OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Anna Pohjalainen

Lausunto

22.2.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä U 5/2022 vp eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä (U 5/2022 vp) eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä. Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen U-kirjelmää laadittaessa ja nämä kommentit on otettu perusmuistiossa huomioon.

Asetusehdotuksen oikeusperusta

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 91 artiklaan ja 100 artiklan 2 kohtaan. Määräykset kuuluvat SEUT kolmannen osan VI osastoon, joka koskee liikennettä. SEUT 91 artiklassa annetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimivalta säätää tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan tiettyjä rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen liittyviä aiheellisia säännöksiä. SEUT 100 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset. Ne tekevät ratkaisunsa talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan.

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti säädöksen tarkoitus ja sisältö. Asianmukaista oikeusperustaa arvioitaessa on erotettava toisistaan toimen tarkoitus ja keinot. Esimerkiksi asiassa C-43/12 EU-tuomioistuin katsoi, että direktiivi, jonka tarkoituksena on pääasiassa helpottaa tiettyjä liikennerikkomuksia koskevien tietojen vaihtoa ja näihin rikkomuksiin liittyvien seuraamusten rajat ylittävää täytäntöönpanoa, olisi tullut hyväksyä liikennepolitiikkaa eikä poliisiyhteistyötä koskevan oikeusperustan nojalla, koska direktiivin säännösten sisällön perusteella sillä pyritään liikenneturvallisuuden parantamista koskevaan tavoitteeseen. Tuomioistuin ei pitänyt tavoitteen saavuttamiseksi käytettävää keinoa eli rajat ylittävää tietojenvaihtojärjestelmää ratkaisevana oikeusperustan valinnassa.

Ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asetuksessa vahvistetaan säännöt, joiden avulla ehkäistään ja torjutaan kaupallisten kulkuneuvojen käyttöä maahanmuuttajien salakuljetuksen tai ihmiskaupan helpottamiseen tai harjoittamiseen. Ehdotuksen 2 artiklassa määritellään muun muassa ihmiskaupan, maahanmuuttajien salakuljetuksen ja laittoman maahantulon käsitteet. Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdassa määritellään, mitä toimenpiteitä liikenteenharjoittajiin voidaan kohdistaa. Liikenteenharjoittajilta voidaan esimerkiksi peruuttaa oikeus lentää unionin alueen yli, kulkea unionin alueen kautta tai saapua unionin satamiin. Ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan nämä toimenpiteet voisivat kohdistua myös sellaisten liikenteenharjoittajien toimintaan, jotka neuvovat sellaista maahanmuuttajien salakuljetusta tai ihmiskauppaa, jossa on mukana järjestäytynyt rikollisryhmä. Toisin sanoen ehdotuksen nojalla voitaisiin rajoittaa myös sellaisten liikenteenharjoittajien toimintaa, jotka eivät itse kuljeta henkilöitä tai maahanmuuttajia unioniin. Ehdotuksen mukaisia toimenpiteitä voitaisiin 6 artiklan mukaan kohdistaa myös kolmansiin maihin sijoittautuneita liikenteenharjoittajia vastaan.

Vaikka ehdotuksen mukaiset toimenpiteet kohdistuvat liikenteenharjoittajiin, liittyvät ehdotuksen tavoitteet keskeisesti ihmiskaupan ja maahanmuuttajien salakuljetuksen torjuntaan. Tätä päätelmää tukee ehdotuksen perusteluiden ja sisällön ohella se, että ehdotuksen mukaiset toimenpiteet voivat kohdistua myös sellaisten liikenteenharjoittajien toimintaan, jotka eivät itse kuljeta henkilöitä tai maahanmuuttajia unioniin. Unionin toimivallasta ihmiskaupan ja laittoman maahantulon torjumiseksi määrätään SEUT kolmannen osan V osastossa, joka koskee vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta.

Tässä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotuksen mukaisilla toimenpiteillä on yhteneväisyyksiä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien rajoittavien toimenpiteiden kanssa[1]. Unionin yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) V osastossa ja rajoittavista toimenpiteistä SEUT viidennen osan IV osastossa.

Neuvottelujen edetessä tulisi varmistua oikeusperustan asianmukaisuudesta.

Mikäli arvioinnissa päädytään siihen, että SEUT 91 artikla ja 100 artiklan 2 kohta ovat asianmukaiset oikeusperustat, nämä ovat siinä mielessä yhteensopivat, että molemmissa määrätään tavallisesta lainsäätämisjärjestyksestä.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

SEU 5 artiklan 3 kohdassa määrätyn toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Esitys lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi voidaan ottaa neuvoston esityslistaehdotukseen säädöksen hyväksymistä tai jonkin lainsäädäntömenettelyn yhteydessä tapahtuvaa yhteisen kannan vahvistamista varten aikaisintaan kahdeksan viikon kuluttua siitä, kun esitys on toimitettu kansallisille parlamenteille unionin virallisilla kielillä. Kiireellisissä tapauksissa tästä voidaan tehdä poikkeus, jonka perustelut esitetään kyseisessä säädöksessä tai neuvoston yhteisessä kannassa. Ehdotuksessa komissio esittää kahdeksan viikon määräajasta poikkeamista, perusteena erityisesti Valko-Venäjän vastaisilla unionin ulkorajoilla vallitseva tilanne.

Huomio kiinnittyy tämän osalta siihen, että asetusta sovellettaisiin yleisesti, muissakin tilanteissa kuin siinä, joka vallitsi ehdotuksen antamisen aikaan Valko-Venäjän vastaisilla unionin ulkorajoilla.

[1] Ks. esimerkiksi neuvoston asetus (EU) 2021/907 sekä neuvoston päätös (YUTP) 2021/908, joilla tiukennettiin Valko-Venäjän tilanteen johdosta voimassa olleita rajoittavia toimenpiteitä kieltämällä valkovenäläisiltä lentoliikenteen harjoittajilta lentäminen EU:n ilmatilassa ja pääsy EU:n lentoasemille.

SEU 5 artiklan 4 kohdassa määrätyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotuksessa todetaan, että siinä ei mennä pidemmälle kuin on tarpeen ehdotuksen tavoitteen saavuttamiseksi. Näin suppean arvion perusteella jää epäselväksi, onko vaihtoehtoisia toteutuskeinoja asianmukaisesti harkittu. Jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että ehdotuksen sisältö täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

Asetusehdotukseen saatetaan käsittelyn edetessä tehdä varsin merkittäviäkin muutoksia, joten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin on kiinnitettävä huomiota säädöshankkeen koko elinkaaren ajan aina sen lopulliseen hyväksymiseen saakka.

Täytäntöönpanovallan siirtäminen komissiolle

Ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdassa siirretään komissiolle toimivalta välittömästi sovellettavilla täytäntöönpanosäädöksillä toteuttaa liikenteenharjoittajaan kohdistuvia toimenpiteitä, jotka luetellaan 2 kohdassa. Toimenpiteet voivat koostua mistä tahansa seuraavista:

a) kuljetustoiminnan laajentamisen estäminen tai nykyisen kuljetustoiminnan rajoittaminen unionin markkinoilla;
b) kuljetuspalvelujen tarjoamista unionista, unioniin tai unionissa koskevan oikeuden peruuttaminen toistaiseksi;
c) unionin alueen yli lentämistä koskevan oikeuden peruuttaminen toistaiseksi;
d) polttoainetankkausta tai huoltoa EU:n alueella koskevan oikeuden peruuttaminen toistaiseksi;
e) unionin satamissa käymistä ja unionin satamiin saapumista koskevan oikeuden peruuttaminen toistaiseksi;
f) unionin alueen kautta kulkemista koskevan oikeuden peruuttaminen toistaiseksi;
g) unionissa tapahtuvaa liikennöintiä tai kansainvälisen henkilöliikenteen harjoittamista varten unionin lainsäädännön nojalla myönnettyjen liikennelupien tai muiden lupien peruuttaminen toistaiseksi.

