Jukka Snell

19.5.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: U 1/2026 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission sotilaallisen liikkuvuuden tiedonannosta sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja toimenpidekehyksen perustamisesta - *jatkokirjelmä UJ 4/2026 vp*

Lausuin suurelle valiokunnalle maaliskuussa 2026 EU:n sotilaallisen liikkuvuuden paketista ja erityisesti ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta. Kantani oli silloin, että ehdotettua sääntelyä ei ollut mahdollista säätää yhteistä liikennepolitiikkaa koskevien SEUT 91 ja 100(2) artiklojen perusteella. Lausuin samalle valiokunnalle jatkokirjelmästä UJ 4/2026 vp toukokuussa 2026. Lausuntoni perustuslakivaliokunnalle pitkälle uudistaa tätä lausuntoa. Lausuntoni koskee ehdotetun oikeusperustan EU-oikeudellista asianmukaisuutta.

Nyt esillä on asiaa koskeva jatkokirjelmä, sillä ehdotusta on muokattu melkoisesti lainsäädäntöprosessin aikana. Oikeudellinen ydinkysymys on sama: voidaanko muutettu sotilasalan kuljetuksia koskeva lupajärjestelmä säätää SEUT 91 ja 100(2) artiklojen perusteella?

Arvioin asiaa puolustusministeriön tuottaman perusmuistion (EU/1160/2025-PLM-8) ja neuvoston puheenjohtajamaan Kyproksen kompromissiehdotuksen (WK 4821/2026 INIT) perusteella. On huomattava, että lainsäädäntöprosessi on edelleen kesken. Lopulliseen tekstiin saattaa vielä tulla muutoksia, joilla voisi olla vaikutusta arviointiin.

Lausunto jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäiseksi käsittelen yleisesti puolustusta ja liikennettä sekä oikeusperustan arviointia. Tämän jälkeen arvioin komission alkuperäistä ehdotusta. Lopuksi käsittelen uutta ehdotettua kompromissia. Lukija, joka ei kaipaa kontekstin avaamista tai taustoitusta, voi siis hypätä suoraan *uusi kompromissiehdotus ja sen arviointi* -osioon.

YLEISTÄ

Puolustus ja liikenne EU:n perussopimuksissa

Puolustus

EU ei ole puolustusliitto. Puolustus on integraation alkuajoista saakka suljettu pitkälle pois EU:n toimivalloista. Syynä oli erityisesti Euroopan puolustusyhteisöaloitteen kaatuminen parlamentaariseen

vastustukseen 1950-luvulla. Tämän seurauksena integraatio ohjautui taloudelliseen suuntaan ja puolustusulottuvuus alun perin suljettiin sen ulkopuolelle.

Nykyään puolustusulottuvuuden erityisasema näkyy erityisesti SEU 4(2) artiklasta, jonka mukaan:

> *[EU] kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.*

Lisäksi perussopimuksissa on SEUT 346 ja 347 artiklat, jotka sisältävät turvallisuutta ja sotaa tai sodan uhkaa koskevia erityissääntöjä. Ne tunnistavat jäsenvaltioiden suvereenit oikeudet tällä alueella.

Puolustuspolitiikka ei kuitenkaan enää ole täysin EU:n toiminnan ulkopuolella. SEU 42-46 artiklat sisältävät määräykset yhteisestä turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta. Ne eivät kuitenkaan ole luonteeltaan ylikansallisia samalla tavalla kuin esimerkiksi sisämarkkinoita koskevat säännöt. Erityisesti päätöksenteko vaati lähtökohtaisesti yksimielisyyttä, lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ei voida antaa ja ylikansallisilla toimielimillä (komissio, Euroopan parlamentti, EU-tuomioistuin) ei ole samaa asemaa kuin EU:n toiminnan muilla lohkoilla.

Liikenne

Liikenne on ollut yksi EU:n politiikoista jo 1950-luvulta lähtien. Siitä säännellään SEUT 90-100 artikloissa. Yhteisellä liikennepolitiikalla on tiiviit yhteydet sisämarkkinoihin ja EU:n normaalit ylikansalliset periaatteet pätevät – esimerkiksi päätöksenteko tapahtuu tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin myötävaikutuksella.

Ehdotuksen oikeusperusta

Komission ehdotuksessa asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehyksen perustamisesta[1] oikeusperustaksi on valittu liikennettä koskevat SEUT 91 ja 100(2) artiklat. Keskeiset määräykset ovat:

> *Artikla 90*
>
> *Kysymyksissä, joita tämä osasto koskee, perussopimusten tavoitteita toteutetaan yhteisellä liikennepolitiikalla.*
>
> *Artikla 91*
>
> *1. Euroopan parlamentti ja neuvosto, tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, 90 artiklan täytäntöön panemiseksi ja liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen:*
>
> *a) antavat yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta,*
>
> *b) vahvistavat ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä,*

[1] COM(2025) 847 final.

c) toteuttavat toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi,

d) antavat muut aiheelliset säännökset.

2. Toteutettaessa 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä otetaan huomioon tapaukset, joissa toimenpiteiden soveltaminen voi joillakin alueilla vaikuttaa vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön.

Artikla 100

1. Tämän osaston määräyksiä sovelletaan rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen.

2. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset. Ne tekevät ratkaisunsa talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan.

Komission ehdotus perustelee valittua oikeusperustaa seuraavasti:

Jäsenvaltioiden asevoimat ovat vahvasti riippuvaisia kaksikäyttöisestä liikenneinfrastruktuurista ja kaksikäyttölaitteista sotilasalan kuljetusoperaatioidensa suorittamisessa. Tunnustamalla tämä kaksikäyttöulottuvuus voidaan toimia yhteisen liikennepolitiikan puitteissa ja kehittää sitä siten, että se tukee sotilasalan kuljetusten erityistarpeita.

Lisäksi rajat ylittäviä sotilasalan kuljetuksia koskevat säännöt on sisällytettävä asianmukaisesti unionin tasolla kehitettyyn yhteiseen liikennepolitiikkaan ja niitä on kehitettävä sen puitteissa, erityisesti jotta voidaan ottaa huomioon siviilialan yritysten asevoimien puolesta suorittamien kuljetusten erityispiirteet ja myös varmistaa, että tällaisten kuljetusten vaikutus muihin siviilikuljetuksiin minimoidaan ja sitä lievennetään niin pitkälti kuin mahdollista.

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat sekä se, että asetus sisältää maantie-, rautatie- ja sisävesiliikenteeseen sekä lento- ja meriliikenteeseen sovellettavia toimenpiteitä, se perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 91 artiklaan ja 100 artiklan 2 kohtaan. Siinä vahvistetaan joukko toimenpiteitä ja asianmukaisia säännöksiä, joilla pyritään helpottamaan sotilasalan kuljetuksia unionissa ja sen ulkorajojen yli sekä minimoimaan ja lieventämään tällaisten kuljetusten vaikutuksia siviilikuljetuksiin.

Oikeusperustan arviointia koskevat yleiset periaatteet

SEU 4 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätyn annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla EU-tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö. Se, koskeeko unionin toimi kokonaan tai

osittain alaa, jonka osalta unionin toimivalta on perussopimuksilla suljettu pois tai jota määrittää toinen oikeusperusta, on arvioitava näiden objektiivisten seikkojen valossa.[2]

Jos unionin toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä ainoaa oikeusperustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää. Jos sen sijaan todetaan, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai siinä on useita tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen, jolloin on mahdollista soveltaa useita perussopimusten määräyksiä, tällaista toimea annettaessa on poikkeuksellisesti käytettävä vastaavia eri oikeusperustoja. Kahden oikeusperustan käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos näiden perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia – esimerkiksi jos yksi edellyttää yksimielisyyttä ja toinen määräenemmistöä. Kun liitännäisyyttä arvioidaan, on keskeistä, onko määräysten tarkoituksena vain muiden sääntöjen tehokkuuden turvaaminen, tai onko niiden ulottuvuus rajallinen.[3]

ALKUPERÄINEN KOMISSION EHDOTUS

Ehdotuksen yleinen rakenne ja sisältö

Ehdotus huomioi, että sotilasalan kuljetusoperaatiot käyttävät siviili-infrastruktuuria ja että asevoimat teettävät yhä useammin kuljetuksia alihankintana kaupallisilla liikenteenharjoittajilla. Valtaosa sen säännöistä heijastelee tätä, koskee liikennettä ja on siten liikennepolitiikan alueella. Niiden osalta oikeusperusta ei siis mielestäni vaikuta ongelmalliselta.

Ehdotuksessa on kuitenkin myös osia, joilla on heikompi liityntä EU:n liikennepolitiikkaan. Näitä ovat erityisesti säännöt sotilasalan kuljetuksia koskevista luvista, eli 4 - 6 ja 20 artiklat. Niissä säädetään kolmesta tilanteesta. Ensinnäkin 5 artikla koskee tilannetta, jossa yksi jäsenvaltio pyytää toiselta pysyvää lupaa sotilasalan kuljetuksiin. Toiseksi 6 artikla sääntelee tilannetta, jossa pyydetty lupa on tilapäinen. Kolmanneksi 20 artikla koskee tilannetta, jossa uhkiin ja kriiseihin tarkoitettu EMERS-järjestelmä on aktivoitu määräajaksi, koska on tarve suurille tai nopeille sotilasalan kuljetuksille, kuten joukkojen siirroille. Tällöin jäsenvaltioiden katsottiin hyväksyneen lupapyynnöt ja kuljetuksista oli ainoastaan ilmoitettava.

Oikeudellinen ydinkysymys on, voidaanko sotilasalan kuljetuksia koskeva lupajärjestelmä säätää SEUT 91 ja 100(2) artiklojen perusteella, kuten komissio ehdottaa. Lausuntoni keskittyy tähän.

Ehdotukset sotilasalan kuljetuksia koskeviksi luviksi: tarkoitus

Lupajärjestelmän tarkoitus käy ilmi erityisesti ehdotuksen perustelukappaleista 6-10 ja 27. Perustelukappaleen 6 mukaan:

> *Sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetusten helpottamiseksi sotilas- tai pelastuspalvelukäyttöön tarvitaan erityisesti kattava unionin laajuinen kehys luville, joita vastaanottava jäsenvaltio myöntää pyynnön esittävän jäsenvaltion asevoimien sen alueella suorittamiin tai niiden puolesta suoritettaviin sotilasalan kuljetusoperaatioihin. Vaikka Euroopan puolustusvirasto, jäljempänä 'EDA', ja jotkin jäsenvaltiot ovat kehittäneet rajat ylittävän liikkumisen lupamenettelyjä koskevia nykyisiä teknisiä järjestelyjä, niiden*

[2] Ks. näistä periaatteista esim. asia C-19/23 *Tanska v Euroopan parlamentti ja neuvosto* EU:C:2025:865.
[3] Ks. esim. lausunto 1/19 *Istanbulin yleissopimus* EU:C:2021:832 kappaleet 285-288.

soveltaminen on vapaaehtoista ja täytäntöönpano epäyhtenäistä. Tämä aiheuttaa puutteita sotilasalan kuljetuksia koskevien sääntöjen ja menettelyjen yhdenmukaistamisessa, operatiivista epävarmuutta ja hallinnollista taakkaa ja vaarantaa unionin pelastuspalvelun toimintakyvyn sekä sen yleisen valmiuden. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi rajat ylittäviä sotilasalan kuljetuksia koskevia lupia olisi yhdenmukaistettava kaikkien kuljetusmuotojen osalta (maantie-, rautatie-, sisävesi-, lento- ja meriliikenne). Kaikkien jäsenvaltioiden olisi sovellettava samoja menettelyjä hallinnollisiin lupiin ja diplomaattiselvityksiin, mikä vähentäisi merkittävästi viivästyksiä, hallinnollista rasitetta ja hallinnollisia kuluja.

Tarkoituksena on siis helpottaa sotilasalan kuljetuksia luomalla kattava EU-laajuinen lupakehikko. Aiempi vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä on ollut liian epäyhtenäinen. Yhdenmukainen harmonisoitu järjestelmä vähentäisi viivästyksiä ja kuluja.

Alkuperäiset ehdotukset sotilasalan kuljetuksia koskeviksi luviksi: sisältö

Alkuperäinen ehdotus loi järjestelmän, joka kattaa kahdentyyppiset luvat. Artikla 5 sääntelee pysyviä lupia, joissa yksi jäsenvaltio antaa pysyvän luvan toisen jäsenvaltion sotilasalan kuljetuksille. Artikla sisältää määräyksiä esimerkiksi lupamenettelyn määräajoista ja ilmoituksista, joita luvan saanut jäsenvaltio tekee ennen lupaan perustuvia kuljetusoperaatioita. Luvan myöntäminen ja sen peruuttaminen on jäsenvaltion harkintavallassa, luville voidaan asettaa ehtoja ja niitä voidaan muuttaa. Harkintavallan käytölle oli kuitenkin asetettu tiettyjä rajoja: luvat annetaan kuljetusoperaatiotyypeittäin eikä yksittäisille operaatioille, ne kattavat vähintään asetuksen liitteessä esitetyt kuljetusoperaatioiden tyypit (esimerkkinä maantiellä suoritettava kuljetusoperaatio, joka koostuu enintään kymmenestä ajoneuvosta) ja luvan peruuttaminen on mahdollista vain ylivoimaisen esteen sattuessa tai jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka.

Artikla 6 sääntelee tilapäisiä lupia. Tällainen lupa on voimassa vain rajoitetun ajan. Artikla sisältää jälleen sääntöjä lupamenettelyn määräajoista jne. Kuten pysyvissä luvissakin, luvan myöntäminen ja peruuttaminen on jälleen jäsenvaltion harkintavallassa, ja peruttamiselle oli samat edellytykset.

Artikla 20 rajoitti jäsenvaltioiden suvereniteettia eniten, mutta sitä sovellettiin ainoastaan, kun uhka- tai kriisitilanteita koskeva EMERS-järjestelmä on aktivoitu. EMERS-aktivoidaan neuvoston päätöksellä enintään 12 kuukauden ajaksi, kun on olemassa tai odotettavissa tarve huomattavan suurille sotilasalan kuljetusten määrille, suoritustiheydelle tai nopeudelle. EMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna jäsenvaltioiden katsottiin hyväksyneen sotilasalan kuljetuksia koskevia lupia koskevat pyynnöt, ja toisen jäsenvaltion oli ainoastaan ilmoitettava suunnitellusta kuljetusoperaatiosta.

Arviointi

Nähdäkseni sotilasalan kuljetusten luvitusta koskevat säännöt erityisesti alkuperäisen asetusehdotuksen 4-6 ja 20 artikloissa eivät kuuluneet yhteisen liikennepolitiikan alaan. SEUT 91 ja 100(2) artiklat eivät olleet oikea oikeusperusta niille.

Lupajärjestelmä ei sisältönsä puolesta suoraan koskenut liikennettä. Sen sijaan kysymys oli maahanpääsyn sääntelemisestä. Vaikka tällä tietenkin oli vaikutuksia liikenteeseen, se oli eri asia kuin itse liikenteen sääntely.

Maahanpääsy ei myöskään riippunut ainoastaan liikenteeseen liittyvistä seikoista, kuten vaikkapa ajoneuvojen ominaisuuksista, kuljetettavan materiaalin laadusta tai suunnitelluista reiteistä. Sen sijaan

sotilasalan kuljetusten maahanpääsyn lupaharkintaan vääjäämättä liittyi kysymyksiä, jotka koskivat kansallista turvallisuutta.

