HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 26.5.2025

Asia: U 5/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä 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 perustuslakivaliokunnalle 28.5.2025

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä sekä asiaa koskevasta jatkokirjelmästä UJ 6/2025 v.

Kirjelmä nojautuu komission vuonna 2021 antamaan ehdotukseen COM(2021) 753 final, jonka tarkoituksena on mahdollistaa maa-, ilma- ja vesiteitse toimivien liikenteenharjoittajien toiminnan rajoittaminen tilanteissa, jossa ne helpottavat tai harjoittavat ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta EU:n alueelle. Asetuksella voitaisiin rajoittaa EU:n ja kolmansien maiden liikenteenharjoittajien toimintaa. Valtioneuvoston mukaan komission asetusehdotuksen tavoitteena on siirtää komissiolle toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se voi puuttua minkä tahansa liikennemuodon (lento-, meri-, sisävesi-, rautatie- ja maantieliikenne) harjoittajien toimintaan. Tavoitteena on nykyisen salakuljetustoiminnan keskeyttäminen, rajoittaminen tai laajenemisen ehkäiseminen.

Kirjelmän perusteella vaikuttaa siltä, että ehdotuksessa on ollut alusta asti avoimia oikeudellisia kysymyksiä, joihin jatkoneuvotteluissa on haettu ratkaisuja. Jo asiaa

koskeneessa ensimmäisessä E-kirjeessä (E 133/2021 vp) tuotiin esiin kysymyksiä liittyen "komissiolle ehdotettavan **toimivallan siirron laajuuteen ja asianmukaisuuteen**, **esitettyyn oikeusperustaan, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltumiseen sekä perusoikeuksien turvaamiseen**, joita tulee neuvottelujen edetessä arvioida". Lisäksi valtioneuvosto suhtautui "varauksellisesti siihen, että sääntelyn keskeiset osat jäisivät ehdotuksen mukaan **komission täytäntöönpanosäädösten** varaan" ja piti tarpeellisena "huolellisesti arvioida, pitäisikö rajoitustoimista säätää alemman tasoisen sääntelyn sijasta perussäädöksessä huomioiden erityisesti ehdotuksen merkityksellisyyden perusoikeuksien kannalta". Valtioneuvosto kiinnitti myös huomiota siihen, että "maa- ja lentoliikenneyhteydet kolmansiin maihin perustuvat kahdenvälisiin tai monenvälisiin kansainvälisiin sopimuksiin tai lupajärjestelyihin, joissa vastavuoroisuudella on suuri merkitys".

Valtioneuvoston mukaan "puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa on edelleen avoimia oikeudellisia kysymyksiä liittyen esimerkiksi oikeusperustaan, komissiolle ehdotettavan toimivallan siirron laajuuteen ja asianmukaisuuteen, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumiseen sekä perusoikeuksien turvaamiseen, joille on löydettävä ratkaisu neuvotteluiden kuluessa". Valtioneuvoston nyt käsiteltävänä oleva jatkokirjelmä on näiden kysymysten osalta yhä sangen epätarkka, mikä vaikeuttaa neuvottelutilanteen arvioimista.

Kirjelmästä ilmenee, että neuvoston oikeuspalvelu on laatinut ehdotuksesta muokatun ehdotuksen vuonna 2022, ja lisäksi neuvottelujen pohjana on puheenjohtajan tuore kompromissiasiakirja. Asiakirjat eivät ole neuvoston asiakirjarekisterin kautta julkisesti saatavilla, vaikka kyseessä ovat lainsäädäntöasiakirjat joiden tulisi perussopimusten mukaan olla julkisis. Olen tehnyt neuvostolle molempia asiakirjoja koskevan asiakirjapyynnön, johon ei ole vielä vastattu.

Perustuslakivaliokunta ei ole lausunut asiassa aikaisemmin. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Oikeusperustan valinta ja unionin toimivalta

Valtioneuvoston mukaan säädösehdotus on kehittynyt oikeaan suuntaan huomioiden komission ehdottama liikenneoikeusperusta. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että neuvottelujen edetessä pystytään varmistumaan valittavan oikeusperustan asianmukaisuudesta. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta on tarkasteltava käsittelyn kuluessa. Oikeusperustaa koskevan kuvauksen osalta valtioneuvosto viittaa alkuperäiseen U-kirjelmään.

Asetusehdotuksen oikeusperustana on liikennettä koskevat SEUT 91 artikla ja 100 artiklan 2 kohta, joissa molemmissa sovelletaan tavallista lainsäätämisjärjestystä. U-kirjelmässä valtioneuvosto katsoi, että vaikka asetusehdotuksen toimenpiteet kohdistuvat eri liikennemuotojen liikenteenharjoittajiin, liittyvät sen tavoitteet keskeisesti ihmiskaupan ja laittoman maahantulon ehkäisyyn. Tämä voisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan puoltaa oikeus- ja sisäasioiden alan oikeusperustan käyttämistä. Valtioneuvosto katsoo, että myös YUTP-oikeusperusta voisi

olla perusteltu valinta ottaen erityisesti huomioon asetusehdotuksessa tarkoitettujen rajoitustoimien yhteys EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluviin pakotteisiin. Valtioneuvosto korosti tarvetta varmistua neuvottelujen edetessä oikeusperustan asianmukaisuudesta, mutta ei sulkenut pois mahdollisuutta, että asiassa voitaisiin edetä komission esittämällä oikeusperustalla.

Vaikka komission alkuperäisessä ehdotuksessa säädöksen tavoitteella ("vahvistaa säännöt, joiden avulla ehkäistään ja torjutaan kaupallisten kulkuneuvojen käyttöä maahanmuuttajien salakuljetuksen tai ihmiskaupan helpottamiseen tai harjoittamiseen") on OSA-asioihin liittyvä ulottuvuus, ehdotetut keinot liittyivät liikenteenharjoittajien toiminnan estämiseen ja rajoittamiseen. Vaikka säädöksen tavoite liittyy OSA-sektoriin, sisällön pääpaino on liikennepolitiikan alan toimissa, ja molemmilla on merkitystä oikeusperustan valinnan kannalta. Valtioneuvosto tarkentaa myös, että asetuksesta on poistettu vakavan rikoksen ja järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmät.

Käytännössä oikeusperustan asianmukaisuudesta ei ole mahdollista 'varmistua' neuvottelujen aikana, sillä viimekätisesti sen tulkinnan ratkaisee EU-tuomioistuin jos säädös sen arvioitavaksi päätyy. Oikeusperustasta voidaan neuvottelujen aikana käydä keskustelua, ja usein keskustelun pohjana toimii oikeuspalvelun asiaa koskeva lausunto.[1] Oikeuspalvelun näkemyksiä ei kuitenkaan tämän säädöksen kohdalla ole julkisesti saatavilla, eikä valtioneuvosto kuvaa niitä kirjelmässään. Valtioneuvoston mukaan asetuksen johdantolausekkeissa on tarkennettu perusteita liikenteen oikeusperustan käytölle. Kirjelmästä ilmenee, että säädösehdotukseen on tehty käsittelyn aikana mittavasti muutoksia, mutta niitä ei selvitetä seikkaperäisesti.

Valtioneuvosto ei näytä varsinaisesti kiistävän unionin toimivaltaa säädellä kyseessä olevaa asiaa. Toisaalta se viittaa useissa kohdin tarkoitukseen "siirtää komissiolle toimivaltaa". Toimivaltaa siirretään kuitenkin ainoastaan perussopimusmuutoksilla. Sekä liikennepolitiikka että oikeus- ja sisäasiat kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden välillä jaettuun toimivaltaan (SEUT 4 artikla). Näillä aloilla "unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Jäsenvaltiot käyttävät jälleen toimivaltaansa siltä osin kuin unioni on päättänyt lakata käyttämästä omaansa" (SEUT 2 artiklan 2 kohta). Unionin toimivalta aloilla on laajaa, eikä kirjelmässä eritellä kovinkaan tarkasti, miten nyt ehdotetut toimet suhteutuvat unionin jo aikaisemmin antamaan lainsäädäntöön ja missä on kysymys asioista joissa jäsenvaltiot voivat vielä käyttää toimivaltaa. Käytännössä kyse ei kuitenkaan ole *toimivallan antamisesta* komissiolle vaan siitä, että komissiolle annetaan *valtuudet antaa täytäntöönpanosäädöksiä* asioissa, jotka kuuluvat unionin ja jäsenvaltion jaettuun toimivaltaan, jota on jo unionin tasolla aikaisemmin käytetty. Jäsenvaltion mahdollisuudet säädellä näitä kysymyksiä rajautuvat niihin asioihin, joita unionin lainsäädännössä ei ole vielä käsitelty. Lisäksi jäsenvaltio voi toimia unionin antaman valtuutuksen nojalla (kts tarkemmin alla).

[1] Kts tästä Päivi Leino-Sandberg, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy Making* (Cambridge University Press 2021).

Valtioneuvosto ei tarkenna, minkä OSA-asioiden oikeusperustan käyttämistä se pitäisi mahdollisena. Käytännössä kyseeseen voisi tulla ainakin SEUT 79 artiklan 2 kohdan c) tai d) alakohta, joissa molemmissa sovelletaan tavallista lainsäätämisjärjestystä. Kun molemmissa oikeusperustoissa sovelletaan samaa lainsäätämisjärjestystä, valinnan käytännön merkitys vaikuttaisi jäävän pieneksi.

Lentoliikennesopimusten tekeminen kolmansien maiden kanssa

Kirjelmässä valtioneuvosto tuo esiin EU-tuomioistuimessa vireillä olevan lausunnon 1/24, joka koskee SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaista pyyntöä arvioida unionin yksinomaista toimivaltaa tehdä lentoliikennesopimus kolmannen valtion, Omanin sulttaanikunnan, kanssa (lausunto 1/24). Kirjelmässä valtioneuvosto tuo esiin Suomen katsoneen kirjallisissa huomautuksissaan, että unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa. Tuomioistuimen ratkaisulla voi olla vaikutusta asetusehdotuksen käsittelyyn. Vireillä olevasta asiasta on julkisesti saatavilla niukasti tietoja.[2] Sen taustalla on kuitenkin komission suoitus avata neuvottelut unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta lentoliikennesopimuksesta, jota neuvosto muokkasi käsittelyn aikana niin, että tavoitteeksi asetettiin sekasopimus, jossa on myös kansalliseen toimivaltaan kuuluvia osia.[3] Valtioneuvoston näkemyksen mukaan nyt ehdotetulla sääntelyllä olisi mahdollisesti vaikutuksia jäsenvaltioiden oikeuteen myöntää liikenneoikeuksia.

Valtioneuvosto tuo esiin, kuinka työryhmässä useat jäsenvaltiot ovat vaatineet, että asetusluonnosta on muutettava niin, että se kunnioittaa jäsenvaltioiden ja unionin välistä nykyistä toimivallanjakoa. Epäselväksi jää kuitenkin, miltä osin nämä jäsenvaltiot katsovat, että ehdotus ylittää unionille annetun toimivallan. Valtioneuvosto korostaa, että sääntelyllä ei tule olla vaikutusta jäsenvaltioiden tämänhetkiseen mahdollisuuteen tehdä kahdenvälisiä sopimuksia kansainvälisestä liikenteestä. Etenkin lentoliikenteen osalta toimenpiteitä voisi olla mahdollista toteuttaa myös kansallisilla toimilla, kuten olemassa oleviin kahdenvälisiin sopimuksiin perustuen. Se korostaa, että asetusehdotuksen soveltamisala kattaa kuitenkin kaikki liikennemuodot ja soveltuisi myös tilanteissa, joissa liikenteenharjoittajat eivät kuljeta henkilöitä tai maahanmuuttajia unioniin.

