Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto 13.2.2024

Pekka Vasara, SM/PO

Hallintovaliokunta
Eduskunta

Hallintovaliokunnan kuuleminen 14.2.2024;
Sisäministeriön lausunto asiaan U 87/2023 vp

U 87/2023 vp, valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliisiyhteistyön tehostamiseksi ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja tutkimisessa sekä Europolin tuen tehostamiseksi tällaisten rikosten ehkäisemisessä ja torjumisessa, sekä asetuksen 2016/794 muuttamisesta

Sisäministeriön asiantuntijalausunto

Ehdotuksen tausta ja pääasiallinen sisältö

Komission mukaan ihmissalakuljetus on rikollista toimintaa, jossa halveksitaan ihmiselämää ja riistetään ihmisarvo voiton tavoittelemiseksi, rikotaan ihmisten perusoikeuksia sekä heikennetään EU:n muuttoliikkeen hallinnan tavoitteita. Ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunta ja ehkäiseminen on yksi Euroopan unionin ensisijaisista tavoitteista. Rikollisverkostot käyttävät hyväkseen ihmisten epätoivoa pyrkien samalla kaikin tavoin maksimoimaan rikollisesta toiminnasta saadut voittonsa.

Euroopan unionin lainvalvontaviranomaisten yhteistyöviraston (Europol) mukaan yli 90 prosenttia EU:iin saapuvista laittomista maahanmuuttajista käyttää salakuljettajia, jotka ovat useimmiten järjestäytyneitä rikollisryhmiä. Nämä salakuljetusverkostot osallistuvat myös muihin rikoksiin, kuten ihmiskauppaan, huumausaineiden ja ampuma-aseiden salakuljetukseen. Komissio katsoo, että laittoman maahanmuuton vähentämisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että salakuljettajien toimintaan puututaan voimakkaasti ja päättäväisesti.

Asetusehdotuksen yleistavoitteena on vahvistaa Europolin roolia maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa ja erityisesti vuonna 2016 perustetun Euroopan ihmissalakuljetuksen vastaisen keskuksen (jatkossa EMSC) roolia. Ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan tehokkaaseen ehkäisyyn, paljastamiseen ja tutkintojen tehostamiseen pyritään mm. tehostamalla eri EU-virastojen (Europol, Frontex, Eurojust) ja jäsenmaiden välistä yhteistyötä, tehostamalla koordinaatiota ja tiedonvaihtoa, resursoimalla rikosaloihin erikoistuneita kansallisia yksiköitä sekä vakiinnuttamalla Europolin operatiivisen tuen konsepti. Operatiivisten työryhmien hyödyntäminen on ollut toimintamallina olemassa ja käytössä, mutta nyt ehdotetulla Europol-asetuksen päivityksellä toimintamallia pyritään vahvistamaan vakiinnuttamalla se lainsäädäntötasolle. Samalla jäsenvaltioiden tulisi perustaa lainvalvonta-asiantuntijoista koostuva reservi operatiivisen tuen tarpeisiin, sekä mahdollistaa kolmansien maiden kytkeminen mukaan niin, että ne voisivat osallistua jäsenmaista koostuviin operatiivisiin työryhmiin.

Lisäksi ehdotuksella vahvistettaisiin Europolin roolia unionin rajoittavien toimenpiteiden (*restrictive measures*) rikkomiseen liittyvien rikosten torjunnassa. Menettelyllä laajennettaisiin Europolin toimivaltaan kuuluvien Europol-asetuksen liitteessä I määriteltyä rikosten luetteloa.

Ehdotuksen vaikutukset

Komission ehdotuksessa esitetään Europol-asetusta muuttamalla perustettavaksi jäsenmaiden muodostamia operatiivisia työryhmiä lainvalvonnan tehostamiseksi Europolin tuella. Koska operatiivisten työryhmien malli on ollut jo käytössä pitkään, ei se välttämättä edellytä Suomelta nykyistä mallia enempää toimia. Ehdotettu sääntely velvoittaa jäsenmaita nimeämään yhden tai useamman toimivaltaisten viranomaisten erityisyksikön (*specialised services*) estämään ja torjumaan ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa. Menettelyn voidaan katsoa parantavan jäsenmaiden sekä EU-virastojen välistä koordinointia ja tiedonvaihtoa ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa, ja siten palvelevan ehdotuksen tavoitteita.

Ehdotetun asetuksen velvoittava sääntely ja sen toimeenpano tulisivat aiheuttamaan vaikutuksia kansalliseen talousarvioon. Tässä vaiheessa on vaikea kattavasti arvioida, kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia esitys aiheuttaa asetuksen soveltamisessa toimivaltaisille viranomaisille.

Resursoinnissa tulee ottaa huomioon etenkin ehdotettujen operatiivisten työryhmien perustaminen ml. varallaololuettelon perustaminen sekä jäsenmaita koskevan velvoitteen mukainen kansallisen erityisyksikön/erityisyksiköiden nimeäminen ja siihen liittyvän kansallisen edustajan sekä yhteyshenkilön sijoittaminen ihmissalakuljetuksen vastaiseen keskukseen. On huomioitavaa, yksiköitä voi olla tarve nimetä Suomessa useita. Suomessa ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaa toteutetaan sekä poliisissa että Rajavartiolaitoksen piirissä. Poliisin toiminnoissa on jo olemassa oleva yksikkö, jonka pääasiallinen toimenkuva on ihmiskaupan torjumisessa ja laajojen rikoskokonaisuuksien paljastamisessa. Rajavartiolaitoksella on puolestaan merkittävä rooli kansallisesti ihmissalakuljetuksen torjunnassa ja tutkinnassa (laittoman maahantulon järjestämisrikokset) – erityisesti operatiivisella tasolla.

Nyt ehdotetun sääntelyn laajuus kansallisten erityisyksiköiden nimeämistä, kansallisten asiantuntijoiden reservin perustamista, OTF-toiminnon säätelyä ja Europolin roolin tehostamista unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten torjunnassa tarkoittaisi alustavan arvion mukaan laajennus- ja tehostamistarpeita poliisin nykyisiin käytänteisiin ja rakenteisiin, mikä edellyttäisi riittävää resursointia. Arvion mukaan poliisin resurssitarve olisi noin 2 - 4 henkilötyövuotta (HTV) eli noin 160 000 - 320 000 euroa, ja samalla tulisi myös huomioida mahdolliset vaikutukset tietojärjestelmiin.

Rajavartiolaitoksen osalta nähdään tarpeelliseksi nimetä oma yksikkö yhdeksi kansalliseksi yksiköksi yhteistyöhön EMSC:n kanssa. Yksikön nimeäminen ja mahdollinen lisäys yhdyshenkilön tehtävien osalta tarkoittaisi alustavan arvion mukaan Rajavartiolaitokselle 1-2 HTV:n (80 000 - 160 000 e) resurssivaikutusta asetuksen mukaisten toimien osalta. Yhteistyön vakiintuessa ja kehittyessä resurssivaikutuksen arvioidaan vielä kasvavan tästä arviosta maltillisesti.

Ehdotus voisi aiheuttaa lisätyötä tietosuojavaltuutetulle siinä tapauksessa, että ehdotuksessa tarkoitettu tietojenvaihto edellyttäisi valvonnan ja tarkastusten kohdentamista nykyisestä poikkeavalla tavalla

Valtioneuvoston kanta tiivistetysti

Valtioneuvosto pitää komission toimenpidepakettia ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjumiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi hyvänä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Europolin toiminnan kehittämiseen, jotta Europol pystyy jatkossakin tukemaan jäsenvaltioita mahdollisimman tehokkaasti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisessa.

Valtioneuvosto pitää Europolin kokonaisvaltaista tukiroolia keskeisenä jäsenmaiden sisäisen turvallisuuden varmistamisessa. Valtioneuvosto katsoo, että Europolin kyvykkyyksiä tulee kehittää kattaen myös välineellistetyn maahantulon tilanteet, joihin voi kytkeytyä ei-valtiollisia intressejä kuten järjestäytynyttä rikollisuutta.

Samalla valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa, ettei keskukselle strategisine ja operatiivisine tehtävineen synny roolia, joka kuuluisi Suomessa kansalliselle viranomaiselle ja että keskusta koskeva sääntely on selkeää ja tarkkarajaista. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotettujen operatiivisten työryhmien vakiinnutetuissa toimissa sekä Europolin jäsenvaltioiden alueelle lähettämän mahdollisen tuen puitteissa osapuolten roolit ja toimivaltuudet ovat selkeitä.

Valtioneuvosto katsoo, uusi säännös pääjohtajan mahdollisuudesta ehdottaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille yhteisen operatiivisen tutkintaryhmän perustamista tulee pyrkiä pitämään kansallisesti harkinnanvaraisena.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen vahvistaa Europolin yhteistyötä eri virastojen kuten Eurojustin ja Frontexin kanssa nykyisten velvoitteiden mukaisesti. Valtioneuvosto kuitenkin toteaa olevan jossakin määrin epäselvää, millaiseen muotoon Europolin ja Frontexin työnjako mm. ihmissalakuljetuksen torjunnassa asettuisi, sekä mitkä olisivat ehdotettujen jäsenmaiden muodostamien kansallisten erityisyksiköiden (specialised services) nimeämistä koskevien toimintojen resurssivaikutukset jäsenmaille.

Valtioneuvosto huomioi, että ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan tehokkaampi torjunta ja ennaltaehkäisy vaatii sujuvampaa tiedonvaihtoa myös Europolin ja kolmansien maiden välillä ja tämän yhteistyön sujuvuuden varmistaminen on kannatettavaa.

Neuvotteluissa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että asetuksen sääntely on riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista erityisesti salassa pidettävien tietojen luovuttamisen ja arkaluonteisten tietojen, kuten biometristen tietojen, käsittelyn näkökulmasta.

Ehdotukseen liittyy joitakin biometristen tietojen ja muiden henkilötietojen käsittelyyn ja tietojenvaihtoon liittyviä yksityiskohtia, jotka edellyttävät selventämistä ja joiden vaikutuksia on tarpeen tarkastella vielä yksityiskohtaisemmin.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksella vahvistettaisiin Europolin roolia unionin rajoittavien toimenpiteiden (*restrictive measures*) rikkomiseen liittyvien rikosten torjunnassa.

Ehdotuksen käsittely neuvostossa

Ehdotuksen käsittelystä neuvostossa vastaa lainvalvontatyöryhmä (LEWP). Ehdotus on esitelty työryhmän kokouksessa 1.12.2023, ja sen käsittely on aloitettu työryhmässä 19.1.2024.