Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Lausunto

2.3.2026

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö/Heini Ryynänen
Puolustusyhteistyöyksikkö/Eemeli Heikkilä

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

U 1/2026 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission sotilaallisen liikkuvuuden tiedonannosta sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehyksen perustamisesta

Suuri valiokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta U-kirjelmästä. U-kirjelmä on valmisteltu puolustusministeriöstä yhteistyössä toimivaltaisten ministeriöiden kanssa ja yhteensovitettu valtioneuvostossa. Puolustusjaoston laajan kokoonpanon näkemyksiä on kuultu osana kirjelmän valmistelua. Lisäksi kirjelmää on käsitelty puolustusjaoston ja liikennejaoston suppean kokoonpanon kirjallisessa menettelyssä, sekä EU-ministerivaliokunnassa 22. tammikuuta 2026.

Ehdotuksen tavoitteista

Asetusehdotus (COM(2025) 847 final) perustuu EU:n puolustusta koskevissa aloitteissa mainittuihin strategisiin tavoitteisiin sotilaallisen liikkuvuuden kehittämisestä. Sotilaallinen liikkuvuus on määritelty keskeisenä puolustusvalmiuden ja pelotteen mahdollistajana, ja täten selkeänä prioriteettina Euroopan puolustuksen vahvistamiseksi. Tämän myötä asetusehdotuksenkin tavoitteena on luoda harmonisoitu EU-tason toimenpidekehys, jolla helpotettaisiin ja nopeutettaisiin sotilashenkilöstön ja materiaalin kuljetusta EU:n alueella muun muassa lupamenettelyjä yksinkertaistamalla. Ehdotus pyrkii myös parantamaan liikenneinfrastruktuurin kaksikäyttöisyyttä, varmistamaan sotilaallisista kuljetuksista vastaavien toimijoiden käyttöoikeus ja pääsy kuljetuskykyihin, sekä vahvistamaan jäsenvaltioiden keinoja suojata strategista infrastruktuuriaan sitä koskevilta uhkilta. Puolustusministeriö yhtyy sotilaallisen liikkuvuuden paketin yhteydessä annetun tiedonannon arvioon sotilaallisesta liikkuvuudesta keskeisenä puolustusvalmiuden kehittämisen työlinjana. Sotilaallinen liikkuvuus on tärkeä pelotteen ja puolustuksen mahdollistaja myös Natossa, jota tulee vahvistaa infrastruktuuria ja kaksikäyttökyvykkyyksiä kehittämällä, sekä sääntelyä yksinkertaistamalla. Tämän myötä puolustusministeriö suhtautuu myönteisesti sotilaallisen liikkuvuuden asetusehdotuksen tavoitteisiin sotilaallisen liikkuvuuden esteiden poistamisesta.

Puolustusministeriön näkökulmasta on tärkeää, että Suomen välittömässä läheisyydessä olevien yhteyksien lisäksi Euroopassa mahdollistetaan sujuva sotilaallinen liikkuvuus muun muassa Länsi- ja Keski-Euroopassa. Tämä vahvistaa Euroopan puolustusvalmiutta, mahdollistaa Naton pelotetta ja puolustusta ja sitä kautta vahvistaa myös

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Suomen turvallisuutta. Valtioneuvoston kannan mukaisesti on tärkeää, että EU:ssa edistetään toimia, joilla mahdollistetaan ja nopeutetaan sotilashenkilöstön, materiaalin ja varusteiden kuljetusta Euroopan unionin sekä Naton alueella erityisesti kriisitilanteissa. Toisaalta taas asetusehdotus ei ota riittävällä tavalla huomioon esimerkiksi kansallista turvallisuutta koskevia herkkyyksiä kaksoiskäyttöinfrastruktuurin ja ajoneuvorekisterien tiedonjakoa koskevissa kirjauksissa ja niitä tulisi tältä osin tarkentaa.

Oikeusperustasta

Asetusehdotuksen kannatettavista tavoitteista huolimatta puolustusministeriö nostaa kuitenkin esiin asetusehdotuksen oikeusperustaan liittyvät epävarmuudet.

Komissio on perustanut sotilaallisen liikkuvuuden asetusehdotuksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) liikennepolitiikkaa koskevaan 91 artiklaan sekä meri- ja lentoliikennettä koskevaan 100 artiklan 2 kohtaan. Komission perusteluiden mukaan jäsenvaltioiden asevoimat ovat vahvasti riippuvaisia kaksikäyttöisestä liikenneinfrastruktuurista ja kaksikäyttölaitteista sotilasalan kuljetusoperaatioidensa suorittamisessa ja tunnustamalla tämä kaksikäyttöulottuvuus voitaisiin komission mukaan toimia yhteisen liikennepolitiikan puitteissa ja kehittää sitä siten, että se tukee sotilasalan kuljetusten erityistarpeita.

Komission muistiossa todetulla tapaa käsiteltävänä oleva ehdotus asetukseksi on uusi toimintapoliittinen aloite. Sotilasalan henkilöstön ja tavaroiden rajat ylittävistä sotilasalan kuljetuksista ei ole vielä annettu lainsäädäntöä EU:n tasolla.

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. Ottaen huomioon, että asetusehdotus on EU:lle uusi toimintapoliittinen aloite ja että se koskisi yleisesti katsoen puolustusta ja tietyiltä osin myös Suomen aluevalvontaa, Puolustusministeriö katsoo, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi selvittää mikä asetusehdotuksen suhde on Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (YUTP) sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan. Kyseisen kohdan mukaan unioni 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.

Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Mikäli pystytään osoittamaan, että EU:lla on asianmukainen toimivalta säätää jäsenvaltioiden aluevalvonnan järjestämisestä, ei asetusehdotuksessa puolustusministeriön käsityksen mukaan olisi kysymys perustuslain 94 ja 95 §:ssä tarkoitetusta toimivallan siirrosta ja uudesta täysivaltaisuuden rajoituksesta. Tätä taustaa vasten puolustusministeriö pitää oikeusperustan perusteellista selvittämistä tärkeänä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö/Heini Ryynänen
Puolustusyhteistyöyksikkö/Eemeli Heikkilä

Suhteesta perustuslakiin

Täysivaltaisuus

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

Valtion täysivaltaisuuteen kuuluu sen alueellinen koskemattomuus, jota valvotaan Suomessa muun muassa vieraan valtion asevoimien maahantulon ja maassaolon luvanvaraisuudella. Asetusehdotuksella esitetään luotavaksi unionin laajuiset yhdenmukaiset menettelyt ja säännöt sotilasalan kuljetuksia koskeville luville. Artikloissa tarkoitetuissa lupamenettelyissä on käytännössä kyse Suomessa aluevalvontalaissa (755/2000) säädetystä vieraan valtion asevoimien maahanpääsyä ja maassaoloa koskevasta lupamenettelystä.

Asetusehdotuksen artikloissa 4-6 esitetään säädettäväksi sotilasalan kuljetuksia koskevista pysyvistä ja tilapäisistä luvista. Jäsenvaltion myöntämät pysyvät luvat olisivat voimassa toistaiseksi luvassa määriteltyjen sotilasalan kuljetusoperaatioiden osalta, kattaen kuitenkin vähintään asetusehdotuksen liitteessä I esitetyt sotilasalan kuljetusoperaatioiden tyypit. Asetusehdotuksella siirrettäisiin komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä, joilla muutettaisiin liitettä I sotilasalan kuljetuksia koskevien pysyvien lupien kattamien sotilasalan kuljetusoperaatioiden tyyppien luettelon päivittämiseksi. Tilapäiset luvat olisivat puolestaan voimassa vain yhtä tai useampaa sellaista sotilasalan kuljetusoperaatiota varten, joita ei katettaisi pysyvillä luvilla.

Asetusehdotuksen 17 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi muun muassa yhtenäisten lupamenettelyjen soveltamisesta Naton jäsenvaltioihin. Mikäli kyse olisi sotilasalan kuljetuksista Naton puitteissa yhteisesti sovittujen operaatioiden ja harjoitusten yhteydessä sekä Naton jäsenten välillä monen- ja kahdenvälisellä tasolla sovittujen operaatioiden ja harjoitusten yhteydessä, Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolina olevien jäsenvaltioiden olisi kohdeltava muita Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolia samoin kuin pyynnön esittäneitä jäsenvaltioita. Yhdenmukaisia lupamenettelyjä sovellettaisiin siis käytännössä EU:n jäsenvaltioiden lisäksi lähtökohtaisesti myös Naton jäsenvaltioihin.

Asetusehdotuksessa sotilasalan kuljetuksia koskevien pysyvien ja tilapäisten lupien voimassaolon keskeyttämiselle ja lupien peruuttamiselle on asetettu edellytyksiä. Myönnetyn luvan voimassaolon keskeyttäminen tai peruuttaminen olisi asetusehdotuksen mukaan mahdollista ainoastaan ylivoimaisen esteen sattuessa tai jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuisi vakava uhka. Keskeytykset ja peruutukset olisi perusteltava. Lisäksi lupien muuttaminen olisi asetuksen mukaan mahdollista ainoastaan ”asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa”.

Jäljempänä asetusehdotuksessa esitetään säädettäväksi poikkeuksista lupamenettelyihin Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostettujen vastatoimien järjestelmän (EMERS-järjestelmän) ollessa aktivoituna. EMERS-järjestelmä käsittää joukon tilapäisiä ja poikkeuksellisia unionin laajuisia toimenpiteitä, joilla epätavallisissa olosuhteissa varmistettaisiin oikea-aikaiset ja keskeytymättömät sotilasalan kuljetukset kaikkialla unionissa ja minimoitaisiin samalla siviilikuljetusten häiriöt. Näihin tilapäisiin toimenpiteisiin kuuluisi myös lupapyyntöjen automaattinen hyväksyntä. Asetusehdotuksen 20 artiklan mukaan EMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna vastaanottavien jäsenvaltioiden

katsottaisiin hyväksyneen sotilasalan kuljetuksia koskevat lupapyynnöt. Tämä tarkoittasi, että maahantuloa ei päätettäisi tapauskohtaisen arvion perusteella, vaan tehdyt pyynnöt katsottaisiin automaattisesti hyväksytyiksi.

Asetusehdotuksen mukaisesti EMERS-järjestelmä olisi voimassa koko unionin alueella, vaikka järjestelmän aktivoinnin edellytykset täyttyisivät vain osassa unionia. Käytännössä voisi siis olla niin, että esimerkiksi Etelä-Eurooppaa kohtaisi tapahtuma, jonka vuoksi järjestelmä olisi tarve aktivoida ja sen seurauksena lupa maahantuloon myös Suomeen olisi myönnettävä automaattisesti.

Asetusehdotuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaan EMERS-järjestelmä voitaisiin aktivoida, jos olisi olemassa tai odotettavissa tarve huomattavasti suuremmille sotilasalan kuljetusten määrille, suoritustiheydelle tai nopeudelle unionissa tai sen osassa ja voimassa olevat sotilasalan kuljetuksia ja liikenneverkon kapasiteettia koskevat säännöt eivät mahdollistaisi kyseisen tarpeen täyttämistä tai eivät riittäisi siihen. Tällainen sotilasalan kuljetusten lisääntynyt tarve voisi asetusehdotuksen johdannon mukaan johtua muun muassa unionin turvallisuusympäristön heikkenemisestä tai luonnonkatastrofeista tai ihmisen aiheuttamista kriiseistä, jotka edellyttäisivät asevoimien väliintuloa ja jotka vaikuttaisivat koko unioniin tai sen osaan, taikka kolmansissa maissa esiintyvistä uhkista. Käytännössä asetusehdotuksen 19 artiklan 1 kohdan sanamuodot EMERS-järjestelmän aktivoinnin edellytyksistä voidaan katsoa antavan komissiolle suhteellisen paljon harkintavaltaa aktivointiehdotuksen tekemiseen.

Asetusehdotuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto päättäisi EMERS-järjestelmän aktivoinnista komission ehdotuksesta. Mikäli komissio katsoisi edellytykset EMERS-järjestelmän aktivoinnille täyttyvän, tai vähintään yhden jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä, toimittaisi komissio neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanosäädökseksi EMERS-järjestelmän aktivoimisesta. Neuvosto tekisi päätöksen täytäntöönpanosäädöksen hyväksymisestä määräenemmistöllä. Suomella olisi siis mahdollisuus osallistua järjestelmän aktivointia koskevaan päätöksentekoon, mutta Suomi ei voisi yksin estää päätöksentekoa toisin kuin esimerkiksi Pohjois-Atlantin neuvostossa, jossa päätöksenteko perustuu konsensukseen. Tämä tarkoittaisi sitä, että EMERS-järjestelmä ja siten myös Suomen alueelle tuloa koskevien maahantulolupien automaattinen hyväksyntä voisivat tulla voimaan, vaikka Suomi äänestäisi neuvostossa järjestelmän aktivointia vastaan.

Aktivointia koskevassa täytäntöönpanosäädöksessä neuvoston olisi täsmennettävä, mitkä EMERS-järjestelmää koskevan jakson 2 säännökset Naton jäsenvaltioina olevien EU-jäsenvaltioiden olisi ulotettava koskemaan sellaisten Naton jäsenvaltioiden sotilasalan kuljetuksia, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltioita. Vieraan valtion asevoimien maahantuloa ja maassaoloa koskevien lupapyyntöjen automaattinen hyväksyntä voitaisiin siis neuvoston päätöksellä laajentaa koskemaan myös Naton jäsenvaltioita. Lisäksi täytäntöönpanosäädöksessä määriteltäisiin EMERS-järjestelmän voimassaolon kesto, joka voisi olla enintään 12 kuukautta. Neuvosto voisi komission ehdotuksesta päättää EMERS-järjestelyn voimassaolon ennakollisesti tai jatkaa sen voimassaoloa.

Puolustusministeriö katsoo, että nyt arvioitavana olevaan asetusehdotukseen sisältyy säännöksiä, joita voidaan lähtökohtaisesti pitää täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisina ja joita tulisi selvittää tarkemmin jatkovalmistelussa. Asetusehdotuksen mukaan neuvoston määräenemmistöpäätöksellä aktivoitavan EMERS-järjestelmän voimassaolon aikana EU:n muiden jäsenvaltioiden – ja neuvoston niin päättäessä, myös Naton jäsenvaltioiden – asevoimille annettaisiin lähtökohtaisesti oikeus tulla vapaasti maahan.

Määräenemmistöpäätöksenteosta johtuen maahantulolupien automaattinen hyväksyntä voisi käytännössä tulla voimaan, vaikka Suomi äänestäisi neuvostossa järjestelmän aktivointia vastaan. Lisäksi asetusehdotuksella asetettaisiin edellytyksiä sotilasalan kuljetuksia koskevien lupien keskeyttämiselle, peruuttamiselle ja muuttamiselle, mikä käytännössä rajoittaisi jäsenvaltioiden mahdollisuuksia päättää vieraan valtion asevoimien maahantulosta niiden alueelle ja siellä olosta. Poikkeuksena aikaisempiin arviointiasetelmiin nyt tarkasteltavana olevalla asetusehdotuksella asevoimien maahantulosta säädettäisiin kuitenkin kaikkia EU:n jäsenvaltioita sitovasti EU:n tasolla. Näin ollen arvioitaessa asetusehdotuksen suhdetta Suomen täysivaltaisuuteen olisi myös tarkasteltava, millainen merkitys Suomen EU-jäsenyydellä on tässä arvioinnissa.

Omaisuudensuoja

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä (PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp). Omistajan oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Asetusehdotuksella esitetään säädettäväksi tilapäisistä toimenpiteistä, jotka velvoittaisivat myöntämään sotilasalan kuljetuksille ensisijaisen pääsyn liikenneverkkoihin ja -infrastruktuuriin sekä muun muassa niihin liittyviin palveluihin ja laitteisiin. Lisäksi asetusehdotuksella jäsenvaltiot velvoitettaisiin luomaan kehys, jonka puitteissa se voisi viimeisenä keinona määrätä infrastruktuuria, kalustoa tai tarvikkeita koskevan tilapäisen määräysvallan tai käyttöoikeuden saamisesta toisen jäsenvaltion sotilasalan kuljetusoperaatioiden tukemiseksi kyseisen jäsenvaltion pyynnöstä. Puolustusministeriö katsoo, että kyseiset säännökset ovat merkityksellisiä perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kannalta ja niitä tulisi selvittää tarkemmin jatkovalmistelussa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi