Julia Höyhtyä
Asiantuntija
Oikeusministeriö
19.2.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle: Ehdotus ihmissalakuljetusdirektiiviksi (U 1/2024 vp)

Yleistä direktiiviehdotuksesta

Euroopan komissio antoi 28.11.2023 ehdotuksen (COM(2023) 755 final) direktiiviksi, jossa vahvistetaan vähimmäissäännöt laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä korvataan neuvoston direktiivi laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä 2002/90/EY ja neuvoston puitepäätös rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten 2002/946/YOS.

Komission 28.11.2023 antama direktiiviehdotus on osa toimenpidepakettia, jolla pyritään päivittämään ja vahvistamaan noin 20 vuotta vanhaa oikeudellista kehystä ja antamaan unionille tarkoituksenmukainen säännöstö ihmissalakuljetuksen torjumiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi.

Rikosoikeutta koskevien säännösten lisäksi ehdotuksessa on ihmissalakuljetuksen torjuntaan liittyviä yleisluonteisia velvoitteita, jotka koskevat muun muassa rikosten torjuntaa, tutkintaa, koulutusta, valistusta ja tilastointia.

Direktiiviehdotuksen nojalla rangaistavaksi tulisi säätää laittomassa maahantulossa avustaminen ja kolmansien maiden kansalaisten julkinen yllyttäminen maahantuloon minkä tahansa jäsenvaltion alueelle, kauttakulkuun sen kautta tai oleskelemiseen sen alueella vastoin asiaa koskevaa unionin tai jäsenvaltion lainsäädäntöä sekä näiden tekojen törkeät tekomuodot. Lisäksi rangaistavaksi tulisi säätää näiden rikosten osalta yllytys, avunanto ja yritys.

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on korvata direktiivin 2002/90/EY ja puitepäätöksen 2002/946/YOS säännökset. Direktiiviehdotuksessa määriteltäisiin aiempaa tarkemmin rangaistavaksi säädettävien tekojen soveltamisala sekä laajennettaisiin jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaa.

Suomen kannalta keskeiset kysymykset

Rikoslain (39/1889) säännökset täyttävät ainakin osittain ehdotuksen rangaistavaksi säätämistä koskevat velvoitteet.

Mikäli direktiiviehdotuksen mukainen muotoilu jää voimaan, on rikoslakia kuitenkin tarpeen mahdollisesti osittain täsmentää ja laajentaa direktiivin sisältöä vastaavaksi. Ehdotuksen mukainen ihmissalakuljetusta koskevien rikosten määrittely laajentaisi ainakin osittain rikoslain 17 luvun 8 ja 8 a §:ssä määriteltyjen laittoman maahantulon järjestämisen ja törkeän laittoman maahantulon järjestämisen tunnusmerkistöjä. Kun esimerkiksi törkeää laittoman maahantulon järjestämisestä koskeva rikoslain 17 luvun 8 a § ei sellaisenaan sisällä kaikkia direktiiviehdotuksessa esitettyjä kvalifiointiperusteita, kuten sitä, että teko johtaa kolmannen maan kansalaisen kuolemaan, yleiset henkeen ja terveyteen kohdistuvat säännökset voivat tästä huolimatta tulla sovellettavaksi. Tämä voi koskea niin laittoman maahantulon järjestämistä kuin teon törkeää muotoa sekä osin näiden rikosten yrittämistä. Lisäksi rikoslain osalta täydentäminen voi olla tarpeen muun muassa eräiden ehdotuksessa esitettyjen koventamisperusteiden osalta. Huomion arvoista on myös se, että rangaistusasteikot on ihmissalakuljetusta koskevien rikosten osalta määritelty direktiiviehdotuksessa korkeammaksi kuin kansallisessa sääntelyssä.

Direktiiviehdotuksen esitetyistä luonnollisille henkilöille määrättävistä rikosoikeudellisista tai hallinnollisista seuraamuksista esiin voidaan nostaa muun muassa sellaisten lupien peruuttaminen, joihin liittyvä toiminta on johtanut rikoksen tekemiseen, henkilön palauttaminen sen jälkeen, kun rangaistus on täytäntöön pantu jäsenvaltiossa tai rangaistuksen osittainen suorittaminen palautusmaassa, maahantulo- ja maassaoleskelukielto sekä julkisen rahoituksen saamisen kielto. Esimerkiksi maahantulokiellon määräämisestä käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevan päätöksen yhteydessä säädetään ulkomaalaislain 150 §:ssä. Tältä osin voidaan painottaa etenkin sisäministeriön maahanmuutto-osaston ja Maahanmuuttoviraston roolia.

Direktiiviehdotuksessa vahvistetaan seuraamukset, joita sovellettaisiin oikeushenkilöihin, joiden toiminnassa rikos on tehty. Oikeushenkilölle tulisi olla määrättävissä sakko, jonka enimmäismäärän vähimmäistaso vaihtelisi rikostyypeittäin kolmesta kuuteen prosenttiin rikoksen vakavuuden perusteella. Ottaen huomioon sakkojen varsin korkean prosentuaalisen määrän kokonaisliikevaihdosta sekä muun muassa toiminnan lopettamista ja valvontaan asettamista koskevat seuraamukset voidaan todeta, ettei kansallisessa lainsäädännössä ole säädelty ehdotuksessa tarkoitetulla tavalla osasta oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista.

Yleisesti ottaen voidaan todeta ehdotuksen mukaisista seuraamuksista luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, että ainakin osittain kansallinen lainsäädäntö tuntee ehdotuksessa esitettyjä seuraamuksia muun muassa hallinnollisina seuraamuksina. Hallinnollisia seuraamuksia ovat esimerkiksi lupien peruuttaminen ja toiminnan kieltäminen. Tältä osin voidaan tarkastella ehdotuksessa esitettyjä seuraamuksia kansallisella tasolla hallinnollisen prosessin kautta, jossa rikollisella toiminnalla voi olla merkitystä seuraamuksen perusteena. Rikoslain 10 luvussa säädetään puolestaan

menettämisseuraamuksista, kuten luvun 2 ja 3 §:n mukaisesta rikoksen tuottaman hyödyn menettämisestä ja 4 §:n mukaisesta rikoksentekovälineen menettämisestä. Sääntelyn täsmentämisen aihetta saattaa olla täytäntöönpanon yhteydessä, jos direktiiviehdotuksen mukainen muotoilu jää voimaan. Siihen, onko täsmentäminen tarpeen ja missä laajuudessa vaikuttaa neuvottelujen edetessä se, mikä kansallinen liikkumavara jäsenvaltioilla tulee olemaan seuraamusten määrittelyssä.

Rikoksentorjuntaa ja ennaltaehkäisevien toimien osalta ehdotus edellyttäisi jäsenvaltioita toteuttamaan ennalta ehkäiseviä toimia direktiiviehdotuksessa määriteltyjen rikosten tekemisen vähentämiseksi esimerkiksi tiedotus- ja valistuskampanjoilla ja koulutusohjelmilla. Direktiiviehdotuksella pyrittäisiin myös 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. Ehdotuksessa määritellään velvollisuus järjestää erityiskoulutusta ja varmistaa, että tätä varten on olemassa riittävät resurssit. Nämä ehdotukset eivät alustavan arvion mukaan vaikuta kansalliseen lainsäädäntöön, vaikkakin ne asettavat jäsenvaltioille ja niiden viranomaisille erinäisiä muita velvollisuuksia huolehtia esimerkiksi riittävistä rikoksentorjunnan toimista.

Viranomaisten työmäärää lisäävää vaikutusta voi olla sillä, että ihmissalakuljetusrikosten käsittelyn yhteydessä tulisi määrätä luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille muun muassa hallinnollisia seuraamuksia, jotka eivät välttämättä ainakaan kokonaisuudessaan ole Suomen lainsäädännön tuntemia. Uusien seuraamusten määräämisedellytysten selvittämisen, seuraamusharkinnan ja seuraamusten määräämisen lisäksi lisätyötä saattaisi aiheutua seuraamusten toteuttamisesta tai täytäntöönpanosta (esimerkiksi valvontaan asettamiseen ja liiketoiminnan lopettamiseen liittyvät toimenpiteet). Tarkemmat vaikutukset viranomaisten toimintaan ja sellaisista vaikutuksista seuraavat taloudelliset vaikutukset eivät ole kuitenkaan vielä arvioitavissa.

Käsittelytilanne ja valtioneuvoston kanta

Direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä (COPEN) 30.1.2024.

Valtioneuvosto tukee yleisesti toimia, jotka tähtäävät maahanmuuttajien salakuljetukseen puuttumiseen ja ennaltaehkäisyyn. Huomioon tulee neuvotteluvaiheessa ottaa ihmissalakuljetusta koskevan rikollisuuden kehitys, jotta määriteltävät toimet ovat tehokkaita.

Jatkoneuvotteluissa on kiinnitettävä huomiota muun muassa rangaistavaksi määriteltävien tekojen alaan ja siihen, miten ehdotetut säännökset vastaavat kansallista

sääntelyä. Arvioitavaksi tulee myös direktiiviehdotuksen mukainen korkea rangaistusasteikko, joka poikkeaa rikoslain vastaavia rikoksia koskevista asteikoista huomattavasti. Huomiota tulisi kiinnittää lisäksi siihen, miten laaja liikkumisvara jäsenvaltioilla on ehdotettujen luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden lisäseuraamusten määrittelyn osalta ottaen huomioon, että sellaisenaan kansallinen lainsäädäntö ei tunne ainakaan kaikkia esitettyjä seuraamuksia. Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulisi yleisesti ottaen painottaa sitä EU-tason rikoslainsäädännön valmistelun lähtökohtaa, jonka mukaan kansallisten oikeusjärjestelmien perusratkaisuja ja erityisesti seuraamusjärjestelmän sisäistä johdonmukaisuutta on kunnioitettava.

Direktiiviehdotusta neuvoteltaessa olisi syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten järjestelmä muodostaa selkeän kokonaisuuden, jossa hallinnollisten seuraamusten ja toimenpiteiden sekä rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyttä vältetään ja kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumisesta pidetään huolta.