Liikenne- ja viestintävaliokunta

AI FI 12/2022
16.02.2022

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: www.amnesty.fi

Amnestyn lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä (COM (2021) 753 final)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn tehtävänä on tehdä ihmisoikeudet tunnetuksi, tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia sekä kampanjoida niitä vastaan kaikkialla maailmassa. Amnesty on sekä Suomessa että kansainvälisesti seurannut pitkään turvapaikkalainsäädännön ja -järjestelmän kehitystä ja työskentelee muun muuassa turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta ottaa kantaa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Euroopan komissio on 23.11.2021 antanut asetusehdotuksen, jolla pyritään rajoittamaan maa-, ilma- ja vesiteitse toimivien liikenteenharjoittajien toimintaa tilanteissa, jossa ne helpottavat tai harjoittavat ihmiskauppaa tai -salakuljetusta EU:n alueella. Kyse on toimista, joilla komissio pyrkii vastaamaan Valko-Venäjän yrityksiin käyttää hyväkseen turvapaikanhakijoita ja siirtolaisia poliittisiin tarkoitusperiinsä EU:n ulkorajoilla. Asetusehdotus koskisi niiden liikenteenharjoittajien toiminnan rajoittamista, jotka ovat tietoisia järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnasta tai tarkoitusperästä ihmiskauppaan ja salakuljettamiseen liittyen ja mahdollistavat tämän kulkuvälineensä avulla. Komission mukaan ehdotetuilla toimenpiteillä ei olisi vaikutusta humanitaariseen toimintaan, sillä ne koskisivat kaupallisia liikenteenharjoittajia.

Tavoitteena lainsäädännöllä olisi keskeyttää, rajoittaa ja ehkäistä salakuljetustoimintaa. Toimenpiteiden, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan, tulee olla tarpeellisia ja oikeasuhtaisia sekä ajallisesti rajoitettuja sekä ottaa huomioon kunkin tapauksen erityisolosuhteet, mutta silti riittävän laajoja kohdentuakseen tehokkaasti kulloiseenkin toimintaan.

Amnesty katsoo, että ihmiskaupan estäminen ja ehkäiseminen on tärkeä tavoite. Sillä on kuitenkin suuri merkitys, millä keinoilla tavoitteeseen pyritään, sillä niillä voi olla perus- ja ihmisoikeuksia

huomattavasti rajoittavia vaikutuksia. Kyseinen asetusehdotus jättää auki monia kysymyksiä eikä huomioi turvapaikanhakijoiden oikeuksia. Amnesty lausuu huomioistaan tarkemmin jäljempänä.

2. Ehdotuksen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksen mukaan komissio voisi tarvittaessa antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se voisi rajoittaa tai estää käynnissä olevan kuljetustoiminnan laajentamisen, kieltää liikenteenharjoittajien ylilennot, kauttakulun, satamien käyttämisen sekä polttoaineen tankkaus- ja huoltopysähdykset EU:n alueella. Myös liikennöintiä tai kansainvälisen henkilöliikenteen harjoittamista varten myönnettyjä liikennelupia tai toimilupia voitaisiin keskeyttää. Toimia voitaisiin soveltaa enintään vuoden ajan, mutta niitä voitaisiin tarvittaessa uusia.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että komission täytäntöönpanovaltaa koskevan valtuutuksen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen, mutta komission ehdotuksesta ei yksityiskohtaisesti selviä, millä edellytyksillä komissio voisi täytäntöönpanoasetuksia antaa. Valtioneuvosto katsookin, että täytäntöönpanovaltaa koskevien valtuutusten asianmukaisuutta ja tarkkarajaisuutta tulee tarkasti arvioida neuvottelujen edetessä.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, ettei komissio ole sisällyttänyt esitykseen arviota suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksen suhteellisuusperiaatteenmukaisuutta arvioidaan neuvottelujen edetessä ja että asetuksesta tulisi selkeästi ilmetä, miten ehdotetut toimenpiteet ovat todella tarpeen eivätkä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä tilanteeseen vastaamiseksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä katsotaan myös, että komission ehdotukseen sisältyvä perusoikeusarviointi on ylipäänsä niukkaa, vaikka ehdotus on pyritty laatimaan siten että unionin perusoikeudet huomioidaan. Komission ehdotus ei esimerkiksi sisällä erillistä vaikutustenarviointia. Ehdotuksessa katsotaan toimenpiteillä olevan vaikutusta elinkeinovapauteen sekä ammatinharjoittamiseen ja oikeuteen tehdä työtä. Kuitenkaan elinkeinovapauden rajoittamisen hyväksyttävyyttä ei ole ehdotuksessa perusteltu kattavasti. Ehdotuksessa ei ole myöskään arvioitu muiden EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien toteutumista.

Kirjelmässä todetaan, että vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen riippuvat keskeisesti komission täytäntöönpanosäädösten sisällöstä ja komissio esittää itselleen huomattavan laajaa ja avointa harkintavaltaa säädösten sisältöön liittyen. Tämän takia on mahdotonta arvioida yksityiskohtaistesti ehdotuksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Valtioneuvosto arvioi kuitenkin ehdotuksen vaikuttavan myös esimerkiksi liikkumis- ja oleskeluvapauteen. Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että ehdotukseen sisällytetty mahdollisuus evätä oikeus tankkaus- ja huoltopysähdyksiin unionin alueella saattaisi vaikuttaa oikeuteen elämään ja turvallisuuteen, mikäli hätätilanteita ei ehdotuksessa tai täytäntöönpanosäädöksissä riittävästi huomioida.

Valtioneuvosto katsoo, että oikeutta työhön, ammatinharjoittamiseen ja palvelujen tarjoamiseen sekä liikkumis- ja oleskeluvapautta ei ole riittävästi otettu huomioon, etenkään kun keskeisistä menettelyllisistä kysymyksistä ei säädetä yksityiskohtaisesti. Tästä johtuen liikenteenharjoittajan oikeusturvan toteutumisesta on hankala varmistua. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tulisi sisältää riittävät takeet perusoikeuksien toteutumiselle ja että täytäntöönpanosäädöksissä tulisi täsmentää niiden perusoikeuksien mukaisuus, kiinnittäen huomiota erityisesti hyväksyttävään rajoitusperusteeseen ja suhteellisuusperiaatteeseen.

Amnesty katsoo, että asetusehdotuksessa valittuihin keinoihin eli liikenteenharjoittajien toiminnan rajoittamisiin liittyy riski perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksista. Keinojen tulee olla oikeasuhtaisia ja niiden tulee tosiasiassa olla vaikuttavia eli niillä tulee voida saavuttaa hyväksyttävä tavoite. Keinojen

tulee myös olla välttämättömiä eli vähemmän perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavilla keinoilla ei olisi mahdollista saavuttaa hyväksyttävää tavoitetta. Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavan lainsäädännön pitää olla täsmällistä ja tarkkarajaista. Siksi onkin erityisen ongelmallista, ettei asetusehdotuksessa ole perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin liittyvää arviointia suoritettu kuin hyvin ylimalkaisesti ja vain elinkeinovapauden ja ammatinharjoittamisen osalta. Ehdotuksen vaikutukset ulottuvat huomattavasti pidemmälle ja esimerkiksi turvapaikanhakijoiden oikeudet ja näiden oikeuksien loukkaukset on jätetty kokonaan huomioimatta.

Amnesty on yhtä mieltä valtioneuvoston kanssa, että neuvotteluissa tulee kiinnittää erityistä huomiota hyväksyttävään rajoitusperusteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen ja rajoitusten välttämättömyyteen sekä lainsäädännön täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Amnesty kuitenkin huomauttaa, että asetuksen perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusarvioinnissa tulee lisäksi huomioida turvapaikanhakijoihin ja heidän oikeuksiinsa kohdistuvat vaikutukset, kuten asetuksen tosiasiallinen rajoittava vaikutus oikeuteen hakea turvapaikkaa.

