Lakivaliokunnalle

Lausunto

Asia: Asia: U 1/2024 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vähimmäissäännöistä laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä neuvoston direktiivin 2002/90/EY ja neuvoston puitepäätöksen 2002/946/YOS korvaamisesta COM(2023) 755 final

Direktiiviehdotus on osa laajempaa kokonaisuutta ja sillä on tarkoitus korvata jo yli kaksikymmentä vuotta voimassa olleet vuoden 2002 direktiivi ja puitepäätös, joita kutsutaan "avustajien paketiksi" (*Facilitators' Package*). On hyvin selvä asia, että sen päivittämisen aihetta on. Puitepäätös (2002/946/YOS ) on ajalta, jolloin humanitäärisiä näkökohtia ja perus- ja ihmisoikeuksien suoja otettiin Unionin instrumenteissa huomattavasti nykyistä heikommin huomioon, mikä lienee johtanut varsin paljon oikeudellisiin epäselvyyksiin kansallisia säännöksiä sovellettaessa. Laitonta maahantuloa koskevia säännöksiä on voitu soveltaa esimerkiksi perheenjäseneen, joka tulee maahan yhdessä lapsensa kanssa hakeakseen turvapaikkaa. Tässä suhteessa kansalliset säännökset eroavat, ja Suomessa rikoslainsäädäntö on ollut eurooppalaisittain edistyksellistä, koska humanitääriset seikat ja perheyhteys on otettu säännöstasolla huomioon (RL 17:8.2). Italialainen tuomioistuin on vastikään joutunut tekemään asiasta ennakkoratkaisupyynnön EU-tuomioistuimelle, koska Italian rikosoikeus ei tällaisia seikkoja tunne (Asia C-460/23, Kinshasa).

Oikeusperustaan ei minulla ole huomauttamista. Kyse on ns. liitännäistoimivallasta, ja tällä aihealueella on kiistatta tehty huomattavasti yhteisiä lähentämistoimia jo aikaisemmin. Laitonta maahantuloa ei myöskään pystytä torjumaan yksittäisen jäsenvaltion toimin, vaan se koskee koko unionia. Suomi on viime aikoina saanut kokea asian merkityksen, kun itärajallamme on ollut tiettyä painetta, ja on selvää, että asialla on yhteys järjestäytyneen rikollisuuden tarjoamiin palveluihin ihmisten tuomiseksi rajan tuntumaan. Koko ilmiökenttä on tavattoman monisyinen kuten ovat myös syyt ihmisten lähteä liikkeelle alunperin.

Taustatietona mainittakoon, että vuonna 2021 Suomessa tuomittiin laittoman maahantulon järjestämisestä 14 henkilöä, ja törkeästä laittoman maahantulon järjestämisestä yksi henkilö. Yksi henkilö tuomittiin ehdottomaan vankeusrangaistukseen, muut puolestaan ehdolliseen vankeuteen tai sakkorangaistukseen. Vaikka näistä luvuista ei voi paljon päätellä, ne kertovat kuitenkin sen, ettei

Suomessa ole tuomioistuinten käsiteltäväksi ole tullut paljon sellaisia korkean profiilin rikosjuttuja, joita EU:n direktiiviehdotuksen laatijat ovat ajatelleet. Pikemmin on ollut kyse varsin matalan profiilin jutuista. Korkeimman oikeuden julkaissut ratkaisut vahvistavat samaa vaikutelmaa.

Tahdon myös mainita siitä, että käytännössä on kyse hyvin vaikeasti säänneltävästä asiasta. Todellisuus on valitettavan hankala. Ihmissalakuljettajien saaminen kiinni voi olla hyvin vaikeaa, koska he eivät välttämättä toimi lainkaan Suomen alueella. Jos puhutaan esimerkiksi Suomeen Venäjän rajan yli tulevista turvapaikanhakijoista, nämä ihmiset ovat monesti tulleet rajan lähistölle jonkinlaisen organisaation avustamina. Se voi olla järjestäytyneen rikollisuuden piiristä, ja se lienee lehtitietojen perusteella ainakin viime aikoina myös FSB:n kontrolloimaa toimintaa.

Yhtenä ongelmana asiassa on se, että maahantulijat itse ovat suurimmassa syytteen vaarassa. Esimerkkinä mainittakoon KKO 2016:66. Siinä intialainen viisumiton turvapaikanhakija oli tullut Venäjältä rajanylitystä varten ostamallaan autolla rajan yli Suomeen kyydissään viisi vastaavaa ulkomaalaista turvapaikanhakijaa, joita vastaaja ei entuudestaan tuntenut ja joiden matkustusasiakirjoista hän ei tiennyt. Hänet tuomittiin laittoman maahantulon järjestämisestä, koska lain tuntemat poikkeamisperusteet eivät asiaan soveltuneet. Rangaistus oli lievä, koska hänen menettelyään ei pidetty kovin moitittavana, kun "hän ei ole toiminut suunnitelmallisesti vaan pikemminkin myötätunnosta auttaakseen toisia turvapaikanhakijoita saamatta itselleen materiaalista hyötyä".

