

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 toimenpidekehityksen perustamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 19. päivänä marraskuuta 2025 tekemä sotilaallisen liikkuvuuden tiedonanto sekä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehityksen perustamisesta sekä tiedonannosta ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 5.2.2026

Puolustusministeri Antti Häkkänen

Neuvotteleva virkamies Erkki Aalto

**KOMISSION TIEDONANTO SOTILAALLISESTA LIKKUVUUDESTA SEKÄ
EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI
SOTILASALAN TARVIKKEIDEN, TAVAROIDEN JA HENKILÖSTÖN KULJETUKSIA
UNIONISSA HELPOTTAVAN TOIMENPIDEKEHYKSEN PERUSTAMISESTA****1 Tausta**

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 toimenpidekehysten 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.

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, joka olisi ensimmäinen askel kohti ”sotilaallista Schengen-aluetta” niin lainsäädännön, infrastruktuurin kuin sotilaallisen liikkuvuuden kyvykkyyksienkin osalta.

Lainsäädäntöehdotusta tullaan käsittelemään sitä varten erikseen perustetussa sotilaallista liikkuvuutta koskevassa neuvoston ad hoc -työryhmässä (*ad hoc working party on Military Mobility*). Asetusehdotuksen käsittely on aloitettu työryhmässä tammikuun 2026 alussa.

Komissio julkaisi samaan aikaan sotilaallisen liikkuvuuden paketin kanssa tiedonannon puolustusteollisuuden transformaatiopaketista, josta koostetaan erillinen E-kirje.

2 Ehdotuksen tavoite

Asetusehdotuksen tavoitteena on luoda johdonmukainen ja harmonisoitu EU-tason toimenpidekehys, joka mahdollistaa, helpottaa ja nopeuttaa sotilashenkilöstön, materiaalin ja varusteiden kuljetusta Euroopan unionin alueella.

Sotilaallisen liikkuvuuden lupamenettelyiden harmonisoinnissa pyritään hyödyntämään uusien digitaalisten työkalujen mahdollisuuksia lupamenettelyiden sujuvoittamiseksi. Asevoimien pääsy ja käyttöoikeus infrastruktuuriin, kuljetuskykyihin ja keskeisiin palveluihin pyritään takaamaan luomalla poikkeusolojen toimenpidekehys rajat ylittävälle sotilaskuljetukselle

(Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostettu reagoitijärjestelmä, European Military Mobility Enhanced Response System – EMERS). EMERS'in tavoitteena on kehittää sotilaskuljetusten kykyä vastata nopeasti ja tehokkaasti hätätilanteisiin sekä kehittää myös EU:n ja Naton välistä yhteisoperointikykyä tiedottamalla aktiivisesti Natoa järjestelmän käytöstä.

Ehdotus pyrkii parantamaan liikenneinfrastruktuurin kaksikäyttöisyyttä. Tätä tavoitellaan ensisijaisesti kehittämällä neljää tunnistettua sotilaallisen liikkuvuuden käytävää ja toteuttamalla jäsenvaltioiden kanssa tunnistettua noin 500 hotspot -projektin listaa. Infrastruktuurin rahoituksen osalta komissio on ehdottanut sotilaallisen liikkuvuuden rahoituksen merkittävää lisäystä Verkkojen Eurooppa-välineeseen ehdotuksessaan unionin monivuotiseksi rahoituskehikseksi vuosille 2028–2034. Sotilaallisen liikkuvuuden asetusehdotus keskittyy sotilaallisen liikkuvuuden edistämiseen lainsäädännön kautta, kun taas neuvottelut sotilaallisen liikkuvuuden rahoituksesta käydään pääosin osana monivuotisen rahoituskehiksen neuvotteluja. Valtioneuvoston kantoja komission ehdotukseen monivuotiseksi rahoituskehikseksi vuosille 2028–2034 sekä tämän sisälle ehdotettuun Verkkojen Eurooppa-välineeseen on muodostettu E-selvityksessä E 73/2025 vp sekä U-kirjelmässä U 52/2025 vp.

Uuden resilienssi- ja suojelutoimenpiteiden työkalupakin avulla pyritään antamaan jäsenvaltioille keino varmistaa strategisen kuljetus-, energia- ja viestintäinfrastruktuurin suojaaminen uhkilta. Puolustuksen valkoisen kirjan mukaisesti työkalupakki sisältää vahvempia toimenpiteitä koskien strategista kaksoiskäyttöinfrastruktuuria. Ulkomaisen omistuksen tai hallinnan aiheuttamien riskien lieventämiseksi jäsenvaltioille mahdollistettaisiin keskeisen infrastruktuurin, laitteiden ja omaisuuden väliaikainen haltuunotto. Lisäksi resilienssin parantamiseksi pyritään vahvistamaan kyberturvatoimia ja energiahuoltovarmuutta.

Keskeinen tavoite sotilaallisen liikkuvuuden kuljetuskyvykkyyksien parantamisessa on sotilaallisen liikkuvuuden solidaarisuuspoolin perustaminen. Jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen perustuvassa poolissa jäsenvaltiot voisivat ilmoittaa kyvykkyyksiään käytettäväksi kaikissa liikennöintimuodoissa, joka tehostaisi jäsenvaltioiden kykyä suorittaa sotilaallisia kuljetuksia. Myös tulevan rahoituskehyskauden Kilpailukykyrahastoa ehdotetaan hyödynnettävän uusien kuljetuskyvykkyyksien hankkimiseksi.

Ehdotetun sääntelyn lisäksi sotilaallisen liikkuvuuden edistämisessä keskeisessä osassa ovat kumppanuuksien syventäminen, erityisesti Naton sekä Ukrainan ja Moldovan kanssa. Lisäksi järjestämällä vuosittaisia sotilaallisen liikkuvuuden harjoituksia tullaan testaamaan käytännössä sotilaallisen liikkuvuuden menettelyjä ja infrastruktuurin toimivuutta.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksen ensimmäisessä luvussa asetetaan yleiset määräykset. Toisessa luvussa asetetaan yhdenmukainen viitekehys sotilaalliselle liikkuvuudelle (yhdenmukaiset sotilaallisten kuljetusten lupamenettelyt ja säännöt jaksossa 1., Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostettu vastejärjestelmä jaksossa 2.). Kolmas luku käsittelee liikenneinfrastruktuurin resilienssiä, neljäs luku kuljetus- ja logistiikkakyvykkyyksien käytettävyyttä, viides luku horisontaalisia määräyksiä, kuudes luku lisäyksiä muihin unionin säädöksiin, ja seitsemäs luku koostuu muista määräyksistä.

Tavoitteet ja rakenne

1. luku – yleiset määräykset

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. 2 artiklassa määrittäisi ehdotuksen soveltamisalasta; asetusehdotus koskee tavaran ja henkilöstön, ja kaluston kuljetuksia, joita operoidaan osittain tai kokonaisuudessaan unionin alueella jäsenvaltioiden, tai artikloissa 17 ja 19 myös Nato-liittolaisten, asevoimien alaisuudessa. Asetusehdotusta koskevat määritelmät käydään läpi 3 artiklassa.

2. luku – yhdenmukainen viitekehys sotilaalliselle liikkuvuudelle (yhdenmukaiset sotilaallisten kuljetusten lupamenettelyt ja säännöt, sekä Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostettu vastejärjestelmä)

Toisen luvun ensimmäinen jakso keskittyy yhdenmukaisiin sotilaallisten kuljetusten lupamenettelyihin ja sääntöihin. Jaksossa ehdotetaan sotilaallista liikkuvuutta koskevia lupamenettelyjä, vaarallisten aineiden kuljetuksia, kabotaasisääntöjä, digitalisaatiota ja tullimenettelyjä koskevaa säännöstöä, jota voitaisiin asetusehdotuksen 17 artiklan mukaisesti soveltaa myös Naton operaatioihin ja harjoituksiin sekä Naton jäsenvaltioiden kahden- tai monenvälisiin operaatioihin ja harjoituksiin.

Ehdotuksen 4.–6. artiklat käsittelevät sotilaallisten kuljetusten maahantuloa ja maassaoloa koskevia pysyviä- ja tilapäisiä luvituksia. Kyse olisi Suomessa kansallisesti aluevalvontalaissa (755/2000) säädettyistä 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.

5 artikla mahdollistaisi pysyvät luvat sotilaallisille kuljetuksille (jotka kattaisivat vähintään asetuksen liitteen 1 mukaiset sotilaalliset kuljetusoperaatiot). Sotilaallisten kuljetusten pysyvien luvitusten tapauksessa vastaanottavan maan tulisi kahden kuukauden kuluessa hyväksyä tai hylätä sotilaallisen kuljetuksen pyyntö. Pyytävä ja vastaanottava maa sopisivat pysyvän luvan tarkemmista ehdoista sotilaallisille kuljetuksille. Pysyvät luvat olisivat voimassa pysyvänä siihen asti, että vastaanottava valtio jäädyttää tai kumoaa luvan, jonka voisi tehdä vain vakavasta syystä (force majeure tai vakava uhka yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle). Mikäli kahdensivolisessä pysyvässä luvassa ei ole sovittu lyhyemmästä ilmoitusajasta, pyytävän jäsenvaltion tulisi tiedottaa vastaanottavaa jäsenvaltiota vähintään 72 tuntia ennen sotilaallista kuljetusoperaatiota, sisältäen mahdollisen isäntämaatukipyynnön. Vastaanottava valtio voisi myös perustellusta syystä tehdä muutoksia pysyvään lupaan, tällaisessa tapauksessa pyytävälle valtiolle tulisi antaa vähintään kolmen päivän ilmoitusaika.

Ehdotuksen 6 artiklan mukaisella tilapäisellä (ad hoc) sotilaallisen kuljetuksen luvalla pyytävä jäsenvaltio voisi pyytää lupaa vastaanottavalta jäsenvaltiolta sellaisille sotilaskuljetuksille, joita ei kateta mahdollisesti voimassa olevan pysyvän luvan piirissä. Vastaanottavan jäsenvaltion tulisi myöntää tai kieltää lupa kolmen päivän sisällä pyynnön vastaanottamisesta. Vastaanottava

jäsenvaltio voisi määrätä tarkemmista liikennejärjestelyistä tai muista ehdoista erityisesti turvallisen liikennöinnin takaamiseksi vaarallisten aineiden kuljetusten tapauksessa. Vastaanottava valtio päättäisi myöntämänsä tilapäisen luvan kestosta ja voisi tehdä siihen perustelluista syistä muutoksia. Vastaanottava valtio voisi kumota luvan vain vakavasta syystä (force majeure tai vakava uhka järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle). Kaikki 5. ja 6. artikloja koskevat pyynnot tulisi välittää 40(1) artiklan mukaisesti määriteltävän rajat ylittävän sotilaallisten kuljetusten koordinaattorin kautta. Luvussa mainituissa sotilaallisia kuljetuksia koskevissa pyynnöissä tulisi käyttää asetuksen liitteen 2 mukaista pohjaa.

5 artiklassa ehdotuksen mukaan komissiolle myönnettäisiin valtuudet hyväksyä delegoituja säädöksiä 44 artiklan mukaisesti päivittääkseen asetusehdotuksen liitteessä I olevaa pysyvien sotilaskuljetuslupien piiriin kuuluvien toimintojen luetteloa. Lupamenettelyiden tapauksessa 8 artiklassa komissiolle olisi ehdotuksen mukaan valtuudet hyväksyä delegoituja säädöksiä 44 artiklan mukaisesti muuttaakseen ja päivittääkseen asetusehdotuksen liitteessä II olevaa lupamenettelyjä koskevan mallin sisältöä, operatiivisen kehityksen huomioon ottamiseksi. 14 artiklan mukaan komissio voisi hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joilla perustettaisiin sotilaallisen liikkuvuuden digitaalinen tietojärjestelmä.

Jos jäsenvaltio päättäisi myöntää 5 tai 6 artiklan mukaisen luvan sotilaalliselle kuljetukselle, tulisi sen sallia myös sellainen vaarallisten aineiden kuljetus, joka täyttää jonkun seuraavana mainitun instrumentin vaatimukset: ADR-sopimus (Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road), AND-sopimus (European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Inland Waterways), RID-määräykset (Regulations concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail), IMDG-koodi (International Maritime Dangerous Goods Code), ICAO:n tekniset määräykset (International Civil Aviation Organization – Technical Instructions), sekä AMovP-6 (NATO Allied Movement Publication 6).

Lisäksi tulisi hyväksyä sotilaalliset kuljetukset sellaisen Nato-jäsenmaan tapauksessa, joka ei ole em. sopimusten osapuoli, mikäli liittolaismaa noudattaa Naton AMovP-6-säännöstöä. Luvussa määrätään myös epätavallisen sotilaskuljetusten tiekuljetuksista, liikennerajoitusten poistosta sotilaallisille kuljetuksille, sekä lupamenettelyjen digitalisaatiosta (sotilaallisen liikkuvuuden digitaalisen informaation järjestelmä) mukaan lukien EU:n 302-lomakkeen digitalisaatio.

Luvun 17 artiklan mukaan Naton piirissä sekä Nato-liittolaisten kahden- ja monenvälisesti sovitut operaatiot, tehtävät ja harjoitukset huomioiden liittoutuneiden jäsenvaltioiden tulisi kohdella muita Nato-liittolaismaita EU-jäsenvaltioiden lailla 4–13 artiklojen tapauksessa. Myös liittoutumattomat jäsenvaltiot voisivat päättää Nato-liittolaisten kohtelusta jäsenvaltioiden lailla.

Rajojen yli tapahtuvan sotilaallisen kuljetuksen tehostamiseen liittyy 1, 15 ja 16 artiklojen nojalla tullimuodollisuuksien yksinkertaistaminen unionin ulkorajoilla sekä EU:n lomakkeen 302 digitalisointi. Ehdotetut säännökset sotilaallisen kuljetuksen tullimenettelyistä olisivat yhteensopivia valmisteilla olevan unionin tullilainsäädännön uudistuksen (customs reform) kanssa, joka määrittäisi EU:n tullisäännöt ja -menettelyt. EMERS-aktivoinnin aikana sotilaalliseen käyttöön tarkoitettujen elintarvikkeiden, rehujen ja koirien vapautettaisiin 30 artiklan nojalla tarkastuksista ja kuljetettaisiin sotilasviranomaisien valvonnassa. Lisäksi otettaisiin käyttöön 31 artiklan nojalla nopeutetut tullimenettelyt sekä kriisinhallintamekanismit EU:n tullilainsäädännön (tullikoodiksi) uudistuksen mukaisesti.

Luvun toinen jakso esittää perustettavaksi Euroopan sotilaallisen liikkuvuuden tehostetun vastejärjestelmän (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 määränemmistöllä 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. Komissio voisi EMERSin aktivoinnin aikana konsultoida erikseen perustettavan sotilaallisen liikkuvuuden liikennöintiryhmää.

EMERSin aktivointipäätöksen yhteydessä neuvosto päättäisi siitä, mitkä asetuksen osiot ulotetaan Nato-liittoutuneiden jäsenvaltioiden toimesta Nato-liittolaismaille, jotka eivät ole unionin jäseniä. Myös liittoutumattomat jäsenvaltiot voisivat päättää EMERS-määräysten ulottamisesta Nato-liittolaismaille, jotka eivät ole unionin jäseniä. Neuvoston tulisi näiden päätösten yhteydessä ottaa huomioon Naton piirissä sovitut operaatiot, tehtävät ja harjoitukset, joilla on yhteys EMERSin käyttöön. Lisäksi neuvoston tulisi samassa yhteydessä kunnioittaa unionin ja jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustusintressejä. Kun EMERS on aktivoitu, otettaisiin käyttöön unionin laajuiset hätätoimenpiteet, joiden tavoitteena on varmistaa sotilaallisten kuljetusten nopea ja keskeytyksetön toteutus. Poikkeuksena asetuksen 5. ja 6. artikloihin, EMERSin ollessa voimassa sotilaallisten kuljetusten maahantuloa ja maassaoloa koskevat lupapyynnöt katsottaisiin hyväksytyiksi. Pyytävän jäsenvaltion tulisi tiedottaa vastaanottavaa jäsenvaltiota viimeistään kuusi tuntia ennen rajanylitystä.

EMERSin aikaisiin toimenpiteisiin kuuluisi myös etusijainen pääsy infrastruktuuriin ja kuljetuskyvykkyyksiin. EMERSin ollessa aktivoituna jäsenvaltioiden, infrastruktuurin omistajien, operaattorien ja hallinnoijien tulisi myöntää sotilaallisille kuljetuksille priorisoitu pääsy kuljetusyhteyksiin sekä infrastruktuuriin mukaan lukien tiestö, lepoalueet, rataverkko, asemat, palvelut, meri- ja sisävesi-infrastruktuuri, meriväylät, kanavat, satamälähestymisiin, luotsausalueisiin, satamaterminaaleihin, lentokenttiin, ilmatilaan sekä tankkausinfrastruktuuriin.

35 artiklassa mainittu Solidaarisuuspooli koostuisi jäsenvaltioiden omista kuljetus- ja logistiikkakyvykkyyksistä sekä EU:n rahoittamista tai sopimuksilla hankituista resursseista. Mikäli pooli olisi aktiivinen EMERSin aikana, komissio voisi identifioida poolista erityisesti tarvittavia kyvykkyyksiä jäsenvaltioiden erityisiin tarpeisiin. Komissio koordinoisi resurssien jakamista ja voisi hankkia lisäkyvykkyyksiä tarpeen mukaan, sotilaallisen liikkuvuuden liikennöintiryhmän neuvon perusteella. Kiireellisissä tilanteissa poolin resurssit priorisoitaisiin kriittisiin kuljetuksiin, ja jäsenvaltiot eivät voisi kieltäytyä luovuttamasta EU-rahoitettuja resursseja, jos ne ovat välttämättömiä. Hakuprosessit nopeutettaisiin niin, että viiveet minimoitaisiin ja kuljetukset voitaisiin toteuttaa tunneissa.

Lisäksi voitaisiin soveltaa poikkeuksia tavanomaisista säännöistä, kuten vaarallisten aineiden kuljetusnormeista, ajo- ja lepoajoista sekä unionin rajojen yli tuotua ruokaa, rehua ja koiria koskevasta valvonnasta. Tullimenettelyt ja viralliset tarkastukset yksinkertaistettaisiin ja nopeutettaisiin, ja digitaalisten ilmoitusten käyttöä edistettäisiin. Myös strategisen infrastruktuurin suojaamista tehostettaisiin EMERSin aikana.

EMERSin ollessa aktivoituna, kaikki edellä mainitut väliaikaiset toimet olisivat voimassa koko unionin alueella.

3. luku – liikenneinfrastruktuurin resilienssi

Kolmas luku käsittelee liikenneinfrastruktuurin resilienssiä. 32 artiklassa ehdotetaan, että jäsenvaltiot kehittäisivät sotilaallisen liikkuvuuden käytäviä priorisoimalla erityisesti hankkeita, jotka edistävät pullonkaulojen poistamista, yhteentoimivuutta, kuten siirtymää eurooppalaiseen raideleveyteen, erityiskuljetuksia, tunneleiden parantamista, liikenteen solmupisteiden saavutettavuutta sekä viestintä-, liikenteen hallinta-, navigointi-, valvonta-, ja energiatuotantoon liittyvää infrastruktuuria.

Lisäksi artikla velvoittaisi käytävällä sijaitsevia jäsenvaltioita keskinäiseen yhteistyöhön mahdollisten rajat ylittävää liikennettä koskevien häiriöiden tunnistamisessa. Jäsenvaltioita velvoitettaisiin yhteistyössä arvioimaan mm. käytävien infrastruktuurin vastaavuus suhteessa neuvoston asettamiin sotilaallisen liikkuvuuden vaatimuksiin sekä käytävän toimivuuteen, turvallisuuteen ja resilienssiin vaikuttavia näkökulmia. Näiden analyysien pohjalta Euroopan komissio yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tunnistaisi investointitarpeita, jotka jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa. Lisäksi artikla velvoittaisi jäsenvaltioita varmistamaan yhteistyötä eri toimijoiden kanssa, kuten rataverkon haltijoiden ja ilmailuviranomaisten välillä.

33 artikla velvoittaisi jäsenvaltioita tunnistamaan strategisia kaksoiskäyttöinfrastruktuurin osia kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan direktiivin (EU) 2022/2557 (CER-direktiivi) soveltamisalaa täydentäen. Kaksi vuotta asetuksen voimaantulosta jäsenvaltioiden tulisi toimittaa lista näistä tunnistetuista kriittisen infrastruktuurin osista komissiolle.

34 artikla velvoittaisi jäsenvaltioita suojelemaan tunnistettuja kriittisen infrastruktuurin osia häiriöitä vastaan, parantamaan niiden resilienssiä ja toimivuutta kaikissa olosuhteissa. Komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksiä tarvittavien suojelutoimenpiteiden tunnistamiseksi, erityisesti strategisen kaksoiskäyttöinfrastruktuurin suojaamista varten 24 artiklan mukaisesti. Tukea komissio hakisi perustettavalta sotilaallisen liikkuvuuden liikenneryhmältä sekä TEN-T-komitealta.

4. luku – kuljetus- ja logistiikkakyvykkyyksien käytettävyys, ml. Solidaarisuuspooli

Neljäs luku käsittelee 35–39 artikloissa solidaarisuuspoolin perustamista, pääsyä ajoneuvo- ja kalustorekistereihin, rautatiekaluston testaamiseen, hyväksyntään ja tunnistamiseen liittyviä teknisiä eritelmiä, tilapäisen käyttöoikeuskehyksen perustamista sekä sopimuskehyksiä kaksoiskäyttökuljetusten palveluntarjoajille.

Solidaarisuuspooli koostuisi jäsenvaltioiden ja mahdollisesti unionin rekisteröidyistä kuljetus- ja logistiikkavalmiuksista. Pooli olisi mekanismi, jonka kautta jäsenvaltiot voisivat jakaa ja lainata kuljetus- ja logistiikkakyvykkyyskäyttöä toisilleen, ja joita käytettäisiin sotilaallisten kuljetusoperaatioiden toteuttamiseen ja helpottamiseen. 35 artiklan mukaan Solidaarisuuspooli tulisi toiminnalliseksi komission hyväksyessä tätä koskevan täytäntöönpanoasetuksen. Unionin laajuisten kyvykkyyssaukkojen täyttämiseksi hyödynnettäisiin sotilaallisen liikkuvuuden kuljetusryhmän neuvoa ja luvussa viisi mainittujen stressitestien tuloksia. Näiden perusteella luotaisiin käytännön ohjeet, jotka määrittelevät ja täsmentävät Solidaarisuuspooliin tarvittavat keskeiset kuljetuskapasiteetit.

Ehdotuksen 35 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot voisivat vapaaehtoisesti rekisteröidä omat kykynsä Solidaarisuuspooliin. Vastaavasti jäsenvaltioiden unionin rahoitustuella hankkimat kyvyt rekisteröitäisiin solidaarisuuspooliin. Lisäksi myös mahdollisesti unionin hankkimat

yhteiset kuljetuskyvyt rekisteröitäisiin automaattisesti Solidaarisuuspooliin. Jäsenvaltioiden olisi annettava ilmoittamansa resurssit Solidaarisuuspoolin käyttöön, jos unionin tasolla todettaisiin, että ne ovat välttämättömiä sotilaallisen liikkuvuuden turvaamiseksi, huomioiden kuitenkin, että jäsenvaltion Solidaarisuuspooliin rekisteröidyt kyvykkyydet pysyvät sen komennossa ja hallinnassa. Jäsenvaltion kyvykkyydet, jotka olisivat rekisteröity Solidaarisuuspooliin, voitaisiin sulkea Solidaarisuuspoolin piirissä annettavan tuen ulkopuolelle, jos rekisteröivä jäsenvaltio kohtaisi poikkeuksellisen tilanteen, joka vaatisi näiden kyvykkyyksien käyttöä. Kyvykkyyksien ylläpito- ja käyttöönottokustannukset kattaisi rekisteröivä jäsenvaltio, ellei Solidaarisuuspoolia koskevassa täytäntöönpanosäädöksessä toisin määrättäisi.

Ehdotuksen 36 artiklassa ajoneuvorekistereihin pääsyä koskien jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että sotilaskuljetusoperaatioista vastaavilla palveluilla sekä komissiolla olisi pääsy kansallisiin ajoneuvorekistereihin, kansallisiin ja EU:n rautatievirasto ERA:n ylläpitamiin rautatiekalustorekistereihin. Tämän kautta voitaisiin tunnistaa kaksikäyttöiset maantiekuljetusajoneuvot, rautatiekalustoyksiköt sekä lentokoneet ja alukset.

Komissio voisi hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä 37 artiklan mukaisesti sotilaallisiin kuljetuksiin parhaiten sopivien rautatiekalustokategorioiden tunnistamiseksi, joka vaatisi myös rautatiekalustoyksiköiden haltioiden sekä valmistajien toimesta rautatiekalustoyksiköiden ilmoittamista sotilaskuljetukseen käytettävänä kalustona sekä tarvittavasta kirjaamisesta Euroopan ajoneuvorekisteriin.

Sotilaallisten kuljetusten varmistamiseksi 38 artiklassa säädettäisi kehyksestä, joka tulisi olla käytössä jokaisella jäsenvaltiolla yhden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta. Tämän kehyksen tulisi mahdollistaa viimeisenä keinona sitovien määräysten antamisen infrastruktuurin tai laitteiston tilapäisen hallinnan tai käyttöoikeuden saamiseksi omalla alueellaan niiltä osin, mikä on tarpeen sotilaallisten kuljetusoperaatioiden toteuttamiseksi. Kehyksen tulisi sisältää kompensatiomekanismi tilapäisestä käytöstä aiheutuneista kuluista sekä läpinäkyvät säännöt tilapäiseen käyttöön liittyen. 39 artiklan mukaan jäsenvaltiot voisivat tehdä puitesopimuksia kaksikäyttöisten kuljetuspalvelujen tarjoajien kanssa varmistaakseen kuljetuskapasiteetin saatavuuden sotilaallisia kuljetusoperaatioita varten. Puitesopimukset olisi suunniteltava siten, että muut jäsenvaltiot voivat liittyä sopimusosapuoliksi.

Luvut 5.–7. – horisontaaliset määräykset, lisäykset muihin unionin säädöksiin, ja muut määräykset

Luvun 5. horisontaaliset määräykset koskevat muun muassa rajat ylittävien sotilaskuljetusten kansallisen koordinaattorin nimittämistä, sotilaallisen liikkuvuuden liikennöintiryhmää, sotilaallisten kuljetusten valmiustarkastuksia ja sotilaallisten kuljetusten tilaa laajasti arvioivia kokeita (stress test). Jäsenvaltioiden tulisi nimittää kansallinen koordinaattori rajat ylittävälle sotilaskuljetuksille kuuden kuukauden sisällä asetuksen voimaan astumisesta. Koordinaattori vastaisi artikloissa 8(3) sekä 20(2) mainittujen sotilaskuljetusten lupapyyntöjen vastaanottamisesta ja lähettämisestä, ohjeistaisi tullimenettelyissä, EMERSin ollessa aktivoituna vastaanottaisi ja vastaisi etuoikeutetun pääsyn pyyntöihin artiklan 21 mukaisesti sekä koordinoisi tarvittavien toimijoiden kanssa erityisesti sotilaskuljetusten valmiustarkastusten yhteydessä sekä EMERSin ollessa aktivoituna.

Sotilaallisen liikkuvuuden liikennöintiryhmä (Military Mobility Transport Group) perustettaisiin neuvoa-antavaksi ryhmäksi komissiolle sekä edistämään jäsenmaiden välistä tiedonvaihtoa sekä

yhteistyötä tämän asetusehdotuksen osa-alueita koskien, mukaan lukien kyvykkyyksien tunnistamisen edistäminen Solidaarisuuspoolia varten, sotilaskuljetuslupien ja liikennejärjestelyjen edistäminen, logististen kyvykkyyksien yhteishankintojen edistäminen sekä sotilaskuljetusten valmiustarkastusten arvioiminen. Liikennöintiryhmä koostuisi komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon, Euroopan unionin sotilasesikunnan, Euroopan puolustusviraston sekä jäsenvaltioiden edustajista. Myös jäsenmaiden sekä EU:n tulliasiantuntijoita pyydetäisiin osallistumaan ryhmän työhön tulliasioita käsitellessä. Jäsenvaltioiden lisäksi ryhmän kokouksiin voitaisiin relevanteissa kokouksissa kutsua tarkkailijoiksi Ukraina, Moldova sekä Euroopan talousalueen maat.

Asetusehdotuksen mukaan 42 artiklassa mainitut sotilaskuljetusten valmiustarkastukset tulisi suorittaa jäsenvaltioiden toimesta vuosittain. Tarkastusten tulokset jaetaan rajat ylittävien sotilaskuljetusten kansallisten koordinaattorien toimesta liikennöintiryhmässä. Valmiustarkastukset sisältäisivät muun muassa tiedot koskien liikennejärjestelyjä koskevista toimista rajat ylittävien sotilaskuljetuksien suunnittelua koskien, koko hallinnon kattavan lähestymistavan varmistamisesta, isäntämaatuen toimista, sotilaskuljetusten lupapyyntöjen lähettämisestä, kansallisista toimista EMERSin toimeenpanemiseksi, sekä mahdollisista Solidaarisuuspooliin liittyvistä tukipyynnöistä.

43 artiklan mukaan komissio voisi suorittaa kokeita yhteistyössä jäsenvaltioiden ja relevanttien unionin elimien kanssa sotilaskuljetuksia koskevan valmiuden testaamiseksi. Kokeilla valmistauduttaisiin EMERSin aktivoimiseen, testattaisiin koko hallinnon kattavan lähestymistavan tehokkuutta, sekä testattaisiin asetuksen toimeenpanoa tietyillä maantieteellisillä alueilla, kuten kolmansien maiden lähellä olevilla raja-alueilla tai tietyllä sotilaallisen liikkuvuuden käytävällä. Jäsenmaat voisivat pyytää komissiota suorittamaan kokeen, ja komission tulisi tiedottaa kokeen tuloksista osallistuvia jäsenvaltioita sekä sotilaallisen liikkuvuuden liikennöintiryhmää.

Luvussa 6 mainitaan asetuksen myötä tulevat lisäykset asetukseen 2016/796 Euroopan unionin rautatievirastosta, direktiiviin 2016/797 rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta Euroopan unionissa, asetukseen 2024/2803 yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta, sekä asetukseen 2018/1139 yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviranomaisen perustamisesta.

Luvun 7. määräykset koskevat asetuksen toimeenpanon yhteydessä saadun tiedon luottamuksellisuutta, tietosuojaa, arviointia sekä voimaantulusta. Asetus tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se julkaistaisi Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Asetus olisi kokonaisuudessaan sitova ja suoraan sovellettavissa kaikissa jäsenvaltioissa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) liikennepolitiikkaa koskevaan 91 artiklaan sekä meri- ja lentoliikennettä koskevaan 100 artiklan 2 kohtaan. Nämä keskenään yhteensopivat oikeusperustat antavat unionin lainsäätäjälle laajan harkintavallan sekä kansainvälistä että unionin sisäistä liikennettä koskevien aiheellisten säännösten antamiseen. Ehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena on helpottaa sotilaallisia kuljetuksia unionissa ja sen ulkorajojen yli, sekä minimoida ja lieventää sotilaallisten kuljetusten vaikutusta siviilikuljetuksiin. 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. Asetusehdotuksen muilta osin valtioneuvosto tutkii vielä ehdotuksen yksityiskohtia, mutta alustavan arvion mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

SEUT 91 artiklan 1 kohdan ja SEUT 100 artiklan 2 kohdan mukaan ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksikössä ja neuvosto tekee ratkaisunsa määränemmistöllä.

Komissio on ehdotuksessa ottanut kantaa säädösinstrumentin valintaan. Komissio perustelee asetuksen valintaa sillä, että pelkästään asetuksen kautta voidaan saavuttaa yhdenmukainen ja sitova toimeenpano sotilaallisten kuljetusten sujuvoittamiseksi. Asetuksen valitseminen direktiivin sijasta mahdollistaa myös välittömämmän toimeenpanon, puolustuksen valkoisessa kirjassa mainittujen sotilaallisen liikkuvuuden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU voi toteuttaa toimia muilla kuin sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla vain, jos se pystyy toimimaan tehokkaammin kuin jäsenvaltiot omilla kansallisilla tai paikallisilla tasoillaan.

Komission mukaan EU-tason toiminta on välttämätöntä sääntelyä koskevien esteiden poistamiseksi, resurssien yhteiskäyttämiseksi (pooling), EU-Nato koherenssin varmistamiseksi, huomioiden myös, että tullilainsäädäntö kuuluu yksinomaan EU:n toimivaltaan. Ehdotuksella on myös komission mukaan potentiaalia tuottaa osoitettavaa lisäarvoa verrattuna yksipuolisiin jäsenvaltioiden toimiin, koska se voi (i) poistaa rajat ylittävän sääntelyn pirstaleisuutta sitovien sääntelykehysten avulla, (ii) mobilisoida EU:n budjettivälineitä laajassa mittakaavassa; (iii) tuottaa läpinäkyvää, yhteentoimivaa (interoperable) informaatiota ja digitaalista koordinaatiota; (iv) tarjota oikeudellisen ja institutionalisoidun välineen EU:n ja Naton operatiivisten vaatimusten synkronointiin; sekä (v) tuoda mittakaavaetuja kyvykkyyksien hankintaan ja varastointiin. Valtioneuvoston katsoo, että ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa jäsenvaltioiden yksipuolisilla toimin, ja pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtioneuvosto arvioi periaatteen toteutumista suhteessa ehdotuksen lukuisiin yksityiskohtiin vielä tarkemmin jatkokäsittelyn aikana.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen vaikutukset EU-tasolla

Komission mukaan infrastruktuuri-osiossa esitetyt infrastruktuuri-investoinnit (huomioiden monivuotiselle rahoituskehyskaudelle 2028–2034 ehdotettu Verkkojen Eurooppa -välineen sotilaallisen liikkuvuuden budjetti) voisivat parantaa tehokkuutta TEN-T-verkolla poistamalla pullonkauloja ja mahdollistamalla siviili- ja sotilaskuljetusten parempaa yhteen toimivuutta. Todennäköisesti vaikutukset jakautuvat kuitenkin maantieteellisesti epätasaisesti. Hotspot-hankkeiden pullonkaulojen poistaminen voi odottaa vähentävän niiden haavoittuvuutta häiriöille, erityisesti hybridiuhkien osalta.

Komission arvion mukaan ehdotetut prosessit digitalisaation edistämiseksi voisivat johtaa operatiivisella tasolla nopeampaan käsittelyyn ja parempaan liikennevirtojen tilannekuvaan. Strategisella tasolla tämä vaikutus voisi tarkoittaa suurempaa saatavuutta liikkeiden

yhdistettyihin tietoihin, mikä voi auttaa EU:ta tunnistamaan järjestelmällisiä pullonkauloja ja parantamaan toimia sotilaallisen liikkuvuuden edistämiseksi. Toisaalta digitalisaatio tuo myös riskejä esimerkiksi kyberturvallisuuteen liittyvien riskien kautta.

Asetuksessa ehdotetut ensisijaista pääsyä koskevalla säännöstöllä olisi komission arvion mukaan todennäköisesti monenlaisia vaikutuksia. Todennäköisesti sotilaskuljetusten tapauksissa etusijainen pääsy helpottaisi sotilaallisen liikkuvuuden suunnitteluprosesseja hätätilanteissa. Siviilikäyttäjien tapauksessa etusijaista pääsyä koskevat ehdotukset voisivat taas aiheuttaa hätätilanteiden yhteydessä tilapäisiä häiriöitä, ja liikenteen solmukohdissa kyvykkyyksien ja kapasiteettien uudelleenohjaaminen voisi aiheuttaa huomattavia dominoefektejä.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Asetus olisi kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovellettaisiin sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Valtioneuvosto arvioi valmistelun edetessä yhteensopivuutta kansallisen lainsäädännön kanssa. Asetusehdotus voisi voimaantullessaan aiheuttaa muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Asetuksen soveltaminen voisi vaatia täytäntöönpanosäännöksiä ainakin asetusehdotuksen 40 artiklassa määrätystä rajat ylittävien sotilaskuljetusten kansallisesta koordinaattorista.

Esimerkiksi myös lupamenettelyihin liittyvät koordinaatiovelvoitteet saattaisivat aiheuttaa tarpeen täsmentää lainsäädäntöä. Lisäksi kuljetuksia priorisoivan viranomaisen tunnistaminen ja priorisointiin liittyvät menettelytavat voivat edellyttää lainsäädäntömuutoksia. Voi olla myös tarve selkeyttää siviilipuolen vaarallisten aineiden kuljetuksia (VAK) ja Puolustusvoimia koskevan VAK-lain keskinäistä suhdetta, sillä Puolustusvoimia koskeva laki ei koske esimerkiksi rautatiekuljetuksia.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen toimeenpanoon sisältyy komission arvion mukaan henkilöstö- ja tietojärjestelmämenoja nykyiselle monivuotiselle rahoituskehyskaudelle (2021–2027) noin 9,6 miljoonalla eurolla, ja seuraavalle monivuotiselle rahoituskehyskaudelle noin 64,1 miljoonalla eurolla. Ehdotuksen mukaan hallintomenojen tarve nykyisellä rahoituskehyskaudella (2021–2027) katetaan Verkkojen Eurooppa-välineestä. Tulevan rahoituskehyskauden hallintomenot olisi myös katettava asianmukaisesta ohjelmasta, riippuen monivuotista rahoituskehystä 2028–2034 koskevien neuvotteluiden lopputuloksesta.

Puolustushallinto sekä liikennehallinto yhteistyössä Euroopan komission kanssa on tunnistanut sotilaallisen liikkuvuuden käytävillä sijaitsevia sotilaallisen liikkuvuuden kohteita. Suomi on toimittanut Euroopan komissiolle listan sotilaallisen liikkuvuuden käytävillä sijaitsevista liikenneinfrastruktuurin kehittämistarpeista (ns. hotspot-lista), joiden yhteenlaskettu rahoitustarve on yli 3 miljardia euroa. Sotilaallisen liikkuvuuden infrastruktuuritarpeet tarkentuvat jatkuvasti tarkentuvan puolustus suunnittelun myötä. Osa näistä tarpeista voi olla saatavissa sotilaallisen liikkuvuuden EU-rahoitusta Verkkojen Eurooppa -ohjelmasta. EU-rahoitusosuudeksi on ehdotettu 50 %, mutta neuvottelut ovat kesken. Ehdotus vaikuttaa laajentavan tarkasteltavaa soveltamisalaa, joten tarpeiden euromäärä todennäköisesti kasvaisi edellä mainitusta.

Eurooppalaisen raideleveyden ulottaminen EU:n sotilaallisen liikkuvuuden käytäville kustantaisi laadittujen selvitysten pohjalta tehdyn alustavan arvion mukaan mahdollisesti noin 3,5–5 miljardia euroa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja menettelytapoihin

Ehdotus laajentaa muun muassa kriittisen infrastruktuurin suojaamista ja kriisinkestävyyttä koskevan CER-direktiivin sekä kyberturvallisuusdirektiivin (NIS2) velvoitteiden soveltamista tämän asetuksen nojalla tunnistetun strategisen kaksikäyttöinfran omistajiin / pitäjiin / hallinnoijiin riippumatta, kuuluvatko ne ko. sääntelyiden soveltamisalaan. Tämä lisää todennäköisesti hallinnollista taakkaa merkittävästi erityisesti suojelutoimenpiteiden osalta ja aiheuttaa päällekkäisiä ja monimutkaisia seuranta- ja raportointivelvoitteita eri toimijoille.

Ehdotuksen 33 artiklan mukaiset menettelytavat eivät kaikilta osin tue kansallisesti tärkeiden sotilaallisen liikkuvuuden tarpeiden tunnistamista, vaan riskinä on, että ehdotettujen menettelytapojen seurauksena tulee tunnistetuksi sotilaallisen liikkuvuuden näkökulmasta toisarvoisia infrastruktuurin osia, mikä osaltaan lisää tarpeettomasti hallinnollista taakkaa infrastruktuurin suojelutoimenpiteiden osalta.

Suomessa on toimivat menettelyt ja yhteistyötavat olemassa sotilaallisen liikkuvuuden tarpeiden tunnistamiseksi, ja on nähtävissä, että ehdotus lisää päällekkäistä työtä ilman välttämättä mainittavaa lisäarvoa. Koska ehdotuksen yhteys esimerkiksi CER-direktiivin toimeenpanoon on epäselvä, jää hahmottumatta, kuinka hyödyllistä sen päälle tehtävä infrastruktuurin tunnistamiseen ja suojeluun liittyvä toiminta on.

Ehdotetut menettelytavat esimerkiksi kansallisen sekä rajat ylittävän liikenteen priorisoinnin osalta edellyttäisivät uusien toimintamallien rakentamista kansallisesti sekä pohjoismaisesti.

Myös 4–7 artiklojen lupa- ja koordinaatiovelvoitteet aiheuttaisivat todennäköisesti hallinnollisia ja taloudellisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Esitetyt määräajat ovat aikataulullisesti tiukkoja, mikä voisi aiheuttaa haasteita viranomaistoimintaan.

Ehdotuksen 3 artiklan 3. kohtien (10) ja (11), 9 artiklan mukaiset menettelyt edellyttäisivät poliisin ja muiden viranomaisten, kuten väylänpitäjän, resursointia liikennejärjestelyjä sekä sotilaallisten kuljetusoperaatioiden turvaamista varten.

Ehdotuksen 15 ja 16 artiklojen mukaiset tullimenettelyjen yksinkertaistukset EU:n ulkorajoilla sekä asiakirjojen digitalisointi olisivat tulliviranomaisille myönteinen kehitys. Digitalisointi tehostaisi prosesseja ja poistaisi niiden sidonnaisuuden aikaan ja paikkaan. Sotilaallisen liikkuvuuden yhteydessä käytettävän 302-lomakkeen sähköistäminen tukisi tätä tavoitetta. Lisäksi artikkelit 30 ja 31 selkeyttäisivät tulliviranomaisten vastuita ja tehtäviä EMERS-järjestelmän aktivointivaiheessa. Ehdotus ei käytännössä muuttaisi Tullin nykyistä toimintamallia maahantuonnin rajoitusten valvonnassa. Se koskee tullimuodollisuuksia ulkorajat ylittävän liikenteen osalta, ja rajoituksia siltä osin, että ulkomainen sotilaskalusto ja -joukot kuuluvat rajoitusten piiriin.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Kuten edellä kohdassa 4 todetaan, ehdotuksen 4–6 ja 20 artikloissa on kyse Suomessa aluevalvontalain (755/2000) mukaisista vieraan valtion asevoimien maahanpääsystä 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 suoja 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.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Valtioneuvosto jatkoselvittää ehdotuksen kuulumista Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaa on valtiosopimuksen (1/1922 – Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus) nojalla demilitarisoitu alue. Siten Ahvenanmaan demilitarisoitua aluetta ei ole mahdollista käyttää sotilaallisen liikkuvuuden tarkoituksiin. Täten tämä alue tulisi huomioida asetuksen maantieteellisessä soveltamisessa.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Neuvoston puheenjohtajamaa Kypros on aloittanut neuvottelut asetusehdotuksesta sotilaallisen liikkuvuuden ad hoc-työryhmässä tammikuussa 2026. Komissio esitteli ehdotuksen kyseisessä työryhmässä 9.1.2026.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Osana U-kirjelmän valmistelua on kuultu EU-asiain komitean puolustusjaoston laajan kokoonpanon näkemyksiä. Ehdotusta on käsitelty kirjallisessa käsittelyssä EU-asiain komitean puolustusjaoston (EU11) sekä liikennejaoston (EU22) suppeassa kokoonpanossa 15.–19.1.2026.

Valtioneuvoston kannat linjattiin EU-ministerivaliokunnassa 22.1.2026.

10 Valtioneuvoston kanta

Suomen kantoja sotilaalliseen liikkuvuuteen on muodostettu selvityksessä E 33/2025 vp (puolustuksen valkoinen kirja), UTP 6/2024 vp (sotilaallisen liikkuvuuden kehittäminen ja kansallinen toimintasuunnitelma 2024) E 73/2025 vp (komission ehdotus monivuotiseksi rahoituskehikseksi vuosille 2028–2034), sekä U-kirjelmässä U 52/2025 vp (valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Verkkojen Eurooppa-välineen perustamisesta vuosiksi 2028–2034), joissa nyt kyseessä olevan ehdotuksen näkökulmasta olennaisia kirjauksia ovat seuraavat kannat:

Suomi katsoo, että sotilaallisen liikkuvuuden edistäminen vahvistaa Suomen puolustuskykyä, Euroopan turvallisuutta ja puolustusta, Naton yhteistä pelotetta ja puolustusta, ja tukee sekä osallistumista kansainväliseen puolustusyhteistyöhön, että kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen muodostamaa kokonaisuutta.

Suomi tukee EU:n ja Naton välisen yhteistyön syventämistä sotilaallisen liikkuvuuden kehittämisessä. Sotilaallisen liikkuvuuden kehittäminen on yksi Suomen ajamista EU-Nato-yhteistyön merkittävimmistä painopisteistä.

Suomi korostaa valmiuden, varautumisen ja huoltovarmuuden merkitystä sotilaallisen liikkuvuuden kehittämisessä. Sotilaallisen liikkuvuuden kannalta on tärkeää, että kriittinen infrastruktuuri ja yhteiskunnan kriittiset toiminnot toteutetaan varmennetusti ja kriisinkäsittevästi.

Suomi tukee digitalisaation hyödyntämistä sotilaallisen liikkuvuuden kehittämisessä sekä EU:n laajuista logistiikkatietoverkkoa koskevien yhteisten standardien kehittämistä. Suomen kannalta on tärkeää, että tietojärjestelmiä kehitetään kansainväliset standardit ja yhteensopivuus huomioiden.

Suomi korostaa, että sotilaallinen liikkuvuus on keskeinen osa kokonaisuunpuolustusta ja sen kehittäminen edellyttää poikkihallinnollisen yhteistyön lisäksi koko yhteiskunnan kattavaa lähestymistapaa (whole-of-society approach).

Suomi tukee komission ehdotusta kasvattaa puolustuksen (ml. sotilaallinen liikkuvuus), kriisivarautumisen ja rajaturvallisuuden rahoituksen osuutta tulevassa rahoituskehityksessä.

Suomi katsoo, että Euroopan liikenneinfrastruktuurin olisi jatkossa edistettävä entistä tehokkaammin liikenneverkon kaksikäyttöisyyttä, edistäen unionin kokonaisturvallisuutta, erityisesti sotilaallista liikkuvuutta. Rahoituksessa tulisi huomioida Suomen saavutettavuuteen ja asemaan EU:n ulkorajavaltiona liittyvät erityishaasteet.

Sotilaallisen liikkuvuuden osalta Suomen keskeisin tavoite on, että tulevaa rahoitusta voitaisiin kohdentaa siirtymään yleiseurooppalaiseen raideleveyteen.

Suomi korostaa, että EU:n tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja tukea sotilaallisen liikkuvuuden kehittämistä EU:n itärajan valtioiden alueella sekä EU:n pohjoisosissa.

Suomi pitää keskeisenä, että EU:n sotilaallisen liikkuvuuden kehittämis- ja tukitoimet kohdennetaan sotilaallisen pelotteen ja puolustuksen kannalta kriittisimpiin kohteisiin huomioiden myös kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuva uhka.

Suomi korostaa, että EU:n tasolla tulee parantaa sotilaallisen huoltovarmuuden edellytyksiä, puuttua infrastruktuurin pullonkauloihin ja koordinoida rajat ylittävää logistiikkaa nopeaa toimintaa varten.

Suomi pitää tärkeänä, että valkoisessa kirjassa on nostettu esiin sotilaallisen liikkuvuuden parantaminen Euroopan turvallisuuden sekä Ukraina-tuen mahdollistajana.

Sotilaallisen liikkuvuuden osalta valtioneuvosto korostaa, että muuttuneessa turvallisuustilanteessa jäsenvaltioiden erityisolosuhteet huomioiden TEN-T-verkon haavoittuvimmissa kohdissa varmentavien yhteyksien (esimerkiksi kriittisten siltojen kiertoreittien) ja sotilaallisen liikkuvuuden keskeisten solmukohtien, mm. satamien, kehittämisen tulisi olla EU-rahoituskelpoisia myös TEN-T-verkon ulkopuolella.

Rahoituksellisiin kysymyksiin otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehyskokonaisuutta.

Edellä mainittuja valtioneuvoston kantoja täydennetään tällä U-kirjelmällä seuraavasti:

Valtioneuvosto tukee ehdotusta ja suhtautuu myönteisesti sotilaallisen liikkuvuuden asetus ehdotuksen tavoitteisiin. Valtioneuvosto pitää sotilaallisen liikkuvuuden sujuvoittamista keskeisenä toimena 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. Pällekkäisiä tehtäviä tulisi pyrkiä välttämään.

Lisäksi on huomioitava kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta koskevaa tiedonjakoa koskevat herkkyydet tarkoituksenmukaisesti. Asetusehdotus ei ota huomioon riittäväällä tavalla kansallista turvallisuutta koskevia herkkyyksiä kaksoiskäyttöinfrastruktuurin tiedonjakoa koskevissa kirjauksissa ja niitä tulisi tältä osin tarkentaa.

Valtioneuvosto katsoo, että eurooppalaista raideleveyyttä 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 lupaprosessipyynnöiden 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 hallintaoikeutta rekisteröimiinsä kyvykkyksiin. Valtioneuvoston mukaan tulisi tarkastella

mahdollisuutta hyödyntää Solidaarisuuspoolin kapasiteetteja myös siviilivalmiustehtävien, kuten esimerkiksi evakuoitien 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.

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.