3. Suomen kanta

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että Suomi tavoittelee kokonaisvaltaista lähestymistapaa hybridiuhkiin, mikä edellyttää EU:n ja sen jäsenmaiden yhteisiä vastatoimia. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että neuvotteluissa tulee huolellisesti arvioida, miten ehdotus vaikuttaisi liikenteeseen kohdistuessaan Suomelle tärkeiden yhteistyö- ja kauppakumppanien toimintaan sekä miten ehdotus vaikuttaisi Suomen elinkeinoelämään.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyy monia oikeudellisia kysymyksiä, joita tulee neuvottelujen edetessä tarkentaa. Näitä ovat edellä esiin tuodut ongelmat komissiolle ehdotetun toimivallan siirron laajuudesta täytäntöönpanoasetuksiin liittyen, suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta sekä perusoikeuksien turvaamisesta. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että sääntelyn keskeiset osat jäisivät täytäntöönpanosäädösten varaan ja että komissiolle annettaisiin laaja harkintavalta sääntöjen sisällöstä. Valtioneuvosto katsookin, että neuvotteluissa pitäisi arvioida huolellisesti rajoitustoimien säätämisestä täytäntöönpanosäädösten sijaan perussäädöksessä eli asetuksessa, jotta perusoikeuksien toteutumisesta voitaisiin varmistua.

Amnesty katsoo, että valtioneuvoston kirjelmässä on ansiokkaasti arvioitu komission asetusehdotusta siltä kannalta, että sen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on puutteellista ja että komission täytäntöönpanosäädökset vasta osoittaisivat, miten perus- ja ihmisoikeudet lopulta toteutuisivat. Amnesty katsoo, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi tulee tehdä itse asetusehdotuksessa ja siitä tulee myös täsmällisesti ilmetä, miten oikeuksia rajoitetaan.

Lisäksi ehdotukseen liittyy kysymys asetuksen oikeusperustasta. Vaikka asetusehdotuksen toimenpiteet suoraan kohdistuvat liikenteenharjoittajiin, liittyvät ehdotuksen tavoitteet ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen ehkäisyyn sekä lisäksi laittoman maahantulon ehkäisyyn. Komissio on esittänyt asetuksen oikeusperustaksi liikennettä koskevan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 91 artiklan ja 100 artiklan 2 kohdan. Valtioneuvosto kuitenkin arvioi, että oikeusperustaksi voitaisiin ottaa pikemminkin joko oikeus- ja sisäasioiden tai yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa koskeva oikeusperusta.

Amnesty katsoo, että koska toimenpiteet kohdistuvat välillisesti turvapaikanhakijoihin ja siirtolaisiin, ja he ovat myös toimenpiteiden tosiasiallinen kohde ottaen huomioon sen, että ehdotuksella pyritään vaikuttamaan maahantuloon, tulee oikeusperustaan kiinnittää tarkempaa huomiota neuvottelujen edetessä ja varmistaa asianmukaisen oikeusperustan käyttö, jotta turvapaikanhakijoiden ja siirtolaisten oikeudet tulevat käsittelyn keskiöön.

4. Lopuksi

Amnesty katsoo, että valtioneuvoston kirjelmässä on ansiokkaasti huomioitu se, että asetusehdotuksessa ei ole riittävällä tavalla käsitelty sen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ja täytäntöönpanosäädösten ongelmallisuutta, mikäli niissä annetaan komissiolle laaja valta päättää toimenpiteistä, joiden sisältöä ja rajoja ei täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritellä itse asetuksessa. Amnesty kuitenkin huomauttaa, että kirjelmässä on perus- ja ihmisoikeuksien osalta keskitytty vain elinkeinovapauteen ja ammatinharjoittamiseen liittyviin oikeuksiin eikä huomioitu millään tavoin turvapaikanhakijoiden oikeuksia. Asetusehdotuksen tavoitteena on ihmiskaupan ja -salakuljetuksen estäminen ja erityisesti sen estäminen, että siirtolaisia ja turvapaikanhakijoita kuljetetaan EU:n rajoille poliittisia tarkoitusperiä varten. Asetuksella pyritään estämään tiettyjen ihmisryhmien maahantuloa EU:n alueelle ja siksi onkin erityisen tärkeää, että asetusehdotuksen vaikutukset turvapaikanhakijoiden ja siirtolaisten oikeuksiin arvioidaan.

Lisäksi Amnesty huomauttaa, ettei myöskään EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan mukaista syrjinnänkieltoa ole arvioitu asetusehdotuksessa eikä myöskään valtioneuvoston kirjelmässä. Asetusehdotus voi johtaa siihen, että liikenteenharjoittajat valikoivat matkustajiaan kansalaisuuden tai etnisyyden perusteella välttyäkseen mahdollisilta seuraamuksilta. Asetusta tulee siten neuvottelujen edetessä arvioida myös syrjinnänkiellon näkökulmasta.

Amnesty katsoo, että vaikka ihmiskaupan estäminen onkin tärkeä tavoite, luomalla tiukkoja, käytännössä tiettyihin ihmisryhmiin – kuten turvapaikanhakijoihin – kohdistuvia esteitä EU:n rajoille pääsylle, estetään käytännössä turvapaikanhakijoiden pääsy EU:n rajoille olemassa olevia, turvallisia liikennevälineitä hyväksikäyttäen. Tämä tosiasiallisesti rajoittaa oikeutta turvapaikanhakuun ja lisäksi kääntyy tavoitettaan vastaan, kun suojelun tarpeessa olevat ihmiset eivät pääse tavanomaisia liikennevälineitä käyttäen Eurooppaan, vaan joutuvat turvautumaan epämääräisiin, vaarallisiin reitteihin päästäkseen EU:n rajoille, juurikin salakuljettajien avustamina. Sallimalla ihmisten liikkua vapaammin ja käyttää olemassa olevia liikennevälineitä sekä luomalla turvallisia väyliä – kuten pakolaiskiintiön nosto, työperäisten ja opiskelijan oleskelulupien myöntämisten lisääminen sekä perheenyhdistämisten helpottaminen konfliktialueilta tuleville ihmisille – päästä vakaisiin maihin, estetään salakuljetusta ja turvapaikanhakijoiden sekä siirtolaisten käyttämistä poliittisiin tarkoitusperiin. Jokaisella on oikeus hakea kansainvälistä suojelua oman maansa ulkopuolelta ja EU:n ja sen jäsenmaiden eli myös Suomen tulee varmistaa, ettei tätä oikeutta loukata.

Asetusehdotuksen mukainen liikenteenharjoittajien toiminnan rajoittaminen ei vähennä tarvetta turvapaikanhakijoiden liikkumiselle ja kansainväliselle suojelulle, joten se ei myöskään vähennä salakuljetusta, vaan tekee siitä vain entistä vaarallisempaa ja näkymättömämpää, mikäli Eurooppaan pyrkiville ihmisille ei ole muita, turvallisempia reittejä tarjolla. Liikenteenharjoittajien toiminnan rajoittamisessa vaarana on myös, että turvapaikanhakijoiden salakuljetus muuttuu entistä kalliimmaksi niille, jotka joutuvat siihen turvautumaan. Tällöin myös näiden ihmisten altistuminen ihmiskaupalle kasvaa.

Amnesty toteaa lopuksi, että ehdotettu lainsäädäntö on epätarkkaa ja jättää tulkinnanvaraisiksi monia asioita, kuten miten liikenteenharjoittajien tietoisuus asetuksen vastaisesta toiminnasta ja heidän vastuunsa käytännössä arvioidaan sekä miten humanitaariseen auttamiseen suhtaudutaan. Ehdotuksessa mainitaan, ettei se vaikuta humanitaariseen toimintaan, koska ehdotus ei koske ei-kaupallisia liikenteenharjoittajia. Kuitenkin esimerkiksi Välimerellä meripelastuksia tekevät myös kaupallista toimintaa harjoittavat alukset. Meripelastuksia tehneitä alusten kapteeneja on jo aiemmin pantu syytteeseen pelastamiensa ihmisten tuomisesta Euroopan satamiin, vaikka kyse on humanitaarisesta auttamisesta ja kansainväliseen merioikeuteen kuuluu velvollisuus pelastaa merihädässä oleva. Amnesty katsookin, että neuvotteluissa tulee taata, ettei humanitaarista auttamista kriminalisoida missään olosuhteissa, vaikka sitä tekisivät myös ammattimaiset liikenteenharjoittajat ja

ettei ehdotus myöskään tosiasiassa johda siihen, etteivät liikenteenharjoittajat uskalla ottaa kyytiinsä hädässä olevia turvapaikanhakijoita ja siirtolaisia rangaistusten pelossa.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija