Valiokunnan lausunto PeVL 35/2026 vp─ U 1/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä U 1/2026 vp - UJ 4/2026 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Eemeli Heikkilä, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Mikko Kuokka, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Pulli, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Heini Ryynänen, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, valtioneuvoston kanslia
- EU-erityisasiantuntija Anna Kemppi, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Elina Tölö, valtioneuvoston kanslia
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Tuomas Ojanen
- professori Jukka Snell
- tutkijatohtori Pekka Pohjankoski

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 13/2026 vp.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2026 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

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.

Valtioneuvoston kanta

Kantoja sotilaallisen liikkuvuuden asetusehdotukseen on linjattu valtioneuvoston U-kirjelmässä eduskunnalle U 1/2026 vp mm. seuraavasti:

Valtioneuvosto tukee ehdotusta ja suhtautuu myönteisesti sotilaallisen liikkuvuuden asetusehdotuksen tavoitteisiin. Valtioneuvosto pitää sotilaallisen liikkuvuuden sujuvoittamista keskeisenä toimena Euroopan puolustusvalmiuden kehittämiseksi. (U 1/2026 vp)

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:ssa edistetään toimia, joilla mahdollistetaan ja nopeutetaan sotilashenkilöstön, materiaalin ja varusteiden kuljetusta Euroopan unionin sekä Naton alueella erityisesti kriisitilanteissa. (U 1/2026 vp)

Valtioneuvosto korostaa siviili- ja sotilaspuolen välistä yhteistyötä. On keskeistä varmistaa Naton sotilaallisten suunnitelmien toimeenpano myös siviiliviranomaisten toimin. (U 1/2026 vp)

Ehdotettujen kaksikäyttöinfrastruktuurin tunnistamis- ja suojelutoimenpiteiden osalta valtioneuvosto katsoo, että toimenpiteiden tulee olla ehdotettua paremmin oikeasuhtaisia ja selkeitä nykyiseen lainsäädäntöön nähden ja huomioida toimenpiteistä aiheutuva hyöty sekä mahdollinen hallinnollisen taakan lisäys. Valtioneuvosto katsoo, että kaksoiskäyttöinfrastruktuurin tunnistamis- ja suojelutoimenpiteet olisi yhteensovitettava olemassa olevan lainsäädännön, muun muassa kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan direktiivin (CER) toimeenpanon kanssa. Päällekkäisiä tehtäviä tulisi pyrkiä välttämään. (U 1/ 2026 vp)

Lisäksi on huomioitava kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta koskevaa tiedonjakoa koskevat herkkyydet tarkoituksenmukaisesti. Asetusehdotus ei ota huomioon riittävällä tavalla kansallista turvallisuutta koskevia herkkyyksiä kaksoiskäyttöinfrastruktuurin tiedonjakoa koskevissa kirjauksissa ja niitä tulisi tältä osin tarkentaa. (U 1/2026 vp)

Valtioneuvosto tukee ehdotetun solidaarisuuspoolin (yhteisvastuureservi) perustamista, mutta pitää tärkeänä sen vapaaehtoispohjaisuutta sekä rekisteröivän jäsenvaltion viimekätistä johtamis- ja hallintaoikeutta rekisteröimiinsä kyvykkyyksiin. Valtioneuvoston mukaan tulisi tarkastella mahdollisuutta hyödyntää solidaarisuuspoolin kapasiteetteja myös siviilivalmiustehtävien, kuten esimerkiksi evakuointien toteuttamisessa. (U 1/2026 vp)

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2026 vp

Aiempia U 1/2026 vp kantoja täydennetään seuraavilla kannoilla:

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan kompromissiehdotus on mahdollista hyväksyä liikenteen ja tarvittavilta osin Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustoilla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa, että lupien myöntäminen, peruuttaminen, keskeyttäminen ja muuttaminen säilyy vastaanottavan jäsenvaltion harkintavallassa. Näin ollen valtioneuvosto pyrkii vielä poistamaan kompromissiehdotuksen 6 artiklan 4 kohdasta kaikki tilapäisten lupien peruuttamiselle ja keskeyttämiselle asetetut edellytykset.

Valtioneuvosto korostaa, että neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että etenkin asetusehdotuksen mukaisten lupamenettelyjen soveltamisala olisi selkeä ja myös 17 artiklan 1 kohdassa säänneltyjen Naton jäsenvaltioista tulevien sotilasalan kuljetusten osalta normaalioloissa soveltamisalaltaan yleinen. Naton jäsenvaltioihin soveltuvien lupamenettelyjen määräytyminen yhden säännöstön perusteella olisi tavoiteltavaa.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkokäsittelyssä tulisi varmistaa, että ehdotuksella ei rajoiteta mahdollisuuksia sopia jatkossakin sotilasalan kuljetuksia koskevista joustavammista menettelyistä esimerkiksi Suomen kahden- tai monenvälisessä aluevalvonta- tai muussa puolustusyhteistyössä EU:n ja Naton jäsenvaltioiden kesken.

Valtioneuvosto tukee kompromissiehdotuksessa esitettyä kahden vaihtoehdon mallia EMMERS-järjestelmän aikaisista lupamenettelyistä, joka mahdollistaa tapauskohtaisen lupaharkinnan myös EMMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana kompromissiehdotuksessa esitettyä muutosta, jonka mukaan EMMERS-järjestelmän maantieteellinen soveltamisala määriteltäisiin aina kussakin aktivointipäätöksessä erikseen. Tämä vähentäisi jäsenvaltioiden turhaa hallinnollista taakkaa ja vastaisi paremmin suhteellisuusperiaatteen toteutumiseen.

Valtioneuvosto on tyytyväinen siitä, että kompromissiehdotuksen 1—3 artikloja on ehdotuksen kohteen, soveltamisalan ja määritelmien osalta täsmennetty niin, että asetusta sovellettaisiin ainoastaan kaksikäyttöisiin kuljetusvälineisiin ja infrastruktuuriin. Erityisen tärkeää tämä on solidaarisuuspoolin (yhteisvastuureservin) osalta, sillä myös sen tulisi pitää sisällään ainoastaan ei-sotilaallisia, kaksikäyttöisiä kyvykkyyksiä, ml. varasiltakalusto ja lastausrampit.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen 21 ja 38 artiklan säännöksissä huomioitaisiin perustuslain edellyttämällä tavalla täysimääräisesti artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden ja otto-oikeuksien kohteeksi joutuvien elinkeinonharjoittajien ja yksilöiden perusoikeudet.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Arvioitavana oleva valtioneuvoston jatkokirjelmä liittyy komission 19.11.2025 tekemään ehdotukseen (COM(2025) 847 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehyksen perustamisesta. Kirjelmän mukaan asetusehdotuksen tavoitteena on luoda johdonmukainen ja harmonisoitu EU-tason toimenpidekehys, joka mahdollistaa, helpottaa ja nopeuttaa sotilashenkilöstön, materiaalin ja varusteiden kuljetusta Euroopan unionin alueella.

(2) Perustuslakivaliokunta on antanut valtioneuvoston kirjelmästä lausunnon (PeVL 13/2016 vp). Valiokunnan mukaan valtioneuvoston kirjelmä oli oikeudellisen arvioinnin osalta sangen puutteellinen. Puutteet koskivat valiokunnan mukaan suhdetta perustuslakiin ja unionin perussopimuksiin. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että kirjelmään sisältynyt ehdotuksen arviointi perustuslain kannalta oli siinä määrin puutteellinen, ettei se antanut aineksia perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asioissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvoston oli täydennettävä arviotaan ja annettava jatkokirjelmässä asianmukainen arvio asetusehdotuksen suhteesta perustuslakiin sekä arvio esityksen oikeusperustasta ja suhteesta Ahvenanmaan maakunnan asemaa koskevaan sääntelyyn (PeVL 13/2026 vp, kappaleet 2—5).

(3) Perustuslakivaliokunnan mielestä jatkokirjelmän arvioinnissa merkityksellisiä ovat kysymykset asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta, tilapäisiä maahantulolupia koskevista ehdoista sekä EMMERS-järjestelmään liittyvät kysymykset.

Oikeusperusta

(4) Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että unionilainsäädäntöä tulee kehittää perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp ja PeVL 31/2022 vp, kappaleet 8—9). Perustuslakivaliokunnan mukaan EU-sääntelyn oikeusperustan arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin (esim. PeVL 7/2026 vp, kappale 5, PeVL 4/2022 vp, kappale 20, PeVL 103/2022 vp, kappale 7). Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin (ks. esim. PeVL 47/2022 vp, kappale 15). Oikeusperustan arvioiminen on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kuitenkin jossain määrin edellytys EU-säädösehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös vaadittu valtioneuvostolta vakavan huomion kiinnittämistä ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamiseen (PeVL 13/2018 vp, s. 9 ja PeVL 23/2018 vp, s. 4).

(5) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota unionin perussopimusten keskeisyyteen ja korostaa sitä, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden kokonaan uusia perussopimuksiin kiinnittymättömiä menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. PeVL 13/2026 vp, kappale 7, PeVL 7/2026 vp, kappale 6, PeVL 12/2018 vp, s. 3, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II).

(6) Alkuperäisestä valtioneuvoston kirjelmästä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että valiokunnan saamassa selvityksessä oli arvioitu, että asetusehdotuksessa on ensisijaisesti kyse puolustuspolitiikan alaan liittyvästä sääntelystä, eikä niinkään ensisijaisesti liikennepolitiikan alaan liittyvästä sääntelystä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota oikeusperustan epäselvyyteen. Valiokunta piti saamansa selvityksen perusteella oikeusperustaa kyseenalaisena. Valiokunta totesi, että valtioneuvoston tulee varmistua ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta ja tehdä arviosta selkoa eduskunnalle, jotta eduskunta voi muodostaa neuvottelujen edetessä kantansa ehdotukseen (PeVL 13/2026 vp, kappale 8).

(7) Valtioneuvoston jatkokirjelmän mukaan puheenjohtajavaltio Kypros on ottanut Suomen ja kolmen muun jäsenvaltion esittämiä kriittisiä näkemyksiä ehdotuksen oikeusperustasta huomioon 30.3.2026 antamassaan kompromissiehdotuksessa, joka kattaa ehdotuksen luvut I—III. Valtioneuvoston jatkokirjelmän mukaan se pohjautuu puheenjohtajan kompromissiehdotukseen (asiakirja WK 8821/2026), joka sisältää merkittäviä muutoksia komission ehdotukseen.

(8) Jatkokirjelmässä on tehty selkoa asetusehdotuksen oikeusperustasta ottaen huomioon liikenteen oikeusperustoja koskevaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä oikeusperustan valintaan liittyviä EU-oikeudellisia näkökohtia (s. 3—4). Koska EU-säädöksen oikeusperustan valinta perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan ja koska oikeusperustaa valittaessa on pyrittävä aina yksilöimään säädöksen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä, jonka perusteella ainoa käytettävä oikeusperusta määräytyy, valtioneuvoston kirjelmässä (s. 5—7) on myös arvioitu puheenjohtajan kompromissiehdotuksen tarkoitusta ja sisältöä.

(9) Valtioneuvosto toteaa johtopäätöksenään, että jatkokirjelmän sivuilla 5—7 kuvattujen "varsin merkittävien" komission alkuperäiseen asetusehdotukseen tehtyjen muutosten jälkeen kompromissiehdotuksen voidaan katsoa kuuluvan ensisijaisesti liikenteen alaan. Näin ollen jatkokirjelmässä katsotaan, että puheenjohtajan kompromissiehdotus on mahdollista hyväksyä liikenteen ja tarvittavilta osin Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustoilla.

