

Liikenne- ja viestintävaliokunta

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

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä (E 133/2021 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Katariina Säynäjäjärvi, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Krista Widerholm, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtava asiantuntija Susanna Metsälampi, Liikenne- ja viestintävirasto
- johtaja Jonna Juslin, VR-Yhtymä Oy
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Anna Sotaniemi, Finnair Oy
- toimitusjohtaja Mika Mäkilä, Linja-autoliitto
- työmarkkinalakimies Maija Mattila, Suomen Varustamot ry

Valiokunnan lausunto LiVL 7/2022 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- sisäministeriö
- Rajavartiolaitos
- Finavia Oyj
- Amnesty International, Suomen osasto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Ihmisoikeuskeskus
- Suomen Satamaliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ JA SELVITYS

Ehdotukset

Euroopan komissio antoi 23 päivänä marraskuuta 2021 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).

Komission 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 tarkoituksenaan ihmiskaupan ja siirtolaisten salakuljettamiseen tai mahdollistavat kyseisen toiminnan kulkuvälineensä avulla. Komissio toteaa, että tietyt liikenteenharjoittajat ovat edistäneet ja joissain tapauksissa hyötynyt salakuljetus- ja ihmiskauppaoperaatioista, jotka ovat vaarantaneet haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hengen ja unionin ulkorajojen turvallisuuden. Tällaisten tilanteiden välttämiseksi komissio on nähnyt tarpeelliseksi ehdottaa liikenteenharjoittajiin kohdistuvaa sääntelyä. Sääntely kohdistuisi sekä EU:n liikenteenharjoittajiin että kolmansien maiden toimijoihin.

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. Toteutettavien 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.

Asetusehdotuksessa vahvistettaisiin säännöt, joilla ehkäistäisiin ja torjuttaisiin kaupallisten kuluneuvojen käyttöä maahanmuuttajien salakuljetuksen tai ihmiskaupan helpottamiseksi tai siihen osallistumiseksi. Ehdotetut toimenpiteet koskisivat kaupallisia liikenteenharjoittajia, joten

Valiokunnan lausunto LiVL 7/2022 vp

ehdotuksen johdanto-osan mukaan niillä ei olisi vaikutusta esimerkiksi humanitaariseen toimintaan. Toimenpiteitä kohdistettaisiin liikenteenharjoittajiin, jotka:

- a) käyttävät kulkuvälineitä maahanmuuttajien salakuljetuksen tai ihmiskaupan järjestämiseen; tai
- b) tietoisina joko maahanmuuttajien salakuljetusta tai ihmiskauppaa harjoittavan järjestäytyneen rikollisryhmän tarkoituksesta ja yleisestä rikollisesta toiminnasta tai sen aikomuksesta tehdä tällaisia rikoksia osallistuvat aktiivisesti tällaisen ryhmän rikolliseen toimintaan; tai
- c) järjestävät, johtavat tai helpottavat sellaista maahanmuuttajien salakuljetusta tai ihmiskauppaa, jossa on mukana järjestäytynyt rikollisryhmä, taikka osallistuvat siihen tai avustavat tai neuvovat siinä.

Valtioneuvoston kanta

U 5/2022 vp

Liikenteenharjoittajien toiminta voi olla hybridivaikuttamisen väline. Valtioneuvosto jatkaa pitkäjänteistä horisontaalista työtä sen eteen, että EU:ssa vahvistetaan valmiuksia vastata hybridiuhkiin. Suomen tavoitteleva kokonaisvaltainen lähestymistapa hybridiuhkiin edellyttää EU:n ja jäsenmaiden resilienssin vahvistamistoimia ja mahdollisuuksia yhteisiin vastatoimiin sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksien tunnistamista ja toimien yhteensovittamista nykyistä paremmin.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti kannatettavana, että niiden liikenteenharjoittajien, jotka helpottavat tai harjoittavat ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta Euroopan unionin alueelle, toimintaa voidaan estää tai rajoittaa tarpeellisilla ja oikeasuhteisilla toimilla.

Valtioneuvosto kuitenkin toteaa, että maa- ja lentoliikenneyhteydet kolmansiin maihin perustuvat kahdenvälisiin tai monenvälisiin kansainvälisiin sopimuksiin tai lupajärjestelyihin, joissa vastavuoroisuudella on suuri merkitys. Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulee huolella arvioida, millaisia vaikutuksia ehdotetun asetuksen soveltaminen voisi aiheuttaa liikenteeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa rajoitustoimet kohdistuisivat Suomelle tärkeään yhteistyö- tai kauppakumppanin toiminnanharjoittajaan.

Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että vaikutukset Suomen elinkeinoelämälle sekä lento- ja rautatie liikenteelle tulisi arvioida tilanteessa, jossa kolmannessa maassa toimivaa liikenteenharjoittajaa koskeva täytäntöönpanosäädös jäisi Suomen viranomaisen toimeenpantavaksi. Asiaa selitetään neuvottelujen edetessä.

Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että komission ehdotuksessa on useita oikeudellisia kysymyksiä liittyen esimerkiksi komissiolle ehdotettavan toimivallan siirron laajuuteen ja asianmukaisuuteen, esitettyyn oikeusperustaan, suhteellisuusperiaatteen toteutumiseen sekä perusoikeuksien turvaamiseen, joita tulee neuvottelujen edetessä tarkemmin arvioida. Valtioneuvosto toteaa, että vaikka asetusehdotuksen toimenpiteet kohdistuvat eri liikennemuotojen liikenteenharjoittajiin, liittyvät sen tavoitteet keskeisesti ihmiskaupan ja laittoman maahantulon ehkäisyyn. Tämä voisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan puoltaa myös oikeus- ja sisäasioiden tai YUTP-oikeusperustan käyttämistä. Valtioneuvosto ei kuitenkaan sulje tässä vaiheessa pois mahdollisuutta, että

Valiokunnan lausunto LiVL 7/2022 vp

asiassa voitaisiin edetä komission esittämällä liikenne-oikeusperustalla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelujen edetessä pystytään varmistumaan valittavan oikeusperustan asianmukaisuudesta. Valtioneuvoston kantaa oikeusperustan osalta tarkennetaan neuvottelujen edetessä.

Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että komission ehdotuksessa on useita oikeudellisia kysymyksiä liittyen esimerkiksi komissiolle ehdotettavan toimivallan siirron laajuuteen ja asianmukaisuuteen, esitettyyn oikeusperustaan, suhteellisuusperiaatteen soveltumiseen sekä perusoikeuksien turvaamiseen, joita tulee neuvottelujen edetessä arvioida. Lisäksi valtioneuvosto pitää toivottavana, että asetusehdotuksen määritelmiä tarkennettaisiin käsittelyn edetessä, jotta asetuksen soveltamisala olisi mahdollisimman selkeä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että sääntelyn keskeiset osat jäisivät ehdotuksen mukaan komission täytäntöönpanosäädösten varaan. Ehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin laaja toimivalta määrittellä omaa päätöksentekoprosessiaan varten tarvittavat menettelysäännöt, minkä lisäksi komissiolle jäisi laaja ja avoin harkintavalta sääntöjen sisällöstä. Neuvotteluissa tulee huolellisesti arvioida, pitäisikö rajoitustoimista säätää alemman tasoisen sääntelyn sijasta perussäädöksessä huomioiden erityisesti ehdotuksen merkityksellisyyden perusoikeuksien kannalta, jotta perusoikeuksien toteutumisesta voitaisiin varmistua.

Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulee huolellisesti arvioida jäsenvaltioiden riittävä mahdollisuus vaikuttaa komission täytäntöönpanosäädöksiin huomioiden komission ehdotus siitä, että ehdotetun 3 artiklan mukaan annettavat täytäntöönpanosäädökset voisivat tulla välittömästi sovellettaviksi ennen komitean käsittelyä.

Lisäksi valmistelussa tulee arvioida tarkemmin kansainvälisen, EU-tason ja kansallisten toimien keskinäistä suhdetta.

E 133/2021 vp

Liikenteenharjoittajien toiminta voi olla hybridivaikuttamisen väline. Suomi jatkaa pitkäjänteistä horisontaalista työtä sen eteen, että EU:ssa vahvistetaan valmiuksia vastata hybridiuhkiin. Suomen tavoitteleva kokonaisvaltainen lähestymistapa hybridiuhkiin edellyttää EU:n ja jäsenmaiden resilienssin vahvistamistoimia ja mahdollisuuksia yhteisiin vastatoimiin sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksien tunnistamista ja toimien yhteensovittamista nykyistä paremmin.

Suomi pitää lähtökohtaisesti kannatettavana, että niiden liikenteenharjoittajien, jotka edistävät, neuvovat tai fasilitoivat ihmiskauppaa tai siirtolaisten salakuljetusta Euroopan unionin alueelle, toimintaa voidaan estää tai rajoittaa tarpeellisilla ja oikeasuhteisilla toimilla.

Suomi kuitenkin toteaa, että maa- ja lentoliikenneyhteydet kolmansiin maihin perustuvat kahdenvälisiin tai monenvälisiin kansainvälisiin sopimuksiin tai lupajärjestelyihin, joissa vastavuoroisuudella on suuri merkitys. Suomi katsoo, että neuvotteluissa tulee huolella arvioida, millaisia vaikutuksia ehdotetun asetuksen soveltaminen voisi aiheuttaa liikenteeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa rajoitustoimet kohdistuisivat Suomelle tärkeään yhteistyö- tai kauppakumppanin toiminnanharjoittajaan.

Valiokunnan lausunto LiVL 7/2022 vp

Lisäksi Suomi katsoo, että vaikutukset Suomen elinkeinoelämälle sekä lento- ja rautatieliikenteelle tulisi arvioida tilanteessa, jossa kolmannessa maassa toimivaa liikenteenharjoittajaa koskeva täytäntöönpanosäädös jäisi Suomen viranomaisen toimeenpantavaksi.

Suomi katsoo lisäksi, että komission ehdotuksessa on useita oikeudellisia kysymyksiä liittyen esimerkiksi komissiolle ehdotettavan toimivallan siirron laajuuteen ja asianmukaisuuteen, esitettyyn oikeusperustaan, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltumiseen sekä perusoikeuksien turvaamiseen, joita tulee neuvottelujen edetessä arvioida. Lisäksi Suomi pitää toivottavana, että asetusehdotuksen määritelmiä tarkennettaisiin käsittelyn edetessä.

Suomi suhtautuu varauksellisesti siihen, että sääntelyn keskeiset osat jäisivät ehdotuksen mukaan komission täytäntöönpanosäädösten varaan. Ehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin laaja toimivalta määritellä omaa päätöksentekoprosessiaan varten tarvittavat menettelysäännöt, minkä lisäksi komissiolle jäisi laaja ja avoin harkintavalta sääntöjen sisällöstä. Neuvotteluissa tulee huolellisesti arvioida, pitäisikö rajoitustoimista säätää alemman tasoisen sääntelyn sijasta perussäädöksessä huomioiden erityisesti ehdotuksen merkityksellisyyden perusoikeuksien kannalta.

Lisäksi Suomi katsoo, että neuvotteluissa tulee huolellisesti arvioida jäsenvaltioiden riittävä mahdollisuus vaikuttaa komission täytäntöönpanosäädöksiin huomioiden komission ehdotus siitä, että ehdotetun 3 artiklan mukaan annettavat täytäntöönpanosäädökset voisivat tulla välittömästi sovellettaviksi ennen komitean käsittelyä.

Lisäksi valmistelussa tulee arvioida tarkemmin kansainvälisen, EU-tason ja kansallisten toimenpiteiden keskinäistä suhdetta.

Suomen kantaa tarkennetaan tarvittaessa neuvottelujen edetessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa kannatettavana ja katsoo sen huomioineen hyvin asian keskeiset näkökohdat. Valtioneuvoston kirjelmä U 5/2022 vp ja valtioneuvoston selvitys E 133/2021 vp käsittelevät samaa asiaa ja ovat yhteneväiset. Kirjelmässä valtioneuvoston kantaa on täsmennetty, ja se on selvityksen kantaa laajempi.

(2) Asiantuntijakuulemisessa on pidetty tärkeänä pyrkimystä, jossa osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa hybridiuhkiin myös laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottaviin tai harjoittaviin liikenteenharjoittajiin kohdistettavia toimenpiteitä vahvistetaan ja että niiden liikenteenharjoittajien, jotka edistävät, neuvovat tai fasilitoivat ihmiskauppaa tai siirtolaisten salakuljetusta Euroopan unionin alueelle, toimintaa voidaan estää tai rajoittaa tarpeellisilla ja oikeasuhteisilla toimilla.

Valiokunnan lausunto LiVL 7/2022 vp

(3) Kuten kirjelmissä todetaan, kolmansien maiden liikenteenharjoittajien toimintaan puuttuminen voi johtaa kyseisen kolmannen maan taholta vastatoimiin, joiden laajuutta ja vaikutuksia on vaikea arvioida. Edelleen kirjelmien mukaisesti yksittäiseen liikenteenharjoittajaan kohdistuvala päätöksellä voisi olla merkittäviäkin välillisiä vaikutuksia tietyn alueen liikenteeseen erityisesti, jos se kohdistuu Suomelle tärkeän yhteistyö- tai kauppakumppanin toiminnanharjoittajaan. Valiokunta katsoo, että rajoitustoimista tulee säätää alemman tasoisen sääntelyn sijasta perussäädöksessä.

Asetusehdotuksen oikeusperusta

(4) Asiantuntijakuulemisessa on todettu, että ehdotuksen tavoitteet liittyvät keskeisesti ihmiskaupan ja maahanmuuttajien salakuljetuksen torjuntaan, vaikka ehdotuksen mukaiset toimenpiteet kohdistuvat liikenteenharjoittajiin. Valiokunta toteaa, että neuvottelujen edetessä tulee varmistua oikeusperustan asianmukaisuudesta.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

(5) Valiokunta toteaa, että 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

(6) Ehdotuksesta ei käy tarkasti ilmi, millä edellytyksillä komissio voi hyväksyä liikenteenharjoittajia koskevia toimenpiteitä. Lisäksi toimenpiteiden hyväksymisessä noudatettavat menettelysäännöt jäävät ehdotuksen mukaan kokonaan komission hyväksymien täytäntöönpanosäädösten varaan.

(7) Ottaen huomioon komission ja neuvoston pitkäaikaiset eriävät näkemykset liikenneoikeuksia koskevasta toimivallasta ja komission pyrkimykset toimivaltansa lisäämiseen asiantuntijakuulemisessa on pidetty varsin huolestuttavana, että asetuksen tasolla komissiolle annettaisiin liikenneoikeuksiin toimivalta yli jäsenmaiden kahdenvälisten sopimusten ja mahdollisesti niiden vastaisesti. Saadun selvityksen mukaan kyse ei ole pelkästään toimivallan siirron laajuudesta vaan toimivallan siirtämisestä ylipäätään.

(8) Täytäntöönpanovallan siirtoa koskevien valtuutusten asianmukaisuuteen ja tarkkarajaisuuteen tulee valiokunnan näkemyksen mukaan kiinnittää huomiota neuvottelujen edetessä.

Suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

(9) Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että 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 ta-

Valiokunnan lausunto LiVL 7/2022 vp

keet, jotta perusoikeuksien toteutumisesta voitaisiin varmistua, on valiokunnan näkemyksen mukaan tarpeellinen. Täytäntöönpanosäädösten yhteydessä on arvioitava niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, jotta voidaan varmistaa sääntelyn täyttävän erityisesti EU:n perusoikeuskirjasta johtuvat vaatimukset mukaan lukien rajoitusedellytysten täyttyminen. Valiokunta korostaa, että perus- ja ihmisoikeuksiin on kiinnitettävä jatkovalmistelun kaikissa vaiheissa erityistä huomiota, sillä niitä koskeva arviointi on toistaiseksi ollut niukkaa.

Valvonta

(10) Valvontatoimien kohdentamisen osalta on saadun selvityksen mukaan oleellista, että valvovalla viranomaisella on ajantasainen tieto liikenteenharjoittajaan kohdistuvista toimenpiteistä, jotta liikenteenharjoittajan asetuksen vastaiseen toimintaan voitaisiin puuttua.

(11) Liikenne- ja viestintävirastolla olisi saadun selvityksen mukaan toimivaltuudet osallistua tarvittaessa komission täytäntöönpanoasetusten toimeenpanoon määrätyn osin. Tämän vuoksi valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota Liikenne- ja viestintäviraston resurssien riittävyyteen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 24.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Heikki Autto kok
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Juho Kautto vas
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Jouni Kotiaho ps
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan lausunto LiVL 7/2022 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker