Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto 19.2.2024

Tomi Kivenjuuri, SM/RO

Hallintovaliokunta
Lakivaliokunta
Eduskunta

Hallintovaliokunnan kuuleminen 21.2.2024;
Lakivaliokunnan kuuleminen, 23.2.2024;

Sisäministeriön lausunto asiaan U 1/2024 vp

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.

Sisäministeriön asiantuntijalausunto

Tämä sisäministeriön lausunto on yhteinen poliisiosaston ja rajavartio-osaston lausunto, sekä samalla myös Rajavartiolaitoksen lausunto. Sama lausunto lähetetään asiaa koskien sekä hallintovaliokuntaan että lakivaliokuntaan.

Ehdotuksen tausta ja pääasiallinen sisältö

Valtioneuvoston kannan mukaisesti sisäministeriö kannattaa lähtökohtaisesti komission ehdotusta ihmissalakuljetusdirektiiviksi. Ehdotuksessa käsitelty vakava rikollisuus voi vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tehokas maahanmuuttajien salakuljetukseen puuttuminen ja sen ennaltaehkäisy ovat yhteinen haaste, joka vaatii kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja yhteistyötä kaikkien EU-jäsenvaltioiden kanssa. Sisäministeriö pitää ihmissalakuljetusrikosten vakavuuden vuoksi tärkeänä myös sen torjunnan tehokkuutta, johon komission ehdottamat muutokset osittain liittyvät.

Suomessa ihmissalakuljetuksen torjunnan operatiivinen vastuu on jaettu poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä. Rajavartiolaitos vastaa pääosin ihmissalakuljetuksen (laittoman maahantulon järjestäminen, sen törkeä tekomuoto ja valtiorajarikokset) ja poliisi ihmiskaupan torjunnasta. Tämä viranomaisten välinen työnjako on muotoutunut luontaisesti toimintaympäristön mukaan. Laittoman maahantulon järjestämisrikokset paljastuvat pääosin maahan saavuttaessa, kun ihmiskauppa ilmentyy enimmäkseen jo maassa oleskeltaessa. Molemmissa rikollisuuden muodoissa, sekä laittoman maahantulon järjestämisissä että ihmiskaupassa on usein mukana järjestäytynyttä rikollisuutta ja tutkinnat edellyttävät runsaasti kansainvälistä yhteistyötä sekä muiden EU -jäsenmaiden että EU:n lainvalvontaviraston (Europol) kanssa.

Ihmissalakuljetuksen arvioidaan eri lähteiden mukaisesti olevan maailmanlaajuisesti miljardiluokan bisnes rikollisjärjestöille ja salakuljettajille. Rikollismuodon houkuttelevuutta on lisännyt kohtuullisen pieni kiinnijäämisriski ja moneen muuhun rajat ylittävään rikollisuuden muotoon verrattuna varsin alhaiset tuomiot ja muut seuraamukset. Tutkinnallisesti haasteen näiden rikosten tutkimiselle on muodostanut toiminnan ulottuminen monen eri valtion alueelle ja usein myös EU -alueen ulkopuolelle. Voidaan sanoa, että suurin osa ihmissalakuljetuksen tutkinnoista edellyttää kansainvälistä yhteistyötä.

Direktiiviehdotuksen lainkäyttövaltaa koskevan 12 artiklan 4 kohdan mukaan, jos 3–5 artiklassa tarkoitettu rikos kuuluu useamman kuin yhden jäsenvaltion lainkäyttövallan alaan, jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä määrittääkseen sen, mikä jäsenvaltio aloittaa asiassa rikosprosessin. Ihmissalakuljetus itsessään on yksi keskeinen rajat ylittävistä rikollisuuden muodoista, ja nykyisellään on haasteita havaittu sekä rikosvastuun kohdentamisessa, kun arvioidaan, että missä maassa päärikos on tapahtunut, ja toisaalta myös jäsenmaiden välisessä yhteistyössä tähän liittyen. Mikäli direktiiviehdotuksella kyetään vastaamaan näihin haasteisiin, nähdään tämä muutos esitutkintaviranomaisten näkökulmasta tilannetta selkeyttävänä muutoksena.

Direktiiviehdotuksen mukainen ehdotus ihmissalakuljetusta koskevien rikosten määrittelystä laajentaisi ainakin osittain rikoslain 17 luvun 8 ja 8 a §:ssä määriteltyjen laittoman maahantulon järjestämisen ja törkeän laittoman maahantulon järjestämisen tunnusmerkistöjä, mikä voisi vaikuttaa rikosprosessissa käsiteltävien asioiden lukumäärään ja näin ollen myös esitutkintaviranomaisten työmäärään. Toisaalta direktiiviehdotuksessa esitetyillä nykyistä selkeästi korkeammilla enimmäisrangaistuksilla voi myös olla vaikutusta rikosseuraamusjärjestelmään ja sen toimivuuteen.

Nykyään laittoman maahantulon järjestäminen ja järjestettävien ohjaaminen tapahtuvat enenevissä määrin tietoverkoissa ja erilaisten sovellusten avulla. Käytännössä laittoman maahantulon järjestäjien toimintatapa on kehittynyt samalla saattajatoiminnasta etappiajatteluun, missä eri tahot järjestävät ja opastavat matkaan liittyvät palvelut pienempinä kokonaisuuksina. Järjestettäviä ohjataan esimerkiksi etänä digitalisaatiota hyödyntäen sometilien kautta, tai teksti- ja ääniviesteillä. Laittoman maahantulon järjestämisen tekotavat ovat muuttuneet siitä, mitä ne olivat voimassa olevan rikoslain 17 luvun 8 §:n ja 8 a §:n säätämisen aikaan. Perinteisten tekotapojen rinnalle on tullut uusia tekotapoja, joihin tunnusmerkistö ei ulotu, minkä johdosta rikosten selvittäminen ja rikostunnusmerkistön mukaisen teon toteennäyttäminen ovat vaikeutuneet.

Sisäministeriön ja Rajavartiolaitoksen näkökulmasta olisi tarpeellista, että nykyistä rikoslakia päivitettäisiin siten, että siinä huomioitaisiin laittoman maahantulon järjestämisen osalta myös rikollisen teon yritys. Laittoman maahantulon järjestämistä ovat esimerkiksi seuraavat toimenpiteet: matkaan lähettäminen, ohjaaminen, saattaminen, vastaanottaminen, kuljetuksen järjestäminen, kuljettaminen ja majoittaminen.

Direktiiviehdotus laajentaisi laittoman maahantulon järjestämisen rangaistavuuden alaa ja vastaisi tältä osin sisäministeriön edellä esittämää päivitystarvetta. Muutoksella kehitettäisiin rikostunnusmerkistöä, jotta se vastaisi digitalisaation mahdollistamiin tekotapoihin ja ottaisi huomioon laajemman kehityksen Euroopan unionissa. Nykyään laittoman maahantulon järjestäminen ei tapahdu enää fyysisesti saattaen, vaan edellä todetun mukaisesti ohjaamalla maahantulijoita etänä digitaalisten viestintävälineiden avulla. Siksi laittoman maahantulon järjestämisen rikostunnusmerkistön kehittämisessä ja säädösvalmistelussa tulisi huomioida tietoverkoissa, foorumeilla ja sosiaalisen median alustoilla tarjottavat palvelut, kuten etäjärjestäminen ja ihmisten neuvominen.

Direktiiviehdotuksen 14 artiklalla pyrittäisiin varmistamaan, että kansallisilla viranomaisilla, jotka havaitsevat, tutkivat, nostavat syytteitä ja tuomitsevat ehdotuksen mukaisista rikoksista olisi käytettävissään riittävä määrä pätevää henkilöstöä sekä riittävät taloudelliset ja tekniset resurssit. 15 artiklassa edellytettäisiin, että jäsenvaltiot tarjoavat toimivaltaisille viranomaisille ja niiden henkilöstölle erityiskoulutusta ja varmistavat, että tätä varten on olemassa riittävät resurssit. Näiden ehdotusten käytännön vaikutusta on sisäministeriön näkökulmasta vielä vaikea arvioida. Nykyisellään poliisin ja Rajavartiolaitoksen tutkintaresurssit, koulutus ja osaaminen ovat yleisesti hyvällä tasolla. Rikollisuuden kehittyminen edellyttää kuitenkin jatkuvaa tilanteen ja tekniikan kehittymisen seurantaa. Resurssivaikutuksia syntyy esitutkintaviranomaisille säännönmukaisesti käytettävien ohjelmistojen uusinnasta,

lisenssimaksuista ja osaamisen ylläpitämisestä. Nämä toimenpiteet ovat kuitenkin edellytys tehokkaille rikoksentorjuntatoimenpiteille.

Ehdotuksen 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulisi varmistaa tehokkaat ja oikeasuhteiset tutkintakeinot 3–5 artiklassa tarkoitettujen rikosten tutkimiseksi ja syyttämiseksi. Lisäksi artiklan mukaisesti tarpeen mukaan näiden tulisi sisältää sellaisia erityisiä tutkintakeinoja, joita on mahdollista käyttää myös järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden torjunnassa. Rikollisuuden kehittyessä esitutkintaviranomaisten näkökulmasta on tärkeää, että säännönmukaisesti arvioidaan myös käytössä olevia tutkintakeinoja ja havaittujen tarpeiden mukaisesti kehitetään tähän liittyen myös kansallista lainsäädäntöä.

Ehdotuksen vaikutukset

Sisäministeriön ja Rajavartiolaitoksen näkökulmasta kaikki yksityiskohtaiset vaikutukset eivät ole vielä arvioitavissa. Sisäministeriö ja Rajavartiolaitos korostavat kuitenkin, että 13-15 artiklojen vaatimuksilla on myös taloudellisia vaikutuksia esitutkintaviranomaisille, jotka tulevat huomioitaviksi myöhemmin direktiivin lopullisen sisällön varmistuttua.