(10) Valtioneuvoston jatkokirjelmässä (s. 4) on todettu, että oikeusperusta tulee aina valita tapauskohtaisen harkinnan perusteella. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti säädöksen "tarkoitus ja sisältö". Jatkokirjelmässä todetaan, että tuomioistuimen mukaan ei voida katsoa, että jompikumpi näistä kriteereistä olisi ensisijainen. Kussakin yksittäistapauksessa tulee määrittää se ala, johon EU-säädös kuuluu, "kaikkien yksilöitävissä olevien objektiivisten seikkojen perusteella, jotka liittyvät jompaankumpaan näistä kriteereistä" (ks. Asia C180/20, 33 ja 47 kohta). Jatkokirjelmässä todetaan, että ratkaisevaa oikeusperustan valinnassa on siis aina säädösehdotuksen kokonaisarviointi.

(11) Perustuslakivaliokunnan saamassa selvityksessä on todettu, että ehdotetun lainsäädännön tarkoituksesta ja sisällöstä voidaan katsoa, että siinä on kyse pääasiallisesti liikenteen järjestämisestä sotilaskuljetuksia koskevan lupajärjestelyn välityksin. Selvityksessä on todettu, että vaikka tällaiset kuljetukset liittyvät välttämättä myös unionin puolustamiseen sekä

jäsenvaltioiden kansalliseen turvallisuuteen, voidaan katsoa, että kyse on keskeisesti nimenomaan liikennejärjestelyihin liittyvästä sääntelystä. Esitykseen sisältyvä EMMERS-järjestelmä voidaan nähdä välineenä kuljetuksien tehokkaaksi toteuttamiseksi. Valiokunnan saamassa selvityksessä on todettu, että ehdotetussa sääntelyssä huomioidut Nato-yhteensopivuusnäkökohdat eivät 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.

(12) Valiokunnan saamassa selvityksessä on lisäksi kiinnitetty huomiota EU-tuomioistuimen ratkaisuun, jossa on arvioitu oikeusperustan asianmukaisuutta toimivallan käytön "syvyyden" eli intensiteetin kannalta (Asia C-440/05 komissio v neuvosto). Saadun selvityksen mukaan uudessa kompromissiehdotuksessa EU:n sääntelyn intensiteettiä tai syvyyttä on vähennetty. Selvityksen mukaan nykyisessä muodossaan se kunnioittaa keskeisiltä osiltaan jäsenvaltioiden kansallista turvallisuutta ja alueellista koskemattomuutta koskevaa harkintavaltaa. Lupamenettelyn sääntelemisen voidaan nähdä palvelevan liikennepoliittisia päämääriä eli kuljetusten sujuvuutta. Valiokunnan saamassa selvityksessä on katsottu, että arvioitavana olevaa toimivaltarajanvetoa voidaan verrata edellä mainitussa EU-tuomioistuimen ratkaisussa tehtyyn arviointiin. Valiokunnan saamassa selvityksessä on katsottu, että jos kyseisen EU-tuomioistuimen ratkaisun lähestymistapaa sovelletaan kompromissiehdotukseen, keskeisimmät toimivaltaongelmat näyttävät poistuneen.

(13) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kompromissiehdotus edelleen sääntelee sotilasalan kuljetuksia koskevia lupia, mutta sääntelyn sisältö on muuttunut. Sen intensiteetti on vähentynyt. Se ei enää rajoita jäsenvaltioiden harkintavaltaa samassa määrin kuin alkuperäinen ehdotus. Erityisesti se ei enää luo aiemman 20 artiklan mukaista tilannetta, jossa jäsenvaltio ei lainkaan pysty kontrolloimaan ulkomaisten asevoimien saapumista alueelleen.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että valiokunnan saaman selvityksen valossa ei voida kuitenkaan pitää täysin selvänä, voidaanko asetusehdotuksen katsoa muuttuneen jatkokirjelmässä kuvatussa muodossa siten, että sen tavoitteet ja keinot eivät olisi ensisijaisesti puolustus- ja turvallisuuspoliittisia. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jatkokirjelmässä voidaan arvioida myös olevan jossakin määrin sisäistä epäjohdonmukaisuutta siinä, missä määrin kyse on liikenteestä ja missä määrin ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (ks. esim. kirjelmän Ahvenanmaan asemaa koskeva arviointi, s. 19).

(15) Perustuslakivaliokunta kiinnittää tämän osalta erityisesti huomiota siihen, että puolustus- ja turvallisuuspolitiikan alan osalta päätöksentekomenettely EU:n perussopimusten mukaan poikkeaa merkittävästi liikennepolitiikasta.

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston tulee edelleen kiinnittää vakavaa huomiota oikeusperustaan esityksen jatkovalmistelun aikana. Valtioneuvoston tulee varmistua oikeusperustan asianmukaisuudesta.

Tilapäiset luvat

(17) Asetusehdotuksen 6 artiklan 4 kohta koskee tilapäisten maahantulolupien peruuttamiselle ja keskeyttämiselle asetettuja edellytyksiä.

(18) Jatkokirjelmän mukaan (s. 5) asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa on laajennettu merkittävästi edellytyksiä sille, millä perusteilla jäsenvaltio voisi peruuttaa tapauskohtaisen harkinnan perusteella myöntämänsä tilapäisen luvan. Myös luvan voimassaolon keskeyttäminen on nyt tehty mahdolliseksi. Uusiksi mahdollisiksi perusteiksi on lisätty (ylivoimaisen esteen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan rinnalle) lupaehtojen noudattamatta jättäminen ja jäsenvaltion suvereniteettiin kohdistuva vakava uhka. Jatkokirjelmässä todetaan, että luvan ja sen ehtojen muuttaminen on kompromissiehdotuksessa jätetty täysin vastaanottavan jäsenvaltion harkintaan, eikä sitä enää tarvitse perustella.

(19) Jatkokirjelmän mukaan (s. 2) valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa, että lupien myöntäminen, peruuttaminen, keskeyttäminen ja muuttaminen säilyy vastaanottavan jäsenvaltion harkintavallassa. Jatkokirjelmän mukaan näin ollen valtioneuvosto pyrkii vielä poistamaan kompromissiehdotuksen 6 artiklan 4 kohdasta kaikki tilapäisten lupien peruuttamiselle ja keskeyttämiselle asetetut edellytykset.

(20) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 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. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston jatkokirjelmässä kysymykset oikeusperustan määrittämisestä ja SEU 4(2) artiklan merkityksestä vaikuttavat menevän jossain määrin sekaisin. SEU 4(2) artikla tulee sovellettavaksi ainoastaan, jos unioni on toimivaltainen säätämään asiasta, niissä puitteissa ja niillä mahdollisilla rajoituksilla, jotka valittavassa oikeusperustassa asetetaan. SEU 4(2) artikla ei laajenna unionin toimivaltaa säätää asioista, joissa se ei muuten olisi toimivaltainen.

(21) Jatkokirjelmän mukaan (s. 8) SEU 4 artiklan 2 kohdan kannalta keskeisiä ovat etenkin asetusehdotuksen yhtenäisiä lupamenettelyjä koskevat säännökset, joilla on yhteys jäsenvaltioiden aluevalvontaan. Jatkokirjelmän mukaan siltä osin kuin kompromissiehdotuksen säännökset estäisivät tai rajoittaisivat jäsenvaltioiden luvan myöntämiseen, peruuttamiseen, keskeyttämiseen, muuttamiseen tai epäämiseen liittyvän harkintavallan käyttöä, valtioneuvosto katsoo asiassa olevan kyse sellaisesta SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta valtion keskeisestä tehtävästä, joka kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Valiokunnan saamassa selvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että käytännössä kansallista turvallisuutta koskevat näkökohdat huomioidaan EU-oikeudessa niin, että EU-lainsäätäjä luo liikkumavaraa hyväksymällä EU-lainsäädäntöön poikkeuksia, jotka mahdollistavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien huomioimisen perustelluissa tapauksissa.

(22) Perustuslakivaliokunnan mielestä asetusehdotuksen 6 artiklan 4 kohdasta tulee poistaa kaikki tilapäisten lupien peruuttamiselle ja keskeyttämiselle asetetut edellytykset. Asialla on merkitystä myös oikeusperustan asianmukaisuuden arvioinnissa.

Ensisijainen pääsy EMMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna

(23) Artikla 21 velvoittaisi jäsenvaltiot sekä infrastruktuurin omistajat, toiminnanharjoittajat ja hallinnoijat tai tapauksen mukaan niihin liittyvien palvelujen tai laitteiden tarjoajat myöntämään EMMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna sotilasalan kuljetuksille ensisijaisen pääsyn liikenneverkkoihin ja -infrastruktuuriin sekä niihin liittyvät palvelut ja laitteet. Jatkokirjelmän mukaan (s. 17) artiklan mukaiset velvoitteet on määritelty väljästi ja ne voisivat siten kohdistua hyvin laajasti julkisiin ja yksityisiin tahoihin. Kirjelmän mukaan velvoitteet voivat käytännössä kohdistua keskeisimpänä Väylävirastoon valtion maantieverkon tienpitäjänä, valtion rataverkon haltijana sekä kauppamerenkulun ja muiden julkisten (vesi)kulkuväylien ylläpitäjänä, mutta myös etenkin yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, jotka omistavat tai hallinnoivat artiklassa tarkoitettua infrastruktuuria, kuten esimerkiksi satamia (kunnalliset ja yksityiset satamayhtiöt). Kirjelmässä todetaan, että artiklan säännösten voidaan katsoa olevan merkityksellisiä 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinonvapauden kannalta.

(24) Jatkokirjelmän (s. 18) mukaan omaisuudensuojan ja elinkeinonvapauden rajoituksien voitaisiin katsoa olevan välttämättömiä ja niille olevan olemassa hyväksyttävät perusteet. Ottaen kuitenkin huomioon rajoitusten mahdollisen pitkäaikaisuuden sekä puuttuvat säännökset rajoituksesta aiheutuvien menetysten korvattavuudesta, olisi säännöstä pidettävä ongelmallisena siltä osin kuin EMMERS-järjestelmän aktivointi ei tarkoittaisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen voimassaoloa. Valiokunnalla ei ole huomauttamista sanottuun arvioon.

(25) Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen 21 artiklan säännöksissä huomioitaisiin perustuslain edellyttämällä tavalla täysimääräisesti artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden ja otto-oikeuksien kohteeksi joutuvien elinkeinonharjoittajien ja yksilöiden perusoikeudet. Perustuslakivaliokunnan mielestä siltä osin kuin 21 artiklaa sovellettaisiin sellaisissa oloissa, jotka eivät vastaa perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeusoloja, asetusehdotusta on muutettava.

Tilapäistä määräysvaltaa tai käyttöoikeutta koskevan kehyksen perustaminen sotilasalan kuljetuksia varten

(26) Jatkokirjelmässä (s. 15) kuvataan, että asetusehdotuksen 38 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion tulisi mahdollistaa alueellaan sijaitsevaa infrastruktuuria, kalustoa tai tarvikkeita koskevan tilapäisen määräysvallan tai käyttöoikeuden saaminen viimeisenä keinona sotilasalan kuljetusoperaatioiden suorittamiseksi. Jäsenvaltion on varmistettava, että artiklaan liittyvien sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti mahdollisesti toteutettavat toimenpiteet ovat ehdottoman välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Valtioneuvoston kannassa (s. 3) pidetään tärkeänä, että asetusehdotuksen 38 artiklan säännöksessä huomioitaisiin perustuslain edellyttämällä tavalla täysimääräisesti artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden ja otto-oikeuksien kohteeksi joutuvien elinkeinonharjoittajien ja yksilöiden perusoikeudet.

(27) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Jokaisen omaisuus on perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään 15 §:n 2 momentin mukaan lailla.

(28) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunnan myötävaikutuksella on säädetty joitain infrastruktuurin tilapäistä käyttöoikeutta koskevia toimivaltuuksia. Esimerkiksi puolustusvoimista annettuun lakiin sisältyy kiinteistöjen tilapäistä käyttöoikeutta koskeva sääntely (PeVL 51/2006 vp, s. 5—6 ja PeVL 9/2025 vp, kappaleet 3—5).

