

## Hallintovaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliisiyhteistyön tehostamiseksi ihmissalakuiljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja tutkimisessa sekä Europolin tuen tehostamiseksi tällaisten rikosten ehkäisemisessä ja torjumisessa, sekä asetuksen 2016/794 muuttamisesta**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliisiyhteistyön tehostamiseksi ihmissalakuiljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja tutkimisessa sekä Europolin tuen tehostamiseksi tällaisten rikosten ehkäisemisessä ja torjumisessa, sekä asetuksen 2016/794 muuttamisesta (U 87/2023 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suu-  
relle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Pekka Vasara, sisäministeriö
- komentaja Tomi Kivenjuuri, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- keskusrikospoliisi
- Poliisihallitus

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Komissio on 28.11.2023 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliisiyhteistyön tehostamiseksi ihmissalakuiljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja tutkimisessa sekä Europolin tuen tehostamiseksi tällaisten rikosten ehkäisemisessä ja torjumisessa, sekä Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta annetun asetuksen (EU) 2016/794 (Europol-asetus) muuttamisesta (COM(2023) 754 final).

## Valiokunnan lausunto HaVL 3/2024 vp

Asetusehdotuksen yleistavoitteena on vahvistaa Europolin roolia ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa. Ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan tehokkaaseen ehkäisyyn, paljastamiseen ja tutkintojen tehostamiseen pyritään vahvistamalla EU:n virastojen välistä yhteistyötä sekä EU-tason ohjausta ja koordinaatiota, parantamalla tiedonvaihtoa, vahvistamalla jäsenvaltioiden resursseja ja vahvistamalla Europolin tukea.

### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto pitää komission toimenpidepakettia ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjumiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi hyvänä. Tehokas maahanmuuttajien salakuljetukseen ja ihmiskauppaan puuttuminen on yhteinen haaste, joka vaatii kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja yhteistyötä kaikkien EU-jäsenvaltioiden sekä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Europolin toiminnan kehittämiseen, jotta Europol pystyy jatkossakin tukemaan jäsenvaltioita mahdollisimman tehokkaasti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisessa. Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitetta vahvistaa ihmissalakuljetuksen vastaisen eurooppalaisen keskuksen roolia maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa säätämällä sen hallintokehyksestä, kokoonpanosta ja tehtävistä asetustasolla. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen tulee toimia lähtökohtana Europolin kehittämislle.

Valtioneuvosto pitää Europolin kokonaisvaltaista tukiroolia keskeisenä jäsenmaiden sisäisen turvallisuuden varmistamisessa. Valtioneuvosto katsoo, että Europolin kyvykkyyksiä tulee kehittää kattaen myös välineellistetyn maahantulon tilanteet, joihin voi kytkeytyä ei-valtiollisia intressejä kuten järjestäytyneitä rikollisuutta.

Samalla valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa, ettei keskukselle strategisine ja operatiivisine tehtävineen synny roolia, joka kuuluisi Suomessa kansalliselle viranomaiselle ja että keskusta koskeva sääntely on selkeää ja tarkkarajaista. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotettujen operatiivisten työryhmien vakiinnutetuissa toimissa sekä Europolin jäsenvaltioiden alueelle lähettämän mahdollisen tuen puitteissa osapuolten rooli ja toimivaltuudet ovat selkeitä. Kaikkien esitettyjen toimintojen ja Europol-asetukseen ehdotettujen muutosten osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ne vastaavat Europolille asetettua tehtävää jäsenvaltiota tukevana virastona.

Valtioneuvosto katsoo, uusi säännös pääjohtajan mahdollisuudesta ehdottaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille yhteisen operatiivisen tutkintaryhmän perustamista tulee pyrkiä pitämään kansallisesti harkinnanvaraisena. Niin ikään tässäkin Suomen kannalta vahva, selkeästi toimiva ja jäsenvaltioita mahdollisimman laajasti tukeva Europol on tavoiteltava siten, että tehtävät ovat kuitenkin EU:n perussopimusten asettamissa rajoissa.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen vahvistaa Europolin yhteistyötä eri virastojen kuten Eurojustin ja Frontexin kanssa nykyisten velvoitteiden mukaisesti. On kannatettavaa, että Europol, Eurojust sekä Frontex pyritään saamaan toimimaan yhteen mahdollisimman hyvin.

Valtioneuvosto kuitenkin toteaa olevan jossakin määrin epäselvää, millaiseen muotoon Europolin ja Frontexin työnjako mm. ihmissalakuljetuksen torjunnassa asettuisi, sekä mitkä olisivat eh-

## Valiokunnan lausunto HaVL 3/2024 vp

dotettujen jäsenmaiden muodostamien kansallisten erityisyksiköiden (specialised services) nimeämistä koskevien toimintojen resurssivaikutukset jäsenmaille.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan EU:n toimielinten ja virastojen hallintomenojen taso sekä henkilöstömäärä on pidettävä maltillisena. EU:n monivuotista rahoituskehystä tulee noudattaa ja että rahoitus tulee ensisijaisesti järjestää kohdentamalla uudelleen EU-budjetin varoja. Eri rahoitustarpeita on priorisoitava. Talousarvion otsakkeisiin tulisi sisältyä riittävä liikkumavara, jotta varainhoitovuoden aikana kyetään tarvittaessa vastaamaan ennakoimattomiin menoihin rahoituskehysten puitteissa.

Valtioneuvosto huomioi, että ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan tehokkaampi torjunta ja ennaltaehkäisy vaatii sujuvampaa tiedonvaihtoa myös Europolin ja kolmansien maiden välillä ja tämän yhteistyön sujuvuuden varmistaminen on kannatettavaa. Valtioneuvosto pitää myös ehdotettua sääntelyä kokonaisuutena perusteltuna, ottaen huomioon ihmissalakuljetuksen aiheuttamat salakuljetuksen kohteena olevien henkilöiden ja mahdollisten ihmiskaupan uhrien vakavat perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset. Neuvotteluissa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että asetuksen sääntely on riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista erityisesti salassa pidettävien tietojen luovuttamisen ja arkaluonteisten tietojen, kuten biometrinen tietojen, käsittelyn näkökulmasta.

Ehdotukseen liittyy joitakin biometrinen tietojen ja muiden henkilötietojen käsittelyyn ja tietojenvaihtoon liittyviä yksityiskohtia, jotka edellyttävät selventämistä ja joiden vaikutuksia on tarpeen tarkastella vielä yksityiskohtaisemmin suhteessa muuhun lainsäädäntöön, jotta voidaan varmistua yksityiselämän ja henkilötietojen suojan rajoitusten oikeasuhteisuudesta.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksella vahvistettaisiin Europolin roolia unionin rajoittavien toimenpiteiden (*restrictive measures*) rikkomiseen liittyvien rikosten torjunnassa. Laajentamalla Europolin toimivaltaan kuuluvien rikosten luetteloa sisältämään nämä rikokset, Europolilla on laajemmat mahdollisuudet toimia jäsenmaiden tukemiseksi.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on 28.11.2023 antanut asetusehdotuksen, joka koskee poliisiyhteistyön tehostamista ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja tutkimisessa sekä Europolin tuen tehostamista tällaisten rikosten ehkäisemisessä ja torjumisessa sekä Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta annetun asetuksen (EU) 2016/794 (Europol-asetus) muuttamista (COM (2023) 754 final).

Asetusehdotus muodostaa yhdessä samaan aikaan annetun ns. ihmissalakuljetusdirektiiviehdotuksen (COM(2023) 755 final) kanssa toimenpidepaketin, jolla pyritään päivittämään ja vahvistamaan ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaa ja ehkäisemistä koskevaa säännöstöä. Eduskuntaa on informoitu direktiiviehdotuksesta erillisellä U-kirjelmällä (U 1/2024 vp).

Käsitteltävänä olevan asetusehdotuksen yleistavoitteena on vahvistaa EU:n lainvalvontayhteistyövirasto Europolin roolia ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa. Erityisesti vuonna

## Valiokunnan lausunto HaVL 3/2024 vp

2016 perustetun Euroopan ihmissalakuljetuksen vastaisen keskuksen (EMSC) roolia on tarkoitus vahvistaa. EU-virastojen (Europol, Frontex, Eurojust) ja jäsenmaiden välistä yhteistyötä pyritään myös vahvistamaan sekä EU-tason ohjausta, koordinaatiota ja tiedonvaihtoa tehostamaan. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa jäsenvaltioiden resursseja ja Europolin tukea jäsenvaltioille.

Europolin mukaan yli 90 prosenttia EU:n alueelle saapuvista laittomista maahanmuuttajista käyttää salakuljettajia, jotka ovat useimmiten järjestäytyneitä rikollisryhmiä. Nämä salakuljetusverkot osallistuvat myös muihin rikoksiin, kuten ihmiskauppaan, huumausaineiden ja ampumaseiden salakuljetukseen. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että salakuljettajien toimintaan puututaan tehokkain toimenpitein. Ihmissalakuljetus ja ihmiskauppa ovat vakavaa kansainvälistä rikollisuutta, jonka ehkäiseminen ja torjunta vaativat kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja yhteistyötä kaikkien jäsenvaltioiden sekä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Valiokunta pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina.

Europol-asetusta ehdotetaan muutettavaksi niin, että jäsenvaltiot voivat jatkossa perustaa operatiivisia toimintaryhmiä (operational task forces) lainvalvonnan tehostamiseksi Europolin tuella. Valiokunta toteaa, että operatiivisia toimintaryhmiä hyödynnetään jo nykyisin jäsenvaltioiden yhteisissä tutkimuksissa. Ehdotuksella toimintamalli on tarkoitus nostaa lainsäädäntötasolle. Jäsenvaltioiden tulee ehdotuksen mukaan perustaa lisäksi lainvalvonta-asiantuntijoista koostuva reservi operatiivisen tuen tarpeisiin. Tarkoituksena on myös mahdollistaa kolmansien maiden osallistuminen jäsenvaltioiden edustajista koostuviin operatiivisiin toimintaryhmiin.

Valiokunta pitää perusteltuna, että Europolin toimintaa kehitetään, jotta se voi mahdollisimman tehokkaasti tukea jäsenvaltioita vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Asetusehdotukseen liittyy kuitenkin useita kohtia, joiden vaikutuksista tarvitaan vielä komissiolta lisäselvitystä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan useat jäsenvaltiot suhtautuvat varauksellisesti Europolin alaisen Euroopan ihmissalakuljetuksen vastaisen keskuksen vahvistamiseen Europol-asetusta muuttamalla sekä asiantuntijareservin perustamiseen ja operatiivisia toimintaryhmiä koskevaan sääntelyyn. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan vastaista työtä tulee tehostaa ja Europolin kyvykkyyksiä vahvistaa.

Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, että mahdollisuus operatiivisten toimintaryhmien perustamiseen ei välttämättä edellytä Suomelta enempiä toimia, koska toimintamalli on ollut käytössä jo pidempään. Jäsenvaltiot veloitetaan ehdotetulla sääntelyllä nimeämään yksi tai useampi toimivaltaisten viranomaisten erityisyksikkö estämään ja torjumaan ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa. Saadun selvityksen mukaan yksikön avulla voidaan parantaa jäsenvaltioiden sekä EU-virastojen välistä tiedonvaihtoa. Suomella voi olla tarve nimetä useampi kansallinen erityisyksikkö, sillä toimivaltaisista viranomaisista ovat poliisi ja Rajavartiolaitos.

Ehdotetun sääntelyn taloudellisia vaikutuksia Suomen toimivaltaisille viranomaisille ei voida vielä kattavasti arvioida. Helsingin poliisilaitoksella toimii ihmiskaupparikoksia paljastava ja tutkiva ryhmä. Keskusrikospoliisi vastaa valtakunnallisen ihmiskaupparikollisuuteen liittyvän tilannekuvan keskitetystä muodostamisesta ja ylläpitämisestä. Rajavartiolaitoksella on puolestaan merkittävä rooli ihmissalakuljetuksen torjunnassa ja tutkinnassa. Operatiivisiin työryhmiin liittyvällä varallaololla, kansallisen erityisyksikön perustamisella sekä siihen liittyvällä kansallisen edustajan ja yhteyshenkilön sijoittamisella ihmissalakuljetuksen vastaiseen keskuksen arvioi-

## Valiokunnan lausunto HaVL 3/2024 vp

daan olevan resurssivaikutuksia toimivaltaisille viranomaisille. Poliisin lisäresurssitarve on alustavan arvion mukaan 2—4 henkilötyövuotta ja Rajavartiolaitoksen 1—2 henkilötyövuotta. Lisäksi ehdotuksesta saattaa aiheutua tietojärjestelmäkustannuksia.

Valiokunta toteaa, että komission ehdotuksen vaikutuksista tarvitaan vielä lisätietoja neuvottelujen kuluessa. Asetusehdotusta on myös valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevin tavoin tarpeen täsmentää. Täsmentämistarpeet liittyvät esimerkiksi ihmissalakuljetuksen vastaisen keskuksen tehtäviin, eri toimijoiden rooleihin ja toimivaltuuksiin sekä Europolin tukitoimiin operatiivisiin toimintaryhmiin liittyen sekä EU-virastojen väliseen työnjakoon. Lisäksi on huolehdittava siitä, että sääntely on riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista erityisesti salassa pidettävien tietojen luovuttamisen ja esimerkiksi biometrinen tietojen käsittelyn näkökulmasta.

Valiokunta tähdentää, että toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet ja resurssit lakisäätteisten tehtäviensä hoitamiseen. Lisäksi valiokunta korostaa sujuvan viranomaisten välisen tiedonvaihdon keskeistä merkitystä ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 23.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Juha Hänninen kok  
jäsen Mari Kaunistola kok  
jäsen Rami Lehtinen ps  
jäsen Laura Meriluoto vas  
jäsen Mira Nieminen ps  
jäsen Saku Nikkanen sd  
jäsen Eemeli Peltonen sd  
jäsen Paula Werning sd  
jäsen Joakim Vigelius ps  
jäsen Sofia Virta vihr  
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo