

Suuri valiokunta

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

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskuntaan on saapunut 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).

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- puolustusvaliokunta PuVL 3/2026 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 13/2026 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Eemeli Heikkilä, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Mikko Kuokka, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Heini Ryyänen, puolustusministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija, everstiluutnantti Jesse Seppälä, Rajavartiolaitos
- insinöörieriversti, Pääesikunnan logistiikkaosasto Mika Karppinen, Pääesikunta
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Jukka Snell

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ / 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 toimenpidekehityksen perustamisesta.

Tiedonanto korostaa sotilaallista liikkuvuutta puolustusvalmiuden ja vahvemman pelotteen keskeisenä mahdollistajana. Komission tiedonannon mukaan nykytilanteessa sotilaallisen liikkuvuuden toimivuuden haasteena ovat edelleen hajanaiset kansalliset säädökset koskien rajat ylittävää toimintaa, infrastruktuuria koskevat puutteet sekä riittämättömät kuljetuskyvykkyudet. Lisäksi kyber- ja hybridiuhat lisäävät sotilaalliselle liikkuvuudelle keskeisen infrastruktuurin haavoittuvuutta.

Sotilaallisen liikkuvuuden paketti pyrkii asetusehdotuksen kautta poistamaan sotilaallisen liikkuvuuden esteitä. Tavoitteena on EU:n laajuinen sotilaallisen liikkuvuuden alue vuoden 2027 loppuun mennessä. Tämä olisi ensimmäinen askel kohti "sotilaallista Schengen-aluetta" niin lainsäädännön, infrastruktuurin kuin sotilaallisen liikkuvuuden kyvykkyysienkin osalta.

Valtioneuvoston kanta

U-kirjelmässä käydään läpi aiemmat sotilaalliseen liikkuvuuteen liittyvät valtioneuvoston kannat ja täydennetään niitä seuraavasti.

Valtioneuvosto tukee ehdotusta ja suhtautuu myönteisesti sotilaallisen liikkuvuuden asetusehdotuksen tavoitteisiin. Valtioneuvosto pitää sotilaallisen liikkuvuuden sujuvoittamista keskeisenä toimenä Euroopan puolustusvalmiuden kehittämiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:ssa edistetään toimia, joilla mahdollistetaan ja nopeutetaan sotilashenkilöstön, materiaalin ja varusteiden kuljetusta Euroopan unionin sekä Naton alueella erityisesti kriisitilanteissa.

Valtioneuvosto korostaa siviili- ja sotilaspuolen välistä yhteistyötä. On keskeistä varmistaa Naton sotilaallisten suunnitelmien toimeenpano myös siviiliviranomaisten toimin.

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 yhteensovittettava olemassa olevan lainsäädännön, muun muassa kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan direktiivin (CER) toimeenpanon kanssa. Pääallekkäisiä tehtäviä tulisi pyrkiä välttämään.

Valiokunnan lausunto SuVL 2/2026 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.

Valtioneuvosto katsoo, että eurooppalaista raideleveyttä koskevissa ratkaisuihin ja päätöksissä on oltava mahdollisuus käyttää kansallista harkintaa todettuihin tarpeisiin ja tehtyihin selvityksiin ja vaikutuksiin nojaten. Lisäksi valtioneuvosto korostaa, että asetusehdotuksen on mahdollistettava ehdotettua paremmin rajallisten resurssien kohdentaminen Suomen kannalta olennaisimpien sotilaallisen liikkuvuuden infrastruktuuritarpeiden kehittämiseen.

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. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä ehdotuksen yhtenäistettyjä sotilaskuljetuslupien menettelyjä ja sääntöjä koskevia tavoitteita.

Ehdotuksen perusteella lisääntyvä hallinnollinen ja taloudellinen taakka huomioiden valtioneuvosto kuitenkin näkee, että ehdotettujen lupamenettelyjen koordinaatio- ja aikatauluvelvoitteisiin tulisi saada enemmän liikkumavaraa. Lisäksi valtioneuvosto korostaa säännöllisen harjoitustoiminnan merkitystä myös lupamenettelyiden osalta sujuvan sotilaallisen liikkuvuuden varmistamiseksi. Myös tullimenettelyjen yksinkertaistukset EU:n ulkorajoilla sekä tulliasiakirjojen digitalisointi tulisi ottaa huomioon.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen rinnastaa liittoutuneissa jäsenvaltioissa Nato-liittolaismaat lupaprosessipyyntöjen osalta jäsenvaltioihin Natossa sovittujen tehtävien, operaatioiden ja harjoitusten tapauksessa. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotetun EMERS-vastejärjestelmän lupaprosessien sujuvoittamista sekä etusijaista pääsyä koskeviin osioihin sotilaallisen liikkuvuuden varmistamiseksi kriisitilanteissa, huomioiden että 20 artikla vaatii jatkoselvitystä, voidaanko asian katsoa kuuluvan unionin toimivaltaan. Valtioneuvosto pitää myönteisenä sitä, että EMERS:in aktivointia koskevassa artiklassa on pyritty huomioimaan Nato-liittolaismaat, jotka eivät ole Euroopan unionin jäseniä.

