Kirjallinen lausunto 18.5.2026
Pekka Pohjankoski
U 1/2026 vp – UJ 4/2026 vp (PeV)

Perustuslakivaliokunta
Eduskunta

Sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöiden kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehyksen perustamisesta annettu komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (U 1/2026 vp – UJ 4/2026 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minut kuultavaksi sekä toimittamaan kirjallisen asiantuntijalausunnon otsikossa mainitusta asiasta. Kunnioittavasti esitän lausuntonani seuraavan.

I. Arvioinnin lähtökohtia

1. Valtioneuvosto on 5.2.2026 toimittanut kirjelmällä U 1/2026 vp eduskunnan käsiteltäväksi Euroopan unionin (EU) nk. sotilaallisen liikkuvuuden paketin. Pakettiin lukeutuvat Euroopan komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle [JOIN(2025) 846 final] sekä komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia uninoissa helpottavan toimenpidekehyksen perustamisesta [COM(2025) 847 final]. U-kirjelmää on käsitelty eduskunnassa suuressa valiokunnassa ja lisäksi puolustusvaliokunta ja perustuslakivaliokunta ovat antaneet siitä kukin lausunnon.

2. Valiokuntakäsittelyssä on muun ohella katsottu, että U-kirjelmässä ei ole riittävässä määrin käsitelty asetusehdotuksen oikeusperustaan liittyviä kysymyksiä.[1] Valtioneuvosto on antanut 22.4.2026 U-jatkokirjelmän (UJ 4/2026 vp), jossa on tehty selkoa erityisesti asetusehdotuksen oikeusperustasta.

3. U-jatkokirjelmän keskeisen teeman mukaisesti keskityn lausunnossani ensisijaisesti asetusehdotuksen oikeusperustan arviointiin EU:n perussopimusten kannalta. Totean jo aluksi, että nähdäkseni valtioneuvoston kanta asiassa on perusteltu. Esitän kuitenkin eräitä lisähuomioita lainsäädäntötoimen oikeusperustan määräytymisestä EU-oikeudessa.

4. Lisäksi teen muutamia huomioita U-jatkokirjelmään sisältyvistä asetuksen perusoikeusarviointia sekä täysivaltaisuutta koskevista osioista.

[1] Ks. esim. SuVL 2/2026 vp, s. 6.

II. Oikeusperusta

5. Valtioneuvoston U-jatkokirjelmässä esitetty kanta ehdotuksen oikeusperustasta on, että asetuksen voidaan nykyisessä, työryhmässä käsiteltävässä olevassa muodossaan katsoa kuuluvan pääasiallisesti liikenteen alaan. Neuvoston työryhmäkäsittelyssä ehdotuksen painopiste on valtioneuvoston mukaan siirtynyt puolustuspolitiikasta ja maahantulon sääntelystä liikenteen sääntelyyn, ja kyse on siten entistä selvemmin kuljetusten sujuvuutta helpottavasta toimenpidekehyksestä.[2] Lisäksi valtioneuvosto tuo esiin yhtyvänsä neuvoston oikeuspalvelun ehdotuksen käsittelyssä suullisesti ilmaisemaan näkemykseen, jonka mukaan eräiltä osin ehdotus liittyisi myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 170–172 artiklan mukaisten Euroopan laajuisten verkkojen perustamiseen ja kehittämiseen liikenteen infrastruktuurin alalla. U-jatkokirjelmässä on vielä arvioitu oikeusperustan riittävyyttä SEU 4 artiklan 2 kohdan kansallista turvallisuutta koskevien näkökohtien ja unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) erityispiirteiden näkökulmista.

6. Yhdyn lähtökohtaisesti valtioneuvoston johtopäätökseen oikeusperustan asianmukaisuudesta. U-jatkokirjelmässä on esitetty kattavia perusteluja johtopäätöksen tueksi sekä osoitettu tiettyjä seikkoja, joihin on yhä syytä kiinnittää huomiota ehdotuksen käsittelyn edetessä. Toistamatta U-jatkokirjelmässä selostettua esitän seuraavassa eräitä täydentäviä näkökohtia.

II.1 Oikeusperustan valintaa koskevat yleiset periaatteet

7. Peruslähtökohta kaikelle unionin toiminnalle on nk. annetun toimivallan periaate, jonka mukaisesti EU-lainsäädännölle tulee voida osoittaa oikeusperusta perussopimuksissa. Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännöstä on luettavissa vakiintuneet periaatteet oikeusperustan valinnalle. Valinta tulee perustaa objektiivisiin seikkoihin, joita ovat erityisesti lainsäädäntötoimen tarkoitus ja sisältö.[3] EU-oikeudessa lainsäädännön pätevyys on tietyissä olosuhteissa riitautettavissa EUT:ssa ja ajatuksena on, että oikeusperustan määräävien seikkojen tulee olla sillä tavoin selkeät, että sen oikeellisuutta voidaan tarvittaessa tuomioistuinteitse valvoa.

8. On yleistä, että lainsäädäntöehdotukset liittyvät jossain määrin useisiin eri unionin toiminnan aloihin. Vakiintuneisiin periaatteisiin lukeutuu tällaisten tilanteiden osalta se, että lainsäädäntötoimen oikeusperusta määräytyy lähtökohtaisesti toimen pääasiallisen tai määräävän tarkoituksen perusteella, vaikka sillä olisi tunnistettavissa muitakin tarkoituksia, jotka kuitenkin ovat luonteeltaan lähinnä liitännäisiä sen pääasialliseen tarkoitukseen.[4]

---

[2] U-jatkokirjelmän liite: perusmuistio 20.4., s. 7.
[3] Ks. mm. asiat C-130/10, parlamentti v. neuvosto, ECLI:EU:C:2010:472, 42 kohta, sekä C-43/12, komissio v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2014:298, 29 kohta.
[4] Ks. mm. asia C-43/12, komissio v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2014:298, 30 kohta.

9. Toisaalta on mahdollista, että lainsäädäntötoimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai että ”sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen”. Tällaista toimea annettaessa on poikkeuksellisesti käytettävä useaa eri oikeusperustaa.[5] Tämä on kuitenkin mahdollista ainoastaan, jos näiden eri oikeusperustojen osalta perussopimuksissa määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopivia.[6] EUT on todennut esimerkiksi, että unionin tavallinen lainsäätämisjärjestys ja YUTP:n piirissä tehtävät päätökset ovat tässä mielessä keskenään yhteensopimattomia eikä niitä koskevia oikeusperustoja voi siten yhdistää.[7] YUTP:n alalla ei SEU 31 artiklan mukaisesti ole ylipäätään mahdollista antaa lainsäädäntöjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä. Näin ollen käsillä olevan komission asetusehdotuksen osalta ei ole mahdollista ajatella, että se säädettäisiin käyttäen oikeusperustana sekä liikennetoimivaltaa että YUTP:n alaan kuuluvan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyviä perussopimusten määräyksiä.

10. Näistä yleisistä periaatteista tehtävä keskeinen johtopäätös on, että oikeusperustan määrittämiseksi on arvioitava erityisesti ehdotetun asetuksen ”tarkoitusta ja sisältöä”. Tätä arviota ei tule tehdä ainoastaan asetuksen yleisen kontekstin tai sen tiettyjen tavoitteiden perusteella, vaan olennaista on tarkastella nimenomaan kyseisen lainsäädännön pääasiallista tarkoitusta ja myös sen yksityiskohtaista sisältöä.

II.2 Unionin toimivalta liikenteen alalla: oikeusperustan valinta ja kriteerit rajanvedolle

11. Komission ehdotuksessa on kyse lainsäädännöstä, jolla perustettaisiin toimenpidekehys sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksien helpottamiseksi unionissa. Asetus ehdotetaan säädettäväksi SEUT 91 artiklan ja 100 artiklan 2 kohdan nojalla. Kyseiset artiklat liittyvät unionin yhteisen liikennepolitiikan toteuttamiseen. Niiden nojalla voidaan antaa lainsäädäntöä muun muassa liittyen kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltioiden alueella, ulkomaisten liikenteenharjoittajien toimintaedellytyksiin jäsenvaltioissa sekä liikenneturvallisuuteen. Unionin toimivalta liikenteen alalla mahdollistaa lainsäädännön antamisen rautatie-, maantie-, sisävesi-, meri- ja lentoliikenteen kysymyksistä.

12. Valtioneuvoston U-jatkokirjelmässä selostetusti EUT on ratkaisukäytännössään katsonut, että unionin lainsäätäjän toimivalta liikenteen alalla on laaja.[8] Nähdäkseni jatkokirjelmässä mainitut EUT:n ratkaisut sekä unionin lainsäädäntötoimet havainnollistavat varsin hyvin toimivallan laajuutta. Näiden lisäksi voidaan lisäksi todeta seuraavaa.

13. EUT on katsonut yhteisen liikennepolitiikan toteuttamiseksi sovellettavista oikeusperustoista, että unionin lainsäätäjällä on niiden perusteella ”laaja normatiivinen

[5] Ks. mm. asia C-263/14, parlamentti v. neuvosto, ECLI:EU:C:2016:435, 44 kohta.
[6] Ks. ns. titaanidioksidiasia C-300/89, komissio v. neuvosto, ECLI:EU:C:1991:244, 17–21 kohdat.
[7] Ks. asia C-130/10, parlamentti v. neuvosto, ECLI:EU:C:2010:472, 47–48 kohdat.
[8] U-jatkokirjeen liite: perusmuistio 20.4., s. 4.

valta antaa aiheellisia yleisiä sääntöjä”.[9] Asetusehdotuksen kannalta relevantteina voidaan pitää SEUT 91 artiklan b) alakohdan toimivaltaa ”vahvista[a] ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä” sekä d) alakohdan toimivaltaa antaa ”muut aiheelliset säännökset” liikenteen alalla. SEUT 100 artiklan 2 kohta kattaa toimivallan meri- ja lentoliikenteen alalla.

14. EUT:n ratkaisukäytännöstä ilmenee tiettyjä kriteerejä liikenteen oikeusperustojen valintaan. Esimerkiksi lainsäädäntö, jossa säädettiin vaatimuksesta kriminalisoida meriliikenteen ympäristövahinkojen aiheuttaminen, kuului liikennepolitiikan alaan. Tässä yhteydessä EUT totesi, että vaatimuksella kriminalisoida tietyt teot pyrittiin ”pääasiallisesti” parantamaan meriturvallisuutta. Olennaista oli, että kriminalisointivaatimuksella pyrittiin varmistamaan meriturvallisuusnormien ”tehokkuus”. Lisäksi EUT katsoi, että unionin lainsäätäjä saattoi liikenteen alan toimivaltaa käyttäessään myös ”edistää” unionin keskeisiin tavoitteisiin lukeutuvaa ympäristönsuojelua.[10]

15. Tiettyjen, sinänsä liikennettä koskevaan sääntelyyn liitännäisten osatekijöiden osalta on myös tarkasteltu sitä, voidaanko osatekijä katsoa ”välineeksi” nimenomaan liikenteen sääntelyn toteuttamiselle. EUT on katsonut esimerkiksi asiassa, jossa oli kyse tiettyjä liikennerikkomuksia koskevan tietojenvaihtojärjestelmän perustavasta lainsäädännöstä, että sääntely voitiin perustaa unionin liikennetoimivaltaan. Vaikka järjestelmässä kyse oli sinänsä rikosoikeudellisia seikkoja koskevasta tiedonvaihdosta, EUT:n mukaan järjestelmässä ei ollut pääasiallisesti kyse rikosoikeudellisesta yhteistyöstä, vaan sääntely oli ”väline”, jonka avulla pyrittiin liikennepolitiikkaa koskevan tavoitteeseen eli nimenomaan liikenneturvallisuuden parantamiseen.[11] Näin ollen sääntely oli mahdollista toteuttaa liikenteen oikeusperustalla.

16. On samalla selvää, että liikennettä koskevalla oikeusperustalla ei voida säätää asioista, joissa on pääasiallisesti kysymys muusta kuin unionin yhteisen liikennepolitiikan piiriin kuuluvista asioista.

17. Edellä kuvatussa meriliikenteen ympäristövahinkoja koskeneessa asiassa EUT katsoi, että liikennetoimivallan piiriin ei kuitenkaan kuulunut sovellettavien rikosoikeudellisten seuraamusten lajin ja tason määrittäminen.[12] Siten liikenteen oikeusperusta ei mahdollistanut säätämistä säännöksistä, joilla velvoitettaisiin jäsenvaltiot säätämään tyypillisesti rikoslakiin sisällytettävistä, esimerkiksi tietyn pituisista vankeusrangaistuksista tai tietyn suuruisista sakkorangaistuksista. Näiden toteuttaminen olisi edellyttänyt kansallisen rikosoikeuden harmonisointia koskevan oikeusperusta soveltamista.

[9] Ks. mm. yhdistetyt asiat C-248/95 ja 249/95, SAM Schifffahrt ym., ECLI:EU:C:1997:377 (alusten romuttamisrahaston perustaminen sisävesiliikenteen rakenteellisen ylikapasiteetin purkamiseksi), 23 kohta.
[10] Asia C-440/05, komissio v. neuvosto, ECLI:EU:C:2007:625, 60 ja 69 kohdat.
[11] C-43/12, komissio v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2014:298, 42 kohta.
[12] Asia C-440/05, komissio v. neuvosto, ECLI:EU:C:2007:625, 69 ja 70 kohdat.

18. Sikäli kuin asian aiemmassa käsittelyssä on noussut esiin rajanveto puolustuksen suhteen, oikeusperustan valintaan liittyvää rajanvetoa suhteessa yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan voidaan vielä hahmottaa EUT:n ratkaisukäytännön kautta.

19. Tältä osin nk. Tansania-sopimusta koskeneessa asiassa (C-263/14, parlamentti v. neuvosto), oli kysymys YUTP:n alaan kuuluvasta EU:n sotilasoperaatio Atalantasta, johon liittyi EU:n ja Tansanian tekemä kansainvälinen sopimus merirosvouksesta epäiltyjen, Intian valtamerellä säilöön otettujen henkilöiden luovuttamiseksi jälkimmäisen valtion oikeusviranomaisille syytetoimia varten.[13] Vaikka kyse oli sinänsä rikosoikeudellisesta sopimuksesta, EUT katsoi, että sopimus kuitenkin tuli tehdä YUTP:n oikeusperustan nojalla, koska se liittyi kiinteästi nimenomaan Atalanta-sotilasoperaation toteuttamiseen.[14] Kyseessä oleva henkilöiden siirtomenettely oli EUT:n mukaan väline, jolla pyrittiin ennen kaikkea Atalanta-operaation tavoitteisiin rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden säilyttämisestä välttämällä se, että merirosvouteen syyllistyneet henkilöt jäisivät rankaisematta. Lisäksi painotettiin, että Euroopan unionin johtamat merivoimat saattoivat sopimuksen perusteella siirtää ainoastaan sellaisia henkilöitä, joita se on itse ottanut kiinni ja pidättänyt Atalanta-operaation yhteydessä. EU:n ja Tansanian välisen sopimuksen oikeusperustan katsottiin olevan YUTP:n piirissä.

20. Rajanvetoa tehdessään Tansania-asiassa EUT alleviivasi, että sopimukseen perustuvat toimet tapahtuivat ”yksinomaan sellaisen YUTP:n alaan kuuluvan nimenomaisen operaation yhteydessä, jonka täytäntöönpanoon ne erottamattomasti liittyvät”.[15] Siten yhteys YUTP-oikeusperustaan oli johdettavissa siitä, että kysymys oli tiettyyn EU:n sotilasoperaatioon kiinteästi liittyvästä erityisestä toimesta.

21. Edellä kuvatun EUT:n ratkaisukäytännön perusteella arvioitaessa ehdotetun asetuksen oikeusperustaa olennaista on selvittää, mikä on ehdotetun lainsäädännön pääasiallinen tarkoitus ja sisältö. Lisäksi voi olla tarpeen arvioida:

    - ovatko sääntelyn osatekijät, joiden suhde liikenteen sääntelyyn on välillisempi, liitännäisiä sääntelyn pääasialliseen tarkoitukseen, joka on liikenteen sääntely;
    - voidaanko tällaisten osatekijöiden katsoa olevan väline liikenteen sääntelyn toteuttamiseksi tai tällaisen sääntelyn tehokkuuden turvaamiseksi, ja
    - missä määrin liikennetoimivallan käytössä voidaan myös edistää esimerkiksi unionin ulko- ja turvallisuus- sekä puolustuspolitiikan tavoitteita.
    - onko sääntelyssä kysymys pääasiassa jostain muusta kuin liikenteen sääntelystä, kuten esimerkiksi rikosoikeudellisten seuraamusten lajin ja tason määrittämisestä tai tiettyyn EU:n sotilasoperaation täytäntöönpanoon erottamattomasti liittyvästä toimesta

[13] ECLI:EU:C:2016:435.
[14] Ks. asia C-263/14, parlamentti v. neuvosto, ECLI:EU:C:2016:435, 51 kohta (“Koska EU–Tansania-sopimus on olemassa ainoastaan EUNAVFORin toiminnan liitännäisenä tekijänä, kyseinen sopimus menettää merkityksensä päivänä, jona kyseiset merivoimat lopettavat toimintansa.”).
[15] Ks. asia C-263/14, parlamentti v. neuvosto, ECLI:EU:C:2016:435, 53 ja 54 kohdat.

II.3 Oikeusperustan arviointi: ehdotetun asetuksen tarkoitus ja sisältö

22. On aluksi syytä korostaa, että ei ole periaatteellista estettä sille, että unionissa annetaan liikennetoimivaltaan perustuvaa lainsäädäntöä, joka voi koskea asevoimien toimintaa, jos siinä on kuitenkin pääasiallisesti kysymys liikenteen sääntelystä. Samoin myös esimerkiksi unionin yhdenvertaisuus- ja työaikalainsäädäntö koskevat tietyissä olosuhteissa asevoimien toimintaa.[16] Tähän liittyy myös se lähtökohta, että EU:n perussopimukset soveltuvat yleisesti kaksikäyttötuotteisiin. SEUT 346 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden toimenpiteet keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi eivät saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä sisämarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön. Vakiintuneesti on katsottu, että kyseiseen artiklaan sisältyvää, jäsenvaltioiden keskeisiin turvallisuusetuihin liittyvää poikkeusta on tulkittava suppeasti. Siten Puolustusvoimia koskeneessa hankinta-asiassa EUT katsoi, että lähtökohtaisesti sellaisen kaluston oston yhteydessä, jolla on selvä siviilitehtävä ja mahdollinen sotilaallinen käyttötarkoitus, tulee noudattaa julkisia hankintoja koskevaa EU-sääntelyä.[17]

23. Arvioitaessa ensinnä ehdotetun asetuksen[18] *tarkoitusta*, johtoa on saatavissa soveltamisalaa ja kohdetta koskevista 1 ja 2 artikloista sekä johdanto-osan perustelukappaleista. Näistä artikloista käy ilmi, että kysymys on sotilaallisia kuljetuksia koskevan lupajärjestelmän luomisesta, jota varten asetuksessa säädetään kaksikäyttötarvikkeisiin, -kuljetusvälineisiin ja -infrastruktuuriin liittyvistä toimista. Sääntelyn tarve tuodaan esiin perustelukappaleessa 6, jonka mukaan nykyisten vapaaehtoisuuteen perustuvien lupamenettelyjen soveltaminen ja täytäntöönpano on epäyhtenäistä, minkä vuoksi tarvitaan ”kattava unionin laajuinen kehys luville, joita vastaanottava jäsenvaltio myöntää pyynnön esittävän jäsenvaltion asevoimien sen alueella suorittamiin tai niiden puolesta suoritettaviin sotilasalan kuljetusoperaatioihin”.

24. Ehdotuksen välittömänä tarkoituksena on siten mahdollistaa sotilasalan kuljetukset perustamalla yhtenäinen lupamenettelyjärjestelmä, tehdä kyseisistä kuljetuksista mahdollisimman sujuvia, sekä varmistaa niiden toteutuminen myös poikkeuksellisissa oloissa. Tältä osin sääntely kohdistuu 1 artiklan mukaisesti kaksikäyttötarvikkeisiin, -kuljetusvälineisiin ja -infrastruktuuriin, kuten vaikkapa kuljetuskalustoon ja tieverkostoon, vaikkakin sotilaskuljetukset sinänsä koskevat olennaisesti myös sotilaskäyttöön tarkoitettuja tavaroita tai tarvikkeita sekä vaarallisia aineita. Lisäksi ehdotukseen sisältyy eräitä, sotilaallista liikkuvuutta koskevan Nato-yhteistyön huomioimiseen liittyviä säännöksiä, jotka tarkoitukseltaan nähdäkseni rinnastuvat jäsenvaltioita koskeviin säännöksiin, vaikkakin ne laajentavat asetuksen alaa puolustuksellisempaan suuntaan.

25. Toiseksi arvioitaessa ehdotetun lainsäädännön *sisältöä* voidaan todeta, että sotilasalan kuljetukset pyritään mahdollistamaan luomalla yhtenäinen lupamenettelyjärjestelmä, jota

[16] Ks. mm. asiat C-285/98, Kreil, ECLI:EU:C:2000:2, 15 kohta, ja C-742/19, B.K., ECLI:EU:C:2021:597, 46 kohta.
[17] Asia C-615/10, Insinööritoimisto InsTiimi, ECLI:EU:C:2012:324, 35 ja 39 kohdat.
[18] Arviointi perustuu U-jatkokirjelmässä selostettuun tämänhetkiseen kompromissiehdotukseen.

koskevat asetuksen 4–31 artiklat. Järjestelmä liittyy maantie-, rautatie-, sisävesi-, lento- ja meriliikenteen järjestämiseen tilanteissa, joissa on tarve toteuttaa sotilaallisia kuljetuksia.

26. Vaikka sotilasalan kuljetuksien konteksti on sinänsä uusi, monet ehdotuksessa tunnistetut sotilaskuljetuksiin liittyvät esteet muistuttavat jokseenkin tyypillisiä unionin yhteisen liikennepolitiikan piirissä ratkottavia kysymyksiä. Siten liikenteen järjestämistä koskevina ongelmina tuodaan esiin paitsi asevoimien itse suorittamien sotilasalan tavaroiden ja tarvikkeiden kuljetuksien erilaiset lupa- ja muun sääntelyn eroavaisuudet, myös se, että asevoimat käyttävät myös kaupallisia toimijoita alihankkijoina toimituksiin, jolloin kuljetusten sääntely on myös erilaista.[19] Samalla ehdotuksesta käy ilmi, että osa infrastruktuurista on yksityisessä omistuksessa.[20] Ehdotuksella pyritään poistamaan hallinnollisista säännöistä, tullimuodollisuuksista, asiakirjojen toimittamisvaatimuksista sekä esimerkiksi eri jäsenvaltioissa olevista pyhäpäivinä sovellettavista kuljetuskielloista johtuvia esteitä.[21] Huomionarvoista on, että jo nyt useat EU-oikeuden säännöt rajoittavat sotilasalan kuljetusoperaatioita.[22] Tältä osin asetusehdotuksessa säädetään paitsi luvista myös poikkeuksista tiettyihin liikennesääntelyn vaatimuksiin sotilaskuljetusten kohdalla.

27. Mitä tulee asetuksen sisältöön koskien kuljetusten turvaamista poikkeuksellisissa oloissa, ehdotuksen mukaan asetuksella perustettaisiin nk. EMERS-järjestelmä eli Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostettujen vastatoimien järjestelmä (*European Military Mobility Enhanced Response System*). Johdanto-osan perustelukappaleen 21 mukaan kyseessä on ”kehys, jolla helpotetaan sotilashenkilöstön ja -kaluston laajamittaista ja nopeaa liikkumista, kun se on tarpeen epätavallisissa olosuhteissa”.

28. EMERS-järjestelmän voidaan katsoa tuovan luvitusjärjestelmän askeleen lähemmäs sotilaallista toimintaa, koska se kytkeytyy poikkeuksellisten olosuhteiden käsillä oloon. Konkreettisesti siinäkin on kuitenkin perimiltään nähdäkseni kyse samantyyppisestä kuljetuksien lupajärjestelmään perustuvasta kehyksestä, jonka puitteissa kuljetukset sallittaisiin tosin joustavammin ja tehokkaammin. Sotilasalan kuljetusoperaatiot vapautetaan hätätilanteessa muun ohella ajoneuvojen ympäristötehokkuuteen perustuvista tieliikennerajoituksista sekä satamissa ja lentoasemilla käyttöön otetuista ilmanlaatuun ja meluntorjuntaan perustuvista rajoituksista. EMERS-järjestelmä mahdollistaa myös poikkeamisen olemassa olevista EU-säännöistä, jotka soveltuvat hätätilanteessa epätarkoituksenmukaisella tavalla sotilasalan kuljetuksiin koskien esimerkiksi elintarvike- tai sotilaskoirien kuljetuksia.[23] Lisäksi järjestelmään sisältyy viimesijaisena keinona mahdollisuus ottaa tilapäisesti käyttöön infrastruktuuria, kalustoa tai tarvikkeita sotilasalan kuljetusten varmistamiseksi.[24]

[19] Ks. johdanto-osan perustelukappale 4.
[20] Asetusehdotuksen 21 artiklan 6 kohta.
[21] Ks. johdanto-osan perustelukappaleet 5, 13–14 ja 17.
[22] Ks. asetusehdotuksen 26–30 artiklat.
[23] Ks. johdanto-osan perustelukappaleet 35–37.
[24] Ks. johdanto-osan perustelukappale 50.

29. Infrastruktuurin valmiuden ja suojaamisen parantamisen tavoitteen osalta nähdäkseni voi olla perusteltua, että kartoitetaan mahdollisuutta nojautua SEUT 170–172 artikloita koskeviin oikeusperustoihin.[25]

30. Nato-yhteistyön osalta puolestaan on huomattava, että SEU 42 artiklan 7 kohdasta ilmenee, että unionin puolustusalaan liittyvässä toiminnassa on huomioitava Naton puitteissa tehdyt sitoumukset. Ottaen huomioon, että liikenteen alan sääntelyssä voidaan mahdollisuuksien mukaan edistää myös muita unionin politiikkoja, on perusteltua, että Nato-yhteensopivuus on pyritty ottamaan ehdotuksessa huomioon.

31. Mistä ehdotetussa asetuksessa sitten on kyse?

32. Kun arvioidaan säädöksen tarkoitusta, keskeiseksi kysymykseksi voi muodostua se, mille abstraktiotasolle tämän tarkoituksen arviointi asetetaan. Toisin sanoen, onko kyse välittömästä tarkoituksesta, joka on lähtökohtaisesti suppeampi, vai katsotaanko ns. laajaa kuvaa, jolloin voidaan katsoa, että tietyllä toimella on eräänlainen perimmäinen tarkoitus. Käsillä olevan asetusehdotuksen osalta välitön tarkoitus on nähdäkseni kuljetusten mahdollistaminen, kun taas on ajateltavissa, että pidemmällä oleva, abstraktimpi tarkoitus on unionin ja sen jäsenvaltioiden puolustuksen turvaaminen. Mielestäni oikeudellisesti on useimmiten perustellumpaa pitäytyä arvioinnissa, joka koskee tietyn lainsäädännön välitöntä tarkoitusta. Jos oikeudellisen harkinnan varjolla ruvetaan tekemään pitkälle meneviä arvioita lainsäädännön ”perimmäisestä” tai jopa ”todellisesta” tarkoituksesta, tällöin on vaarana, että oikeusperustan arviointi muuttuu abstraktimmaksi ja arvioijasidonnaisemmaksi. Tätä nähdäkseni EUT pyrkii välttämään, kun sen ratkaisuissa edellytetään, että säädöksen tarkoituksen arvioinnin on perustuttava objektiivisiin kriteereihin. Toisaalta tätä samaa lähestymistä puoltaa nähdäkseni vaatimus arvioida myös säädöksen sisältöä. Ei ole mahdollista pelkästään todeta, että ehdotettu asetus liittyy puolustukseen. Sen sijaan pitää tarkastella yksityiskohtaisesti säädöstä ja katsoa, mitä siinä ennen kaikkea säädellään.

33. Johtopäätöksenä ehdotetun lainsäädännön tarkoituksesta ja sisällöstä voidaan nähdäkseni katsoa, että siinä on kyse pääasiallisesti liikenteen järjestämisestä sotilaskuljetuksia koskevan lupajärjestelyn välityksin. Vaikka tällaiset kuljetukset liittyvät välttämättä myös unionin puolustamiseen sekä jäsenvaltioiden kansalliseen turvallisuuteen, nähdäkseni kyse on keskeisesti nimenomaan liikennejärjestelyihin liittyvästä sääntelystä. EMERS-järjestelmä voidaan nähdä välineenä kuljetuksien tehokkaaksi toteuttamiseksi. Ehdotetussa sääntelyssä huomioidut Nato-yhteensopivuusnäkökohdat eivät mielestäni muuta ehdotuksen painopistettä niin, että kyse olisi pääasiallisesti ulko-, turvallisuus- tai puolustuspoliittisesta toiminnasta, ainakaan siinä mielessä kuin YUTP:n alalla on operaatioita aiemmin toteutettu. EUT:n ratkaisukäytännön mukaan liikennetoimivaltaa käytettäessä ei ole estettä samalla edistää myös muita unionin politiikanaloja.

[25] Kriittistä infrastruktuuria koskevaa lainsäädäntöä on sinänsä jo aiemmin toteutettu esimerkiksi SEUT 114 artiklan sisämarkkinoita koskevan oikeusperustan nojalla (ks. esim. ns. CER-direktiivi 2022/2557).

34. Siten yhdyn valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan ehdotetut oikeusperustat ovat asianmukaisia.

35. Totean lopuksi vielä, että yhdyn lisäksi pääpiirteissään valtioneuvoston U-jatkokirjelmässä sivuilla 7–10 (jaksot 1.5 ja 1.6) esitettyihin näkökohtiin kansallisen turvallisuuden ja SEU 4 artiklan 2 kohdan merkityksestä asiassa sekä kompromissiehdotuksen arvioinnista suhteessa EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. Tältä osin on nähdäkseni keskeistä, että ehdotetut EU-säännöt eivät saa estää kansallisia asevoimia hoitamasta tehtäviään siten, että niistä aiheutuisi haittaa valtion alueellisen koskemattomuuden säilyttämiselle ja kansallisen turvallisuuden takaamiselle, jotka ovat SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden vastuulla.[26] Ymmärrykseni mukaan asetukseen ei sisälly tekijöitä, jotka estäisivät asevoimia hoitamasta kansallisuuden turvallisuuden takaamisen tehtäviään.

36. Tältä osin totean, että U-jatkokirjelmän mukaan (s.14–15) siinä erityisesti käsiteltyä asetuksen 6 artiklan 4 kohtaa on kompromissiehdotuksessa muutettu niin, että jäsenvaltiot voivat peruuttaa täysin vapaasti myöntämänsä tilapäisen kuljetusluvan lupaehtojen rikkomisen perusteella sekä jäsenvaltion suvereniteettiin kohdistuvan vakavan uhkan perusteella sekä muuttaa lupaehtoja täysin vapaasti muutoksia perustelematta (ks. s. 5). Siten tilapäisen kuljetusluvan peruuttamiselle EU-lainsäädännössä asetettavat ehdot vaikuttavat jättävän vastaanottavalle jäsenvaltiolle käytännössä rajoittamattoman oikeuden paitsi määritellä ja muuttaa lupaehtoja myös peruuttaa lupa.

37. Samoin YUTP:n ja ehdotetun lainsäädännön suhteen osalta on erityisen tärkeää se, että jälkimmäisessä ei millään tavoin määritetä unionin ulko-, turvallisuus- tai puolustuspolitiikkaa vaan luodaan sotilaallisen liikkumisen liikenteen sääntelyyn perustuva lupakehys, jossa – kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan – esimerkiksi EMERS-järjestelmän aktivoinnin kriteerit on esitetty liikennepoliittisin perustein eli liittyen siihen, onko objektiivisesti olemassa tai odotettavissa tarvetta huomattavan suurille sotilasalan kuljetusmäärille ilman, että tällaisen tarpeen syihin otetaan sääntelyssä kantaa (ks. U-jatkokirjelmän s. 10).

38. Kokoavana johtopäätöksenä oikeusperustasta katson, että nähdäkseni ei ole estettä antaa ehdotettu lainsäädäntö, sellaisena kuin se on selostettu olemassa olevan kompromissiehdotuksen perusteella, esitetysti SEUT 91 artiklan ja 100 artiklan 2 kohdan, sekä SEUT 170–172 artiklan, nojalla.

III. Suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

39. Valtioneuvoston U-jatkokirjelmässä arvioidaan ehdotuksen suhdetta Suomen perustuslain mukaiseen perusoikeussuojaan. Siihen ei kuitenkaan sisälly minkäänlaista unionin oikeuden mukaista perusoikeusarviota. Asetuksen perusoikeuksienmukaisuutta

[26] Ks. asia C-742/19, B.K., ECLI:EU:C:2021:597, 45 kohta.

arvioidaan lähtökohtaisesti suhteessa Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (POK), joten nähdäkseni olisi aiheellista tehdä perusoikeusarvio nimenomaan tältä osin. Sinänsä POK:n ja perustuslain perusoikeussäännöksien tulkinta ei välttämättä juurikaan asiallisesti eroa kirjelmässä käsiteltyjen kysymysten osalta.

40. U-jatkokirjelmässä lisäksi katsotaan, että EMERS-järjestelmän aktivointi olisi ongelmallinen siltä osin kuin ”aktivointi ei tarkoittaisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen voimassaoloa” (ks. s. 18). Arvioinnin perusasetelma on mielestäni epätarkoituksenmukainen. On totta, että EMERS-järjestelmää ei välttämättä sovellettaisi yksinomaan perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen aikana. Tämä liittyy lähtökohtaisesti siihen, että kyse on EU-asetuksesta, jonka soveltaminen ei ylipäätään voi olla riippuvainen Suomen oikeusjärjestelmän säädännäisten poikkeusolojen käyttöönotosta, ja siihen, että tällaisen asetuksen perusoikeuksienmukaisuutta ei arvioida ensisijaisesti perustuslain vaan POK:n sisältämää perusoikeussuojaa vasten.

41. EU-oikeuteen ei sisälly säädännäistä poikkeusolojen lainsäädäntöä. Sivuhuomiona totean, että sikäli kuin EMERS-järjestelmään sisältyy viimesijaisena keinona mahdollisuus ottaa tilapäisesti käyttöön infrastruktuuria, kalustoa tai tarvikkeita sotilasalan kuljetusten varmistamiseksi, se itse asiassa muistuttaa eräiltä osin sääntelyluonteensa puolesta hieman Suomen valmiuslain (1552/2011) ja puolustustilalain (1083/1991) järjestelmiä. Myös EMERS tulee ottaa käyttöön erillisellä päätöksellä, sen piirissä toteutettavat toimet ovat tilapäisiä, ja siihen sisältyvien poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttöä rajoittaa tietyissä tilanteissa vaatimus toimien välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.[27] Kyse ei ole kuitenkaan yleisiin poikkeusoloihin vertautuvasta järjestelmästä.[28]

42. Ei kuitenkaan ole selvää, miksi perustuslain 23 §:n mukaisten poikkeusolojen soveltumattomuus olisi välttämättä EMERS-järjestelmän suhteen ongelma. Kyseinen perustuslain pykälä mahdollistaa poikkeamisen normaalista perusoikeuksien suojasta, kun taas POK soveltuu EMERS-järjestelmään täysimääräisesti. Näin ollen EMERS-järjestelmän tulee olla kaikilta osin perusoikeuskirjan vaatimusten mukainen. Tästä perusoikeussuojasta ei kuitenkaan ole tehty U-jatkokirjelmässä selkoa.

43. Joka tapauksessa asetuksen perusoikeusvaikutukset ovat nähdäkseni rajatut. Tärkeimpänä näyttäytyy asetukseen sisältyvä mahdollisuus ottaa tilapäisesti käyttöön infrastruktuuria, kalustoa tai tarvikkeita sotilasalan kuljetusten varmistamiseksi. Komission ehdotuksessa todetaan tältä osin, että POK 17 artiklassa taattua omistusoikeutta voidaan POK 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja

[27] Ks. esim. asetusehdotuksen 19 ja 38 artiklat.

[28] Tällainen tietyissä poikkeuksellisissa olosuhteissa käyttöön otettavissa oleva järjestelmä ei ole täysin uusi keksintö. EMERS muistuttaa eräiltä osin hieman Schengenin rajasäännöstöön vuodesta 2024 alkaen sisältyvää ns. suojamekanismia, jolla mahdollistetaan sisärajatarkastusten palauttaminen unionin tasolla nimenomaan laajamittaisten kansanterveysuhkien kohdalla, ja jonka toiminta perustuu komission esityksestä annettavaan neuvoston täytäntöönpanopäätökseen. Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö), 9.3.2016, EUVL 2016, L 77, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2024/1717, 13.6.2024, EUVL L 20.6.2024, 28 artikla sekä muutosasetuksen 2024/1717 johdanto-osan perustelukappaleet 36–39.

vapauksien olennaista sisältöä ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Asetukseen sisältyy säännökset korvauksen maksamisesta asianomaisille tahoille.[29]

44. Johtopäätöksenä katson, että asetuksen antamisessa unionin lainsäätäjän on huomioitava EU:n perusoikeuskirja sekä erityisesti sen määräykset omaisuudensuojasta. En ole tunnistanut tältä osin asetuksessa erityisiä ongelmia.

IV. Kysymys asetuksen suhteesta Suomen täysivaltaisuuteen

45. Edellä kuvattu näkemykseni on, että asetusehdotus voidaan antaa liikenteen ja Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustoilla. Näissä oikeusperustoissa määrätään menettelyksi tavallinen lainsäätämisjärjestys, jossa lähtökohtaisesti Euroopan parlamentti hyväksyy asetuksen yksinkertaisella äänten enemmistöllä ja neuvosto SEU 16 artiklan 4 mukaisella määräenemmistöllä. Tultuaan hyväksytyksi ja voimaan asetus on kaikilta osin velvoittava ja suoraan sovellettava.

46. Perustuslakivaliokunta on 24.3.2026 antamassaan valtioneuvoston U-kirjelmää 1/2026 vp koskevassa lausunnossaan katsonut, että kyseinen kirjelmä oli siinä määrin puutteellinen, ettei valiokunta voinut sen perusteella muodostaa perustuslain tulkintakannanottoa valtioneuvoston kannan osalta. Valiokunnan mukaan oikeusperusta vaikutti epäselvältä ja kyseenalaiselta ja valiokunta katsoi hyväksi, että valtioneuvosto edistäisi neuvoston oikeuspalvelun lausunnon hankkimista asiasta.[30] Valiokunnan lausunnossa on vielä muistutettu, että valtioneuvoston tulee kiinnittää vakavaa huomiota lainsäädäntöehdotusten oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamiseen. Samalla on todettu, että EU-sääntelyn oikeusperustan arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu valiokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin, ja että oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin.[31]

47. Nämä esitetyt huomiot U-kirjelmän puutteellisuuksista ovat tärkeitä, jotta kysymys asetuksen oikeusperustasta tulee perusteellisesti käsitellyksi eduskunnassa. Kuten olen edellä todennut, nähdäkseni valtioneuvosto on sittemmin U-jatkokirjelmässä tehnyt perusteellista selkoa oikeusperustaan liittyvistä kysymyksistä. Kirjelmästä ilmenee myös neuvoston oikeuspalvelun näkemys, jonka mukaan asetusehdotus voidaan hyväksyä esitetyillä oikeusperustoilla.

48. Samalla valtioneuvoston U-jatkokirjelmässä on toissijaisesti käsitelty (s. 14–15) kysymystä siitä, onko asetusehdotuksessa kysymys perustuslain 94 §:n 2 momentin tai 95 §:n 2 momentin mukaisesta Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta Euroopan unionille. Pidän tätä kysymyksenasettelua tässä asiassa jokseenkin epätarkoituksenmukaisena.

[29] COM(2025) 847 final, s. 9.
[30] PeVL 13/2026 vp, s. 6.
[31] PeVL 13/2026 vp, s. 6.

49. Yhtäältä jos kyse olisi unionin puolustuspolitiikan alaan kuuluvasta toimesta, mistä ei nähdäkseni edellä selostetusti ole kyse, kysymys olisi tällöin yhä sinänsä unionin toimivaltaan kuuluvasta asiasta, vaikkakin tällöin unionitoimen oikeusperustan ja siitä seuraavan sen hyväksymiseen sovellettavan menettelyn tulisi olla eri.

50. Toisaalta perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaisesti Suomi on Euroopan unionin jäsen. Velvoitteita, joilla on liityntä unioniin, on pidetty lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnankin käytännössä täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina jo ennen unionijäsenyyden kirjaamista perustuslain 1 §:ään.[32] Unionin lainsäädännön osalta täysivaltaisuuskysymys onkin lähtökohtaisesti ratkaistu jo perussopimusten hyväksymisen yhteydessä.[33] Toki unionin lainsäädännölle tulee olla perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti esittää ”selvä ja hyväksyttävä” oikeusperusta perussopimuksissa.[34] Ei-asianmukaisella oikeusperustalla annettu säädös voidaankin katsoa EU-tuomioistuimessa pätemättömäksi.

51. Sikälikin kuin ajateltaisiin, että asetuksen tiettyjen säännösten yhteydessä tulisi arvioida kysymystä perustuslain tarkoittamasta merkittävästä toimivallan siirrosta, kiinnitän huomiota siihen, että esimerkiksi Suomen liittymisessä Natoon ei liittokunnan jäsenyydessä kokonaisuutena katsottu olevan kyse tällaisesta merkittävästä toimivallan siirrosta.[35] Suomen Nato-jäsenyydessä oli kuitenkin nähdäkseni kyse selkeästi merkittävämmästä kysymyksestä kuin ehdotetun asetuksen tuomissa lainsäädäntömuutoksissa, joten tältäkään osin ei nähdäkseni olisi johdonmukaista pitää nyt käsillä olevaa asetusta tällaisena toimivallan siirtona.

52. Lopuksi totean olevan jokseenkin epäselvää, missä menettelyssä mahdollinen kysymys merkittävästä toimivallan siirrosta tulisi tässä asiassa tehokkaasti arvioitavaksi. Ehdotettu asetus on tarkoitus käsitellä unionin tasolla tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja Suomi osallistuu neuvostossa sen hyväksymistä koskevaan menettelyyn. Jos asetus saa riittävän kannatuksen EU:n lainsäädäntöelimissä, se hyväksytään ja se tulee voimaan, mahdollisesti jopa riippumatta Suomen kannasta. Tämä ei tietystikään tarkoita, etteikö asian käsittelyssä olisi tarpeellista käydä vakavaa keskustelua asetuksen oikeusperustasta ja valtioneuvosto voi pyrkiä vaikuttamaan asetuksen sisältöön sen unionikäsittelyssä.

53. Jos Suomi katsoisi asetuksen yhä sen voimaantultua olevan ristiriidassa EU:n perussopimusten kanssa, Suomi voisi jäsenvaltiona nk. privilegioidun kantajan ominaisuudessa nostaa SEUT 263 artiklan mukaisen kumoamiskanteen asetuksen pätevyyden riitauttamiseksi. Näin EU:n perussopimuksissa taataan mahdollisuus saattaa kysymys asetuksen yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa sitovan oikeudellisen arvion kohteeksi.

---

[32] Ks. PeVM 9/2010 vp, s. 10/I.
[33] Ks. PeVL 3/2016 vp, s. 6 (”perustuslain 94 §:n 2 momentti ei ole merkityksellinen arvioitaessa ehdotuksia unionin asetuksiksi”).
[34] Ks. mm. PeVL 13/2026 vp, s. 7.
[35] PeVL 80/2022 vp, kappale 43.

V. Johtopäätökset

54. Edellä lausutun perusteella esitän johtopäätöksinä valtioneuvoston U-jatkokirjelmästä seuraavaa:

- Komission ehdottaman asetuksen, sellaisena kuin se on selostettu U-jatkokirjelmässä nykyisen kompromissiehdotuksen perusteella, antamiselle esitetyillä oikeusperustoilla eli SEUT 91 artiklan ja 100 artiklan 2 kohdan, sekä mahdollisesti myös SEUT 170–172 artiklan, nojalla, ei ole estettä.

- Asetuksen antamisessa on huomioitava EU:n perusoikeuskirja sekä erityisesti sen määräykset omaisuudensuojasta. Asetusehdotus ei vaikuta tältä osin ongelmalliselta.

- Asetusehdotuksessa ei ole kyse perustuslain 94 §:n 2 momentin tai 95 §:n 2 momentin mukaisesta Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta. Jos asetuksen katsotaan olevan sen voimaantulon jälkeen EU:n perussopimusten vastainen, Suomi voi halutessaan riitauttaa asetuksen pätevyyden EU-tuomioistuimessa.

Kunnioittavasti, Espoossa 18.5.2026,

Pekka Pohjankoski

OTT, VT, LL.M. (Harvard), Esq. (N.Y.)
Oikeustieteen tutkijatohtori, Turun yliopisto