Janne Salminen 27.5.2025

Perustuslakivaliokunta

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*, kirjelmä U 5/2022 vp ja jatkokirjelmä UJ 6/2025 vp*

Kirjelmä ja jatkokirjelmä

1. Komissio on jo vuoden 2021 lopussa antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä (COM(2021) 753 final). Asetusehdotus mahdollistaisi maa-, ilma- ja vesiteitse toimivien liikenteenharjoittajien toiminnan rajoittamisen tilanteissa, jossa ne helpottavat tai harjoittavat ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta Euroopan unionin alueelle. Asetusehdotuksella voitaisiin rajoittaa liikenteenharjoittajia, jotka ovat tietoisia järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnasta tai tarkoitusperästä ihmiskaupan ja siirtolaisten salakuljettamiseen tai mahdollistavat kyseisen toiminnan kulkuvälineensä avulla. Komission käsityksen mukaan eräät liikenteenharjoittajat ovat edistäneet ja myös hyötyneet salakuljetus- ja ihmiskauppaoperaatioista, jotka ovat vaarantaneet sekä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hengen että unionin ulkorajojen turvallisuuden. Ehdotettu sääntely kohdistuisi sekä EU:n liikenteenharjoittajiin että kolmansien maiden toimijoihin. Ehdotuksen 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. Toimenpiteiden olisi oltava tarpeellisia ja oikeasuhteisia kunkin tapauksen erityisolosuhteet huomioon ottaen. Toimenpiteiden olisi oltava ajallisesti rajoitettuja, mutta tarvittaessa jatkettavissa. Liikenteenharjoittajien toimintaa rajoittavien toimenpiteiden tulisi olla riittävän laajoja, jotta ne voitaisiin kohdentaa tehokkaasti asianomaisen liikenteenharjoittajan kulloiseenkin toimintaan. Asetuksessa vahvistettaisiin säännöt, joilla ehkäistäisiin ja torjuttaisiin kaupallisten kulkuneuvojen käyttöä maahanmuuttajien salakuljetuksen tai ihmiskaupan helpottamiseksi tai siihen osallistumiseksi. Ehdotetut toimenpiteet koskisivat kaupallisia liikenteenharjoittajia, joten ehdotuksen johdanto-osan mukaan niillä ei olisi vaikutusta esimerkiksi humanitaariseen toimintaan.

2. Liikenne- ja viestintäministeriö on 14.5.2025 toimittanut asiassa eduskunnalle jatkokirjelmän todeten komission antaneen joulukuussa 2024 tiedonannon liittyen muuttoliikkeen käyttämiseen aseena ja hybridivaikuttamisen välineenä (kts. E 16/2025 vp). Siinä yhteydessä komissio nosti liikenteenharjoittajia koskevan asetusehdotuksen yhdeksi välineeksi ilmiöön puuttumiseksi. Puheenjohtajamaa on käynnistänyt uudelleen asetusehdotuksen käsittelyn neuvostossa ja on laatinut ehdotuksesta uuden kompromissiehdotuksen, jonka pohjalta neuvotteluja on jatkettu. Kompromissiehdotusta on muokattu käsittelyn kuluessa. Jäsenvaltiot ovat jälleen nostaneet käsittelyssä esille huolia liittyen muun muassa ehdotuksen oikeusperustaan sekä jäsenvaltioiden ja unionin väliseen toimivallanjakoon.

Valtioneuvoston kanta

3. Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitetta ja pitää kannatettavana, että niiden liikenteenharjoittajien, jotka helpottavat tai harjoittavat ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta unionin alueelle, toimintaa voidaan estää tai rajoittaa tarpeellisilla ja oikeasuhteisilla toimilla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että unionilla on käytössään tehokkaita työkaluja laittoman maahantulon ja ihmiskaupan ennalta ehkäisyyn ja estämiseen. Samalla valtioneuvosto on korostanut, ettei EU-sääntelyllä tule millään tavalla voida rajoittaa jäsenvaltioiden omia kansallisia lainsäädäntö- tai muita toimia laittoman (mukaan lukien välineellistetyn) maahantulon torjumiseksi. Valtioneuvosto on katsonut, että, että kompromissiehdotuksessa on edelleen avoimia oikeudellisia kysymyksiä liittyen esimerkiksi oikeusperustaan, komissiolle ehdotettavan toimivallan siirron laajuuteen ja asianmukaisuuteen, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumiseen sekä perusoikeuksien turvaamiseen. On tärkeää neuvottelujen edetessä varmistua oikeusperustan asianmukaisuudesta. Asian jatkokäsittelyssä tulisi varmistaa, että sääntelyllä ei vaikuteta jäsenvaltioiden tämänhetkiseen mahdollisuuteen tehdä kahdenvälisiä sopimuksia kansainvälisestä liikenteestä. Valtioneuvosto katsoo, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta on tarkasteltava käsittelyn kuluessa. Valtioneuvosto katsoo, että arvioitaessa komissiolle siirrettävän täytäntöönpanovallan asianmukaisuutta tulee kiinnittää erityistä huomiota liikenteenharjoittajien oikeuksien ja perusoikeuksien toteutumiseen. Liikenteenharjoittajat voisivat joutua hallinnollisten seuraamusten kohteeksi myös tapauksissa, joissa liikenteenharjoittajien palveluita käytetään näiden tietämättä ihmissalakuljetuksen, ihmiskaupan tai välineellistämisen edistämiseen. Asetettavien hallinnollisten seuraamusten kytkös toiminnanharjoittajan lakisääteisten velvollisuuksien täyttämiseen jää myös epäselväksi. Esimerkiksi toimiluvan väliaikaisenkin peruuttamisen tulisi olla kytköksissä siihen, ettei liikenteenharjoittaja täytä enää lupaedellytyksiä. On asianmukaista, että liikenteenharjoittajalle annettaisiin mahdollisuus korjata toiminnassaan havaitut puutteet, jotka vaikuttavat edesauttavan mm. ihmissalakuljetusta, ennen seuraamuksiin etenemistä. Lisäksi asetuksen perusteella tulisi olla selvää, millä edellytyksillä seuraamuksia voidaan määrätä. Niin ikään tulisi säännösperusteisesti varmistua siitä, että hallinnollisten seuraamusten perusteena olevan tosiseikaston toteamiselle asetetaan riittävät vaatimukset. Ennen seuraamusten asettamista komissio kuulisi liikenteenharjoittajaa. Poikkeukset kuulemisten osalta tulisi määrittää tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ja linkittää esimerkiksi tilanteisiin, jotka edellyttävät unionilta kiireellistä toimintaa. Kompromissiehdotuksessa ei oteta myöskään kantaa muutoksenhakuun tai muihinkaan oikeusturvakeinoihin hallinnollisista seuraamuksista. Hallinnollista seuraamusta koskeva muutoksenhaku määräytyy lähtökohtaisesti kansallisten säännösten mukaan, jos päätöksen tekee jäsenvaltion viranomainen. Jos sen sijaan komissiolle annettaisiin toimivalta tehdä liikenteenharjoittajia koskevia sitovia päätöksiä, valtioneuvosto pitäisi perusteltuna, että

asetuksen valmistelussa kiinnitettäisiin erityistä huomiota liikenteenharjoittajien oikeusturvaan ja sen käytännön toteutuskeinoihin.

Arviointia

4. Valtioneuvoston kirjelmä sinänsä on jo vuodelta 2022. Sen johdosta ei ole aiemmin annettu lausuntoa perustuslakivaliokunnasta. Asia on tullut eduskuntaan jo kirjelmällä E 133/2021 vp.

5. Asetusehdotus kuuluu vuoden 2022 laajaan kokonaisuuteen, jossa erilaisia maahantuloon ja sen sääntelyyn ja myös ulkomaalaisia koskevaan sääntelyyn esitettiin muutoksia unionitasolla. Osa hankkeista on edennyt.

6. Lisäkirjelmään ei ole liitetty - enkä ole muutenkaan saanut haltuuni - kompromissiehdotusta, johon valtioneuvoston kirjelmä viittaa. Näin ollen asetusehdotuksen tämänhetkisen tilan arvioiti lausunnossani tapahtuu lisäkirjelmästä saatavien tietojen perusteella.

7. Säädösehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 91 artiklaan ja 100 artiklan 2 kohtaan. Ne kuuluvat sopimuksen kolmannen osan liikennettä koskevaan VI osastoon. Sopimuksen 91 artiklan mukaan Euroopan parlamentilla ja neuvostolla on toimivalta säätää tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan tiettyjä rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen liittyviä säännöksiä. Saman sopimuksen 100 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset.

8. Kuten asiakirjoista käy ilmi, ehdotetut toimenpiteet kohdistuvat liikenteenharjoittajiin, mutta ehdotuksen tavoitteet liittyvät ennen kaikkea ihmiskaupan ja maahanmuuttajien salakuljetuksen torjuntaan.

9. Tältä pohjalta valtioneuvoston kannassa esitetty pohdinta oikeusperustan asianmukaisuudesta ja sen varmistamisen tarpeelta vaikuttaa asianmukaiselta. Kuten kirjelmässä tuodaan esiin, ilmeisesti voitaisiin pohtia myös muita oikeusperustoja. Näin on esimerkiksi siitä syystä, että toimenpiteet voisivat kohdistu myös sellaisiin toimijoihin, jotka eivät itse kuljeta henkilöitä tai maahanmuuttajia Euroopan unioniin. On huomattava, että unionilla on toimivaltaa myös ihmiskaupan ja laittoman maahantulon torjumiseksi saman sopimuksen kolmannen osan V osaston perusteella. Se koskee vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Kysymys ei tältä osin kuitenkaan ole primääristi valtiosääntöoikeudellinen.

10. Sääntelyehdotus koskee tietyn elinkeinon sääntelyä. Tarkoitus on rajoittaa ammattimaisten liikenteenharjoittajien toimintaa tiettyjen edellytysten täyttyessä. Rajoitustoimenpiteet liittyvät siihen, että kyseisillä liikenteenharjoittajilla olisi omaa toimintaa tai heidän toimintansa olisi yhteydessä sellaiseen toimintaan, johon niin sanotun laittoman maahantulon järjestämisen yhteydessä kuuluu ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta ja tällaisen toiminnan helpottamista tai suoranaista harjoittamista.

11. Sekä unionin oikeudessa että Suomen perustuslaissa elinkeinovapaus on turvattu. Elinkeinovapaudesta on määrätty Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklassa, jonka mu-

kaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Suomen perustuslain 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

12. Ehdotuksen tarkoitusperät luovat hyväksyttävän perusteen laissa rajoittaa liikkeenharjoittajien toimintaa näissä tarkoituksissa. Siltä osin kuin itse kuljetustoiminnassa on kysymys ihmissalakuljetuksesta tai ihmiskaupasta, kuljetustoiminta ei käsitykseni mukaan nauti perusoikeussuojaa. Siltä osin kuin kuljetustoiminta liittyy näihin, pidän mahdollisena ehdotuksessa tarkoitetuilla perusteilla myös rajoittaa tällaista liiketoimintaa.

13. Monesti ammattimaiseen liikenteenharjoittamisen liittyy ilmoituksenvaraisuuksia tai suoranaista luvanvaraisuutta. Näin säännellyssä ammattimaisessa toiminnassa voidaan oman tulkintani mukaan asettaa ehdotuksessa tarkoitettuja toimenpiteitä, toki huolehtien esimerkiksi niiden oikeasuhtaisuudesta. Siihen kuuluu myös se, että en pidä poissuljettuna myöskään sitä, että liikenteenharjoittajalta edellytettäisiin huolellisuutta sen suhteen, ettei hänen liiketoimintaansa liity näitä muotoja.

14. Ehdotuskokonaisuus jää kuitenkin kirjelmässä aika yleisesti kuvatuksi.

15. Ehdotusta unionissa käsiteltäessä tulee huolehtia myös siitä, että sääntely tapahtuu oikealla säädöstasolla laissa säätämisen vaatimukset huomioon ottaen.

16. Valtioneuvoston kannassa on mielestäni asianmukaisia elementtejä sen korostamisessa, miten nämä kaavaillut rajoitukset ja mahdolliset seuraamukset sekä menettelyllisesti että sisällöllisesti toteutetaan. Valtioneuvoston kannassa on viitteitä esimerkiksi sellaiseen lähestymistapaan, joka on läheistä sukua perustuslakivaliokunnan elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti esittämän kanssa, johon kuuluu muun muassa se, että esimerkiksi lupaehtojen rikkomisen yhteydessä seuraamukset lähtökohtaisesti etenevät asteittain lievemmästä jyrkempään seuraukseen. Oikeasuhtaisuuden kannalta on pidetty välttämättömänä sitoa esimerkiksi luvan peruuttamisen mahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. Siten liikkeenharjoittajalle pääsääntöisesti pitää tarjota mahdollisuus korjata toimintaansa. (Ks. esim. PeVL 65/2014 vp.) Useat seikat valtioneuvoston kannan formuloinnissa viittaavat elinkeinovapauden huomioon ottamisen kannalta asianmukaiseen lähestymistapaan. Minulla ei ole perusoikeuksien näkökulmasta valtioneuvoston kantaan huomautettavaa. Kuitenkin kun otan huomioon sen, että itse kompromissiehdotus ei ole ollut katselmoitavissa, kanta on siihen liittyen varauksellinen.

17. Saatujen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että ehdotuksen mahdolliset ongelmat liittyvät ennen kaikkea sen unionioikeudelliseen oikeusperustaan.

18. Valtioneuvoston kanta vaikuttaa kokonaisuudessaan tässä asiassa hallitulta, ja mielestäni on edellytyksiä yhtyä siihen. Jo sanottuun nähden kokonaisuutena arvostellen jää mielestäni harkittavaksi, onko asiassa edes tarvetta valiokunnan lausunnolle.