Direktiiviehdotus on hyvin seikkaperäinen ja se edustaa sellaista sääntelytapaa, jossa katsotaan vähimmäisharmonisoinnin sallivan hyvinkin yksityiskohtaisten määräysten antamisen yhtä hyvin rikoksista kuin niistä määrättävistä rangaistuksista.

Direktiiviehdotuksessa on erikseen törkeitä rikoksia koskeva artikla 4. Tämä artikla on kotimaisittain hiukan hankala, jos ajattelee implementointivaihetta. Lähtisin siitä, että tämäntyyppiset törkeysporrastukset kuuluvat yleisesti ottaen kansalliseen harkintavaltaan, eikä näin yksityiskohtaista EU-sääntelyä tarvittaisi. Ymmärtääkseni Suomi on tässä siinä harvinainen, että meillä on hyvin tyypillistä säätää erikseen törkeästä tekomuodosta.

Yllytystä ja avunantoa koskeva artikla ei ole ongelmallinen.

Luonnollisille henkilöille määrättävät rangaistukset on porrastettu siten, että 3 artiklan tarkoittamista rikoksista enimmäisrangaistuksen tulee olla vähintään 3 vuotta vankeutta, kun taas törkeistä rikoksista enimmäisrangaistuksen tulee olla vähintään 10 vuotta, tai vähintään 15 vuotta, jos rikos on johtanut uhrin kuolemaan. Rikoslain rangaistusasteikot ovat meillä tällä erää enintään kaksi vuotta perustekomuodossa ja enintään 6 vuotta törkeässä tekomuodossa. Tämä ero on melko suuri, ehkä jo liian suuri. Uhrin kuoleman aiheuttaneessa teossa edellytetty 15 vuoden enimmäisrangaistus on sellaisenaan paitsi hyvin ankara ja ylittää reilusti vankeuden yleisenminimin, jolloin riittävään tulokseen voidaan lähinnä päästä RL 7 luvun avulla ajatellen, että 12 vuoden enimmäisrangaistus yhdessä yhteisen rangaistuksen tuomitsemisen kanssa täyttäisi vaatimuksen. Näin meneteltiin aikanaan terroristiryhmän toiminnan johtamisen kriminalisoinnissa. Kiinnitän vielä huomiota siihen, että kansallisessa oikeudessa vaaditaan aina myös *kokonaistörkeyden* täyttymistä, jolloin mikään ankaroittamisperuste ei sellaisenaan tuo rikosta törkeän tekomuodon alaisuuteen. Olisi hyvin ongelmallista, jos tällaista lisäedellytystä ei enää sallittaisi rikoslaissa törkeästä tekomuodosta säädettäessä. Kokonaistörkeyden edellyttäminen on keskeinen peruspiirre

tavassamme säännellä rikostyypeistä ja määritettäessä eroa perusmuotoisen ja törkeän teon välillä. Nykyinen sääntelytapa on jo vanhaa perua, sillä se omaksuttiin viimeistään vuoden 1991 yhteydessä, kun toteutettiin rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe.

Luonnollisille henkilöille määrättävien rangaistusten 6 artiklan 5 kohta säätäisi yksityiskohtaisesti muista seuraamuksista, lupien menettämisestä, kiellosta tulla 10 vuoteen jäsenvaltioiden alueelle, sakoista ja konfiskaatioseuraamuksista.

Oikeushenkilön rangaistusvastuusta on hyvinkin yksityiskohtaisia määräyksiä 7 artiklassa. Sinänsä artiklassa ilmaistut periaatteet eivät ole kovinkaan vieraita Suomen oikeuden kannalta, mutta herää silti kysymys, onko kyse enää vähimmäissääntelystä.

Vastaavasti oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista esitetään hyvin yksityiskohtaista sääntelyä ja ainakin osin myös sellaisia seuraamuksia, joita oikeusjärjestelmämme ei entuudestaan tunne. Oikeushenkilön asettaminen tuomioistuimen valvontaan on tällainen. Myös esimerkiksi oikeushenkilön purkaminen ja sen tilojen sulkeminen tuomioistuimen toimin ovat meille vieraita seuraamuksia.

Myös yhteisösakkojen vaadittu taso on hyvin korkea, eikä siinä olisi lainkaan asetettu euromääräistä yläraja. Rikoslaissa oikeushenkilölle määrättävä yhteisösakko mitataan rangaistusasteikolta, jonka yläraja on 850 000 euroa. Tuo määrä on toki kovin alhainen, mutta on periaatteellinen kysymys, kuinka taloudelliseen toimintaan määrättävästä seuraamuksesta tulisi ajatella. Kotimainen ajattelu on lähtenyt siitä, että rikosoikeudellinen vastuu ja sen mukainen rangaistukseen tuomitseminen sisältävät moite-elementin, mikä vuoksi itsessään toimii pidäkkeenä ryhtyä rangaistavaan toimintaan. Tämä siis pätee, kun on kyse normaalista liiketoiminnasta eli siitä, kun rangaistavaan menettelyyn syyllistytään muutoin laillisen liiketoiminnan yhteydessä. Jos taas kyse on rikollisryhmän toteuttamasta rikoshyötyä tavoittelevasta toiminnasta, tällaista moitevaikutusta tuskin saavutetaan. Näkisin jollain tavalla hankalaksi sen, että toimintaa tarkastellaan yhdeltä puolelta järjestäytyneen rikollisuuden toimintana ja toiselta puolelta oikeushenkilöiden rikollisena toimintana. Varmaankin todellisuudessa esiintyy harmaan sävyjä ja välimuotoja.

9 artikla koskee koventamisperusteita. Tässäkin voi tehdä sen huomion, että rikoslain 6:5:ssä säädetyt rangaistuksen koventamisperusteet toki vastaavat ainakin eräin osin esitettyjä varsin yksityiskohtaisia määräyksiä sovellettavista koventamisperusteista. On kuitenkin vaikea nähdä, että yksittäisen direktiivin implementoinnin yhteydessä voitaisiin ottaa rikoslain 6 lukuun tällaisia yksityiskohtaisia säännöksiä ilman, että siten rikotaan kotimaisen rikosoikeuden tapaa säätää koventamisperusteista. Myös lieventämisperusteista olisi määräyksiä; ne eivät ole tässä tapauksessa yhtä ongelmallisia.

11 artikla sisältäisi yksityiskohtaista sääntelyä rikosten vanhentumisajoista ja myös ajasta, jonka kuluessa vankeusrangaistuksia voidaan panna täytäntöön.

Lainkäyttövallasta säädettäisiin 12 artiklassa. Tällä hetkellä laittoman maahantulon järjestämisestä ei ole sääntelyä RL 1 luvussa, toisin kuin ihmiskaupparikoksista.

U-kirje sisältää myös valtioneuvoston kannan. Kanta on sinänsä hyvin muotoiltu. Suomen on syytä antaa tukensa hankkeelle päivittää kyseinen sääntelykokonaisuus. Kuten edellä esitin, perus- ja ihmisoikeuksien sekä humanitäärisen oikeuden tarkempi huomioon ottaminen on hyvin olennaista,

ja on sinänsä tarpeen ehkä hallitusti kiristää näissä rikoksissa sovellettuja rangaistuksia kyseisten rikosten erityisen vahingollisuuden ja vaarallisuuden vuoksi. Torjunnan tehokkuutta tulee kuitenkin tehostaa myös monin muin keinoin kuin rangaistuksia ja muita seuraamuksia tiukentamalla.

On tarpeen voimakkaasti tukea valtioneuvoston kantaa siinä, että EU-tason rikoslainsäädännön valmistelussa tulee kunnioittaa kansallisten oikeusjärjestelmien perusratkaisuja ja erityisesti seuraamusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta. Tulisi välttää sellaisia uudistuksia, jotka pakottavat muotoilemaan uudestaan kaikille tai monille rikoksissa yhteisiä seuraamuksen määräämistä koskevia normeja.

Ehdotuksen mukaan oikeushenkilölle tulisi voida määrätä sellaisiakin seuraamuksia, joita Suomen oikeus ei tällä hetkellä lainkaan tunne. Valtioneuvosto myös kiinnittää aiheellisesti huomiota direktiiviehdotuksessa esitettyjen vankeusrangaistusten korkeaan tasoon, joka poikkeaa merkittävästi rikoslain mukaisista rangaistuksista ihmissalakuljetuksen osalta. Seuraamusten osalta tulee säilyttää kansallinen liikkumavara. Myös resursointia koskevat valtioneuvoston kannat ansaitsevat tuen.

Helsingissä, 23.2.2024

Kimmo Nuotio

rikosoikeuden professori

Helsingin yliopisto