

## 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**

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 perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

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): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 6/2025 vp - U 5/2022 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Päivi Jämsä, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Olli Mäenpää
- professori Janne Salminen

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ JA JATKOKIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

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

## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2025 vp

toimenpiteistä (COM(2021) 753 final). Nykyinen puheenjohtajavaltio Puola on laatinut ehdotuksesta uuden kompromissiehdotuksen neuvoston oikeuspalvelun vuonna 2022 laatimaa versiota hyödyntäen, jonka pohjalta neuvotteluja on jatkettu.

### *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 hybridiuuhkiin. Suomen tavoittelema kokonaisvaltainen lähestymistapa hybridiuuhkiin 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 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

## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2025 vp

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 toimenpiteiden keskinäistä suhdetta.

*UJ 6/2025 vp - U 5/2022 vp*

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 välineellistetyn) 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.

## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2025 vp

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 (lentoliikenteessä tällaisia oikeuksia kutsutaan liikenneoikeuksiksi). Asian jatkokäsittelyssä tulisi varmistaa, että sääntelyllä ei vaikuteta jäsenvaltioiden tämänhetkiseen mahdollisuuteen tehdä kahdenvälisiä sopimuksia kansainvälisestä liikenteestä.

Liikenteenharjoittajiin säädösehdotuksen mukaisissa tilanteissa kohdistettavien ehdotettujen toimenpiteiden osalta valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että etenkin lentoliikenteen 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 toissijaisuusja 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. Asetettavien 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 toteamiselle 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 oikeusturvakeinoihin hallinnollisista seuraamuksista. Hallinnollista seuraamusta koskeva muutoksenhaku määräytyy lähtökohtaisesti kansallisten säännösten mukaan, jos päätöksen tekee

## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2025 vp

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 kanne Euroopan unionin tuomioistuimessa komissiota vastaan täytäntöönpanopäätöksestä. Tämänäyttöisessä tilanteessa olisi aiheellista harkita esimerkiksi oikaisu- tai uudelleentarkastelumenettelyä säätämistä, 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 hybridivaikuttamisen välineenä):*

Suomi on avoin arvioimaan ja selvittämään edelleen erilaisten EU:n yhteisten toimien kehittämistä ja käyttöönottoa vastatakseen yhdessä jäsenvaltioiden ja EU:n instituutioiden kanssa hybridivaikuttamiseen 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.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

### *Arvioinnin lähtökohdat*

(1) 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).

(2) 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. Komission ehdotuksen mukaan tietyt liikenteenharjoittajat ovat edistäneet ja joissain tapauksissa hyötäneet

## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2025 vp

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.

(3) Valtioneuvosto on antanut vuoden 2022 valtiopäivillä eduskunnalle kirjelmän U 5/2022 vp ja vuoden 2021 valtiopäivillä eduskunnalle selvityksen E 133/2021 vp. Jatkokirjelmän mukaan asian käsittely neuvostossa pysähtyi sen sisältämiin oikeudellisiin kysymyksiin liittyvien huolien vuoksi.

(4) Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut aiemmin asetusehdotusta. Valtioneuvoston mukaan nyt arvioitava jatkokirjelmä UJ 6/2025 vp on annettu puheenjohtajamaan tehtyä uuden neuvotteluehdotuksen, jonka pohjalta asetusehdotuksen käsittelyä on jatkettu. U-jatkokirjelmässä on todettu, että perus- ja ihmisoikeuksia mukaan lukien elinkeinovapautta on käsitelty kirjelmässä U 5/2022 vp. Jatkokirjelmään sisältyy verrattain suppea tarkastelu uudesta asetusehdotuksen versiosta perus- ja ihmisoikeuskysymysten kannalta.

### *Elinkeinovapaus*

(5) Asetuksen perusteella voitaisiin estää ja rajoittaa ammattimaisten liikenteenharjoittajien toimintaa EU:ssa tiettyjen edellytysten täytyessä. 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.

(6) Elinkeinovapaus on turvattu sekä unionin oikeudessa että Suomen perustuslaissa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

(7) 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. Perustuslakivaliokunnan mukaan ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjuminen ovat perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien kannalta painavasti perusteltuja ja tärkeitä päämääriä (PeVL 32/2002 vp, s. 2). Asetuksen soveltaminen voi johtaa elinkeinovapauden rajoittamiseen, joka kohdistuu sellaisiin liikenteenharjoittajiin, jotka helpottavat tai harjoittavat ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta Euroopan unionin alueelle. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista asetusehdotuksen tavoitteisiin.

## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2025 vp

(8) Valtioneuvoston kannassa esitetty menettelysääntelyä koskeva lähestymistapa muistuttaa jossain määrin perustuslakivaliokunnan elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti esittämää kantaa siitä, että esimerkiksi lupaehtojen rikkomisen yhteydessä seuraamukset lähtökohtaisesti etenevät asteittain lievemmästä jyrkempään seuraukseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeasuhtaisuuden kannalta 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 96/2022 vp, kappale 10 ja PeVL 65/2014 vp, s. 2–3).

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja lakiperustaisuuteen sekä tehokkaaseen oikeusturvaan on kuitenkin vielä paikallaan kiinnittää huomiota. Valtioneuvosto kiinnittääkin aiheellisesti huomiota siihen, että ehdotuksessa ei säädetä keskeisistä menettelyllisistä kysymyksistä riittävän yksityiskohtaisesti. Ehdotuksen perusteella on siten hankala varmistua liikenteenharjoittajien oikeusturvan toteutumisesta huomioiden esimerkiksi se, asetetaanko toimenpiteiden perusteena olevan tosiseikaston toteamiselle riittävät vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan mielestä näihin seikkoihin on syytä kiinnittää huomiota asetusehdotuksen jatkovalmistelussa.

### *Täytäntöönpanosäädökset*

(10) Asetusehdotuksen tavoitteena on siirtää komissiolle toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se voi puuttua minkä tahansa liikennemuodon (lento-, meri-, sisävesi, rautatie- ja maantieliikenne) harjoittajien toimintaan. Valtioneuvosto katsoo, ettei komission ehdotuksesta yksityiskohtaisesti selviä, millä edellytyksin komissio voisi antaa tällaisia täytäntöönpanosäädöksiä. Ehdotettua säädöksenantovaltaa on aiheellista arvioida perussopimusten puitteissa siltä kannalta, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Perustuslakivaliokunnan mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän unionin säädöksen tasolla (PeVL 37/2021 vp, PeVL 12/2012 vp).

(11) Ehdotuksen mukaan komissiolle annetaan laaja toimivalta määritellä omaa päätöksentekoprosessiaan varten tarvittavat menettelysäännöt, minkä lisäksi komissiolle jäisi laaja ja avoin harkintavalta sääntöjen sisällöstä, joilla voidaan rajoittaa useita perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulisi säätää unionin lainsäätäjän antamassa perussäädöksessä. Laajaa komission täytäntöönpanoasetuksenantovaltaa voidaan pitää ongelmallisena myös perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteiden kannalta. Valtioneuvosto katsoo aiheellisesti, että täytäntöönpanovaltaa koskevien valtuutusten asianmukaisuutta ja tarkkarajaisuutta tulee tarkasti arvioida neuvottelujen edetessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä arvioinnin kohteena tulee myös olla, pitäisikö rajoitustoimista

## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2025 vp

säätää alemman tasoisen sääntelyn sijasta perussäädöksessä, kun erityisesti otetaan huomioon ehdotuksen merkityksellisyys perusoikeuksien kannalta.

### *Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate*

(12) Valtioneuvoston jatkokirjelmässä on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn mukaan liikenteenharjoittajat voisivat joutua hallinnollisten seuraamusten kohteiksi myös tapauksissa, joissa liikenteenharjoittajien palveluita käytetään näiden tietämättä ihmissalakuljetuksen, ihmiskaupan tai välineellistämisen edistämiseen. Valtioneuvoston mukaan asetettavien hallinnollisten seuraamusten kytkös toiminnanharjoittajan lakisääteisten velvollisuuksien täyttämiseen jää myös epäselväksi.

(13) Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaista ei ole, jos asetusehdotuksen mukaisesti määrättävien hallinnollisten rangaistusseuraamusten perusteena oleva toiminnanharjoittajan lakisääteisten velvollisuuksien rikkominen tai laiminlyönti jää epäselväksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ongelmallista on myös, jos liikenteenharjoittajat voisivat joutua hallinnollisten rangaistusseuraamusten kohteiksi niissäkin tapauksissa, joissa liikenteenharjoittajien palveluita käytetään näiden tietämättä ihmissalakuljetuksen, ihmiskaupan tai välineellistämisen edistämiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä jatkoneuvotteluissa asetusehdotuksen sanktiosääntely on muutettava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmattomaksi.

## VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

*että se kiinnittää huomiota lausunnossa mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.*



## Valiokunnan lausunto PeVL 22/2025 vp

Helsingissä 5.6.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok  
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Atte Kaleva kok  
jäsen Teemu Keskisarja ps  
jäsen Johannes Koskinen sd  
jäsen Jarmo Lindberg kok  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Mira Nieminen ps  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Karoliina Partanen kok  
jäsen Onni Rostila ps  
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta