Euroopan parlamentti
2024-2029

Oikeudellisten asioiden valiokunta
Puheenjohtaja

17.10.2025

Javier Zarzalejos
Puheenjohtaja
Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta
Bryssel

Asia: Lausunto seuraavan lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustasta: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja tutkimiseen liittyvän poliisiyhteistyön tehostamisesta ja tällaisten rikosten ehkäisemiseen ja torjuntaan annettavan Europolin tuen tehostamisesta sekä asetuksen (EU) 2016/794 muuttamisesta (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Arvoisa puheenjohtaja

Pyysitte kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan (LIBE) puheenjohtajana 12. syyskuuta 2025 päivätyllä kirjeellänne työjärjestyksen 41 artiklan 2 kohdan mukaisesti oikeudellisten asioiden valiokunnalta (JURI) lausunnon ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja tutkimiseen liittyvän poliisiyhteistyön tehostamisesta ja tällaisten rikosten ehkäisemiseen ja torjuntaan annettavan Europolin tuen tehostamisesta sekä asetuksen (EU) 2016/794 muuttamisesta (2023/0438(COD)), jäljempänä ’asetusehdotus’ tai ’ehdotettu asetus’, oikeusperustan asianmukaisuudesta.

JURI-valiokunta käsitteli edellä mainittua asiaa kokouksessaan 13. lokakuuta 2025.

I – Taustaa

LIBE-valiokunta osallistui toimielinten välisiin neuvotteluihin ehdotetusta asetuksesta.

Asetusehdotukseen sisältyi alun perin ensinnäkin uusi ”itsenäinen asetus”, jolla muun muassa perustettiin ”muuttajien salakuljetuksen eurooppalainen torjuntakeskus” ja toiseksi kohdennettuja tarkistuksia Europolin nykyiseen toimeksiantoon (asetus (EU) 2016/794[1],

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794, annettu 11. toukokuuta 2016, Euroopan unionin

jäljempänä ’Europol-asetus’). Ehdotettu asetus perustui Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 85 artiklan 1 kohtaan, 87 artiklan 2 kohtaan ja 88 artiklan 2 kohtaan. LIBE-valiokunta ei muuttanut komission ehdottamaa oikeusperustaa.

Sekä parlamentti että neuvosto päättivät toimielinten välisiä neuvotteluja koskevissa valtuutuksissaan rajoittaa ehdotetun asetuksen soveltamisalan Europolin nykyiseen toimeksiantoon tehtäviin tarkistuksiin mutta jättivät oikeusperustan ennalleen. Ehdotetun asetuksen tavoitteen ja sisällön rajoittamisesta tällä tavoin sovittiin myöhemmin toimielinten välisissä neuvotteluissa. Tämän vuoksi vaikutti tarpeelliselta mukauttaa oikeusperustaa ja perustaa säädös yksinomaan SEUT 88 artiklan 2 kohtaan eli poistaa SEUT 85 artiklan 1 kohta ja 87 artiklan 2 kohta.

LIBE-valiokunta pyytää näin ollen työjärjestyksen 41 artiklan 2 kohdan mukaisesti JURI-valiokunnalta lausunnon näin muutetun oikeusperustan asianmukaisuudesta.

II – Asiaa koskevat perussopimuksen artiklat

SEUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston 4 luvussa (”Oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla”) määrätään muun muassa seuraavaa (korostukset lisätty):

85 artikla
(aiempi SEU-sopimuksen 31 artikla)

1. Eurojustin tehtävänä on jäsenvaltioiden viranomaisten ja Europolin toteuttamien operaatioiden sekä niiden toimittamien tietojen perusteella tukea ja tehostaa kansallisten tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten toiminnan yhteensovittamista ja yhteistyötä sellaisen vakavan rikollisuuden alalla, joka koskee kahta tai useampaa jäsenvaltiota tai edellyttää yhteisin perustein toteutettavia syytetoimia.

Tätä varten Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla Eurojustin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät. Näihin tehtäviin voi sisältyä:

a) rikostutkinnan aloittaminen ja ehdotuksen tekeminen toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toteuttamien syytetoimien vireillepanosta erityisesti niiden koskiessa unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia;

b) a alakohdassa tarkoitettujen tutkinta- ja syytetoimien yhteensovittaminen;

c) oikeudellisen yhteistyön tehostaminen, mukaan lukien tuomioistuinten toimivaltaa koskevien ristiriitojen ratkaiseminen, ja tiivis yhteistyö Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa.

Näillä asetuksilla säädetään myös menettelytavoista, jotka koskevat Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien osallistumista Eurojustin toiminnan arviointiin.

---

lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta (EUVL L 135, 24.5.2016, s. 53).

(...)

SEUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston 5 luvussa (”Poliisiyhteistyö”) määrätään muun muassa seuraavaa (korostukset lisätty):

87 artikla
(aiempi SEU-sopimuksen 30 artikla)

1. Unioni toteuttaa jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten välisen poliisiyhteistyön.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen säätää toimenpiteistä, jotka koskevat:

a) asiaa koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa;

b) henkilöstön koulutuksen tukemista sekä henkilöstövaihtoa, välineistöä ja yhteistyötä rikosten selvittämistä koskevan tutkimuksen osalta;

c) yhteisiä tutkintatekniikoita vakavan järjestäytyneen rikollisuuden paljastamiseksi.

(...)

88 artikla
(aiempi SEU-sopimuksen 30 artikla)

1. Europolin tehtävänä on tukea ja tehostaa jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten ja muiden lainvalvontaviranomaisten toimintaa ja niiden keskinäistä yhteistyötä, jolla ehkäistään ja torjutaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskevaa vakavaa rikollisuutta, terrorismia ja johonkin unionin politiikkaan kuuluvaa yhteistä etua vahingoittavia rikollisuuden muotoja.

2. Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla Europolin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät. Näihin tehtäviin voi sisältyä:

a) erityisesti jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden tai elinten viranomaisten välittämien tietojen kerääminen, tallentaminen, käsittely, analysointi ja vaihto;

b) yhdessä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa toteutettujen tai yhteisten tutkintaryhmien toteuttamien tutkintatoimien ja operatiivisten toimien yhteensovittaminen, järjestäminen ja toteuttaminen, ollen tarvittaessa yhteydessä Eurojustiin.

Näillä asetuksilla säädetään myös menettelytavoista, joilla Euroopan parlamentti yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa valvoo Europolin toimintaa.

3. *Europolin operatiivinen toiminta on aina toteutettava olemalla yhteydessä sen jäsenvaltion tai niiden jäsenvaltioiden viranomaisiin, joiden alueella toimitaan, ja näiden viranomaisten suostumuksella. Pakkokeinojen käyttö kuuluu yksinomaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.*

III – Oikeusperustan valintaa koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Unionin tuomioistuin on perinteisesti pitänyt asianmukaisen oikeusperustan valintaa asiana, jolla on perustuslaillinen merkitys, jolla taataan annetun toimivallan periaatteen (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artikla) noudattaminen ja jolla määritetään unionin toimivallan luonne ja laajuus[2].

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti unionin säädöksen oikeusperusta ei perustu toimielimen näkemykseen tavoitellusta päämäärästä, vaan sen on perustuttava tuomioistuimen tutkittavissa oleviin objektiivisiin seikkoihin, joita ovat erityisesti toimen tavoite ja sisältö[3].

Jos toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määräämäksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeusperustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää[4]. Vain poikkeuksellisesti, jos voidaan osoittaa, että säädöksellä on samanaikaisesti useita tavoitteita, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista säädöstä annettaessa voidaan käyttää useaa eri oikeusperustaa[5]. Tämä on kuitenkin mahdollista vain, jos kyseessä olevia oikeusperustoja varten vahvistetut menettelyt eivät ole keskenään yhteensopimattomia eivätkä heikennä Euroopan parlamentin oikeuksia[6].

IV – Ehdotetun asetuksen tavoite ja sisältö

Kuten komissio on esittänyt, ehdotetulla asetuksella pyrittiin vahvistamaan Europolin tehtävää muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa ja muuttajien salakuljetuksen eurooppalaisen torjuntakeskuksen tehtävää sekä vahvistamaan jäsenvaltioiden ja Europolin yhteistyötä muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi komissio ehdotti, että vahvistetaan säännöt, joiden mukaan a) perustetaan Europoliin muuttajien salakuljetuksen eurooppalainen torjuntakeskus sekä hallintokehys sääntelemään ja tukemaan sen toimintaa; b) tehostetaan yhteistyötä ja koordinointia jäsenvaltioiden, Europolin ja muiden unionin virastojen välillä; c) vahvistetaan

---

[2] Lausunto 2/00 (”Cartagenan pöytäkirja”), ECLI:EU:C:2001:664, 5 kohta.
[3] Asia C-300/89, komissio v. neuvosto (”Titaanidioksidi”), ECLI:EU:C:1991:244, 10 kohta.
[4] Sama kuin edellä, 30 kohta, ja asia C-137/12, komissio v. neuvosto, ECLI:EU:C:2013:675, 53 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.
[5] Asia C-300/89, 13 ja 17 kohta; asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, ECLI:EU:C:1999:81, 38 kohta; lausunto 2/00, 23 kohta; asia C-94/03, komissio v. neuvosto (”Rotterdamin yleissopimus”), ECLI:EU:C:2006:2 ja asia C-178/03, komissio v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2006:4, 36 ja 43 kohta.
[6] Asia C-300/89, 17–25 kohta; asia C-268/94, Portugali v. neuvosto, ECLI:EU:C:1996:461.

tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä ja Europolin kanssa; d) tarjotaan Europolille tarvittavat välineet tukea ja lujittaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimia ja niiden keskinäistä yhteistyötä Europolin tavoitteiden piiriin kuuluvien rikosten ehkäisemisessä ja torjunnassa; e) tehostetaan yhteistyötä Europolin ja kolmansien maiden välillä.

Tätä varten ehdotettu asetus koostui alun perin yhtäältä ”itsenäisestä asetuksesta” keskuksen perustamisesta Europoliin ja sen kokoonpanoa ja tehtäviä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä sekä säännöksiä tietojenvaihdosta ja muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisyyn ja torjuntaan erikoistuneista kansallisista yksiköistä. Toisaalta se sisälsi muutoksia Europol-asetukseen.

Toimielinten välisissä neuvotteluissa päätettiin sekä parlamentin että neuvoston toimivaltuuksien mukaisesti poistaa ehdotetusta asetuksesta osat, joilla pyritään luomaan ”itsenäinen asetus”, ja tehdä siitä pelkästään säädös Europol-asetuksen muuttamisesta.

Ehdotettu asetus, sellaisena kuin se on lainsäätäjien muuttamana, koskee näin ollen yksinomaan Europolin rakennetta, toimintaa, toiminta-alaa ja tehtäviä. Ehdotetun asetuksen, sellaisena kuin se on lainsäätäjien muuttamana ja alustavasti sopimana, päätavoitteet ovat nyt seuraavat: vahvistaa Europolia, jotta voidaan tehostaa lainvalvontaviranomaisten toimia muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjumiseksi, vahvistaa Europolin roolia EU:n rikostietokeskuksena ja palveluntarjoajana erityisesti siten, että se tarjoaa tietojenvaihtoa varten suojatun tiedonvaihdon verkkosovelluksen kaltaisen suojatun verkon, varmistaa, että jäsenvaltiot vaihtavat tietoja Europolin kanssa, ja selventää, että Europolin tavoitteiden olisi katettava nimenomaisesti myös unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkominen.

V – Analyysi

Edellä esitetystä sekä ehdotetun asetuksen johdanto-osan kappaleiden ja artiklaosan säännösten tarkastelusta seuraa, että ehdotettua asetusta sellaisena kuin se on lainsäätäjien alustavasti sopimana on supistettu niin, että se sisältää tosiasiallisesti vain Europol-asetukseen tehtäviä muutoksia. Sen tarkoitus ja sisältö liittyvät näin ollen nyt yksinomaan Europolin rakenteeseen, toimintaan, toiminta-alaan ja tehtäviin.

SEUT-sopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla Europolin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät.

Edellä mainitun unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti toimeen on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tarkoitus tai tekijä edellyttää.

VI – Päätelmä ja suositus

Oikeudellisten asioiden valiokunta päätti kokouksessaan 13. lokakuuta 2025 yksimielisesti (25 puolesta)[7] suositella kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnalle, että

[7] Lopullisessa äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Ilhan Kyuchyuk (puheenjohtaja), Marion Walsmann (varapuheenjohtaja), Mario Mantovani (varapuheenjohtaja), Lara Wolters (varapuheenjohtaja), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding

SEUT 88 artiklan 2 kohta on ainoa asianmukainen oikeusperusta asetusehdotukselle sellaisena kuin se on lainsäätäjien toimielinten välisissä neuvotteluissa muuttamana ja väliaikaisesti sopimana.

Kunnioittavasti

Ilhan Kyuchyuk

(Mario Furoren sijainen työjärjestyksen 216 artiklan 7 kohdan mukaisesti), Enikő Győri (Juan Carlos Girauta Vidalin sijainen työjärjestyksen 216 artiklan 7 kohdan mukaisesti), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (Victor Negrescun sijainen työjärjestyksen 216 artiklan 7 kohdan mukaisesti), Javier Moreno Sánchez (Krzysztof Śmiszekin sijainen työjärjestyksen 216 artiklan 7 kohdan mukaisesti), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (Dominik Tarczyńskin sijainen työjärjestyksen 216 artiklan 7 kohdan mukaisesti), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.