Valtioneuvosto tukee ehdotetun Solidaarisuuspoolin perustamista, mutta pitää tärkeänä sen vapaaehtoisuutta sekä rekisteröivän jäsenvaltion viimekätistä johtamis- ja hallinto-oikeutta rekisteröimiinsä kyvykkyyksiin. Valtioneuvoston mukaan tulisi tarkastella mahdollisuutta hyödyntää Solidaarisuuspoolin kapasiteetteja myös siviilivalmiustehtävien, kuten esimerkiksi evakuointien toteuttamisessa.

Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan unionin ja Naton yhteentoimivuuden ja koordinaation varmistamiseksi olisi tärkeää varmistaa organisaatioiden välinen täydentyvyys sekä tiedonvaihto sotilaallisen liikkuvuuden toimia koskien. Tämä huomioiden valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksessa mainitun Sotilaallisen liikkuvuuden liikennöintiryhmän perustamisessa sekä esitetyissä kokeissa sotilaallisen liikkuvuuden toimivuudesta varmistetaan EU:n ja Naton välinen tiedonvaihto sekä vältetään päällekkäisyyttä liittokunnan toimien kanssa.

Valiokunnan lausunto SuVL 2/2026 vp

Valtioneuvosto katsoo, että ajoneuvorekisterien tiedonjakoa koskevissa ehdotuksissa tulee huomioida toimenpiteiden oikeasuhtaisuus suhteessa ylikansallisista tiedonjakovelvoitteista aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan sekä samalla huomioida paremmin tätä koskevat kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta koskevat herkkyydet. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sääntelyllä tavoiteltaisiin ensisijaisesti jäsenvaltioiden kansallisten rekisterien muodostamista. Ehdotuksessa tulisi huomioida jäsenvaltion mahdollisuus rajata rekisteristä annettavaa tietoa oleelliseen tietoon. Valtioneuvosto katsoo, että tiedonjako tulisi toteuttaa teknologianeutraalisti niin, että jäsenvaltiot voisivat käyttää olemassa olevia valmiuksiaan. Tämä menettely säästäisi kustannuksia ja nopeuttaisi täytäntöönpanoa.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksessa tulisi pyrkiä mahdollistamaan kaiken kansallisen lupaviranomaisen hyväksymän rautatiekaluston käyttö tilapäisesti sotilaallisen liikkuvuuden rautatiekuljetuksiin, vaikka kalusto ei täyttäisi EU-vaatimuksia. Tällaisen kaluston käyttö tulisi pyrkiä mahdollistamaan tilapäisesti siihen saakka, kunnes EU-vaatimusten mukaisesti hyväksyttyä korvaavaa rautatiekalustoa on käyttävän jäsenvaltion toimesta hankittu sotilaskuljetuksiin.

Valtioneuvosto korostaa tässä yhteydessä Suomen infrastruktuurin kehittämisen merkitystä sotilaallisen liikkuvuuden ja huoltovarmuuden vahvistamisessa. Erityisen tärkeää on rataverkon ja tieyhteyksien parantaminen Ruotsiin ja Norjaan. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission tunnistamat, rajat ylittävät yhteydet huomioivat myös eurooppalaisen merialueen sekä TEN-T-satamat. Sen sijaan valtioneuvosto pitää riittämättömänä Suomen ainoana yhteytenä tunnistettua rajat ylittävää osuutta Uumaja-Luulaja-Oulu. Tavoitteena on parantaa EU:n ja Naton investointimahdollisuuksia Euroopan pohjoisimman osan itä-länsiyhteyksien kehittämiseksi ml. myös Selkämeren, Merenkurkun ja Perämeren ylittävät yhteydet.

Valtioneuvosto tarkentaa tarvittaessa kantojaan neuvottelujen edetessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Sotilaallinen liikkuvuus on määritelty EU:n puolustuksen valkoisessa kirjassa ja puolustusvalmiuden tiekartassa keskeiseksi prioriteetiksi Euroopan puolustuksen vahvistamiseksi. Suuri valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan tavoin tähän näkemykseen ja painottaa sotilaallisen liikkuvuuden merkitystä yhtenä keskeisenä peruspilarina puolustuskyvyn kehittämisessä (PuVL 3/2026 vp).

(2) Asetusehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa, helpottaa ja nopeuttaa sotilashenkilöstön, materiaalin ja varusteiden kuljetusta Euroopan unionin alueella. Asetus määräisi yhtenäisestä kehyksestä rajat ylittävän sotilasliikenteen lupamenettelyille ja ulkorajojen tullimuodollisuuksien yksinkertaistamiselle. Asetusehdotus sisältää lisäksi ehdotuksia sotilaallisten kuljetusten helpottamisesta poikkeustilanteissa, liikenneinfrastruktuurin kaksikäyttöisyyden parantamisesta ja suojaamisesta sekä kuljetuskyvykkyyksien jakamisesta.

Valiokunnan lausunto SuVL 2/2026 vp

(3) Suuri valiokunta pitää puolustusvaliokunnan tavoin ehdotuksen tavoitteita yleisesti ottaen kannatettavina. Ehdotukseen liittyy kuitenkin epäselvyyksiä erityisesti asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuden osalta.

Asetusehdotuksen oikeusperusta ja ehdotuksen muu oikeudellinen arviointi

(4) Asetusehdotuksen 4-6 artikla säätäisi yhtenäisestä menettelystä ja määräajoista sotilaallisten kuljetusten maahantuloa ja maassaoloa koskeviin pysyviin ja tilapäisiin luvituksiin. Kyseiset säännökset eivät velvoittaisi jäsenvaltioita hyväksymään näitä koskevia lupia, vaan lupien myöntäminen jäisi jokaisen jäsenvaltion omaan harkintaan, mutta jo myönnettyjen lupien peruuttamiselle tai muuttamiselle asetettaisiin tiettyjä edellytyksiä.

(5) Asetusehdotuksessa säädettäisiin myös uudesta Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostetusta vastejärjestelmästä (EMERS). EMERS olisi 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. EMERS voitaisi ottaa käyttöön enintään 12 kuukauden ajaksi ja sen voimassaoloa voitaisi jatkaa, jos tilanne sitä edellyttäisi.

(6) Ehdotuksen 20 artiklan mukaan EMERSin ollessa aktivoituna sotilaallisten kuljetusten maahantuloa ja maassaoloa koskevat lupapyyntöjä katsottaisiin automaattisesti hyväksytyiksi, eikä vastaanottavan maan lupaa edellytettäisi. Pyytävän jäsenvaltion tulisi tiedottaa vastaanottavaa jäsenvaltiota viimeistään kuusi tuntia ennen rajanylitystä.

(7) Asetusehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) liikennepolitiikkaa koskevaa 91 artikla sekä meri- ja lentoliikennettä koskevaan 100 artiklan 2 kohta. Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään selvittävänsä jatkokäsittelyn aikana, onko unionilla toimivaltaa säätää sotilaallisten kuljetusten yhdenmukaisista lupamenettelyistä.

(8) Suuri valiokunta toteaa, että oikeusperustan asianmukaisuus on sellainen EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Suuri valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että asiantuntijalausunnoissa pidettiin oikeudellisesti vähintäänkin epäselvänä sitä, että yhteisen liikennepolitiikan oikeusperustat soveltuisivat nyt ehdotettuun sääntelyyn, jonka tarkoituksena on sotilasalan kuljetusten helpottaminen erityisesti kriisi- ja poikkeustilanteissa.

(9) Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että ehdotuksen 4-6 ja 20 artiklassa on kyse Suomen aluevalvontalain (755/2000) mukaisista vieraan valtion asevoimien maahanpääsystä ja maassaoloa koskevista lupamenettelyistä ja että ehdotuksen jatkokäsittelyssä ehdotuksen perustuslainmukaisuutta tulee näin ollen arvioida vielä tarkemmin ainakin Suomen täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n sekä omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n kannalta. Valtioneuvosto katsoo, että perustuslain kannalta keskeisiä säännöksiä ovat myös ehdotuksen 21 artiklan mukainen sotilasalan kuljetusten ensisijainen pääsy EMERS-järjestelmän ollessa aktivoituna ja 38 artiklan mukainen väliaikaisen hallinnan tai käyttöoikeuden perustaminen sotilasalan kuljetuksille.

Valiokunnan lausunto SuVL 2/2026 vp

(10) Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 13/2026 vp), ettei valtioneuvoston kirjelmä sisällä edellä mainittuja säännöksiä koskevaa arviointia perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunta pitää lisäksi valitettavana, että kirjelmästä puuttuu arvio ehdotuksen kuulumisesta Ahvenenmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Se katsoo kirjelmän olevan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta siinä määrin puutteellinen, ettei se anna aineksia perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantaa. Perustuslakivaliokunta myös toteaa, että oikeusperustan arviointi on jossain määrin edellytys EU-säädösehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta.

(11) Suuri valiokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvosto selvittää asian jatko-neuvotteluissa oikeusperustan asianmukaisuuden ja tekee tästä selkoa eduskunnalle. Suuri valiokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, että valtioneuvoston on täydennettävä arviotaan ja annettava tulevassa U-jatkokirjelmässä asianmukainen arvio asetusehdotuksen suhteesta perustuslakiin muun muassa täysivaltaisuuden näkökulmasta sekä arvio esityksen oikeusperustasta ja suhteesta Ahvenanmaan maakunnan asemaa koskevaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi 4–6 artiklan velvoitteet ja 20 artiklan mukainen menettely vaikuttavat täysivaltaisuuden kannalta luonteeltaan jossain määrin erilaisilta, mikä on syytä ottaa huomioon valtioneuvoston jatkoarvioinnissa.

Muita huomioita

(12) Suuri valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin Suomen infrastruktuurin kehittämisen merkitystä sotilaallisen liikkuvuuden ja huoltovarmuuden vahvistamisessa. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan näkemykseen siitä, että tulisi varmistaa erityisesti toimivat ja kapasiteetiltaan riittävät yhteydet Ruotsiin ja Norjaan.

(13) Suuri valiokunta korostaa puolustusvaliokunnan tavoin, että unionitason toimien sotilaallisen liikkuvuuden kehittämisessä tulee olla täysin yhteensopivia sen kanssa, miten sotilaallista liikkuvuutta edistetään Naton puolustussuunnitteluprosessissa.

(14) Valtioneuvoston kannassa tuodaan esiin huolia siitä, että asetusehdotus ei riittävällä tavalla ota huomioon kansallista turvallisuutta koskevia herkkyyksiä kaksoiskäyttöinfrastruktuurin tiedonjakoa koskevista kirjauksista. Suuri valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan tavoin tähän huoleen ja katsoo, että sääntelyä tulisi tältä osin vielä muokata näiden herkkyyksien huomioimiseksi. Tiedonjakovelvoitteiden osalta on myös tärkeää huomioida oikeasuhtaisuus hallinnollisen taakan näkökulmasta.

(15) Lopuksi suuri valiokunta haluaa puolustusvaliokunnan tavoin korostaa vaikuttamisen merkitystä, jotta EU:n sotilaallisen liikkuvuuden hankkeita saataisiin Suomeen. Tulevan Euroopan unionin monivuotisen rahoituskehityksen 2028–2034 puitteissa valmistellaan merkittäviä muutoksia siihen, miten sotilaalliseen liikkuvuuteen osoitettua rahoitusta jaetaan. Sotilaallisen liikkuvuuden rahoitus kasvaa huomattavasti. Eurooppalaisen raidelevyyden ulottaminen EU:n sotilaallisen liikkuvuuden käytäville maksaisi laadittujen selvitysten pohjalta tehdyn alustavan arvion mukaan mahdollisesti noin 3,5–5 miljardia euroa.

Valiokunnan lausunto SuVL 2/2026 vp

(16) Uskottavan puolustussuunnittelun näkökulmasta pohjoisten liikenneyhteyksien parantaminen etulinjan maissa on ensiarvoisen tärkeää. Tätä näkökulmaa on johdonmukaisesti korostettava. On myös tärkeää, että sotilaallisen liikkuvuuden hankkeiden edistämiseen osoitetun EU-rahoituksen kohdentumista seurataan tarkasti ja että projektien valinta ja rahankäyttö on läpinäkyvää (PuVL 3/2026 vp).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta edellyttää,

että valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 27.3.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Saara-Sofia Sirén kok

1. varapuheenjohtaja Laura Huhtasaari ps

2. varapuheenjohtaja Miapetra Kumpula-Natri sd

jäsen Sanna Antikainen ps

jäsen Eva Biaudet r

jäsen Juho Eerola ps

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Teemu Keskisarja ps

jäsen Kimmo Kiljunen sd

jäsen Jani Kokko sd

jäsen Terhi Koulumies kok

jäsen Mika Lintilä kesk

jäsen Helena Marttila sd

jäsen Susanne Päivärinta kok

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Arto Satonen kok

jäsen Sari Tanus kd

jäsen Sinuhe Wallinheimo kok

jäsen Eerikki Viljanen kesk

jäsen Sofia Virta vihr

varajäsen Inka Hopsu vihr

varajäsen Aleksi Jäntti kok

varajäsen Antti Kangas ps

varajäsen Ari Koponen ps

varajäsen Anders Norrback r

varajäsen Martin Paasi kok

varajäsen Pinja Perholehto sd

Valiokunnan lausunto SuVL 2/2026 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Männistö