Olli Mäenpää
28.5.2025

Perustuslakivaliokunnalle

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 (U 5/2022 vp)

Yleisiä näkökohtia

Valtioneuvoston kirjelmässä käsitellään komission laatimaa alkuperäistä asetusehdotusta (2021). Ehdotus sisältää sekä EU:n että kolmansien maiden liikenteenharjoittajiin kohdistuvaa sääntelyä, jolla puututtaisiin liikenteenharjoittajien toimintaan ihmiskaupassa ja siirtolaisten salakuljettamisessa. Tavoitteena on nykyisen ihmiskaupan ja salakuljetustoiminnan keskeyttäminen, rajoittaminen tai laajenemisen ehkäiseminen.

Alkuperäinen asetusehdotus määrittelee toimivallan rajoittaa maa-, ilma- ja vesiteitse toimivien liikenteenharjoittajien toimintaa tilanteissa, joissa ne helpottavat tai harjoittavat ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta Euroopan unionin alueelle. Asetusehdotuksen mukaan olisi myös mahdollista kohdistaa rajoituksia liikenteenharjoittajiin, jotka ovat tietoisia järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnasta tai tarkoitusperästä ihmiskaupan ja siirtolaisten salakuljettamiseen tai mahdollistavat kyseisen toiminnan kulkuvälineensä avulla. Komissiolle siirrettäisiin toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se voi puuttua minkä tahansa liikennemuodon (lento-, meri-, sisävesi-, rautatie- ja maantieliikenne) harjoittajien toimintaan.

Perusmuistion (12.5.2025) mukaan puheenjohtajamaa Puola on laatinut komission ehdotuksesta uuden kompromissiehdotuksen neuvoston oikeuspalvelun vuonna 2022 laatimaa versiota hyödyntäen. Uudessa ehdotuksessa tekstin rakennetta on muokattu paljon, ja siinä on myös asiallisia muutoksia. Uusi ehdotus ei ole ollut tätä lausuntoa laadittaessa käytettävissä, mutta sen keskeisiä osia selostetaan perusmuistiossa.

Valtioneuvosto katsoo, että uudessa ehdotuksessa on edelleen avoimia oikeudellisia kysymyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi oikeusperustaan, komissiolle ehdotettavan toimivallan siirron laajuuteen ja asianmukaisuuteen, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumiseen sekä perusoikeuksien turvaamiseen, joille on löydettävä ratkaisu neuvotteluiden kuluessa.

Oikeusperusta

Oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys,

jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin (esim. PeVL 47/2022 vp, kappale 15). Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (esim. PeVL 61/2016 vp).

Perussopimusten puitteiden kannalta voidaan todeta, että komission asetusehdotuksen oikeusperustana on SEUT 91 artikla, joka koskee liikennettä, ja 100 artiklan 2 kohta. Vaikka asetusehdotuksen toimenpiteet kohdistuvat eri liikennemuotojen liikenteenharjoittajiin, sen tavoitteet liittyvät keskeisesti ihmiskaupan ja laittoman maahantulon ehkäisyyn, mikä voisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan puoltaa oikeus- ja sisäasioiden alan oikeusperustan käyttämistä. Valtioneuvosto huomioi, että kompromissiehdotus on kehittynyt oikeaan suuntaan huomioiden komission ehdottama liikenneoikeusperusta. Tätä valtioneuvoston huomiota voidaan perussopimusten puitteissa pitää mahdollisena, kun kysymys ei myöskään ole rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevasta tai unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan perusteella asettavista sanktioista.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Asetusehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys. Näiden SEU:n 5 artiklan 3 ja 4 kohdissa vahvistettujen periaatteiden noudattamisen arvioinnin kannalta keskeiset seikat voivat kuitenkin olla merkityksellisiä myös arvioitaessa ehdotuksen suhdetta perusoikeuksiin.

Valtioneuvosto pitää U-kirjelmässä tärkeänä, että neuvottelujen edetessä arvioidaan tarkasti ehdotuksen suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta. Erityisesti valtioneuvosto kiinnittää huomiota suhteellisuusperiaatteen toteutumiseen ja katsoo, että asetuksesta tulisi selkeästi ilmetä, että siinä ehdotetut toimenpiteet ovat todella tarpeen eivätkä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä tilanteeseen vastaamiseksi ja tarvittaessa ehdotusta tulisi täydentää näiltä osin. Valtioneuvosto myös katsoo, että asetuksen jatkovalmistelussa tulee varmistua ehdotettujen toimien oikeasuhtaisuudesta liikenteenharjoittajia kohtaan.

Perusmuistiossa valtioneuvosto katsoo edelleen aiheellisesti, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta on tarkasteltava käsittelyn kuluessa. Erityisesti tämä koskee toissijaisuusperiaatetta, jonka noudattamiseksi komission ja jäsenvaltion toimivallanjakoa tulisi selkiyttää määriteltäessä toimivaltaa hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen. Asetuksesta tulisi käydä selvästi ilmi, kuuluuko toimivalta sen määräämiseen ja toimeenpanoon komissiolle vai kansalliselle viranomaiselle.

Kompromissiehdotuksessa toimivallanjakoa on määritelty niin, että prosessi seuraamusten asettamiseksi alkaisi komission aloitteesta. Komissio voisi hyväksyä välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä asetuksen mukaisista, liikenteenharjoittajiin kohdistuvista toimenpiteistä, ja täytäntöönpano olisi jäsenvaltioiden velvollisuutena toimivaltansa ja kansallisten säännösten puitteissa. Tällaista täytäntöönpanosäädöksiin perustuvaa sääntelymallia voi tuskin pitää kovin selkeänä tai hallinnollisesti sujuvana. Se voisi myös muodostua epäselväksi lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan välisen eron kannalta.

Täytäntöönpanoasetukset

Asetusehdotuksen tavoitteena on siirtää komissiolle toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se voi puuttua minkä tahansa liikennemuodon (lento-, meri-, sisävesi, rautatie- ja maantieliikenne) harjoittajien toimintaan. Valtioneuvosto katsoo, ettei komission ehdotuksesta yksityiskohtaisesti selviä, millä edellytyksin komissio voisi antaa tällaisia täytäntöönpanoasetuksia.

Ehdotettua asetuksenantovaltaa on aiheellista arvioida perussopimusten puitteissa siltä kannalta, että SEUT 290 artiklan mukaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Perustuslakivaliokunnan mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän unionin säädöksen tasolla (PeVL 37/2021 vp; PeVL 12/2012 vp).

Ehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin laaja toimivalta määritellä omaa päätöksentekoprosessiaan varten tarvittavat menettelysäännöt, minkä lisäksi komissiolle jäisi laaja ja avoin harkintavalta sääntöjen sisällöstä, joilla voidaan rajoitta useita perusoikeuksia. Asetusehdotuksen kehittämisessä tulee ottaa huomioon, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksien perusteista tulisi säätää unionin lainsäätäjän antamassa perussäädöksessä. Laajaa asetuksenantovaltaa voidaan pitää ongelmallisena myös perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteiden kannalta.

Valtioneuvosto katsoo aiheellisesti, että täytäntöönpanovaltaa koskevien valtuutusten asianmukaisuutta ja tarkkarajaisuutta tulee tarkasti arvioida neuvottelujen edetessä. Arvioinnin kohteena tulisi myös olla, pitäisikö rajoitustoimista säätää alemman tasoisen sääntelyn sijasta perussäädöksessä, kun erityisesti otetaan huomioon ehdotuksen merkityksellisyys perusoikeuksien kannalta.

Perusoikeudet

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. Valiokunnan mielestä perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (esim. PeVL 15/2022, kappale 5).

Valtioneuvoston kirjelmässä ja sitä päivittävässä perusmuistiossa on arvioitu jonkin verran asetusehdotuksen perusoikeusvaikutuksia. Niissä kiinnitetään huomiota siihen, että asetusehdotuksen valmistelussa on vain niukasti arvioitu tällaisia vaikutuksia. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa on välttämätöntä tarkastella

huolellisesti ehdotetun sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksien kannalta ja huolehtia sääntelyn oikeasuhtaisuudesta, täsmällisyydestä ja oikeusturvajärjestelyistä. Lainsäädännön alaan kuuluvaa perusoikeuksia koskevaa sääntelyä ei voida siirtää komissiolle täytäntöönpanosäädöksillä toteutettavaksi.

Ihmiskauppa ja ihmisten salakuljetus

Asetusehdotukseen sisältyvällä sääntelyllä määriteltäisiin rajoituksia ihmiskauppaan ja ihmisten salakuljetukseen osallistuvien liikenteenharjoittajien toiminnalle. Ihmiskauppa on kielletty EU:n perusoikeuskirjan 5 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Perustuslain kannalta ihmiskaupan kaltainen ilmiö merkitsee yksilön ihmisarvon ja vapauden vakavaa loukkaamista. Ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjuminen ovat perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien kannalta painavasti perusteltuja ja tärkeitä päämääriä (PeVL 32/2002 vp, s. 2). Ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin turvata näiden päämäärien toteuttamista.

Elinkeinovapaus ja liikkumisvapaus

Asetuksen perusteella voitaisiin estää ja rajoittaa liikenteenharjoittajien toimintaa EU:ssa. Ehdotetulla sääntelyllä puututtaisiin siten rajoittavasti elinkeinovapauteen, joka on turvattu perustuslain 18 §:ssä perusoikeuskirjan 16 artiklassa. Asetusehdotus voisi rajoittaa myös oikeutta tehdä työtä ja tarjota palveluja (PL 18 §), minkä lisäksi sillä puututtaisiin joiltain osin perustuslain 9 §:n mukaiseen liikkumis- ja oleskeluvapauteen. Sääntelylle on kuitenkin näiltä osin vahvat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet ihmiskaupan ja siirtolaisten salakuljettamisen torjumisessa. Myös valtioneuvosto pitää sääntelyä lähtökohtaisesti kannatettavana ihmiskaupan ja maahanmuuttajien salakuljetuksen estämiseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisilla ja oikeasuhteisilla toimilla.

Rajoittavan sääntelyn oikeasuhtaisuuteen, lakiperustaisuuteen ja tehokkaaseen oikeusturvaan on kuitenkin vielä paikallaan kiinnittää huomiota. Valtioneuvosto kiinnittääkin aiheellisesti huomiota siihen, että ehdotuksessa ei säädetä keskeisistä menettelyllisistä kysymyksistä riittävän yksityiskohtaisesti. Ehdotuksen perusteella on siten hankala varmistua liikenteenharjoittajien oikeusturvan toteutumisesta huomioiden esimerkiksi se, asetettaisiinko toimenpiteiden perusteena olevan tosiseikaston toteamiselle riittävät vaatimukset.

Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate

Perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta olisi ongelmallista, jos asetusehdotuksen mukaisesti määrättävien hallinnollisten rangaistusseuraamusten perusteena oleva toiminnanharjoittajan lakisääteisten velvollisuuksien rikkominen tai laiminlyönti jäisi edelleen epäselväksi. Ongelmallista olisi myös, jos liikenteenharjoittajat voisivat joutua hallinnollisten rangaistusseuraamusten kohteeksi niissäkin tapauksissa, joissa liikenteenharjoittajien palveluita käytetään näiden tietämättä ihmissalakuljetuksen, ihmiskaupan tai välineellistämisen edistämiseen.