

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 23 päivänä marraskuuta 2021 antaman 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) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Komission ehdotuksen kiireellisyyden vuoksi ehdotuksesta toimitettiin eduskunnalle ensivaiheessa kiireellisenä perustuslain 97 §:n 1 momentin mukainen E-kirje 23 päivänä joulukuuta 2021 E 133/2021 vp.

Helsingissä 3.2.2022

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Ylitarkastaja Krista Widerholm

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMI-
NISTERIÖ

MUISTIO

EU/2021/1357

3.2.2022

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN UNIONIN ALUEELLE SUUNTAUTUVAN LAITTOMAN MAAHANTULON YHTEYDESSÄ IHMISKAUPPAA TAI MAAHANMUUTTAJIEN SALAKULJETUSTA HELPOTTAVIEN TAI HARJOITTAJIEN LIIKENTEENHARJOITTAJIEN VASTAISISTA TOIMENPITEISTÄ

1 Tausta

Keväästä asti jatkunut jännitteinen tilanne Valko-Venäjän vastaisilla EU:n ulkorajoilla on tuonut hybridivaikuttamisen ja liikenteenharjoittajien roolin ihmiskaupassa ja siirtolaisten salakuljettamisessa näkyvästi EU:n agendalle. Euroopan komissio antoi 23 päivänä marraskuuta 2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä (COM(2021) 753 final).

Komission ehdotuksen kiireellisuuden vuoksi ehdotuksesta toimitettiin eduskunnalle ensivaiheessa kiireellisenä perustuslain 97 §:n 1 momentin mukainen E-kirje 23 päivänä joulukuuta 2021 E 133/2021 vp.

Samaan aikaan komissio sekä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja antoivat yhteisen tiedonannon ulkorajoilla tapahtuvaan muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamisesta. Tiedonannosta on toimitettu eduskunnalle E-kirje E 130/2021 vp. Tämän lisäksi komissio antoi 1 päivänä joulukuuta 2021 ehdotuksen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (COM(2021) 752 final). Ehdotuksesta on laadittu U-kirjelmä U 82/2021 vp. Komissio antoi tämän lisäksi 14 päivänä joulukuuta 2021 asetusehdotuksen Schengenin rajasäännösten muuttamisesta (COM (2021) 891 final), josta annetaan eduskunnalle U-kirjelmä helmikuun aikana.

Komissio antoi 14 päivänä joulukuuta 2021 myös ehdotuksen asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final). Ehdotuksen myötä mahdollisuus poiketa tietyistä unionin säädöksistä tulisi osaksi pysyvää järjestelyä näihin tilanteisiin vastaamiseksi. Toimet ovat sisällöllisesti samanlaisia, kuin mitä komissio nyt ehdottaa Latvian, Liettuan ja Puolan tukemiseksi. Valtioneuvoston kanta muodostetaan ehdotuksesta valmisteltavassa U-kirjelmässä.

Komissio on antanut myös uudistetun toimintasuunnitelman ihmissalakuljetuksen torjumiseksi, jota koskeva tarkempi kanta on määritetty E-kirjeessä E123/2021 vp, sekä ihmiskaupan torjuntaa koskevan EU:n strategian 2021-2025, josta on annettu E-kirje E79/2021 vp.

Tehokkaampaa vastaamista kaikenlaisiin hybridiuhkiin pohditaan käynnissä olevassa EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön arviointi- ja ohjausprosessissa (ns. strateginen kompassi). Suomen kantoja aihealueeseen on määritellyt valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 4/2020 vp), selonteossa EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp) ja valtioneuvoston puolustusselonteossa (VNS 78/2021) ja tarkemmin strategista kompassia koskevissa UTP-jatkokirjeissä (UTPJ 8/2021 vp) ja (UTPJ 20/2021 vp).

2 Ehdotuksen tavoite

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 tarkoituksena ihmiskaupan ja siirtolaisten salakuljettamiseen tai mahdollistavat kyseisen toiminnan kulkuvälineensä avulla. Komissio toteaa, että tietyt liikenteenharjoittajat ovat edistäneet ja joissain tapauksissa hyötynet 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.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen soveltamisala (1 artikla)

Asetusehdotuksessa 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. 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

Määritelmät (2 artikla)

Ehdotettu 2 artikla sisältäisi esityksen kannalta keskeisten käsitteiden määritelmät. Artiklassa esitetään määriteltäväksi ihmiskauppa, maahanmuuttajien salakuljetus, vakava rikos, järjestäytynyt rikollisryhmä, liikenteenharjoittaja sekä laiton maahantulo. Ehdotuksen mukaan asetuksessa tarkoitettaisiin vakavalla rikoksella tekoa, joka katsotaan sellaiseksi rikokseksi, josta voi enimmillään seurata vähintään neljä vuotta vankeutta tai ankarampi rangaistus.

Kuljetusalan toimijoita koskevat toimenpiteet ja oikeus tulla kuulluksi (3 ja 4 artikla)

Asetusehdotuksen mukaan komissio voisi rajoittaa asetuksessa listattuihin toimiin osallistuneiden liikenneharjoittajien toimintaa täytäntöönpanosäädöksillä. Täytäntöönpanosäädökset julkaistaisiin ehdotuksen mukaan viipymättä Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Asetusehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin toimivalta täytäntöönpanosäädöksillä tarvittaessa rajoittaa tai estää käynnissä olevan kuljetustoiminnan laajentaminen, kieltää liikenteenharjoittajien ylilennot, kauttakulun, satamien käyttämisen sekä polttoaineen tankkaus- ja huoltopysähdykset Euroopan unionin alueella. Lisäksi komissio voisi täytäntöönpanosäädöksillä keskeyttää liikennöintiä tai kansainvälisen henkilöliikenteen harjoittamista varten unionin lainsäädännön nojalla myönnettyjä liikennelupia tai muita toimilupia. Täytäntöönpanosäädöksiä voitaisiin ehdotuksen mukaan soveltaa enintään yhden vuoden ajan, mutta ne voitaisiin uusia.

Jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon komission rajoittamista koskevat toimenpiteet arvioiessaan liikenteestä vastaavien henkilöiden ja liikenteenharjoittajien hyvää mainetta maantien liikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1071/2009 6 artiklan ja vesiväylien kansallisen ja kansainvälisen tavaraliikenteen harjoittajan ammattiin pääsystä sekä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden tähän ammattiin muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun neuvoston direktiivin 87/540/ETY 8 artiklan soveltamiseksi.

Komissio varmistaisi ehdotuksen mukaan, että asianomaiselle liikenteenharjoittajalle annetaan tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin se hyväksyy ehdotetussa 3 artiklassa kuvailtuja täytäntöönpanosäädöksiä. Liikenteenharjoittajaa voitaisiin kuitenkin pyytää lopettamaan toimintansa viipymättä.

Menettelysäännöt (5 artikla)

Komissio voisi hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistettaisiin 3 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden hyväksymisessä noudatettavat menettelyt.

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa (6 artikla)

Komissio kuulisi asianmukaisella tavalla kolmansissa maissa toimiviin liikenteenharjoittajiin kohdistettavien toimenpiteiden osalta kyseisen maan asianomaisia viranomaisia näiden toimien koordinoimiseksi. Komissio voisi pyytää kyseisiä viranomaisia toteuttamaan aiheellisia toimenpiteitä.

Matkustajien tiedottaminen ja oikeudet (7 artikla)

Liikenteenharjoittajien, kansallisten lainvalvontaviranomaisten, Euroopan lentoturvallisuusviraston, Euroopan unionin rautatieviraston, Euroopan meriturvallisuusviraston sekä jäsenvaltioiden alueilla sijaitsevien satamien, lentokenttien, juna-asemien ja muun asianomaisen infrastruktuurin hallintojen on tuotava täytäntöönpanosäädöksillä toteutetut rajoitukset matkustajien tietoon. Asetusehdotus ei vaikuttaisi asetuksissa (EY) N:o 261/2004, (EY) N:o 1107/2006, (EY) N:o 1371/2007, (EU) N:o 181/2011 ja (EU) N:o 1177/2010 mainittuihin matkustajien oikeuksiin.

Edellä mainittujen asetusten soveltamiseksi kuljetuksen peruuttamista komission 3 artiklan mukaisesti toteuttamien toimenpiteiden soveltamisen vuoksi ei pidettäisi poikkeuksellisenä olosuhteena.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

Asetusehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (jäljempänä SEUT) liikennettä koskevat 91 artikla ja 100 artiklan 2 kohta. SEUT 91 artiklassa annetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimivalta säätää tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan tiettyjä rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen liittyviä aiheellisia säännöksiä. SEUT 100 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset. Ne tekevät ratkaisunsa talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan.

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 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. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti säädöksen tarkoitus ja sisältö. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelujen edetessä pystytään varmistumaan valittavan oikeusperustan asianmukaisuudesta, mutta ei sulje pois mahdollisuutta, että asiassa voitaisiin edetä komission esittämällä oikeusperustalla. Valtioneuvoston kantaa oikeusperustan osalta tarkennetaan neuvottelujen edetessä.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

Komission mukaan asetusehdotus on Euroopan unionista annetun sopimuksen 5 artiklassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen mukainen ja se näkee, että ainoastaan toimenpiteet EU:n tasolla ovat tehokkaita eikä asiaa voitaisi ratkaista kansallisella tasolla asian monimutkaisen, rajat ylittävän ja kansainvälisen luonteen vuoksi.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että säännösten tavoitteet ovat toteutettavissa EU:n toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Periaatteen täyttymistä arvioitaessa on otettava huomioon, että EU:n toimielimillä on laaja harkintavalta poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemisessä ja että niiden on suoritettava monitahoisia arviointoja.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumista arvioitaessa on huomioitava, että komission ehdotuksessa esitetään poikkeamista kahdeksan viikon määräajasta, joka koskee kansallisten parlamenttien

mahdollisuutta esittää perusteltu lausunto ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta. Määräajasta poikkeaminen on mahdollista kiireellisissä tapauksissa. Asiasta määrätään Lissabonin sopimukseen liitetyissä pöytäkirjoissa kansallisten parlamenttien asemasta (pöytäkirja n:o 1) sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (pöytäkirja n:o 2). Neuvoston työjärjestyksessä poikkeamismahdollisuudesta säädetään 3 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa.

Toissijaisuuspöytäkirjan mukaan esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi voidaan ottaa neuvoston esityslistaehdotukseen säädöksen hyväksymistä tai jonkin lainsäädäntömenettelyn yhteydessä tapahtuvaa yhteisen kannan vahvistamista varten aikaisintaan kahdeksan viikon kuluttua siitä, kun esitys on toimitettu kansallisille parlamenteille unionin virallisilla kielillä. Kiireellisissä tapauksissa tästä voidaan tehdä poikkeus, jonka perustelut esitetään kyseisessä säädöksessä tai neuvoston yhteisessä kannassa. Lukuun ottamatta kiireellisiä, asianmukaisesti perusteltuja tapauksia minkäänlaista lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskevaan esitykseen liittyvää sopimusta ei voida todeta saavutetun näiden kahdeksan viikon aikana. Lukuun ottamatta kiireellisiä, asianmukaisesti perusteltuja tapauksia kanta voidaan vahvistaa aikaisintaan kymmenen päivän kuluttua siitä, kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on otettu neuvoston esityslistaehdotukseen.

Valtioneuvosto toteaa, että huolimatta siitä, että komissio perustelee ehdotuksessa kahdeksan viikon määräajasta poikkeamista Valko-Venäjän tilanteella, ehdottaa komissio kuitenkin, että asetusta sovellettaisiin yleisesti eikä ainoastaan tähän tapaukseen liittyen. Komissio ei ole sisällyttänyt ehdotukseen arviota suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta.

Valtioneuvosto pitää 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 suhteellisuudesta liikenteenharjoittajia kohtaan.

Komissiolle siirrettävä täytäntöönpanovalta

Ehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin toimivalta antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se voisi puuttua minkä tahansa liikennemuodon harjoittajien toimintaan. Täytäntöönpanovaltaa koskevan valtuutuksen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Unionin tuomioistuin on katsonut, että valtuutuksen sisältävän säännöksen tulisi olla riittävän täsmällinen siten, että se selvästi osoittaa rajat valtuutuksen nojalla käytettävälle toimivallalle ja sen käyttöön voidaan kohdistaa valvontaa. Valtioneuvosto katsoo, ettei komission ehdotuksesta yksityiskohtaisesti selviä, millä edellytyksin komissio voisi antaa täytäntöönpanoasetuksia. Ehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin myös laaja toimivalta määritellä omaa päätöksentekoprosessiaan varten tarvittavat menettelysäännöt, minkä lisäksi komissiolle jäisi laaja ja avoin harkintavalta sääntöjen sisällöstä. Tarkastelussa tulee myös ottaa huomioon, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksien perusteista tulisi säätää unionin lainsäätäjän antamassa perussäädöksessä. Valtioneuvosto katsoo, että täytäntöönpanovaltaa koskevien valtuutusten asianmukaisuutta ja tarkkarajaisuutta tulee tarkasti arvioida neuvottelujen edetessä.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komission ehdotukseen ei sisälly erillistä vaikutustenarviointia. Komission mukaan ehdotuksella ei olisi vaikutuksia EU:n budjettiin.

EU:n sisämarkkinoilla yksittäisen kansainvälisen liikenteenharjoittajan toimintaan puuttumisella ei ole odotettavissa merkittäviä vaikutuksia yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kuljetustarpeisiin. Kolmansien maiden liikenteenharjoittajien toimintaan puuttuminen voisi kuitenkin johtaa tällaisten kolmansien maiden taholta vastatoimiin, joiden laajuutta ja vaikutuksia on vaikea arvioida. Maa- ja lentoliikenneyhteydet kolmansiin maihin perustuvat kahdenvälisiin tai monenvälisiin kansainvälisiin sopimuksiin tai lupajärjestelyihin, joissa vastavuoroisuudella on suuri merkitys. Tästä johtuen yksittäiseen toiminnanharjoittajaan kohdistuvalla päätöksellä voisi olla merkittäviäkin välillisiä vaikutuksia tietyn alueen liikenteeseen erityisesti, jos se kohdistuu Suomelle tärkeän yhteistyö- tai kauppakumppanin toiminnanharjoittajaan. Rautatieliikenteessä päätöksellä olisi suoraan merkittävä vaikutus, koska kansainvälisen henkilöliikenteen toimijoita ei ole Suomen puolella kuin yksi.

Liikenteen turvallisuuteen esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia.

Asetusehdotuksen mukaan toimenpiteistä päätettäisiin komission täytäntöönpanosäädöksillä. Jäsenvaltiot osallistuisivat päätöksentekoon komitologiamenettelyn kautta. Päätösten täytäntöönpanon valvonnasta huolehtiminen jäisi jäsenvaltioiden viranomaisille. Jos kolmansien maiden liikenteenharjoittajia kohtaan harkitaan toimenpiteitä, on odotettavissa, että näiden maiden viranomaiset ovat suoraan yhteydessä myös kansallisiin liikenteen viranomaisiin, ja harkittavien toimenpiteiden kohteista ja laajuudesta riippuen tällä voi olla merkittäväkin viranomaista työllistävä vaikutus.

Asetusehdotuksella voidaan nähdä olevan vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Ihmiskauppa on kielletty EU:n perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Ehdotetulla asetuksella asetettaisiin säännöt ihmiskauppaan osallistuvien kaupallisten liikenteenharjoittajien toiminnan rajoittamiselle ja siten edistettäisiin ihmiskauppaan puuttumista. Asetusehdotuksen voitaisiin kuitenkin arvioida vaikuttavan heikentävästi elinkeinovapauteen, sillä asetuksen perusteella voitaisiin asettaa sääntöjä toimenpiteille, joilla voitaisiin estää ja rajoittaa liikenteenharjoittajien toimintaa EU:ssa. Heikentävästi asetusehdotus voisi vaikuttaa lisäksi ammatilliseen vapauteen ja oikeuteen tehdä työtä sekä tarjota palveluja sekä liikumis- ja oleskeluvapauteen. Vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen määräytyvät kuitenkin keskeisesti komission täytäntöönpanosäädösten sisällön perusteella. Koska komissio esittää itselleen huomattavan laajaa ja avointa harkintavaltaa sääntöjen sisällöstä, ei yksityiskohtaista arviota vaikutuksista perusoikeuksiin ole mahdollista tehdä ilman tarkempaa tietoa komission täytäntöönpanosäädösten sisällöstä.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission näkemyksen mukaan asetusehdotus vaikuttaisi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistettuun elinkeinovapauteen. Komissio kuitenkin katsoo, että ehdotus kunnioittaisi kyseisen vapauden keskeistä sisältöä ja rajoittaisi sitä vain siinä määrin kuin on tarpeen, jotta voitaisiin saavuttaa tavoitteet, joiden tarkoituksena on ehkäistä ja torjua kaupallisten kuluneuvojen käyttöä maahanmuuttajien salakuljetukseen ja ihmiskauppaan. Valtioneuvoston käsityksen mukaan komission ehdotus on pyritty laatimaan siten, että siinä huomioidaan Euroopan unionin oikeudessa tunnustetut perusoikeudet. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että ehdotuksen perusoikeusarvio on luonteeltaan niukka. Elinkeinovapauden rajoittamisen hyväksyttävyyttä ei ole perusteltu kattavasti, eikä esitystä ole arvioitu muiden perusoikeuskirjan turvaamien perusoikeuksien kannalta.

Valtioneuvosto katsoo, että perusoikeuskirjan 16 artiklassa turvatun elinkeinovapauden lisäksi asetusehdotus sekä erityisesti myöhemmin mahdollisesti sen pohjalta annettavien täytäntöönpanosäädökset ovat merkityksellisiä perusoikeuskirjan 5 artiklan 3 kohdan ihmiskaupan kiellon,

15 artiklassa turvattun ammatillisen vapauden ja oikeuden tehdä työtä sekä tarjota palveluja sekä 45 artiklan liikkumis- ja oleskeluvapauden näkökulmasta. Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksen 3 artiklassa esitetty mahdollisuus evätä muun muassa oikeus tankkaus- ja huoltopysähdyksiin unionin alueella saattaisi vaikuttaa oikeuteen elämään ja turvallisuuteen (perusoikeuskirjan 2 ja 6 artikkelit), jos hätätilanteita ei riittävästi huomioida asetusehdotuksessa tai sen pohjalta annettavissa komission täytäntöönpanosäädöksissä.

Komissio ei ole huomionnut näitä perusoikeuksia ehdotuksessaan, eikä niiden toteutumisesta siten ole sisällytetty arviota ehdotukseen. Valtioneuvosto katsoo, että riippuen komission täytäntöönpanosäädösten sisällöstä liikenteenharjoittajien rajoittaminen saattaa rajoittaa ammatillista vapautta sekä oikeutta tehdä työtä sekä tarjota palveluja sekä liikkumis- ja oleskeluvapautta sekä Suomen perustuslain 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta ja 18 §:ssä turvattua oikeutta työhön ja elinkeinovapautta. Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että koska ehdotuksessa ei säädetä keskeisistä menettelyllisistä kysymyksistä yksityiskohtaisesti, on ehdotuksen perusteella hankala varmistua liikenteenharjoittajien oikeusturvan toteutumisesta huomioiden esimerkiksi se, asetettaisiinko toimenpiteiden perusteena olevan tosiseikaston toteamiselle riittävät vaatimukset. Toisaalta ihmiskauppaan osallistuvien liikenteenharjoittajien rajoittaminen edistäisi osaltaan ihmiskaupan kieltoa. Koska komissio kuitenkin esittää itselleen huomattavan laajaa toimivaltaa määrittellä ehdotuksen perusteella antamiensa täytäntöönpanosäädösten sisältö, ei pelkästään nyt tarkasteltavan asetusehdotuksen pohjalta voida tehdä kattavaa arviota ehdotuksen suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin ilman että on tietoa täytäntöönpanosäädösten sisällöstä.

Valtioneuvosto katsoo, että annettavan asetuksen tulisi sisältää riittävät takeet, jotta perusoikeuksien toteutumisesta voitaisiin varmistua. Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksen perusteella annettavissa täytäntöönpanosäädöksissä tulisi pystyä täsmentämään niiden perusoikeuksien mukaisuutta, jotta yksittäisten täytäntöönpanosäädösten yhdenmukaisuudesta Euroopan perusoikeuskirjan kanssa voitaisiin varmistua.

Koska ehdotetun säädösten perusteella annetut täytäntöönpanosäädökset merkitsisivät elinkeinovapauden ja mahdollisten muiden perusoikeuksien rajoittamista, oikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyttä tulisi perustella perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisten rajoittamisedellytysten perusteella. Huomiota tulisi tällöin kiinnittää erityisesti hyväksyttävään rajoitusperusteeseen (sääntelyllä tavoiteltava hyväksyttävä päämäärä) ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti siihen, onko ehdotettu sääntely välttämätöntä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Asian jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että perusoikeudet otetaan asianmukaisesti huomioon kaikissa vaiheissa.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 14 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ilmailua ja 27 §:n 13 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä.

Maitse liikkuvan matkustaja- ja tavaraliikenteen osalta maakunnan toimivaltaan katsotaan kuuluvan luvanvaraisen kaupallisen liikenteen harjoittaminen Ahvenanmaalla. Valtakunnalla toimivaltaan kuuluu sen sijaan luvanvarainen kansainvälinen kaupallinen tavara- ja henkilöliikenne. Ahvenanmaan maakunnan hallitus myöntää luvat rahti-, matkustaja- ja taksiliikenteen harjoittamiseen Ahvenanmaalla maakuntalain 1976:33 perusteella. Ahvenanmaan valtionvirasto myöntää yhteisön liikenneluvat tavara- ja matkustajaliikenteelle (EY nro 1072/2009 ja EY

nro 1073/2009), ottaen huomioon, että nämä luvat ovat luonteeltaan kansainvälisiä ja siten osa valtakunnan toimivaltaa.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksesta keskusteltiin pysyvien edustajien komitea Coreperissa 14.1.2022. Coreperissa useat jäsenvaltiot toivat esiin huolet oikeusperustan ja komissiolle ehdotetun täytäntöönpanovallan asianmukaisuudesta sekä toivoivat neuvoston oikeuspalvelun kommentteja ehdotukseen. Alustavien tietojen mukaan ehdotuksen käsittely käynnistetään alkuvuodesta 2022 neuvoston ulkosuhdeneuvoston RELEX-työryhmässä. Alustavien tietojen mukaan puheenjohtaja on laatinut ehdotuksesta uutta versiota työryhmäkäsittelyä varten yhteistyössä neuvoston oikeuspalvelun kanssa.

Ehdotuksen käsittelystä Euroopan parlamentissa ei toistaiseksi ole tietoa. Euroopan parlamentti ei ole ottanut ehdotukseen virallista kantaa.

Myös muut jäsenvaltiot ovat alustavien tietojen mukaan esittäneet kysymyksiä ehdotuksen oikeudellisista seikoista liittyen erityisesti oikeusperustaan, ehdotettuun komitologiamenettelyyn, perusoikeuskysymyksiin sekä kahdeksan viikon toissijaisuusvalvonnan määräajasta poikkeamiseen.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltu luonnos asetusehdotusta koskevaksi E-kirjeeksi on käsitelty EU-jaoston 22 (liikenne), EU-jaoston 13 (hybridiuhat) ja EU-jaoston 7 (oikeus- ja sisäasiat) kirjallisessa käsittelyssä 14.12.2021 sekä EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 20.-21.12.2021.

Asiassa toimitettiin ensivaiheessa eduskunnalle kiireellisenä E-kirje E 133/2021 vp.

U-kirjelmän valmisteluissa on kuultu kirjallisesti Ahvenanmaan maakunnan hallitusta ja valti-onvirastoa 4.-11.1.2022

Liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltu luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty EU-jaoston 22 (liikenne), EU-jaoston 13 (hybridiuhat) ja EU-jaoston 7 (oikeus- ja sisäasiat) kirjallisessa käsittelyssä 21.-24.1.2022.

10 Valtioneuvoston kanta

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 rautatieliikenteelle 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 asiassa voitaisiin edetä komission esittämällä liikenne-oikeusperustalla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelujen edetessä pystytään varmistamaan 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 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, 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 toimenpiteiden keskinäistä suhdetta.