*Tuomas Ojanen*
3.3.2026

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**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**

*Asetusehdotus*

1. U-kirjelmässä käsitellään komission sotilaallisen liikkuvuuden tiedonantoa sekä komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja toimenpidekehyksen perustamisesta.
2. Asetusehdotuksen 1 artiklan mukaisesti asetusehdotus määrää yhtenäisestä kehyksestä rajat ylittävän sotilasliikenteen lupamenettelyille, toimenpiteille sekä ulkorajojen tullimuodollisuuksien yksinkertaistamiselle keskeytyksettömän sotilasliikenteen varmistamiseksi. Lisäksi asetusehdotus sisältää ehdotuksia toimenpiteistä, jotka helpottaisivat sotilaallisia kuljetuksia poikkeustilanteissa, kaksikäyttöinfrastruktuurin kaksoiskäyttöisyyden parantamista ja suojaamista, sekä toimenpiteistä kuljetuskyvykkyyksien jakamiseksi sekä olemassa olevien kuljetuskykyjen näkyvyyden lisäämiseksi sotilaskuljetuksia varten. Samalla tavoitteena on minimoida ja lieventää sotilasliikenteen vaikutuksia muulle liikenteelle.

*Valtoneuvoston kirjelmän ja asetusehdotuksen arviointia*

3. Asetusehdotuksen yleisistä tavoitteista ei ole perustuslain kannalta huomauttamista.
4. Asetusehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) liikennepolitiikkaa koskeva 91 artiklaan sekä meri- ja lentoliikennettä koskeva 100 artiklan 2 kohtaan, jotka kirjelmän mukaan antavat unionin lainsäätäjälle laajan harkintavallan sekä kansainvälistä että unionin sisäistä liikennettä koskevien aiheellisten säännösten antamiseen.
5. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan asetusehdotuksen oikeusperusta on "alustavan arvion mukaan" asianmukainen. Kirjelmässä kuitenkin katsotaan, että asetusehdotuksen "4–6 ja 20 artikloissa tarkoitettujen sotilaallisten kuljetusten yhdenmukaisten lupamenettelyjen eli Suomessa aluevalvontalaissa (755/2000) säädettyjen vieraan valtion asevoimien maahanpääsyä ja maassaoloa koskevien lupamenettelyjen osalta valtioneuvosto jatkoselvittää, voidaanko asian katsoa kuuluvan unionin toimivaltaan." Nähdäkseni tähän on syytä yhtyä, ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi siten osaltaan perusteltua huomauttaa em. jatkoselvittämisen tarpeesta.
6. SEUT 288 artiklan toisen kohdan mukaan asetukset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä sovelletaan sellaisinaan jäsenvaltioissa. Tällä tarkoitetaan

asetusten kykyä tulla sellaisenaan voimassa olevaksi ja soveltamiskelpoiseksi oikeudeksi kaikkialla unionissa ilman mitään erillisiä jäsenvaltioiden voimaansaattamis- tai täytäntöönpanotoimia.[1] Kansallista sääntelyä ei edes saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon, koska kansallinen sääntely voi heikentää tai poistaa asetusten välitöntä sovellettavuutta.[2]

7. Komissio perustelee asetuksen valintaa sillä, että pelkästään asetuksen kautta voidaan saavuttaa yhdenmukainen ja sitova toimeenpano sotilaallisten kuljetusten sujuvoittamiseksi. - Nähdäkseni voidaan yhtyä siihen valtioneuvoston kirjelmän toteamukseen, että asetuksen valitseminen direktiivin sijasta "mahdollistaa myös välittömämmän toimeenpanon, puolustuksen valkoisessa kirjassa mainittujen sotilaallisen liikkuvuuden tavoitteiden saavuttamiseksi." Juuri edellä selostetuista, SEUT 288.2 artiklaan perustuvien asetusten oikeudellisten ominaispiirteiden takia asetus mahdollistaa direktiiviä tehokkaammin asetusehdotuksen 1 artiklasta ilmenevien tavoitteiden saavuttamisen.
8. SEU 5.1 artiklan mukaan unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Valtioneuvoston kirjelmässä pidetään asetusehdotusta SEU 5.1 artiklan toissijaisuusperiaatteen mukaisena, mutta siinä esitetään sikäli suhteellisuusperiaatteeseen liittyviä varaumia, että valtioneuvosto "arvioi periaatteen toteutumista suhteessa ehdotuksen lukuisiin yksityiskohtiin vielä tarkemmin jatkokäsittelyn aikana". - Myös tältä osin valtioneuvoston kirjelmässä esitettyyn voidaan yhtyä.
9. Valtioneuvoston kirjelmän jaksossa 6 on tarkasteltu asetusehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin kokonaisuudessaan seuraavasti:

> "Kuten edellä kohdassa 4 todetaan, ehdotuksen 4–6 ja 20 artikloissa on kyse Suomessa aluevalvontalain (755/2000) mukaisista vieraan valtion asevoimien maahanpääsyä ja maassaoloa koskevista lupamenettelyistä. Valtioneuvosto selvittää jatkokäsittelyn aikana, onko unionilla toimivaltaa säätää sotilaallisten kuljetusten yhdenmukaisista lupamenettelyistä.
>
> Jatkokäsittelyssä ehdotuksen perustuslainmukaisuutta tulee näin ollen arvioida vielä tarkemmin ainakin Suomen täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n sekä omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n kannalta. Perustuslain kannalta keskeisiä ovat ainakin 4-6 ja 20 artikloiden mukaiset lupamenettelyt, 21 artiklan mukainen etuoikeutettu pääsy ja 38 artiklan mukainen väliaikaisen hallinnan tai käyttöoikeuden perustaminen."

---

1 Asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, EU:C:1973:101,10 kohta. Ks. myös esim. yhdistetyt asiat C-4/10 ja C-27/10, *Bureau national interprofessionnel du Cognac*, tuomio 14.7.2011, Kok., s. I-6131, 66 kohta.

2 Ks. mm. asia asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, EU:C:1973:101.

10. Tarvetta selvittää unionin toimivaltaa säätää sotilaallisten kuljetusten yhdenmukaisista lupamenettelyistä, samoin kuin tarvetta arvioita tarkemmin "ainakin Suomen täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n sekä omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n kannalta", on nähdäkseni syytä korostaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa asiasta.
11. Samalla on kuitenkin todettava valtioneuvoston kirjelmästä, että se ei tarjoa nimenomaan valtioneuvosten kantojen ja yleensä asetusehdotuksen valtiosääntöarviolle riittävää pohjaa.
12. Valtioneuvoston kirjelmän edellä siteerattu jakso asetusehdotuksen perustuslaki- sekä perus- ja ihmisoikeuskytkennöistä on valitettavan niukka etenkin siihen nähden, että asetusehdotuksessa on ainakin jossain määrin samankaltaista sotilaallisten kuljetusten maahantuloon ja maassaoloon liittyvää sääntelyainesta ja niihin liittyviä perustuslakinäkökohtia kuin on ollut esimerkiksi verraten hiljattain käsitellyissä ns. Nato SOFA- (PeVL 2/2024 vp) ja ns. DCA-sopimuksissa (PeVL 28/2024 vp), joihin liittyvät perustuslakivaliokunnan lausunnot olisivat antaneet osaltaan valtiosääntöisiä aineksia ja lähtökohtia valtioneuvostolle tehdä nyt tehtyä täyteläisemmin selkoa asetusehdotuksen perustuslakikytkennöistä. Tosin on korostettava sitä, että nyt on kysymys unionin asetusehdotusta, jota ei arvioida lainkaan perustuslain 94 ja 95 §:n kannalta, ja joka ei mielestäni ole läheskään niin merkityksellinen perustuslain ja kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta kuin varsinkin ns. DCA-sopimus on.
13. Se, että asetusehdotuksen valmistelu edelleen jatkuu EU:n toimielimissä ja tammikuusta 2026 alkaen nyt neuvoston puheenjohtajamaan Kyproksen johdolla, ja että valtioneuvosto voi myös siten myöhemmin tarkentaa tarvittaessa kantojaan neuvottelujen edetessä, ei poista tarvetta asianmukaisesti käsitellä asetusehdotukseen liittyviä perustuslakikysymyksiä valtioneuvoston kirjelmässä. Tässä yhteydessä on korostettava sitä, että perustuslaki ja kv. ihmisoikeussopimukset määrittävät valtioneuvoston kantoja EU-säädösehdotuksiin, ja että valtioneuvoston kirjelmän tarjoama selvitys kulloisenkin EU-säädösehdotuksen perustuslakikytkennöistä sekä vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin on lähtökohtana valtioneuvoston kantojen valtiosääntöiselle arvioinnille myös perustuslakivaliokunnassa.
14. Kaiken kaikkiaan valtioneuvoston kirjelmä on perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä säädetyn valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta puutteellinen, eikä se anna riittäviä aineksia sellaisille perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asiassa (vrt. myös esim. PeVL 6/2020 vp ja PeVL 4/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä kiinnittää valtioneuvoston huomiota tarpeeseen tehdä selkoa EU-säädösehdotuksista perustuslain (ja Suomea velvoittavien kv. ihmisoikeussopimusten) kannalta.
15. Sinänsä on alustavasti arvioitavissa muun muassa sotilaallisten kuljetusten maahantuloa ja maassaoloa koskevia pysyviä- ja tilapäisiä luvituksia koskevista asetusehdotuksen 4-6 artikloista, etteivät ne muodostu ongelmallisiksi perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta. Kyseiset artiklat eivät kuitenkaan velvoita jäsenvaltioita hyväksymään näitä koskevia

lupia, vaan lupien myöntäminen jäisi aina jokaisen jäsenvaltion omaan harkintaan. Asetuksella asetettaisiin kuitenkin jo myönnettyjen lupien peruuttamiselle tai muuttamiselle tietyt edellytykset.

16. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta arvioida näiden ja muitakin kirjelmässä mainittuja artiklojen suhdetta perustuslakiin jatkokäsittelyssä ja siihen liittyvissä valtioneuvoston jatkokirjelmissä.