Veli-Pekka Viljanen

Valtioneuvoston kirjelmä U 1/2026 vp komission sotilaallisen liikkuvuuden tiedonannosta sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehyksen perustamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 27.2.2026

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua tarkastelemaan erityisesti kirjelmässä käsiteltävän asetusehdotuksen 4–6 ja 20 artiklaa sekä valtioneuvoston kantaa näiden artiklojen osalta perustuslain 1 §:n kannalta.

Ehdotuksen 4–6 artiklat käsittelevät sotilaallisten kuljetusten maahantuloa ja maassaoloa koskevia pysyviä ja tilapäisiä lupia. Kyse olisi Suomessa kansallisesti aluevalvontalaissa (755/2000) säädetyistä vieraan valtion sotilashenkilön, sotilasajoneuvon, sota-aluksen, sotilasilma-aluksen ja muun valtionaluksen ja valtionilma-aluksen maahantuloon ja maassaoloon vaadittavista lupamenettelyistä. Kyseisissä artikloissa on kyse yhtenäisen lupamenettelyn perustamisesta. Artiklat eivät velvoita jäsenvaltioita hyväksymään näitä koskevia lupia. Lupien myöntäminen jäisi aina jokaisen jäsenvaltion omaan harkintaan, mutta asetuksella asetettaisiin jo myönnettyjen lupien peruuttamiselle tai muuttamiselle tietyt edellytykset. Ehdotuksen 20 artikla sisältää poikkeussäännökset EMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan valtioneuvosto selvittää jatkokäsittelyn aikana, onko unionilla toimivaltaa säätää sotilaallisten kuljetusten yhdenmukaisista lupamenettelyistä. Edellä esitettyjen artiklojen osalta valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että ehdotuksen perustuslainmukaisuutta on arvioitava tarkemmin ainakin Suomen täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n kannalta (s. 12).

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Saman pykälän 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Lisäksi todetaan, että Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Perustuslakivaliokunta on painottanut perustuslain esitöiden tavoin (HE 1/1998 vp, s. 71—72), että valtion täysivaltaisuus ei nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Samoin Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tulkittaessa säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Perustuslakivaliokunta on viitannut siihen, että esimerkiksi Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (ks. esim. PeVL 80/2022 vp, kappale 30).

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin (HE 1/1998 vp, s. 71).

Euroopan unionin jäsenyydellä on erityismerkitys täysivaltaisuuden tulkinnassa. Perustuslain esitöissä korostettiin, että säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta on nykyisin tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72). Tämän seikan merkitystä on vahvistanut Euroopan unionin jäsenyyden nimenomainen kirjaaminen perustuslain 1 §:ään (1112/2011).

Asetusehdotuksen oikeusperustana esitetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) liikennepolitiikkaa koskeva 91 artikla sekä meri- ja lentoliikennettä koskeva 100 artikla (ks. U-kirjelmä, s. 9). Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan oikeusperusta on asianmukainen (s. 10), joskin U-kirjelmän mukaan valtioneuvosto selvittää jatkokäsittelyn aikana, onko unionilla toimivaltaa säätää sotilaallisten kuljetusten

yhdenmukaisesta lupamenettelystä (s. 12). Ehdotettu asetus olisi kaikilta osin velvoittava, ja sitä sovellettaisiin sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa (s. 11).

Yleisenä lähtökohtana EU-asetusten antamisen osalta voidaan pitää sitä, ettei kysymys valtion täysivaltaisuudesta sellaisenaan enää aktualisoidu niiden käsittelyn yhteydessä – edellyttäen, että asetusten antaminen perustuu asianmukaisella tavalla EU:n perussopimuksiin. Täysivaltaisuuskysymys on tältä osin nimittäin ratkaistu jo perussopimusten hyväksymisen yhteydessä. Kyse ei siinä tapauksessa ole uusien toimivaltuuksien antamisesta Euroopan unionille, vaan unioni asetuksen hyväksyessään käyttää sille EU:n perussopimuksilla annettua toimivaltaa. Valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä kysymys ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussääntelyyn voisi nousta erityisen tarkastelun kohteeksi lähinnä nsilloin, jos sääntelylle esitetty oikeusperusta ei olisi asianmukainen ja riittävä.

Sisällöllisesti on myös aiheellista todeta, että asetusehdotuksen 6–8 artikla ja 20 artikla koskevat sotilaallisia kuljetuksia koskevan yhtenäisen lupamenettelyn perustamista. Artiklat eivät velvoittaisi jäsenvaltioita hyväksymään lupia eli lupien myöntäminen jäisi jäsenvaltion omaan harkintaan. Asetuksella asetettaisiin kuitenkin rajoituksia jo myönnettyjen lupien peruuttamiselle tai muuttamiselle (ks. U-kirjelmä, s. 4). Sääntelyn kohdistuminen ehdotetulla tavalla lupamenettelyn perustamiseen ei puutu ylipäätään perustavalla tavalla Suomen täysivaltaisuuteen.

Edellä olevin perustein katson, että asetusehdotuksen 6–8 artikla ja 20 artikla eivät ole ongelmallisia perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussääntelyn näkökulmasta.