Ehdotuksen 5 artiklassa siirretään komissiolle toimivalta hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistetaan 3 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden hyväksymisessä noudatettavat menettelyt.

SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaan ”[j]os unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai, tietyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 ja 26 artiklassa määrätyissä tapauksissa, neuvostolle.” EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että täytäntöönpanovaltaa ei voida siirtää säädöksen keskeisten osien osalta.[2] Tuomioistuin on lisäksi edellyttänyt täytäntöönpanovaltaa koskevalta valtuutukselta täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta: valtuutuksen sisältävän säännöksen tulisi olla riittävän täsmällinen siten, että se selvästi osoittaa rajat valtuutuksen nojalla käytettävälle toimivallalle ja sen käyttöön voidaan kohdistaa valvontaa.[3] Eduskunnan suuri valiokunta on katsonut, että unionin säädösvalmistelussa on tarve johdonmukaisesti varmistaa, että parlamentin ja neuvoston säädöksissä määritellään selkeästi ja tarkkarajaisesti komission täytäntöönpanovaltuuksien sisältö ja laajuus (esim. SuVL 4/2010 vp).

Komissiolle voidaan siirtää toimivaltaa antaa yksilön oikeusasemaan vaikuttavia asioita koskevia tarkempia säännöksiä, mikäli perussäädöksessä on niitä koskevat perussäännöt. Jos annettava sääntely vaikuttaa merkittävästi yksilön perusoikeuksiin, kyse on aina unionin lainsäätäjän omiin tehtäviin kuuluvien poliittisten valintojen tekemisestä, eikä toimivaltaa voida siltä osin siirtää komissiolle. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että läheisesti perusoikeuksien toteutumiseen liittyvässä sääntelyssä vaatimusta keskeisten osien sisällyttämisestä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävään säädökseen on tulkittava laajasti. Perustuslakivaliokunnan mukaan ainakin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän [unionin säädöksen] tasolla (ks. PeVL 12/2012 vp).

Ehdotuksesta ei käy tarkasti ilmi, millä edellytyksin komissio voi hyväksyä liikenteenharjoittajia koskevia toimenpiteitä. Lisäksi toimenpiteiden hyväksymisessä noudatettavat menettelysäännöt jäävät ehdotuksen mukaan kokonaan komission hyväksymien täytäntöönpanosäädösten varaan. Täytäntöönpanovallan siirtoa koskevien valtuutusten asianmukaisuuteen ja tarkkarajaisuuteen tulee kiinnittää huomiota neuvottelujen edetessä.

[2] Ks. esim. tuomio C-355/10, 64-66 kohta ja tuomio C-363/14, 46 kohta.
[3] Ks. esim. tuomio C-291/86, 13-15 kohta sekä tuomio yhdistetyissä asioissa C-154/04 ja C-155/04, 90 kohta.

Suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksen perusoikeusarvio on niukka, eikä siinä käsitellä kaikkia ehdotuksen kannalta relevantteja perus- ja ihmisoikeuksia. Ehdotuksen vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen määräytyvät keskeisesti komission täytäntöönpanosäädösten sisällön perusteella eikä yksityiskohtaista arviota vaikutuksista perusoikeuksiin ole mahdollista tehdä ilman tarkempaa tietoa komission täytäntöönpanosäädösten sisällöstä.

U-kirjelmän kirjaus siitä, että annettavan asetuksen tulisi sisältää riittävät takeet, jotta perusoikeuksien toteutumisesta voitaisiin varmistua, on tarpeellinen. Täytäntöönpanosäädösten yhteydessä on arvioitava niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, jotta voidaan varmistaa sääntelyn täyttävän erityisesti EU:n perusoikeuskirjasta johtuvat vaatimukset, mukaan lukien rajoitusedellytysten täyttyminen. Perus- ja ihmisoikeuksiin on kiinnitettävä jatkovalmistelun kaikissa vaiheissa erityistä huomiota, sillä niitä koskeva arviointi on toistaiseksi ollut niukkaa.