Käytännössä myös lentoliikennettä on säädelty unionissa lentoliikenneasetuksella,[4] jossa säädetään ‘yhteisön lentoliikenteen harjoittajien toimilupien myöntämisestä, yhteisön lentoliikenteen harjoittajien oikeudesta harjoittaa yhteisön sisäistä lentoliikennettä ja yhteisön sisäisen lentoliikenteen hinnoittelusta. Siinä myös vahvistetaan väliaikaiset säännöt, jotka koskevat maahuolintapalvelujen tarjoamista unionin lentoasemilla’ (1 artikla).

---

[2] Euroopan komission esittämä pyyntö SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaisen lausunnon hankkimiseksi (lausunto 1/24), (C/2024/6627), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:62024CU0001 .

[3] Neuvoston asiakirja 14343/24 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14343-2024-INIT/en/pdf .

[4] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä (uudelleen laadittu toisinto).

Lisäksi asetus jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta ja täytäntöönpanosta luo yhteistyömenettelyn, jossa jäsenvaltion tulee ennakolta ilmoittaa komissiolle aikeistaan aloittaa neuvottelut kolmannen maan kanssa sekä tiedot siitä, mitä sopimuksen määräyksiä neuvottelut koskevat ja mikä on neuvottelujen tavoite sekä kaikki muut merkitykselliset tiedot.[5] Asetuksen mukaan jäsenvaltio voi tehdä kolmannen maan kanssa lentoliikennesopimuksen, jos sopimus sisältää asetuksessa tarkoitetut, jäsenvaltioiden ja komission yhteisesti laatimat ja vahvistamat vakiolausekkeet, Komissio antaa luvan sopimuksen tekemiseen, jos sopimus sisältää tietyt vakiolausekkeet. Jos sopimus ei sisällä vakiolausekkeita, käsitellään sopimus ulkosuhdeasetuksen mukaisessa komitologiamenettelyssä, edellyttäen ettei sopimuksesta ole haittaa unionin yhteisen lentoliikennepolitiikan tavoitteelle ja tarkoitukselle.[6] Vaikka asetus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden neuvotella kahdenvälisiä sopimuksia, keskeistä on havaita, että niiden neuvottelemisesta säädetään EU-asetuksessa ja täten ne kuuluvat EU:n toimivaltaan. Valtioneuvosto on korostanut kuitenkin esimerkiksi Bahaman kanssa komission valtuutuksen nojalla neuvottelemaansa lentoliikennesopimusta koskevassa hallituksen esityksessä, että ‘Komissio on hyväksynyt Suomen ja Bahaman välisen neuvottelutuloksen 26 päivänä heinäkuuta 2017. Sopimus sisältää sekä jäsenvaltion että Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.’[7]

Lentoliikennesopimuksia on käsitelty lukuisia kertoja myös EU-tuomioistuimen ratkaisuissa, joissa jäsenvaltiot on velvoitettu muuttamaan jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliset kahdenväliset lentoliikennesopimukset unionin oikeuden mukaisiksi.[8] Käytännössä lentoliikennesopimukset on enenevässä määrin tehty unionin ja kolmannen maan kesken. Vaikka sopimuksia on tehty jaetun toimivallan sopimuksina, unionin toimivalta alalla on laajaa, ja jo aiemmin valtaosan sopimuksen määräyksistä on katsottu kuuluvan EU:n toimivaltaan.[9] Lentoliikennesopimusten kohdalla esimerkiksi liikenneoikeuksien myöntämistä ja liikennöintilupien myöntämistä ja peruuttamista katsovien kysymysten on katsottu kuuluvan kansalliseen toimivaltaan. Samoista kysymyksistä on kuitenkin sääntelyä myös lentoliikenneasetuksessa. Siksi kansallisten toimintamahdollisuuksien olemassaolo on tällä alalla jo nyt kiistanalaista, mitä komission tekemä lausuntopyyntö osaltaan pyrkii selventämään. Komission yleisenä tavoitteena on ollut pyrkiä eroon ns. sekasopimuksista, koska niiden kansalliseen hyväksymiseen liittyy usein merkittäviä viiveitä.

[5] Asetuksen mukaista menettelyä on kuvattu mm. HE 183/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Bahaman kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

[6] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 847/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta ja täytäntöönpanosta.

[7] Asetuksen mukaista menettelyä on kuvattu mm. HE 183/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Bahaman kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

[8] Kts esim. ns. Open Skies -tuomiot (asiat C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 ja C-476/98).

[9] Kts esim HE 51/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Moldovan yhteistä ilmailualuetta koskevan sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.

Komissiolle annettu täytäntönpanovalta

Valtioneuvosto on esittänyt lukuisia kriittisiä huomioita komissiolle siirrettävästä täytäntöönpanovallsta esimerkiksi liittyen liikenteenharjoittajien oikeuksien ja perusoikeuksien toteutumiseen määrättäessä hallinnollisia seuraamuksia.

Valtioneuvoston mukaan asetusluonnokseen on lisätty jäsenvaltioiden velvollisuus panna komission päätös täytäntöön toimivaltansa ja kansallisten säännösten puitteissa sekä tarkennettu, mitä päätöksillä voidaan rajoittaa. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa on tarkennettu toimien olevan hallinnollisia. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaan menettely voitaisiin aloittaa riippumatta siitä ovatko liikenteenharjoittajat tietoisia, että heidän palveluitaan on käytetty asetuksessa mainittuihin tarkoituksiin. Jos komission arvion mukaan liikenteenharjoittajan palveluiden käyttö asetuksessa mainittuihin tarkoituksiin on merkittävää tai jatkuvaa, neuvosto voisi koimission esityksestä tehdä päätöksen edellä mainitun riskin olemassaolosta ja toimintatarpeesta. Valtioneuvoston kuvauksen perusteella vaikuttaa siltä, että komission täytäntöönpanosäädökset edellyttävät neuvoston päätöstä riskin olemassaolosta.

Valtioneuvoston näkemuksen mukaan kompromissiehdotuksessa jää yhä epäselväksi, antaisiko komissio liikenteenharjoittajaa suoraan velvoittavan täytäntöönpanopäätöksen, ja asettaisi tällä hallinnollisen seuraamuksen, vai jääkö hallinnollinen seuraamus kansallisen viranomaisen toimeenpantavaksi. Myös oikeusturvakeinot jäävät epäselviksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä epäselviksi todetut seikat ovat merkittäviä sikäli, että Suomessa hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.[10]

Myös neuvoston oikeuspalveu on katsonut, että “perussäädöksen täytäntöönpano ei saa vaikuttaa sen keskeisiin osiin”. Vaikka lainsäätäjällä on laaja harkintavalta päättää siitä, mikä sen antamissa säädöksissä on keskeistä ja mikä ei,

> *"Keskeisiksi" on "määriteltävä yksinomaan sellaiset säännökset tai määräykset, joiden tarkoituksena on ilmentää yhteisön politiikan perussuuntaviivoja" . Näin ollen perussäädöksen aineellisen , maantieteellisen tai ajallisen soveltamisalan muuttaminen on sen keskeinen osa, jonka osalta lainsäätäjä ei periaatteessa voi siirtää valtaa komissiolle, oli sitten kyse SEUT 290 artiklan tai 291 artiklan mukaisesta siirrosta. Tästä voidaan poiketa ainoastaan, jos komissiolle siirretty valta on rajattu niin tarkoin, että komissiolla ei ole harkintavaltaa tai se on äärimmäisen rajallinen.*

[10] Kts esim. PeVL 43/2013 vp.

Myös “säädöksessä määrätyt velvoitteet ja niiden noudattamatta jättämisestä aiheutuvat seuraukset ovat keskeisiä osia, jotka perussäädöksessä on määriteltävä ainakin niiden yleispiirteiden osalta”.[11]

Täten on sekä valtiosääntöoikeudellisia että eurooppaoikeudellisia syitä pitää valtioneuvoston kantaa oikeansuuntaisena, mutta kriteerien täyttymistä on kirjelmän perusteella mahdoton arvioida.

[11] Neuvoston oikeuspalvelun lausunto 8970/11, saatavilla neuvoston rekisteristä osoitteesta https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8970-2011-INIT/fi/pdf .