Ulkoministeriö
Utrikesministeriet
OIK-20, POL-10

VN/7322/2026
VN/7322/2026-UM-1

3.3.2026

Eduskunnan Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission sotilaallisen liikkuvuuden tiedonannosta sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja toimenpidekehyksen perustamisesta (U 1/2026 vp); ulkoministeriön asiantuntijalausunto eduskunnan suurelle valiokunnalle

Komissio julkaisi 19.11.2025 tiedonannon sotilaallisesta liikkuvuudesta (JOIN(2025) 846 final), ja antoi samalla ehdotuksen (COM(2025) 847 final) Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehyksen perustamisesta. Sotilaallista liikkuvuutta koskevan tiedonannon sekä asetusehdotuksen (yhdessä: sotilaallisen liikkuvuuden paketti) taustalla on vuoden 2022 strategisessa kompassissa sekä keväällä 2025 julkaistussa EU:n puolustuksen valkoisessa kirjassa käyty keskustelu strategisista tavoitteista sotilaalliselle liikkuvuudelle. Valkoisessa kirjassa ja lokakuussa julkaistussa puolustusvalmiuden tiekartassa määritellään sotilaallinen liikkuvuus keskeisenä prioriteettina Euroopan puolustuksen vahvistamiseksi.

Asetusehdotuksella pyritään poistamaan sotilaallisen liikkuvuuden esteitä. Tavoitteena on EU:n laajuinen sotilaallisen liikkuvuuden alue vuoden 2027 loppuun mennessä, joka olisi ensimmäinen askel kohti ”sotilaallista Schengen-aluetta” niin lainsäädännön, infrastruktuurin kuin sotilaallisen liikkuvuuden kyvykkyyksienkin osalta. Ulkoministeriö pitää asetusehdotuksen tavoitteita kannatettavina ja tärkeinä. Sotilaallisen liikkuvuuden edistäminen vahvistaa Suomen puolustuskykyä, Euroopan turvallisuutta ja puolustusta sekä Naton yhteistä pelotetta ja puolustusta. Ehdotus tukee EU:n ja Naton välisen yhteistyön syventämistä sotilaallisen liikkuvuuden kehittämisessä.

Asetusehdotuksessa edellä mainittuihin tavoitteisiin pyritään säätämällä erityisesti a) yhtenäisestä kehyksestä rajat ylittävien sotilasalan kuljetusten lupamenettelyille ja toimenpiteille, joilla varmistetaan keskeytymättömät ja turvalliset sotilasalan kuljetukset, mukaan lukien toimenpiteet, joilla yksinkertaistetaan tällaisiin kuljetuksiin unionin ulkorajoilla sovellettavia tullimuodollisuuksia; b) tehokkaista, koordinoiduista ja vaikuttavista toimenpiteistä sotilasalan kuljetusten helpottamiseksi tilapäisissä, poikkeuksellisissa ja kiireellisissä tilanteissa (Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostettujen vastatoimien

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	S-posti, internet E-post, internet E-mail, internet
Ulkoministeriö PL 176 00023 Valtioneuvosto	Ulkoministeriö Laivastokuja 3 00160 Helsinki	+358 2 951 6001	+358 9 629 840	kirjaamo.um@gov.fi www.um.fi

järjestelmä eli ns. EMERS-järjestelmä) ; c) säännöistä, joilla kaksikäyttöisestä liikenneinfrastruktuurista tehdään kaksikäyttötarkoituksiin soveltuvaa ja joilla suojellaan strategista kaksikäyttöinfrastruktuuria ja parannetaan sen häiriönsietokykyä kaikkien vaarojen ja uhkien edessä; d) toimenpiteistä unionin ja jäsenvaltioiden kuljetus- ja logistiikkasuorituskykyjen jakamiseksi ja yhdistämiseksi sekä sotilasalan kuljetusten nykyisten kuljetussuorituskykyjen näkyvyyden lisäämiseksi.

Ulkoministeriö keskittyy lausunnossaan asetusehdotukseen sisältyviin rajat ylittävien sotilasalan kuljetusten lupamenettelyihin ja Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostettujen vastatoimien järjestelmään eli ns. EMERS-järjestelmään liittyviin täysivaltaisuus kysymyksiin sekä kysymyksen asetusehdotuksen asianmukaisesta oikeusperustasta.

Ehdotuksen 4.–6. artiklat käsittelevät sotilaallisten kuljetusten maahantuloa ja maassaoloa koskevia pysyviä- ja tilapäisiä luvituksia. 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. Ehdotuksen 4–6 artikloissa on kyse yhtenäisen lupamenettelyn perustamisesta. Kyseiset 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. Pysyvän luvan voimassaolon voisi keskeyttää tai peruuttaa ainoastaan ylivoimaisen esteen sattuessa tai jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, ja sen on esitettävä perustelut. Tilapäisen luvan voisi peruuttaa ainoastaan ylivoimaisen esteen sattuessa tai jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka.

Asetusehdotuksen toisessa jaksossa ehdotetaan perustettavaksi Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostettu vastejärjestelmä (EMERS). EMERS on tarkoitettu aktivoitavaksi poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa sotilaallisen liikkuvuuden tarve ylittää liikennöintiverkon kapasiteetin ja tavanomaiset sotilaallisten kuljetusten menettelyt eivät riitä tarpeiden kattamiseksi. EMERSin aktivointi tapahtuisi komission ehdotuksesta neuvoston määräenemmistöllä hyväksyttävällä täytäntöönpanopäätöksellä. Komissio tekisi ehdotuksensa joko omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä. Päätös aktivoinnista olisi tehtävä 48 tunnin kuluessa ehdotuksen vastaanottamisesta. EMERS voitaisi ottaa käyttöön enintään 12 kuukauden ajaksi, ja sen voimassaoloa voitaisi jatkaa, jos tilanne sitä edellyttäisi. Asetusehdotuksen 20 artiklassa säädettäisiin sotilasalan kuljetuksista ilmoittamisesta EMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna. Artiklan mukaan poiketen siitä, mitä 5 ja 6 artiklassa säädetään pysyvistä ja tilapäisistä sotilasalan kuljetuksia koskevista luvista, EMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna vastaanottavien jäsenvaltioiden katsotaan hyväksyneen sotilasalan kuljetuksia koskevia lupia koskevat pyynnöt. Asetusehdotuksen perusteella on epäselvää, onko valtiolla EMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna mahdollisuutta peruuttaa näitä lupia.

Ulkoministeriö on tunnistanut, että edellä mainittuihin maahantulolupia koskeviin säännöksiin liittyy Suomen täysivaltaisuuteen liittyviä kysymyksiä siltä osin kuin on kyse Suomen mahdollisuudesta peruuttaa tai keskeyttää myöntämänsä maahantuloluvat ja mahdollisuuteen päättää maahantulolupien myöntämisestä, kun EMERS-järjestelmä on aktivoitu. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt vastaavantyyppisiä kysymyksiä esimerkiksi arvioidessaan puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen asianmukaista käsittelyjärjestystä (SopS 69 ja 70/2024; HE 58/2024 vp – PeVL 28/2024 vp).

Kysymys täysivaltaisuudesta kytkeytyy kysymykseen asetusehdotuksen asianmukaisesta oikeusperustasta. Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) liikennepolitiikkaa koskevaan 91 artiklaan sekä meri- ja lentoliikennettä koskevaan 100 artiklan 2 kohtaan. 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 on katsonut tarpeelliseksi jatkoselvittää, voidaanko asian katsoa kuuluvan unionin toimivaltaan. Asetusehdotuksen muilta osin valtioneuvosto tutkii vielä ehdotuksen yksityiskohtia, mutta on alustavan arvion mukaan katsonut, että oikeusperusta olisi asianmukainen.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt täysivaltaisuuskysymysten ja oikeusperustakysymysten merkitystä EU-sääntelyn yhteydessä esimerkiksi lausunnossaan valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä (PeVL 3/2016 vp— U 2/2016 vp).

Ulkoministeriö pitää asetuksen tavoitteita Suomen kannalta erityisen tärkeinä ja pitää kannatettavana, että EU:ssa edistetään toimia, joilla mahdollistetaan ja nopeutetaan sotilashenkilöstön, materiaalin ja varusteiden kuljetusta EU:n ja Naton alueella erityisesti kriisitilanteissa. Ulkoministeriö katsoo kuitenkin asetusehdotuksen käsittelyn ollessa vielä hyvin alkuvaiheessa, että jatkovalmistelussa tulee selvittää tarkemmin kysymystä unionin toimivallasta säätää sotilaallisten kuljetusten yhdenmukaistetuista lupamenettelyistä ja siihen liittyviä täysivaltaisuuskysymyksiä sekä näiden kysymysten vaikutuksia Suomen mahdollisuuteen jatkossa sopia puolustusyhteistyöstä sopimuksin, jotka voisivat sisältää myös maahantuloon liittyviä kysymyksiä.

Tiedoksi UMI, VSI, OIK-01, OIK-02, OIK-20, POL-01, POL-02, POL-10, EUY-00