SEU 4(2) artikla tunnistaa, että kansallinen turvallisuus kuuluu yksinomaan jäsenvaltioille. Samoin se vaatii, että unioni kunnioittaa valtioiden keskeisiä tehtäviä, kuten valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamista. Tämän valossa yhteisen liikennepolitiikan alkuperäinen ehdotettu laajentava tulkinta oli mielestäni mahdotonta.

Nyt käsillä oleva tapaus erosi tilanteesta, jota EU-tuomioistuin käsitteli tapauksessa *komissio v neuvosto* (alusten aiheuttama ympäristön pilaantuminen).[4] Siinä hyväksyttiin, että yhteisen liikennepolitiikan perusteella annetussa säädöksessä voitiin edistää ympäristönsuojelua. Tuomioistuin perusti ratkaisunsa osittain SEUT 11 artiklan vaatimukseen sisällyttää ympäristönsuojelu muuhun unionin politiikkaan ja toimintaan.[5] Nyt käsillä oli päinvastainen tilanne, jossa SEU 4(2) artiklan mukaan kansallinen turvallisuus nimenomaan pidetään erillään EU:n toiminnasta.

Myös perussopimusten rakenne ja kehityshistoria puhui suppean tulkinnan puolesta. Yhteinen liikennepolitiikka on ollut perinteinen osa ylikansallista talousintegraatiota aina 1950-luvun ETY-sopimuksesta alkaen. Säännöt on sittemmin inkorporoitu sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Sen sijaan puolustusulottuvuus on tullut osaksi integraatiota vasta myöhemmin, ja sitä varten on luotu omat hallitustenväliset erityissäännöt sopimukseen Euroopan unionista (SEU).

Oli myönnettävä, että ehdotetut sotilasalan kuljetusten luvitusta koskevat säännöt oli laadittu tavalla, joka pyrkii kunnioittamaan jäsenvaltioiden harkintavaltaa. Erityisesti lupien myöntäminen tai epääminen oli normaalitilanteissa jäsenvaltioiden vapaassa harkinnassa. EMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna tämä harkintavalta kuitenkin 20 artiklan mukaisesti katosi: jäsenvaltioiden katsottiin hyväksyneen lupapyynnöt ja sotilasalan kuljetuksista täytyi ainoastaan ilmoittaa. Koska ehdotuksessa ei ollut muuta määrätty, neuvosto voi käynnistää EMERS-järjestelmän määräenemmistöllä. Lisäksi yksittäisten jäsenvaltioiden saattoi olla vaikea ennakoida aktivointipäätöstä tehtäessä, millaisia kuljetuksia sen aikana tultiin tekemään. Jäsenvaltiot siis menettivät kykynsä kontrolloida maansa alueelle saapuvia asevoimia. Tämä kosketti suoraan valtion keskeisiä tehtäviä ja kansallista turvallisuutta SEU 4(2) artiklan tarkoittamalla tavalla.

Sotilasalan kuljetusten luvitusta koskevat säännöt eivät myöskään olleet vain liitännäinen tai rajallinen osa alkuperäistä asetusehdotusta vaan yksi sen keskeisistä sisällöistä. Niitä varten ei ollut mahdollista löytää toista oikeusperustaa, joka olisi ollut menettelyllisesti yhteensopiva nyt ehdotetun oikeusperustan kanssa.

Näistä syistä alkuperäistä asetusehdotusta ei mielestäni ollut mahdollista hyväksyä sellaisenaan yhteisen liikennepolitiikan perusteella. Tuon sisältöiset sotilasalan kuljetusten lupajärjestelmää koskevat säännöt oli toteutettava joko yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan piirissä tai esimerkiksi kahdenkeskisillä kansainvälisillä sopimuksilla. Vastaavasti jo mainitussa asiassa *komissio v neuvosto* (alusten aiheuttama ympäristön pilaantuminen) EU-tuomioistuin näki oikeaksi menettelytavaksi sen, että alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista säädellään yhteisen liikennepolitiikan alla annetussa direktiivissä, mutta rikosoikeudellisten seuraamusten lajin ja tason määrittämisestä määrätään rikosoikeudellisen yhteistyön alaisessa puitepäätöksessä.[6] On heti myönnettävä, että kumpikaan näistä kahdesta vaihtoehdosta ei takaa

[4] Asia C-440/05 *komissio v neuvosto* EU:C:2007:625. Tässä yhteydessä on tärkeä myös huomata, että Lissabonin sopimus sisältää uuden SEU 40(2) artiklan. Tämä muutti aiempaa oikeustilaa, joissa yhteisöpolitiikoilla oli eräänlainen ”ensisijaisuus”. Nyt SEU:n alainen yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja SEUT:n määrittämät politiikat, kuten yhteinen liikennepolitiikka, ovat samalla tasolla.

[5] Perustelukappale 60.

[6] Asia C-440/05 *komissio v neuvosto* EU:C:2007:625, perustelukappaleet 70-71.

yhtä tehokasta tai kattavaa ylikansallista sääntelyä kuin komission nykyinen asetusehdotus. EU:n tämänhetkinen konstitutionaalinen rakenne ei nähdäkseni kuitenkaan tarjonnut muuta mahdollisuutta.

UUSI KOMPROMISSIEHDOTUS JA SEN ARVIOINTI

Kompromissiehdotuksen keskeinen sisältö

Neuvoston puheenjohtajamaan Kyproksen antama kompromissiehdotus (WK 4821/2026 INIT) esittää olennaisia oikeusperustaan vaikuttavia muutoksia alkuperäiseen komission ehdotukseen verrattuna. Sotilasalan kuljetusten lupajärjestelmää koskevia 4-6 ja 20 artikloja on muutettu huomattavasti. Muutos kohdistuu erityisesti sääntelyn syvyyteen tai intensiteettiin.

Nostan tässä esille vain muutamia oikeudellisesti keskeisimpiä muutoksia. Puolustusministeriön tuottama perusmuistio (EU/1160/2025-PLM-8) sisältää yksityiskohtaisemman kuvauksen. Ehdotuksen 5(5) artikla koskee pysyviä kuljetuslupia. Se sisältää määräykset lupien keskeyttämisestä tai peruttamisesta. Kun alkuperäisessä ehdotuksessa tälle asetettiin tiettyjä edellytyksiä, uudessa ehdotuksessa edellytykset on poistettu. Asia jää puhtaasti kunkin valtion harkintavaltaan, ja valtiolla on ainoastaan velvollisuus perustella keskeytys tai peruutus. Tilapäisiä lupia koskevia 6(4) ja 6(5) artikloja on muutettu samansuuntaisesti. Tilapäisen luvan lopettamiskriteereitä on laajennettu ja siihen tehtyjä muutoksia ei enää edes tarvitse perustella. Ehdotuksen 20 artiklaa on muutettu oikeudellisesti olennaisimmalla tavalla. EMMERS-järjestelmän käyttöönotto ei enää automaattisesti mahdollista sotilasalan kuljetuksia pelkän ilmoituksen perusteella. Jäsenvaltiot voivat halutessaan säilyttää tapauskohtaisen lupajärjestelmän myös näissä tilanteissa.

Kaiken kaikkiaan kompromissiehdotus siis edelleen sääntelee sotilasalan kuljetuksia koskevia lupia, mutta sääntelyn sisältö on muuttunut. Sen intensiteetti on vähentynyt. Se ei enää rajoita jäsenvaltioiden harkintavaltaa samassa määrin kuin alkuperäinen ehdotus. Erityisesti se ei enää luo aiemman 20 artiklan mukaista tilannetta, jossa jäsenvaltio ei lainkaan pysty kontrolloimaan ulkomaisten asevoimien saapumista alueelleen.

Kompromissiehdotukseen sisältyy edelleen ainakin yksi periaatteellisesti merkittävä jäsenvaltioiden harkintavaltaan kohdistuva rajoitus. Sen 6(4) artiklaan sisältyy väliaikaisen luvan keskeyttämis- tai peruuttamisehdot. Näitä on laajennettu alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna. Nyt edellytyksinä on: “force majeure or where there is a serious threat to public policy, public order or national security in that Member State or to its sovereignty. The permission may also be suspended or revoked in the event the conditions under which it was granted are not respected.” Jäsenvaltioiden harkintavaltaa on siis lisätty, mutta edellytyksiä sen käytölle ei ole täysin poistettu. Tämä on kuitenkin käytännön merkitykseltään melko pieni yksityiskohta ehdotuksen yleisessä kokonaisuudessa. Sen vähämerkityksellisyyttä korostaa se, että jäsenvaltiot voivat vapaasti muuttaa lupaehtoja 6(5) artiklan perusteella.

Kompromissiehdotuksen oikeudellinen arviointi

Miten arvioida ehdotusta, joka säilyttää sotilasalan kuljetusten luvitusta koskevan sääntelyn, mutta vähentää sen intensiteettiä jäsenvaltioiden harkintavaltaa säilyttäen? Nähdäkseni keskeinen ennakkotapaus kysymyksen arvioimiseen on EU-tuomioistuimen ratkaisu *komissio v neuvosto* (alusten aiheuttama ympäristön pilaantuminen).[7]

[7] Asia C-440/05 *komissio v neuvosto* EU:C:2007:625.

Tapaus koski alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevaa sääntelyä. Olennainen kysymys oli, voitiinko rikosoikeudellisia sanktioita määrätä yhteisen liikennepolitiikan oikeusperustoihin tukeutuen. Tapaus ratkaistiin ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Tuohon aikaan rikosoikeudellinen yhteistyö tapahtui hallitusten välisesti ns. kolmannen pilarin puitteissa, erityisesti koska rikosoikeudella nähtiin olevan tiivis liityntä kansalliseen suvereniteettiin. Rikosoikeuden asema EU:n perustamissopimuksissa oli siis varsin samankaltainen kuin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tätä nykyä. Käsillä on siis tärkeä ennakkotapaus EU:n hallitustenvälisen toimivallan ja ylikansallisen yhteisen liikennepolitiikan rajasta.

EU:n tuomioistuin ratkaisi asian suuressa jaostossa julkiasiamies Mazákin ratkaisuehdotusta seuraten.[8] Sen mukaan yhteisen liikennepolitiikan toimivaltojen alla voitiin antaa rikosoikeudellista sääntelyä, kun lainsäätäjä näki sen tarpeelliseksi meriturvallisuutta koskevien normien noudattamisen varmistamiseksi. Vaikka sääntely oli luonteeltaan rikosoikeudellista, sen tarkoituksena oli parantaa meriturvallisuutta, joka kuului yhteisen liikennepolitiikan alle. Tämä ei kuitenkaan mahdollistanut rikosoikeudellisten seuraamusten lajia ja tasoa koskevaa sääntelyä. Tämä oli annettava hallitustenvälisen yhteistyön alaisuudessa; se ei kuulunut liikennepolitiikkaan. EU:n tuomioistuin siis teki tärkeän rajanvedon, joka perustui toimivallan käytön ”syvyyteen”,[9] eli intensiteettiin.[10]

Nähdäkseni samankaltaista lähestymistapaa voi soveltaa myös, kun on kysymys yhteisen liikennepolitiikan sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan yhteispelistä tai rajanvedosta. Pelkkä sotilasalan kuljetusten lupamenettelyn sääntely ei ole ongelmallista kansallisen suvereniteetin tai turvallisuuden kannalta. Se ei vaaranna SEU 4(2) artiklan toteutumista. Se voidaan nähdä välttämättömäksi liikennepoliittisten päämäärien toteuttamiseksi eli erityisesti kuljetusten sujuvuuden varmistamiseksi. Menettelysäännökset ovat tässä suhteessa verrattavissa yleiseen rikosoikeudellisen vastuun asettamiseen *alusten aiheuttama ympäristön pilaantuminen* -tapauksessa.

Sen sijaan lupien (peruuttamisen) edellytysten määrittely ja erityisesti lupavaatimusten poistaminen alkuperäisen ehdotuksen 20 artiklassa oli intensiivisempää sääntelyä; se meni syvemmälle. Tällöin oltiin sääntelemässä kansallisen suvereniteetin ydinalueita: alueellista koskemattomuutta ja kansallista turvallisuutta, joita SEU 4(2) artikla suojaa. Tämänkaltaiset säännökset olivat verrattavissa rikosoikeudellisten seuraamusten lajin ja tason määrittämiseen *alusten aiheuttama ympäristön pilaantuminen* -tapauksen mielessä.

Yllä esittämäni *alusten aiheuttama ympäristön pilaantuminen* -tapauksen analogian perusteella kompromissiehdotuksen esittämät muutokset pitkälti poistavat oikeusperustaan kohdistuvat oikeudelliset huolet. SEU 4(2) artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden kansallista turvallisuutta koskevaa harkintavaltaa kunnioitetaan ja niiden oikeuteen turvata alueellinen koskemattomuutensa ei kajota. Kompromissiehdotus ei siis sisällä sääntelyä, johon yhteisen liikennepolitiikan tuoma toimivalta ei ylety.

Edellä esitettyyn on pieni poikkeus, sillä kompromissiehdotuksen 6(4) artikla edelleen asettaa edellytyksiä väliaikaisen luvan keskeyttämiselle tai peruuttamiselle. En kuitenkaan korostaisi tätä liikaa. Edellytykset ovat nyt erittäin laajoja: “force majeure or where there is a serious threat to public policy, public order or national security in that Member State or to its sovereignty. The permission may also be suspended or revoked in the event the conditions under which it was granted are not respected.” Lisäksi näitä lupaehtoja voi vapaasti muuttaa, mikä entisestään vähentää edellytysten merkitystä. Hallitus sanoo pyrkivänsä

[8] Asia C-440/05 *komissio v neuvosto* EU:C:2007:393. Ratkaisuehdotuksen 103-122 kohdat ovat erityisen hyödyllisiä tapauksen ymmärtämisessä nyt käsillä olevan kysymyksen kannalta.
[9] Julkiasiamies käytti tätä ilmausta ratkaisuehdotuksen kohdassa 103.
[10] Ks. erityisesti tuomion kohdat 69-70.

näidenkin edellytysten poistamiseen neuvotteluissa. Oikeudellisesti tämä on varmasti periaatteelliselta kannalta oikea linja. Käytännölliseltä merkitykseltään asia lienee kuitenkin pieni.

YHTEENVETO

Uudessa kompromissiehdotuksessa EU:n sääntelyn intensiteettiä tai syvyyttä on vähennetty. Nykyisessä muodossaan se kunnioittaa keskeisiltä osiltaan jäsenvaltioiden kansallista turvallisuutta ja alueellista koskemattomuutta koskevaa harkintavaltaa. Lupamenettelyn sääntelemisen voidaan nähdä palvelevan liikennepoliittisia päämääriä eli kuljetusten sujuvuutta. Nähdäkseni nyt tehtävää toimivaltarajanvetoa voidaan verrata EU-tuomioistuimen *alusten aiheuttama ympäristön pilaantuminen* -tapauksen[11] rajankäyntiin ylikansallisen yhteisen liikennepolitiikan ja hallitustenvälisen rikosoikeudellisen yhteistyön välillä. Sen mukaan ainoastaan syvälle jäsenvaltioiden rikosoikeuteen kajoava sääntely ei ollut mahdollista liikennepolitiikan toimivaltojen perusteella. Jos tätä lähestymistapaa sovelletaan kompromissiehdotukseen, keskeisimmät toimivaltaongelmat näyttävät poistuneen.

Turussa, 19. toukokuuta 2026,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto

[11] Asia C-440/05 *komissio v neuvosto* EU:C:2007:625.