

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 29.11.2023 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliisiyhteistyön tehostamiseksi ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja tutkimisessa sekä Europolin tuen tehostamiseksi tällaisten rikosten ehkäisemisessä ja torjumisessa (COM (2023) 754 final) ja asetuksen 2016/794 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25.1.2024

Sisäministeri Mari Rantanen

Erityisasiantuntija Pekka Vasara

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI POLIISIYHTEISTYÖN TEHOSTAMISEKSI
IHMISSALAKULJETUKSEN JA IHMISKAUPAN EHKÄISEMISESSÄ,
HAVAITSEMISESSA JA TUTKIMISESSA SEKÄ EUROPOLIN TUEN
TEHOSTAMISEKSI TÄLLAISTEN RIKOSTEN EHKÄISEMISESSÄ JA
TORJUMISESSA, SEKÄ ASETUKSEN 2016/794 MUUTTAMISESTA**

1 Tausta

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

Komission mukaan ihmissalakuljetus on rikollista toimintaa, jossa halveksitaan ihmiselämää ja riistetään ihmisarvo voiton tavoittelemiseksi, rikotaan ihmisten perusoikeuksia sekä heikennetään EU:n muuttoliikkeen hallinnan tavoitteita. Maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunta ja ehkäiseminen on yksi Euroopan unionin ensisijaisista tavoitteista. Rikollisverkostot käyttävät hyväkseen ihmisten epätoivoa pyrkien samalla kaikin tavoin maksimoimaan rikollisesta toiminnasta saadut voittonsa.

Komission mukaan maahanmuuttajien salakuljetus EU:iin ja EU:n sisällä on saavuttamassa uusia mittasuhteita, ja sitä ruokkii kasvava kysyntä, joka on seurausta nousevista ja syvenevistä kriiseistä, erityisesti taloudellisista taantumista, ilmastonmuutoksen aiheuttamista ympäristöhäätälanteista sekä konflikteista ja väestöpaineista monissa kolmansissa maissa. Maahanmuuttajien salakuljetus lisää laittomasti EU:iin saapuvien henkilöiden määrää: vuonna 2022 EU:n ulkorajoilla havaittiin noin 331 000 laitonta maahantuloa, mikä on korkein määrä sitten vuoden 2016 ja 66 prosenttia enemmän kuin edellisellä vuonna. Vuonna 2023 syyskuun loppuun mennessä EU:n ulkorajoilla havaittiin noin 281 000 laitonta rajanylitystä, mikä merkitsee 18 prosentin kasvua vuoden 2022 vastaavaan ajanjaksoon verrattuna. Samaan aikaan salakuljetustoiminta on lisääntynyt, mistä on osoituksena uusi ennätys: Euroopan raja- ja merivartiostolle (Frontex) ilmoitettiin vuonna 2022 yli 15 000 maahanmuuttajien salakuljettajaa. Komissio arvioi Eurooppaan suuntautuvien muuttovirtojen ja niihin liittyvän salakuljetusrikollisuuden mahdollisesti kasvavan, kun otetaan huomioon laittomasti maahan saapuvien henkilöiden määrän lisääntyminen ja useissa lähtö- ja kauttakulkumaissa vallitsevat kriisit.

Euroopan unionin lainvalvontaviranomaisten yhteistyöviraston (Europol) mukaan yli 90 prosenttia EU:iin saapuvista laittomista maahanmuuttajista käyttää salakuljettajia, jotka ovat useimmiten järjestäytyneitä rikollisryhmiä. Nämä salakuljetusverkostot osallistuvat myös muihin rikoksiin, kuten ihmiskauppaan, huumausaineiden ja ampuma-aseiden salakuljetukseen. Lisäksi salakuljetusverkostot saavat rikollisesta toiminnastaan huomattavia voittoja, jotka ovat maailmanlaajuisesti komission tarjoaman arvion mukaan 4,7-6 miljardia euroa vuodessa. Komissio katsoo, että laittoman maahanmuuton vähentämisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että salakuljettajien toimintaan puututaan voimakkaasti ja päättäväisesti.

Komission mukaan kokonaisvaltainen ja kestävä lähestymistapa muuttoliikkeeseen edellyttää tehokkaita toimia, jotka täydentävät operatiivisia muuttoliikekumppanuuksia ja yhteistyösopimuksia eri lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, puuttuvat muuttoliikkeen ja erityisesti laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja torjuvat samalla järjestäytynyttä rikollisuutta, ml. maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa.

Komission 28.11.2023 antama asetusehdotus on osa toimenpidepakettia, jolla pyritään päivittämään ja vahvistamaan noin 20 vuotta vanhaa oikeudellista kehystä ja antamaan unionille tarkoituksenmukainen säännöstö ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjumiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi. Nyt käsiteltävän – erityisesti Europolin roolin vahvistamiseen keskittyvän – asetusehdotuksen lisäksi toimenpidepakettiin kuuluu ehdotus direktiiviksi, jolla päivitetään nykyistä lainsäädäntöä mm. määrittelemällä ihmissalakuljetuksesta vastuussa olevat järjestäytyneet rikollisverkostot ja määrätään niitä koskevista tehokkaista seuraamuksista, yhdenmukaistetaan rangaistuksia huomioiden rikosten vakavuus, parannetaan lainkäyttövaltaa, vahvistetaan jäsenvaltioiden resursseja aihealuetta koskien sekä parannetaan tiedonkeruun ja raportoinnin edellytyksiä. Asetusehdotuksen ja direktiivin lisäksi toimenpidepakettiin katsotaan kuuluvaksi komission marraskuun lopussa järjestämä konferenssi, jonka yhteydessä luotiin maailmanlaajuinen liittouma ihmissalakuljetuksen torjumiseksi. Konferenssin ja liittouman avulla komissio pyrkii vahvaan poliittiseen yhteistyöhön kansainvälisten kumppaneiden kanssa ja kehottaa tekemään yhteisiä sitoumuksia ja toimia ihmissalakuljetuksen torjumiseksi maailmanlaajuisesti. Näillä kolmella aloitteella täydennetään nykyisiä instrumentteja ja pannaan täytäntöön EU:n uudistettua ihmissalakuljetuksen vastaista toimintasuunnitelmaa (2021-2025).

2 Ehdotuksen tavoite

Asetusehdotuksen yleistavoitteena on vahvistaa Europolin roolia maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa ja erityisesti vuonna 2016 perustetun Euroopan ihmissalakuljetuksen vastaisen keskuksen (jatkossa EMSC tai keskus) roolia. Ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan tehokkaaseen ehkäisyyn, paljastamiseen ja tutkintojen tehostamiseen pyritään seuraavilla erityistavoitteilla:

- 1) Maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa koskevan virastojen välisen yhteistyön vahvistaminen.

Europolin henkilöstöstä ja kansallisista asiantuntijoista koostuvaa EMSC:ta vahvistettaisiin, ja sen toimintaan osallistuisi Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (Eurojust), Frontexin, komission sekä jäsenvaltioiden yhteyshenkilöitä, jotka olisi sijoitettava pysyvästi Europolin yhteyteen säännöllisen tietojenvaihdon sekä operatiivisen yhteistyön ja koordinoinnin varmistamiseksi.

- 2) Maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaa koskevan ohjauksen ja koordinoinnin vahvistaminen EU:n tasolla.

Vahvistettu EMSC seuraisi ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan suuntauksia, laatisi vuosikertomuksia, strategisia analyyskejä, uhka-arvioita ja tilannekatsauksia sekä tukisi tutkinta- ja operatiivisissa toimissa. Keskus tapaisi vähintään kaksi kertaa vuodessa kunkin jäsenvaltion, Eurojustin, Frontexin, rikollisten uhkien torjunnan eurooppalaisen monialaisen foorumin (EMPACT) ja komission edustajia tehokkaan ohjauksen ja koordinoinnin varmistamiseksi. Samalla keskus tukisi Europolin pääjohtajaa rikostutkinnan aloittamista koskevista pyynnöistä.

- 3) Maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa koskevan tiedonvaihdon parantaminen

Jäsenvaltioiden velvollisuutta vaihtaa tietoja (ml. biometriset tiedot) Europolin kanssa maahanmuuttajien salakuljetuksesta ja ihmiskaupasta vahvistettaisiin. Komissio ehdottaa myös, että EMSC:n annettaisiin tunnistaa sellaiset ihmissalakuljetukseen tai ihmiskauppaan liittyvät tapaukset, jotka saattavat edellyttää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, myös henkilötietoja vaihtamalla. Tällä pyritään tukemaan pääjohtajaa tapauskohtaisessa päätöksessään henkilötietojen siirtämisestä kolmansiin maihin Europol-asetuksen 25 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

- 4) Vahvistetaan jäsenvaltioiden resursseja maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden tulisi nimetä ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaan erikoistuneita yksiköitä, huolehtia näiden yksiköiden riittävästä resursoinnista, liittää nämä yksiköt SIENA-tietojenvaihtojärjestelmään ja antaa EMSC:n tehtäväksi toimia erikoistuneiden yksiköiden verkostona.

- 5) Vahvistetaan Europolin tukea ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisyyn ja torjuntaan operatiivisten työryhmien ja Europolin operatiiviseen tukeen lähettämien operaatioiden avulla.

Asetuksella on määrä saattaa nykyinen Europolia koskeva lainsäädäntö ajan tasalle käsitteillä, jotka koskevat työryhmiä ja Europolin operatiivisen tuen lähettämistä jäsenmaille pyynnöstään, tai Europolin pääjohtajan ehdotuksesta. Lisäksi perustettaisiin jäsenvaltioissa työskentelevien kansallisten asiantuntijoiden reservi, joka voidaan asettaa välittömästi Europolin käyttöön jäsenvaltioissa tapahtuvia komennuksia varten. Kolmannet maat voivat myös osallistua operatiivisiin työryhmiin, ja Europol voi lähettää operatiivista tukea kolmansissa maissa.

3 Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen luvussa I (1 ja 2 artiklat) säädetään asetuksen kohteesta, tarkoituksesta ja soveltamisalasta sekä määritellään keskeiset käsitteet.

Ehdotuksen luvussa II (3-6 artiklat) säädetään vuonna 2016 perustetun ihmissalakuljetuksen vastaisesta eurooppalaisesta keskuksista (3 artikla), sen hallintokehyksestä ja kokoonpanosta (4 artikla) sekä strategisten ja operatiivisten tehtävien määrittelystä (5 ja 6 artikla) huomioiden yhteistyön kolmansien maiden kanssa. Nyt ehdotetulla sääntelyllä pyritään tehostamaan keskuksen toimintaa säätämällä sitä koskevasta yhteistyöstä asetustasolla. Keskuksen olisi oltava Europolin yhteyteen rakentunut yhteyspiste (*focal point*), joka koostuisi erityisistä yksiköistä, joiden olisi osallistuttava keskuksen tehtävien hoitamiseen. Kaikkien muiden asiaankuuluvien Europolin sisäisten rakenteiden olisi tuettava ihmissalakuljetuksen vastaista eurooppalaista keskusta. EMSC:n strategiaan tehtäviin kuuluu strategisten analyysien ja uhkarvioiden laatiminen, strategisten ja operatiivisten painopisteiden operatiivisen täytäntöönpanon tukeminen, koordinoinnin, yhteistyön ja tietojenvaihdon tukeminen, maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan seuranta sekä vuosikertomuksen laatiminen. Operatiivisella tasolla keskuksen tehtäviin kuuluu koordinoita, organisoida ja toteuttaa tutkinta- ja operatiivisia toimia jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tukemiseksi ja tehostamiseksi, tukea jäsenvaltioiden rajat ylittävää tiedonvaihtoa, operaatioita ja tutkimuksia sekä yhteisiä tutkintaryhmiä (*joint investigation team*) ja operatiivisia työryhmiä (*operational*

task forces) ja tunnistaa sellaiset maahanmuuttajien salakuljetukseen ja ihmiskauppaan liittyvät tapaukset, jotka saattavat edellyttää pitkälle menevää operatiivista tukea.

Ehdotuksen luvussa III (7 ja 8 artiklat) säädetään jäsenvaltioiden ja Europolin yhteistyöstä maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Kunkin jäsenvaltion olisi nimettävä yksi tai useampi erityisyksikkö (*specialised services*), jonka tehtävänä on ehkäistä ja torjua maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa muun muassa rikostutkinnan avulla, ja varmistettava, että nämä yksiköt keräävät kaikki asiaankuuluvat tiedot ja jakavat ne mahdollisimman pian SIENA -tietojärjestelmän avulla Europoliin ja muihin jäsenvaltioihin. Samalla vahvistetaan säännöt, joiden tarkoituksena on saada kolmansiin maihin lähetetyt jäsenvaltioiden maahanmuuttoalan yhteyshenkilöt osallistumaan entistä paremmin kolmansien maiden tiedonvaihtoon maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi ja toimittamaan tietoja Europolille suoraan tai Europolin kansallisen yksikön kautta SIENAA käyttäen.

Ehdotuksen luvussa IV (9 artikla) tehostetaan Europolin operatiivista roolia jäsenvaltioiden tukena ehdottamalla muutoksia Europol-asetukseen. Ehdotetuilla muutoksilla jäsenmaat perustaisivat operatiivisia työryhmiä (*operational task forces*), jotka toteuttaisivat Europolin tuella yhteisiä, koordinoituja ja priorisoituja rikostiedustelutoimia ja tutkintoja. Operatiivisten työryhmien käyttö on ollut toimintamallina olemassa ja käytössä, mutta nyt ehdotetulla Europol-asetuksen päivityksellä toimintamallia pyritään tehostamaan vakiinnuttamalla se lainsäädäntötasolle. Edelleen säädetään työryhmän vähimmäisvaatimuksista, jotka koskevat jäsenvaltioiden aktiivista ja oikea-aikaista osallistumista, kuten kaikkien asiaankuuluvien tietojen toimittamista Europolille, ja sitä, että Europolin olisi annettava kehittyntä analyttistä, operatiivista, teknistä, rikosteknistä ja taloudellista tukeaan jäsenvaltioiden käyttöön. Myös kolmannet maat voisivat osallistua operatiivisiin työryhmiin.

Samassa artikkelissa säädetään Europolin oikeudesta lähettää jäsenmaan alueelle jäsenmaan pyynnöstä virkhenkilöitä antamaan operatiivista, teknistä ja rikosteknistä tukea yhteistyössä kyseisen jäsenmaan toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Tuen vastaanottavan jäsenmaan olisi voitava varmistaa vähimmäisvaatimukset, kuten kaikkien asiaankuuluvien tietojen toimittaminen Europolille. Europolin olisi voitava toimia nopeasti, erityisesti poikkeuksellisen kiireellisissä tapauksissa. Lisäksi Europolin lähettämän henkilöstön ja asiantuntijoiden olisi voitava toteuttaa tietojenkäsittelyyn liittyviä tutkintatoimenpiteitä – joihin ei liity pakkokeinoja – yhteistyössä ja yhteisymmärryksessä kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kanssa Europol-asetuksen ja kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi ehdotetaan, että Europolin olisi perustettava varallaololuettelo (*reserve pool*) jäsenvaltioiden lainvalvonta-asiantuntijoista, joka voidaan asettaa välittömästi Europolin käyttöön operatiivista käyttöä varten erikoistuen tarjoamiseksi. Europolin olisi myös voitava lähettää henkilöstöä ja lähetettyjä kansallisia asiantuntijoita kolmansiin maihin, joiden kanssa se tekee yhteistyötä tietosuojan riittävyyttä koskevan päätöksen sekä unionin ja kyseisen kolmannen maan välillä SEUT-sopimuksen 218 artiklan nojalla tehdyn kansainvälisen sopimuksen tai Europolin ja kyseisen kolmannen maan välillä ennen 1 päivää toukokuuta 2017 tehdyn yhteistyösopimuksen perusteella.

Edelleen 9 artikkelissa määritellään Europolin henkilöstön jäsenmaille tarjoama operatiivinen tuki. Ehdotuksessa mm. selvennetään, että Europolin henkilöstö voi antaa operatiivista tukea jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille tutkinnan aikana näiden pyynnöstä ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi Europolin pääjohtajalle annettaisiin säädöksellä mahdollisuus ehdottaa jäsenmaiden toimivaltaisille viranomaisille yhteisen operatiivisen tutkintaryhmän perustamista harkintavallan säilyessä kuitenkin jäsenmailla. Europolin henkilöstön olisi myös voitava toteuttaa tutkintatoimenpiteitä, joihin ei liity pakkokeinoja,

yhteistyössä ja yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kanssa sekä Europol-asetuksen ja kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kun jäsenvaltio pyytää sitä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ja Europolin pääjohtaja antaa siihen luvan.

Lisäksi ehdotuksella vahvistetaan Europolin roolia unionin rajoittavien toimenpiteiden (*restrictive measures*) rikkomiseen liittyvien rikosten torjunnassa. Menettelyllä laajennetaan Europolin toimivaltaan kuuluvien Europol-asetuksen liitteessä I määriteltyä rikosten luetteloa. Komissio perustelee tätä jäsenmaiden tukemisella, eli Europol voisi siten tukea jäsenmaita unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen torjunnassa, mikä on tällä hetkellä mahdollista vain silloin, kun rikkominen muodostaa myös jonkin muun Europol-asetuksen liitteeseen I sisältyvän rikollisuuden muodon, esimerkiksi rahanpesun. Kaikki unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomukset eivät kuitenkaan kuuluisi Europol-asetuksen liitteessä I lueteltuihin rikoksiin. Unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen sisällyttäminen Europol-asetuksen liitteeseen I täydentäisi ehdotettua direktiiviä, joka koskee unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelyä (9 artikla).

Luku V (10 artikla) sisältää säännöksen asetuksen voimaantulosta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin.

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 85 artiklan 1 kohtaan, 87 artiklan 2 kohtaan ja 88 artiklan 2 kohtaan. SEUT-sopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa määrätään, että Eurojustin tehtävänä on tukea ja vahvistaa kansallisten tutkinta- ja syyttäväviranomaisten välistä koordinointia ja yhteistyötä vakavissa rikoksissa, jotka koskevat kahta tai useampaa jäsenvaltiota tai edellyttävät syytetoimia yhteisistä lähtökohdista, jäsenvaltioiden viranomaisten ja Europolin toteuttamien operaatioiden ja toimittamien tietojen perusteella. Tätä varten Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla Eurojustin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät. SEUT 87 artiklan 1 kohdassa määrätään, että unioni toteuttaa jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten välisen poliisiyhteistyön. SEUT 87 artiklan 2 kohdassa määrätään, että Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen säätää toimenpiteistä SEUT 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. SEUT-sopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa määrätään, että Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla Europolin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät. Näihin tehtäviin voi kuulua: (a) erityisesti jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden viranomaisten tai elinten toimittamien tietojen kerääminen, tallentaminen, käsittely, analysointi ja vaihto; ja b) jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa yhdessä tai yhteisten tutkintaryhmien puitteissa toteutettavien tutkinta- ja operatiivisten toimien yhteensovittaminen, organisointi ja toteuttaminen, tarvittaessa yhteistyössä Eurojustin kanssa. Ehdotusta käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja neuvosto tekee asiassa päätöksen määränemmistöllä.

EU-tuomioistuimien on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä käyttämään vain yhtä oikeusperustaa. Kahden tai useamman rinnakkaisen oikeusperustan käyttäminen on periaatteessa aina poikkeuksellinen ratkaisu. Se on EU-tuomioistuimen mukaan mahdollista ainoastaan, kun on kyse toimesta, jolla on useampi samanaikainen tarkoitus tai useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään

ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen. Valtioneuvosto katsoo ehdotetun oikeusperustan asianmukaiseksi.

Komissio huomioi, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaan EU:n tasolla olisi toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunniteltuja tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla. Komissio huomioi, että erityisesti maahanmuuttajien salakuljetukseen osallistuville rikollisverkostoille on ominaista niiden maailmanlaajuinen, yhteistyökykyinen ja ketterä luonne. Komission mukaan kehittyvät turvallisuushat, erityisesti maahanmuuttajien salakuljetus, edellyttävät tehokasta EU:n tason tukea kansallisten lainvalvontaviranomaisten työlle.

Jäsenvaltiot ovat vastuussa yleisen järjestyksen ylläpitämisestä ja sisäisen turvallisuuden takaamisesta. Komission mukaan jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi pelkästään kansallisella tasolla toteutettavilla toimilla torjua riittävän tehokkaasti torjua vakavaa rikollisuutta ja terrorismia, koska ne ovat usein luonteeltaan valtioiden rajat ylittäviä. Tästä syystä jäsenvaltiot ovat päättäneet tehdä tiivistä yhteistyötä EU:n puitteissa pyrkien koordinoimaan lainvalvontatoimiaan ja tekemään yhteistyötä yhteisten turvallisuushaasteiden ratkaisemiseksi.

Valtioneuvosto pitää alustavasti ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Komissio huomioi, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa määrätyn suhteellisuusperiaatteen mukaan toimenpiteen luonne ja intensiteetti on sovittava tunnistettuun ongelmaan. Komission mukaan kaikki tässä lainsäädäntöaloitteessa käsitellyt ongelmat edellyttävät tavalla tai toisella EU:n tason tukea jäsenvaltioille, jotta ne voivat puuttua ongelmiin tehokkaasti.

Komission mukaan ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaa koskevaa virastojen välistä yhteistyötä ja koordinointia EU:n tasolla on vahvistettava ja tehostettava. Komissio katsoo, että erityisesti EMSC:n roolin vahvistaminen sekä tiedonvaihdon laaja-alainen lisääminen jäsenvaltioiden, Europolin sekä kolmansien maiden kanssa auttaisi merkittävästi ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa. Komissio perustelee ehdotettujen kansallisten ihmissalakuljetukseen erikoistuneiden yksiköiden perustamista ja niiden kytkemistä SIENAn mm. sillä, että kaikilla jäsenvaltioilla ei ole tarvittavia kansallisia rakenteita, jotta ne voisivat torjua ihmissalakuljetusta ja tehdä tehokasta yhteistyötä Europolin kanssa.

Europolin kautta tehtävä EU:n tason lainvalvontayhteistyön ei ole määrä korvata erilaisia kansallisia sisäisen turvallisuuden käytänteitä eikä kansallisten lainvalvontaviranomaisten työtä. Valtioneuvosto pitää ehdotusta yleisesti suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Lainsäädännöllisesti EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joka ei pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanosäätelyä.

Jatkovalmistelussa tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotettujen operatiivisten työryhmien vakiinnutetuissa toimissa sekä Europolin jäsenvaltioiden alueelle lähettämän mahdollisen tuen puitteissa osapuolten rooli ja toimivaltuudet ovat selkeitä, eikä sääntelyllä tarpeettomasti astuta tukea pyytävän jäsenvaltion kansallisesti määrittelemille

tehtäväalueille. Tuen antajien toimivaltuuksista Suomessa on säännelty täydentävästi kansallisessa lainsäädännössä (mm. rajavartiolaitain 3 luvussa).

Lisäksi lailla Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (214/2017) on annettu Europol-asetusta täydentävä kansallinen lainsäädäntö. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 28 §:n mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastolle noudattaen, mitä Europol-asetuksessa ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta annetussa laissa säädetään. Näitä säädöksiä tulee tarkastella asetuksen johdosta.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja kansalliseen talousarvioon

Komission ehdotuksessa esitetään Europol-asetusta muuttamalla perustettavaksi jäsenmaiden muodostamia operatiivisia työryhmiä lainvalvonnan tehostamiseksi Europolin tuella. Huomionarvioista on, että operatiivisia työryhmiä hyödynnetään jo nyt jäsenmaiden yhteisissä tutkimuksissa, mutta ehdotuksella toiminto on määrää vakiinnuttaa lainsäädäntötasolle sen tehokkaamman käytön mahdollistamiseksi. Komissio mukaan operatiivisten työryhmien avulla jäsenmaille annettaisiin mahdollisuus toteuttaa yhteisiä, koordinoituja ja priorisoituja rikostiedustelutoimia ja tutkimuksia, jotka kohdistuisivat erityisesti rikollisverkostoihin ja -ryhmiin sekä yksittäisiin rikollisiin toimijoihin. Jäsenvaltioiden, jotka perustavat operatiivisen työryhmän, osallistuvat siihen tai tukevat sitä, olisi sääntelyn mukaan kyettävä varmistamaan toiminnalleen vähimmäisvaatimukset, kuten kaikkien asiaankuuluvien tietojen toimittaminen Europolille. Europolin olisi puolestaan voitava antaa analyttistä, operatiivista, teknistä, rikosteknistä ja taloudellista tukea jäsenvaltioiden käyttöön, ja se voisi ehdottaa tutkintaryhmien perustamista jäsenmaihin. Myös kolmansien maiden olisi sääntelyn mukaan voitava osallistua operatiiviseen työryhmään tai tukea sitä. Lisäksi Europolin olisi perustettava operatiivista tukea koskevien komennusten yhteydessä jäsenmaiden lainvalvontasian tuntijoista koostuva varallaololuettelo, josta voidaan kohdentaa välittömästi Europolin käyttöön operatiivista erikoistukea. Koska operatiivisten työryhmien malli on ollut jo käytössä pitkään, ei se välttämättä edellytä Suomelta nykyistä mallia enempää toimia.

Ehdotettu sääntely velvoittaa jäsenmaita nimeämään yhden tai useamman toimivaltaisten viranomaisten erityisyksikön (*specialised services*) estämään ja torjumaan ihmiskuljetusta ja ihmiskauppaa. EMSC:n strategisten ja operatiivisten tehtävien toimeenpano edellyttää sääntelyn mukaan jäsenmailta valmiutta nimetä keskuksen toimintoihin edustaja (*representative*) kansallisesta erityisyksiköstä sekä kansallinen yhteyshenkilö (*liaison officer*). Menettelyn voidaan katsoa parantavan jäsenmaiden sekä EU-virastojen välistä koordinointia ja tiedonvaihtoa ihmiskuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa, ja siten palvelevan ehdotuksen tavoitteita.

Ehdotetun asetuksen velvoittava sääntely ja sen toimeenpano tulisivat aiheuttamaan vaikutuksia kansalliseen talousarvioon. Tässä vaiheessa on vaikea kattavasti arvioida, kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia esitys aiheuttaa asetuksen soveltamisessa toimivaltaisille viranomaisille. Resursoinnissa tulee ottaa huomioon etenkin ehdotettujen operatiivisten työryhmien perustaminen ml. varallaololuettelon perustaminen sekä jäsenmaita koskevan velvoitteen mukainen kansallisen erityisyksikön/erityisyksiköiden nimeäminen ja siihen liittyvän kansallisen edustajan sekä yhteyshenkilön sijoittaminen ihmiskuljetuksen vastaiseen keskukseseen. On huomioitavaa, yksiköitä voi olla tarve nimetä Suomessa useita. Suomessa ihmiskuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaa toteutetaan sekä poliisissa että Rajavartiolaitoksen piirissä. Poliisin toiminnoissa on jo olemassa oleva yksikkö, jonka pääasiallinen toimenkuva on ihmiskaupan torjumisessa ja laajojen rikoskokonaisuuksien paljastamisessa. Rajavartiolaitoksella on puolestaan merkittävä rooli kansallisesti

ihmissalakuljetuksen torjunnassa ja tutkinnassa (laittoman maahantulon järjestämisrikokset) – erityisesti operatiivisella tasolla.

Nyt ehdotetun sääntelyn laajuus kansallisten erityisyksiköiden nimeämistä, kansallisten asiantuntijoiden reservin perustamista, OTF-toiminnon säätelyä ja Europolin roolin tehostamista unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten torjunnassa tarkoittaisi alustavan arvion mukaan laajennus- ja tehostamistarpeita poliisin nykyisiin käytänteisiin ja rakenteisiin, mikä edellyttäisi riittävää resursointia. Arvion mukaan poliisin resurssitarve olisi noin 2 - 4 henkilötyövuotta (HTV) eli noin 160 000 - 320 000 euroa, ja samalla tulisi myös huomioida mahdolliset vaikutukset tietojärjestelmiin.

Rajavartiolaitoksen osalta nähdään tarpeelliseksi nimetä oma yksikkö yhdeksi kansalliseksi yksiköksi yhteistyöhön EMSC:n kanssa. Yksikön nimeäminen ja mahdollinen lisäys yhdyshenkilön tehtävien osalta aiheuttanevat Rajavartiolaitokselle 1-2 HTV:n (80 000 - 160 000 e) resurssivaikutukset asetuksen mukaisten toimien osalta. Yhteistyön vakiintuessa ja kehittyessä resurssivaikutuksen arvioidaan vielä kasvavan tästä arviosta maltillisesti. Käytännön operatiivisen toiminnan näkökulmasta on perusteltua, että Rajavartiolaitos huomioidaan näissä suunnitelluissa kehittämistoimissa.

Ihmissalakuljetus kuuluu jo nykyisin niihin rikoksiin, joiden osalta Europolilla on toimivalta tukea jäsenvaltioita. Ehdotus voisi aiheuttaa lisätyötä tietosuojavaltuutetulle siinä tapauksessa, että ehdotuksessa tarkoitettu tietojenvaihto edellyttäisi valvonnan ja tarkastusten kohdentamista nykyisestä poikkeavalla tavalla. Tähän vaikuttaisi muun muassa se, edellyttäisikö ehdotettu sääntely rekisterinpitäjiltä uudenlaisia käsittelytoimia tai teknologisia ratkaisuja, huomioiden haavoittuvia ihmisryhmiä koskevien tietojen ja biometristen tietojen käsittelyyn liittyvät riskit.

Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Komission mukaan ehdotuksella on vaikutusta Europolin talousarvioon ja henkilöstötarpeisiin. Komission arvion mukaan nykyisen monivuotisen rahoituskehysten 2021-2027 voimassaoloaikana tarvittaisiin noin 50 miljoonan euron lisämäärärahat ja noin 50 uutta virkaa. Näin varmistettaisiin, että Europolilla on tarvittavat resurssit tämän asetuksen 5 ja 6 artiklassa kuvattujen uusien tehtävien ja tarkistetun toimeksiannon täysimääräiseen ja tehokkaaseen hoitamiseen. Ehdotuksessa esitetyt Europolin uudet tehtävät edellyttäisivät näin ollen taloudellisia lisäystarpeita ml. henkilöstöresurssit aiemmin varattuihin resursseihin. Monivuotisessa rahoituskehyksessä 2021-2027 on todettu, että Europolin talousarvioon olisi lisättävä 160 väliaikaista toimihenkilöä kattaen 114 miljoonan euron kustannukset, ja jossa EU:n lisärahoitusosuus Europolin talousarvioon olisi yhteensä 178 miljoonaa euroa. Kustannukset katettaisiin uudelleenkohdentamalla varoja muista ohjelmista (BMVI ja ISF), ja lisäksi 20 miljoonaa euroa katettaisiin rahoituskehysten marginaaleista. Komission mukaan ehdotus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden osallistua suoraan Europolin talousarvioon, jos se on tarpeen ja jos nykyiset tai uudet tehtävät sitä edellyttävät.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetusehdotuksilla on vaikutusta henkilötietojen suojaan, josta on säädetty EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja tapahtuttava tiettyä tarkoitusta

varten. Henkilötietojen suoja liittyy myös läheisesti EU:n perusoikeuskirjan yksityisyyttä ja perhe-elämän suojaa koskevaan 7 artiklaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä (esim. PeVL 14/2017 vp ja PeVL 33/2016 vp ja niissä viitatus valiokunnan aiemmat lausunnot). Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 23/2022 vp, kappale 18 ja siinä viitatus PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Biometrinen tietojen käsittely tarkoittaisi arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Asetusehdotuksesta jää toistaiseksi osittain epäselväksi se, minkä ihmisryhmän biometrinen tietojen käsittelystä ja millä perusteella kerätyistä sormenjäljistä olisi kyse, ja muuttuisiko biometrinen tietojen käsittelytarkoitus niitä luovutettaessa. Käsittelyn ja mahdollista käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta poikkeamisen oikeasuhteisuutta voidaan arvioida vasta tarvittavien lisätietojen valossa.

Toisaalta biometrinen tietojen käsittelystä säädetään Europol-asetuksen 30 artiklassa, jossa todetaan, että ”geneettisten tietojen ja biometrinen tietojen käsittely luonnollisen henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyteen tai luonnollisten henkilöiden seksuaaliseen käyttäytymiseen tai suuntautumiseen liittyvien tietojen käsittely automaattisesti tai muulla tavoin on sallittua ainoastaan, jos se on ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhteista tutkimus- ja innovointihankkeita varten 33 a artiklan nojalla ja operatiivisiin tarkoituksiin Europolin tavoitteiden puitteissa, sekä ainoastaan Europolin tavoitteisiin kuuluvien rikosten ehkäisyä tai torjuntaa varten.” Tiedossa ei ole, että tätä sääntelyä oltaisiin muuttamassa, eli lainkohdan voidaan katsoa yhä asettavan reunaehdot sille, mitä nyt käsillä olevassa ehdotuksessa tarkoitetaan. Lisäksi ne henkilöryhmät, joiden tietoja saa käsitellä on tarkasti määritelty Europol-asetuksen liitteessä II.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3-4). Yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta. (PeVL 14/2018 vp ja siinä viitatus valiokunnan aiemmat lausunnot.) Perustuslakivaliokunnan mielestä erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Näiltä osin on valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttö-tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti

laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Varsin vakiintuneesta käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta tulkintakäytännöstä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä ole syytä irtaantua etenkin sääntelyn perusteiden osalta ilman riittäviä perusteluita ja huolellista harkintaa. Mahdollinen käyttötarkoitussidonnaisuutta rajaava sääntely olisi hyväksyttävien perusteluiden vallitessa perusteltava ja laadittava huolellisesti asianmukaisin vaikutusarvioin ja arvioin yhteensopivuudesta sekä perus- että ihmisoikeuksiin ottaen huomioon myös EU:n tietosuoja-sääntelyn vaikutukset. (ks. PeVL 23/2022 vp.)

Perustuslakivaliokunta on todennut, että esimerkiksi sormenjäljet sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa hyvin erilaisissa yhteyksissä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaiset biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Tämän johdosta jo sormenjälkitietojen tallentaminen rekisteriin voi antaa aiheutta huoleen yksityiselämän suojan kannalta. Myös EU:n tuomioistuin on katsonut, että sormenjälkien ottaminen ja tallentaminen puuttuu perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 40/2021 vp sekä siinä viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *S. and Marper v. the United Kingdom*, 4.12.2008 ja EU:n tuomioistuimen ratkaisu *Schwarz vastaan Stadt Bochum* C-291/12, tuomion kohta 30). EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp.).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä, että biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata oikeus yksityiselämän suojaan tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunnan mielestä biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä. (Ks. esim. PeVL 40/2021 vp ja siinä viitattut lausunnot, ks. myös *Schrems* C-362/14, kohta 91, *Digital Rights Ireland* C-293/12 ja C-594/12, kohdat 54 ja 55.)

Asetusehdotuksen viranomaisten tiedonsaantioikeudet perustuvat pääosin Europol-asetukseen, jossa on säädetty mm. Europolin tukiroolista tietojenvaihtoa koskien. Nyt ehdotetulla sääntelyllä EMSC:n strategiaan tehtäviin lisättäisiin keskukselle velvoite toimittaa säännöllisesti tietoja jäsenvaltioille ja komissiolle, ml. tilastotietoja ja jäsenvaltioiden jakamista tiedoista johdettuja tilannekohtaisia tietoja. EMSC:n operatiivinen tiedonjako perustuisi myös Europol-asetukseen ja sen rajat ylittävän tietojenvaihtoa koskevaan sääntelyyn.

Ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan tehokkaan ja koordinoitun torjunnan varmistamiseksi asetusehdotuksessa veloitetaan jäsenmaat nimeämään ko. rikosaloihin erikoistuneita yksiköitä,

joiden tulisi sääntelyn mukaan jakaa ihmissalakuljetukseen ja ihmiskauppaa koskevia rikostietoja Europolin kanssa. Tätä tarkoitusta varten yksiköt olisi liitettävä SIENAn. Asetusehdotuksessa säädetään, että kunkin jäsenmaan tulee Europol-asetuksen mukaisesti toimittaa hyvissä ajoin (*in a timely manner*) Europolille sen toimivaltaisten viranomaisten hallussa olevat tiedot, jotka liittyvät maahanmuuttajien salakuljetukseen ja ihmiskauppaan liittyviin rikoksiin. Ehdotetun sääntelyn mukaan jäsenmaan tulisi toimittaa myös muihin jäsenmaiin ihmissalakuljetukseen ja ihmiskaupparikoksiin liittyviä tietoja, jos on asiallisia syitä (*objective reasons*) uskoa, että nämä tiedot voivat olla merkityksellisiä muille jäsenmaille tällaisten rikosten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Ehdotuksessa kuitenkin säädetään tietojenvaihto toteutettavaksi Europol-asetuksen puitteissa, eli kaikessa tällaisessa tietojenvaihdossa olisi noudatettava sovellettavaa unionin lainsäädäntöä ja kansallista lainsäädäntöä. On myös huomioitava, että tiedonvaihdosta Europolin kanssa säädetään myös jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta annetussa direktiivissä (EU) 2023/977 (nk. tietojenvaihtodirektiivi).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on valiokunnan mukaan pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 sekä PeVL 17/2016 vp ja siinä viitattut lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp ja PeVL 59/2010 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (esimerkiksi PeVL 38/2016 vp).

Komission ehdotuksen mukaan asetusehdotuksessa on otettu huomioon Euroopan unionin perusoikeuksia koskeva sääntely, mutta asetusehdotukseen ei liity vaikutusten arviointia. Ehdotetuille toimille ei komission näkemyksen mukaan ole juurikaan vaihtoehtoja, jotta Europolin jäsenvaltioille antamaa tukea voidaan kehittää kiireellisen operatiivisen tarpeen edellyttämällä tavalla. Komissio huomioi, että henkilötietojen käsittely lainvalvontatarkoituksiin yleensä ja erityisesti Europolin tarjoamaa tukea varten edellyttää, että perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia ja erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan ja yksityiselämän kunnioittamiseen noudatetaan täysimääräisesti. Komission mukaan ehdotuksessa otetaan nämä oikeudelliset vaatimukset täysimääräisesti huomioon ja noudatetaan henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä.

Asetusehdotuksessa on kysymys osaksi arkaluonteisia tietoja, kuten biometrisia tietoja, koskevasta sääntelystä. Ehdotuksessa on komission mukaan hyödynnetty Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusta Europolin tuesta muuttajien salakuljetuksen torjumiseksi. Erityiskertomuksessa nostettiin esiin mm. tarve saada Europolin käyttöön kaikki relevantit ulkoiset tietokannat, ml. niihin sisältyvät biometriset tiedot, ja tarve kehittää Europolin ja sen kumppanien tiedonvaihtoa. Asetusehdotuksella pyritään tiedonvaihdon parantamiseen mm. vahvistamalla jäsenvaltioiden velvollisuutta jakaa Europolin kanssa sekä biometrisia tietoja että muita maahanmuuttajien salakuljetukseen ja ihmiskauppaan liittyviä tietoja.

Asetusehdotuksessa tarkoitettu yhteistyö kolmansien maiden kanssa edellyttää eräissä tapauksissa myös henkilötietojen luovuttamista. Ehdotuksessa todetaan, että Europolin

suorittama henkilötietojen siirto kolmansiin maihin voidaan toteuttaa Europol-asetuksen 25 artiklan 5 kohdan mukaisesti, jos tietosuojan riittävyttä koskevaa päätöstä tai riittäviä tai asianmukaisia tietosuojatakeita ei ole annettu. Kyseessä oleva kohta on kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi poikkeustapauksissa eikä ehdotuksessa ole viitattu niihin kyseessä olevan artiklan säännöksiin, jotka pääsääntöisesti edellyttävät oikeudellisesti sitovia tietosuojan takeita. Erityisesti EMSC:n havaitsemat maahanmuuttajien salakuljetustapaukset, jotka edellyttävät yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, voivat edellyttää henkilötietojen siirtämistä yksittäistapauksissa rikosten ehkäisemiseksi, tutkimiseksi, paljastamiseksi tai niistä syytteeseen panemiseksi tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanemiseksi, ja poikkeuksellisissa tilanteissa voi olla tarpeen siirtää henkilötietoja esimerkiksi uhrien oikeuksien suojaamiseksi, vaikka riittävistä tietosuojan takeista ei voitaisi aina varmistua.

Nyt ehdotetussa asetuksessa on valtioneuvoston alustavan arvion mukaan otettu huomioon yksilön oikeus henkilötietojen suojaan ja EU:n voimassa oleva henkilötietojen suoja koskeva sääntely. Asetusehdotuksen perusteluista jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi, millä varmistetaan, että puuttuminen yksityisyyden, eli henkilötietojen suojaan rajataan tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä vakavien rikosten ennalta estämiseksi, torjumiseksi, paljastamiseksi ja niiden tutkimiseksi. Erityisesti biometristen tietojen käsittelyn osalta on vielä täsmennettävä, mitkä tietokannat kuuluisivat ehdotetun sääntelyn piiriin ja varmistettava, että sääntelyssä huomioidaan asianmukaisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 6 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyn poikkeuksin.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittelystä neuvostossa vastaa lainvalvontatyöryhmä (LEWP). Ehdotus on esitelty työryhmän kokouksessa 1.12.2023, ja sen käsittely on aloitettu työryhmässä 19.1.2024

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Luonnosta U-kirjelmäksi on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 9.-15.1.2024

10 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 kehittämiselle.

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 järjestäytynyttä 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 jäsenvaltioita 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 asetuisi, sekä mitkä olisivat ehdotettujen 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 rahoituskehyksen 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 biometristen tietojen, käsittelyn näkökulmasta.

Ehdotukseen liittyy joitakin biometristen 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.