

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

Eduskuntatunnus
U 5/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 23.11.2021 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). Alkujaan ehdotuksen taustalla oli jännitteinen tilanne Valko-Venäjän vastaisilla EU:n ulkorajoilla vuonna 2021, mikä on tuonut hybrdivaikuttamisen ja liikenteenharjoittajien roolin ihmiskaupassa ja maahanmuuttajien salakuljettamisessa näkyvästi EU:n agendalle. Ehdotuksesta on laadittu eduskunnalle selvitys U 5/2022 vp (kts. myös E 133/2021 vp). Asian käsittely neuvostossa pysähtyi sen sisältämiin oikeudellisiin kysymyksiin liittyvien huolien vuoksi.

Komissio antoi joulukuussa 2024 tiedonannon liittyen muuttoliikkeen käyttämiseen aseena ja hybrdivaikuttamisen välineenä (kts. E 16/2025 vp). Komissio nosti tiedonannossa liikenteenharjoittajia koskevan asetusehdotuksen yhdeksi välineeksi ilmiöön puuttumiseksi. Puheenjohtajamaa Puola onkin tämän myötä käynnistänyt uudelleen asetusehdotuksen käsittelyn neuvoston rakenteissa ja ilmoittanut asetusehdotuksen olevan sille prioriteetti. On mahdollista, että Puola tavoittelee asiassa yleisnäkemyistä puheenjohtajuuskautensa aikana. Puola on laatinut ehdotuksesta uuden

kompromissiehdotuksen neuvoston oikeuspalvelun vuonna 2022 laatimaa versiota hyödyntäen, 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.

Tässä selvityksessä tarkistetaan valtioneuvoston näkemyksiä asiassa ottaen huomioon Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset.

Suomen kanta

Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitetta ja 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 pitää erittäin tärkeänä sitä, että unionilla on käytössään tehokkaita työkaluja laittoman maahantulon ja ihmiskaupan ennalta ehkäisyyn ja estämiseen.

Valtioneuvosto korostaa, ettei EU-sääntelyllä tule millään tavalla voida rajoittaa jäsenvaltioiden omia kansallisia lainsäädäntö- tai muita toimia laittoman (mukaan lukien välineellistetyin) maahantulon torjumiseksi.

Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä huolehtia siitä, että ihmiskaupan uhrit tunnustetaan ja heidän oikeutensa toteutuvat siten kuin ihmiskaupan torjuntaa koskeva direktiivi (2011/35/EU) ja sen kesäkuussa 2024 annettu muutospäätös edellyttävät.

Valtioneuvosto katsoo, että 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.

Valtioneuvosto huomioi, että säädösehdotus on kehittynyt oikeaan suuntaan huomioiden komission ehdottama liikenneoikeusperusta. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että neuvottelujen edetessä pystytään varmistamaan valittavan oikeusperustan asianmukaisuudesta.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä olisi mahdollisesti vaikutuksia jäsenvaltioiden oikeuteen myöntää oikeuksia kansainväliseen liikenteeseen (lento- ja meriliikenteessä tällaisia oikeuksia kutsutaan liikenneoikeuksiksi). Asian jatkokäsittelyssä tulisi varmistaa, että sääntelyllä ei vaikuteta jäsenvaltioiden tämänhetkiseen mahdollisuuden tehdä kahdenvälisiä sopimuksia kansainvälisestä liikenteestä.

Liikenteenharjoittajiin säädösehdotuksen mukaisissa tilanteissa kohdistettavien ehdotettujen toimenpiteiden osalta valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että etenkin lento- ja meriliikenteen osalta toimenpiteitä voisi olla mahdollista toteuttaa myös kansallisilla toimilla, kuten olemassa oleviin kahdenvälisiin sopimuksiin perustuen. On tärkeää huomioida, että asetusehdotuksen soveltamisala kattaa kuitenkin kaikki liikennemuodot. Lisäksi asetusta ehdotetaan sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa liikenteenharjoittajat eivät kuljeta henkilöitä tai maahanmuuttajia unioniin. 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. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotetussa tekstissä liikenteenharjoittajat voisivat joutua hallinnollisten seuraamusten

kohteeksi myös tapauksissa, joissa liikenteenharjoittajien palveluita käytetään näiden tietämättä ihmissalakuljetuksen, ihmiskaupan tai välineellistämisen edistämiseen. Asettavien hallinnollisten seuraamusten kytkös toiminnanharjoittajan lakisääteisten velvollisuuksien täyttämiseen jää myös epäselväksi. Esimerkiksi toimiluvan väliaikaisenkin peruuttamisen tulisi olla kytköksissä siihen, ettei liikenteenharjoittaja täytä enää lupaedellytyksiä. Valtioneuvosto pitäisi asianmukaisena, 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 toteutamiselle asetetaan riittävät vaatimukset. On oleellista, että ennen seuraamusten asettamista komissio kuulisi liikenteenharjoittajaa. Poikkeukset kuulemisten osalta tulisi määrittää tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ja linkittää esimerkiksi tilanteisiin, jotka edellyttävät unionilta kiireellistä toimintaa.

Kompromissiehdotuksesta jää ainakin jossain määrin epäselväksi, antaisiko komissio liikenteenharjoittajaa suoraan velvoittavan täytäntöönpanopäätöksen, ja asettaisi tällä hallinnollisen seuraamuksen, vai jääkö hallinnollinen seuraamus kansallisen viranomaisen toimeenpantavaksi. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ja jäsenvaltion toimivallanjakoa tulisi tältä osin selkiyttää.

Kompromissiehdotuksessa ei oteta myöskään kantaa muutoksenhakuun tai muihinkaan oikeusturvakeinoin 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. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan liikenteenharjoittajalla on oikeus nostaa kante Euroopan unionin tuomioistuimessa komissiota vastaan täytäntöönpanopäätöksestä. Tämänäyttypisessä tilanteessa olisi aiheellista harkita esimerkiksi oikaisu- tai uudelleentarkastelumenettelyä säättämistä, jossa komissio muutoksenhaun ensi vaiheessa tarkastelisi asettamaansa hallinnollista seuraamusta uudelleen liikenteenharjoittajan niin vaatiessa.

Lisäksi jatkokäsittelyssä tulisi varmistaa, että henkilötietojen käsittelyä koskevien velvoitteiden suhde EU:n tietosuojasääntelyyn on selvä ja sääntely olisi EU:n tietosuojasääntelyn mukaista.

Valtioneuvosto katsoo, että selkeät ja muun sääntelyn kanssa yhdenmukaiset määritelmät ovat keskeisiä asetusehdotuksen soveltamisen näkökulmasta niin komission, viranomaisen kuin liikenteenharjoittajankin kannalta. Valtioneuvosto katsoo, että määritelmiä on tarkasteltava käsittelyn edetessä, jotta asetuksen soveltamisala olisi mahdollisimman selkeä.

Seuraavat kannat on muodostettu E-selvityksessä E 16/2025 vp (tiedonanto muuttoliikkeen käyttämisestä aseena ja hybrdivaikuttamisen välineenä):

Suomi on avoin arvioimaan ja selvittämään edelleen erilaisten EU:n yhteisten toimien kehittämistä ja käyttöönottoa vastatakseen yhdessä jäsenvaltioiden ja EU:n instituutioiden kanssa hybrdivaikuttamiseen ja muuttoliikkeen käyttöön aseena. Suomi muistuttaa, että perussopimusten mukaan unionin on kunnioitettava valtion keskeisiä tehtäviä kuten yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja kansallisen turvallisuuden takaamista.

Suomi pitää tärkeinä aloitteita, joilla lisättäisiin rajavalvonnan ja laittoman maahantulon torjunnan ja palautusten tehokkuutta erityisesti tilanteissa, joissa vihamielinen toimija

käyttää muuttoliikettä painostuskeinona ja aseena. Niin ikään on tärkeää hyödyntää laaja-alaisesti myös muiden politiikkasektorien tarkoituksenmukaiset EU-tason välineet ilmiön torjumiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Komission alkuperäinen asetusehdotus

Asetusehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa maa-, ilma- ja vesiteitse toimivien liikenteenharjoittajien toiminnan rajoittaminen tilanteissa, jossa ne helpottavat tai harjoittavat ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta Euroopan unionin alueelle.

Komissio ehdotuksen mukaan, tietyt liikenteenharjoittajat ovat edistäneet ja joissain tapauksissa hyötynneet 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.

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. Asetusehdotus sisältää myös toimeenpanosäännöksiä ja täytäntöönpanoa koskevien tietojen julkaisemista koskevia säännöksiä.

Ennen toimenpiteiden asettamista komission olisi kuultava sekä liikenteenharjoittajia, että jäsenvaltioiden ja mahdollisten kolmansien maiden toimivaltaisia viranomaisia ja keskusteltava tarvittavista toimenpiteistä.

Ehdotuksen mukaan asetuksen perusteella jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon toimien vaikutukset liikenteenharjoittajien maineeseen soveltaessaan sääntelyä, jossa edellytetään toimijoilta hyvää mainetta.

Asetuksen mukaisia toimia ei ehdoteta otettavan huomioon poikkeuksellisina olosuhteina matkustajanoikeuksia koskevaa sääntelyä sovellettaessa.

Puheenjohtajan kompromissiehdotus

Tekstin rakennetta on muokattu paljon, ja siinä on myös asiallisia muutoksia. Useilla mailla on edelleen tarkasteluvaraus koko tekstiin. Ehdotusta ei enää esitetä käsiteltävän kiireellisenä.

Asetusehdotuksen tarkoituksena on täsmennetty olevan mahdollistaa maa-, ilma- ja vesiteitse toimivien liikenteenharjoittajien palveluiden käytön rajoittaminen tilanteissa, jossa ne helpottavat tai harjoittavat ihmiskauppaa, maahanmuuttajien salakuljetusta tai väli-neellistettyä maahantuloa luvattoman Euroopan unionin ulkorajan ylityksen yhteydessä.

Resitaaleissa on tarkennettu, että komission asettamat toimet olisivat tarpeen silloin, kun jäsenvaltioiden toimet eivät ole riittävän laajoja ja tehokkaita. Ehdotuksessa todetaan myös, että toimien on oltava tarpeellisia ja oikeasuhtaisia. Asetusluonnokseen on lisätty jäsenvaltioiden velvollisuus panna komission päätös täytäntöön toimivaltansa ja kansallisten säännösten puitteissa. Toimet käsittävät edelleen rajoituksia liikenteenharjoittajien harjoittamaan EU:n sisäiseen ja kansainväliseen liikenteeseen. Listaa itse toimien osalta on selvennetty siltä osin mitä liikennemuotoa mikin toimi koskisi. Ehdotuksessa on tarkennettu, että komission on etukäteen kerrottava liikenteenharjoittajalle mihin toimiin se on ryhtymässä ja millä perusteella.

Määritelmiä ja terminologiaa on yhdenmukaistettu muun laitonta maahantuloa, ihmis-kauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevan sääntelyn kanssa.

Resitaaleissa on tarkennettu perusteita liikenteen oikeusperustan käytölle ja todettu, että kyse ei olisi rikosoikeudellisista seuraamuksista eikä unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan perusteella asettavista sanktioista. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa on tarkennettu toimien olevan hallinnollisia. Lisäksi asetuksesta on poistettu vakavan rikoksen ja järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmät.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa on muutettu menettelyä, jonka mukaisesti liikenteenharjoittajiin voidaan kohdistaa toimenpiteitä. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaan menettely sen selvittämiseksi, onko liikenteenharjoittajan palveluita käytetty asetuksessa mainittuihin tarkoituksiin ja onko syytä ryhtyä toimiin, voitaisiin aloittaa riippumatta siitä ovatko liikenteenharjoittajat tietoisia, että heidän palveluitaan on käytetty asetuksessa mainittuihin tarkoituksiin. Lisäksi asetuksessa on kuvattu yksityiskohtaisesti, että prosessi toimien asettamiseksi alkaa komission aloitteesta. Yksi tai useampi jäsenvaltio voi myös pyytää prosessin aloittamista komissiolta. Komission on pyrittävä vuoropuheluun liikenteenharjoittajan kanssa tilanteesta ja sen korjaamiseksi tarvittavista toimista. Komission on myös konsultoitava jäsenvaltioita prosessin ajan, jaettava niiden kanssa tietoja ja koordinoitava mahdolliset toimet jäsenvaltioiden toimien kanssa. Menettelyssä on otettava huomioon asian kiireellisyys. Komission on tiedotettava neuvostolle menettelyn tuloksista. Jos komission arvion mukaan liikenteenharjoittajan palveluiden käyttö asetuksessa mainittuihin tarkoituksiin on merkittävää tai jatkuvaa, on olemassa vaara, että kyseisen liikenteenharjoittajan palvelujen jatkuminen rajoittamatta edesauttaa asetuksessa mainitun toiminnan jatkumista, eikä menettelyn aikainen vuoropuhelu ei ole tyydyttävällä tavalla vähentänyt tätä riskiä ja katsotaan, että tilanteen korjaaminen kuuluu liikenteenharjoittajalle, neuvosto voisi koimission esityksestä tehdä päätöksen edellä mainitun riskin olemassaolosta ja tarvitaanko toimia. Resitaalien mukaan neuvoston päätöksessä voitaisiin ottaa huomioon toimien mahdolliset taloudelliset ja poliittiset seuraamukset. Komissio voisi sen jälkeen hyväksyä välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä asetuksen mukaisista, liikenteenharjoittajiin kohdistuvista toimenpiteistä.

Ehdotuksessa on siis tarkennettu mikä olisi kynnys toimien asettamiselle, kuten yllä on kuvattu. Lisäksi vain resitaaleissa on tarkennettu, että merkittävää palveluiden käyttö olisi, jos se todennäköisesti vaikuttaa unioniin suuntautuviin ja siellä tapahtuviin laittomiin muuttovirtoihin luonteensa, laajuutensa tai soveltamisalansa takia. Jatkuva se olisi, kun se tapahtuu pitkän ajan kuluessa, ei yksittäistapauksessa. Edelleen asetuksen resitaalien mukaan, kun kyseessä on välineellistämien, komission olisi toimittava asetuksen 2024/1359/EU 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Ehdotuksessa ei mainita mihin tietoihin toimien asettaminen voisi perustua

Toimenpiteiden voimassaolon jatkamiseen on lisätty ehto, jonka perusteella ennen mahdollista jatkamista on otettava huomioon mahdolliset liikenteenharjoittajalle toimen asettamisen jälkeen asetetut hallinnolliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset.

Ehdotukseen on lisätty uusi artikla, jonka mukaan komission tulisi arvioida asetuksen perusteella asetettavat toimet tiettyyn toistaiseksi avoimeksi jätettyyn määräaikaan mennessä ja siitä eteenpäin 5 vuoden välein. Arvio on esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Komission voi tarvittaessa ehdotuksen asetuksen muuttamisesta.

Käsittely työryhmässä

Työryhmässä useat jäsenvaltiot ovat nimenomaisesti vaatineet, että asetulusonnosta on asetettavien toimien osalta muutettava niin, että se kunnioittaa jäsenvaltioiden ja unionin välistä nykyistä toimivallanjakoa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Oikeusperustaa on käsitelty kirjelmässä U 5/2022 vp.

Käsittely Euroopan parlamentissa

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

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirje on käsitelty EU-jaoston 22 (liikenne), EU-jaoston 13 (hybridiuhat) ja EU-jaoston 7 (oikeus- ja sisäasiat) kirjallisessa käsittelyissä 7.-9.5.2025

EU-ministerivaliokunnan käsittely 14.5.2025.

Eduskuntakäsittely

Komission ehdotuksen kiireellisyyden vuoksi ehdotuksesta toimitettiin eduskunnalle ensivaiheessa kiireellisenä E-kirje 23.12. 2021 E 133/2021 vp. Eduskunnalle toimitettiin U-kirjelmä 3.2. 2022 U 5/2022 vp. Asian käsittely päätettiin eduskunnassa keväällä 2022 asian käsittelyn keskeytyessä EU-neuvostossa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaa

Ahvenanmaan asemaa on käsitelty kirjelmässä U 5/2022 vp.

Meriliikenne

Komission asetusehdotuksessa esitetään, että komissio voisi täytäntöönpanosäädöksiin keskeyttää aluksen oikeuden bunkrata (eli tankata) tai suorittaa huoltotoimenpiteitä jäsenvaltiossa. Suomalaisilla viranomaisilla ei ole nimenomaisesti näihin toimiin liittyviä toimivaltuuksia merellä tapahtuvia polttoaineen toimituksia lukuun ottamatta. Alusten välisistä polttoainetoimituksista säädetään merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 2 a luvussa. Luvun 2 §:n mukaan polttoaineen toimituksia saa suorittaa vain satama-alueilla sekä erikseen nimetyillä alueilla Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä. Luvun 4 §:n 6 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi meriympäristön suojeluun tai alusliikenneturvallisuuteen liittyvistä erityisistä syistä kieltää suunnitellun yksittäisen 1 §:ssä tarkoitetun siirron tai toimituksen. Pakkokeinolainsäädäntö voi tulla tietyin edellytyksin sovellettavaksi mihin tahansa aluksen bunkraus- tai huoltotoimenpiteeseen, jos viranomaiset epäilevät rikosta.

Matkustajaluetteloa koskeva lainsäädäntö (laki matkustaja-aluksen henkilöluetteloista 1038/2009, joka pohjautuu yhteisön jäsenvaltioiden satamiin tai satamista liikennöivillä matkustaja-aluksilla olevien henkilöiden rekisteröinnistä annettuun neuvoston direktiiviin 98/41/EY) edellyttää matkustaja-aluksen matkustajien henkilötietojen keräämistä ja ilmoittamista. Laki sallii hallintopakkokeinot ml. aluksen matkanteon keskeyttämiseen, jos lain vaatimuksia ei noudateta.

Alusliikennepalvelulain (623/2005) 17 a §:ssä säädetään kiello-oikeudesta, jonka nojalla Liikenne- ja viestintävirasto voi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai tiettyjen mm. pakotelainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden toimeenpanemiseksi kieltää alusta 1) saapumasta alusliikennepalvelun tarjoamiseen käytettävälle alueelle (jäljempänä VTS-alue) tai poistumasta VTS-alueelta, 2) tulemasta satamaan tai ankkuroimasta; 3) lähtemästä satamasta tai ankkuripaikalta taikka 4) jäämästä VTS-alueelle, satamaan tai ankkuripaikalle.

Rautatieliikenne

Raideliikennelain (30.12.2020/1254) 180 §:n mukaan liikenne- ja viestintävirastolla on jo oikeus keskeyttää raideliikenne tai rajoittaa sitä vakavassa normaaliolojen häiriötilanteessa tai jos raideliikennejärjestelmän turvallisuus, ihmisen henki taikka terveys on uhattuna. Virastolla on oikeus myös vastaavilla perusteilla keskeyttää tai rajoittaa raide-liikennettä uhkaava tai siihen vaikuttava toimenpide tai muu tapahtuma. Liikenne- ja viestintävirasto tai sääntelyelin voivat keskeyttää tai rajoittaa huomattavaa omaisuus- tai ympäristövahinkoa aiheuttavan toimenpiteen tai tapahtuman tai muun sellaisen toiminnan, joka aiheuttaa haittaa raideliikennemarkkinoiden toiminnalle.

Suomen ja Venäjän välisessä suoraa kansainvälistä rautatieliikennettä koskevassa sopimuksessa (SopS 84 ja 85/2016) ei varsinaisesti ole liikenteen keskeyttämisestä sopimusmääräyksiä, koska ne asiat kuuluvat rajavalvontaviranomaisille ja sitä koskee sisäministeriön vastuulle kuuluva rajaliikennesopimus, jonka perusteella maahantuloon voidaan puuttua.

Lentoliikenne

Kansainvälisestä lentoliikenteestä sovitaan lentoliikennesopimuksin maiden välillä. Sopimuksissa edellytetään maahantulosäännösten noudattamista. Jos säännöksiä ei noudateta, voidaan lentoyhtiön liikennöintilupa keskeyttää tai perua nimenomaisten sopimusmääräysten perusteella.

Liikenteen palveluista annetun lain 126 a § (22.12.2021/1244) Lentoliikenneoikeuksien käytön rajoittamisesta mukaan liikenne- ja viestintävirasto voi kieltää, rajoittaa tai asettaa ehtoja lentoliikenteen harjoittamiselle reiteillä, joiden lähtö- tai saapumispaikka on Suomessa. Kielto, rajoitus tai ehto voidaan asettaa vain, jos se on välttämätöntä lentoturvallisuuden, maanpuolustuksen, aluevalvonnan, rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka tartuntatautilain (1227/2016) 3 §:n 7 kohdassa tarkoitetun poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi.

Toimien on oltava lentoliikenneasetuksen (EY) N:o 1008/2008 21 artiklassa tarkoitetulla tavalla suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteiden mukaisia ja perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin. Toimista päätettäessä on myös muutoin huomioitava, mitä lentoliikenneasetuksessa säädetään ja soveltuviissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään lentoliikenneoikeuksien rajoittamisesta. Jos kyse on muusta kuin lentoturvallisuuden vaarantamista koskevasta tilanteesta, muun toimivaltaisen viranomaisen on

laadittava tilanteesta riskiarvio. Kielto, rajoitus tai ehto voidaan asettaa vain, jos se on riskiarvion perusteella välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Tieliikenne

Tieliikenteessä ei ole vastaavia mahdollisuuksia rajoittaa tai peruuttaa EU:n yhteisölupia taikka kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia lupia maahantulon ongelmatilanteisiin liittyvin perustein.

Ulkomaalaislaki

Liikenteenharjoittajilla on ulkomaalaislain (301/2004) mukaan velvollisuus tarkastaa, että heidän kuljettamillaan ihmisillä on tarvittavat matkustusasiakirjat ja velvollisuuden laiminlyömisestä seuraa seuraamusmaksu.

Taloudelliset vaikutukset

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

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Muita vaikuttavia tekijöitä on käsitelty kirjelmässä U 5/2022 vp.

Muut toimenpiteet mainittujen uhkien hallitsemiseksi

Komissio antoi 14 päivänä joulukuuta 2021 asetusehdotuksen Schengenin rajasäännösten muuttamisesta (COM (2021 891 final) ja ehdotus hyväksyttiin vuonna 2024. Schengenin rajasäännösten uudistuksen osalta muuttoliikkeen välineellistämistä koskevat seikat on Suomi jo sisällyttänyt kansalliseen lainsäädäntöön.

Rajasäännöstyössä säädetään nimenomaisesti, että maahanmuuttajien välineellistaminen voi oikeuttaa rajanylityspaikkojen väliaikaiseen sulkemiseen asianomaisilla ulkorajoilla. EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen kuuluvassa kriisitilanteita ja ylivoimaisia es-teitä koskevassa asetuksessa (ns. kriisi-asetus, 2024/1359), säädetään toimista, joihin jäsenvaltio voi ryhtyä välineellistämistilanteessa. Jäsenvaltio voi pyytää komissiolta tilanteensa arviointia ja mahdollisuutta poiketa tietyistä unionin säädöksistä tai pyytää yhteis-vastuutoimia tilanteensa helpottamiseksi. Kriisiasetuksen soveltaminen alkaa kesällä 2026.

Komissio antoi 11.12.2024 tiedonannon (COM(2024) 570 final) muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla. Tiedonanto on komission vastine Eurooppa-neuvoston 17.10.2024 antamiin päätelmiin. Eduskunnalle on toimitettu tiedonannosta E-selvitys E 16/2025 vp.

Ehdotuksen vaikutus EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon

Euroopan komissio on tehnyt unionin tuomioistuimelle SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaisessa asiassa pyynnön, joka koskee unionin yksinomaista toimivaltaa tehdä lento-liikennesopimus kolmannen valtion, Omanin sulttaanikunnan, kanssa (lausunto 1/24). Komissio haluaa selvittää lausuntopyynnöllään unionin tuomioistuimelta, onko unionilla yksinomainen ulkoinen toimivalta tehdä suunniteltu sopimus. Asian käsittely tuomioistuimessa on kesken. Suomen hallitus on antanut asiassa kirjalliset huomautukset usean muun jäsenvaltion ohella. Suomen hallitus katsoo kirjallisissa huomautuksissaan, että unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa. Tuomioistuimen ratkaisulla voi olla vaikutusta

asetusehdotuksen käsittelyyn.

Perus- ja ihmisoikeudet

Perus- ja ihmisoikeuksia mukaan lukien elinkeinovapautta on käsitelty kirjelmässä U 5/2022 vp. Sen lisäksi siltä osin kuin velvoitteisiin liittyy henkilötietojen käsittelyä, ne ovat merkityksellisiä perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä perustuslain 10 §:n kannalta.

Ehdotuksen mukaan asetuksessa säädettäisiin esimerkiksi liikenteenharjoittajaan kohdistettuja toimenpiteitä koskevien komission täytäntöönpanosäädösten julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Ehdotus sisältää myös muita täytäntöönpanotoimia koskevien tietojen julkaisua koskevia säännöksiä. Asetusehdotuksen mukaan liikenteenharjoittajalla tarkoitetaan myös luonnollista henkilöä ja siten julkaiseminen koskisi luonnollista henkilöä koskevien tietojen julkaisemista. Julkaisemista koskevaa sääntelyä olisi vielä arvioitava jatkovalmistelussa huomioiden esimerkiksi EU:n tietosuojasääntelyn asettamat reunaehdot.

Asiakirjat

(COM(2021) 753 final)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

LVM

VAHVA-tunnus

EU/1363/2022

Liitteet -

Viite -