(29) Kansallisesti omaisuuden käyttörajoituksia arvioidaan perustuslain 15 §:n 1 tai 2 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastussäännöksen soveltamisala ei rajoitu ainoastaan sellaisiin tilanteisiin, joissa omistusoikeus siirtyy subjektilta toiselle. Niinpä omaisuuden käyttörajoitus voi olla niin merkittävä, että se rinnastuu tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen. Tällöin sitä on arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta (esim. PeVL 7/2018 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 38/1998 vp). Tällainen tilanne on käsillä erityisesti silloin, kun käyttörajoitus estää kokonaan omaisuuden käyttämisen pääasialliseen käyttötarkoitukseensa (PeVL 35/2020 vp).

(30) Jatkokirjelmässä (s. 15—16) katsotaan, että asetusehdotuksen 38 artiklaan liittyy ongelmia tai ainakin kysymyksiä perustuslain ja tällöin etenkin perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta, koska asetusehdotuksen 38 artikla ei tee sen soveltamisen osalta eroa normaali- ja poikkeusolojen välillä. Jatkokirjelmässä todetaan, että koska säännöksen olisi lähtökohtaisesti katsottava koskevan myös normaalioloja, sen mahdollistamaa tilapäisen määräysvallan tai käyttöoikeuden saamista on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Jatkokirjelmässä (s. 16) katsotaan, että toimenpiteiden hyväksyttävyydestä, tilapäisyydestä ja muista oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen vaikuttavista tekijöistä huolimatta artiklassa olisi siinä käytettyjen käsitteiden epämääräisyys ja laajuus huomioiden kyse niin laaja-alaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta, että siitä ei voitaisi esitetyssä muodossa säätää normaaliolojen lainsäädännössä.

(31) Perustuslakivaliokunnan mielestä asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi selkeyttää ja täsmentää asetusehdotuksen 38 artiklassa niitä sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavia yhteiskunnallisia perusteita, jotka vaatisivat artiklan mukaisten otto-oikeuksien käyttämistä.

(32) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kompromissiehdotusta on täydennetty siten, että artiklan mukaisen kehyksen soveltaminen jää komission ehdotusta selvemmin jäsenvaltion harkintaan. Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että 38 artiklan mukaisen kehyksen sisällössä ja soveltamisessa olisi mahdollisimman laajasti jäsenvaltioiden liikkumavaraa ja harkintamahdollisuuksia. Perustuslakivaliokunta pitää olennaisena, että asetus mahdollistaa asianmukaisesti kehykseen sisältyvän korvausmekanismin, jolla voidaan korvata kyseisen infrastruktuurin, kaluston tai tarvikkeiden omistajille, toiminnanharjoittajille tai hallinnoijille aiheutuneet kustannukset ja vahingot. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että jos kyse olisi perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisesta puuttumisesta, täyden korvauksen edellytystä ei voida rajoittaa esimerkiksi yleisen tarpeen painavuuden perusteella.

(33) Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä arvioida tarkkaan 38 artiklan mukaista kehystä siltä kannalta, että kehyksen soveltamisessa ei välttämättä ole perustuslain kannalta kyse perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen omaisuudensuojan rajoittamisesta, vaan kehyksen soveltaminen voi tulla arvioitavaksi myös perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta.

Siltä osin, kun kehyksen soveltaminen voi tulla arvioitavaksi perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta, valtioneuvoston on vielä varmistuttava, onko näissä tilanteissa esitettävissä perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta riittäviä perusteita yleisen tarpeen edellytyksen käsilläoloon.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että sen mielestä Suomen ei tule hyväksyä 6 ja 21 artiklaa koskevaa sääntelyä nyt ehdotetussa muodossa ja että se muutoin kiinnittää vakavaa huomiota lausunnossa mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.*

Helsingissä 22.5.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok (osittain)
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Saku Nikkanen sd
varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta