Julia Höyhtyä
Asiantuntija
Oikeusministeriö
20.2.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle: 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. Törkeinä rikoksina tulisi säätää rangaistavaksi teot, jotka on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa tai joilla on aiheutettu vakavaa haittaa sekä, kun rikoksen kohteena olleet kolmansien maiden kansalaiset ovat olleet erityisen haavoittuvassa asemassa tai rikos on aiheuttanut rikoksen kohteena olleiden kolmansien maiden kansalaisten kuoleman. Lisäksi rangaistavaksi tulisi säätää näiden rikosten 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.

Ehdotuksen mukainen ihmissalakuljetusta koskevien rikosten määrittely (3 ja 4 artiklat) edellyttäisi, että laajennetaan osittain rikoslain 17 luvun 8 ja 8 a §:ssä määriteltyjen laittoman maahantulon järjestämisen ja törkeän laittoman maahantulon järjestämisen tunnusmerkistöjä. Kun 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. Mikäli direktiiviehdotuksen mukainen muotoilu jää voimaan, on sääntelyä kuitenkin tarpeen mahdollisesti osittain täsmentää ja laajentaa muilta osin direktiivin sisältöä paremmin vastaavaksi. Tämä voi koskea niin laittoman maahantulon järjestämistä kuin teon törkeää muotoa sekä osin näiden rikosten yrittämistä. Tällä hetkellä törkeää laittoman maahantulon järjestämistä koskevassa rikoslain 17 luvun 8 a §:ssä ei ole muun muassa säädetty kvalifiointiperusteeksi erityistä haavoittuvuutta ja yrittämistä ei ole kaikilta osin säädetty rangaistavaksi 17 luvun 8 ja 8 a §:ssä.

Artiklan 3 kohdan 2 mukaan kolmansien maiden kansalaisten julkinen yllyttäminen maahantuloon minkä tahansa jäsenvaltion alueelle, kauttakulkuun sen kautta tai oleskelemiseen sen alueella vastoin asiaa koskevaa unionin tai jäsenvaltion lainsäädäntöä tulisi säätää rikoksena rangaistavaksi. Rikoslain 17 luvun 1 §:ssä säädetään julkisesta kehottamisesta rikokseen. Direktiiviehdotuksen näkökulmasta kyseeseen voisi tulla esimerkiksi julkinen kehottaminen valtionrajarikokseen (RL 17:7). Tämä kansallinen säännös kattaa ainakin osittain direktiiviehdotuksen mukaisen kolmansien maiden kansalaisten julkista yllyttämistä koskevan sääntelyvelvoitteen.

Ehdotuksen mukaisista koventamisperusteista (9 artikla) voidaan nostaa esiin ainakin peruste siitä, että rikokseen liittyy laittoman työn kohteena olevien kolmannen maan kansalaisten osallistuminen (direktiivin 2009/52/EU mukaisesti) ja siitä, että rikos on johtanut rikoksen kohteeksi joutuneen kolmannen maan kansalaisen hyväksikäyttöön sekä peruste siitä, että rikoksen kohteena olevilta kolmannen maan kansalaisilta on viety henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjat. Voidaan arvioida, että tällaisia koventamisperusteita ei sisälly rikoslakiin sellaisenaan.

Ehdotuksen mukaiset vanhentumisajat (11 artikla) eivät kokonaisuudessaan vastaa rikoslaissa kansallisesti määriteltyjä vanhentumisaikoja. Kun esimerkiksi nykyisen laittoman maahantulon järjestämistä koskevan rikoksen (RL 17:8) enimmäisrangaistus on kaksi vuotta ja syyteoikeuden vanhentuminen on viisi vuotta, ei syyteoikeuden

vanhentuminen sellaisenaan vastaa direktiiviehdotuksessa esitettyä seitsemän vuoden vanhentumisaikaa. RL 17:8 a §:n mukaisen törkeän tekomuodon enimmäisrangaistus taas merkitsee 10 vuoden vanhentumisaikaa. Toisaalta on otettava huomioon joustovaraa takaava ehdotuksen mukainen poikkeus, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat vahvistaa vanhentumisajaksi lyhyemmän ajan, edellyttäen että vanhentumisaika voidaan keskeyttää tiettyjen toimien vuoksi. Rikoslain 8 luvun 4 §:n mukaan syyteoikeuden vanhentumisaikaa voidaan hakemuksesta jatkaa kerran yhdellä vuodella, jos rikoksen esitutkinta vaatii erityisiä, aikaa vieviä tutkintatoimenpiteitä, joiden vuoksi tutkinta olisi vanhentumisajan päättyessä selvästi keskeneräinen, rikos on tullut esitutkintaan poikkeuksellisen myöhään tai rikoksesta vastaajaksi haastettava pakoilee eikä hänelle sen vuoksi todennäköisesti saataisi annetuksi haastetta tiedoksi ennen vanhentumisajan päättymistä ja erittäin tärkeä yleinen etu vaatii vanhentumisajan jatkamista.

Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että rangaistusasteikot ovat ihmissalakuljetusta koskevien rikosten osalta määritelty direktiiviehdotuksessa osittain huomattavasti korkeammaksi kuin kansallisessa sääntelyssä. Ehdotuksen 6 artiklan mukaan 3 artiklassa mainittujen laittoman maahanmuuton avustamista ja julkista kehottamista koskevien rikosten enimmäisrangaistuksen tulisi olla vähintään 3 vuotta vankeutta ja törkeää rikosta koskevan 4 artiklan mukaisten rikosten a) (rikos on tehty rikollisjärjestön puitteissa) ja d) (salakuljetetut maahanmuuttajat ovat erityisen haavoittuvia) enimmäisrangaistuksen tulisi olla vankeutta kymmenen vuotta. Ehdotuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan törkeää rikosta koskevan 4 artiklan alakohdan e) (teko aiheuttaa yhden tai useamman kolmannen maan kansalaisen kuoleman) osalta enimmäisrangaistuksen tulisi olla vähintään 15 vuotta.

Direktiiviehdotuksessa vahvistetaan myös luonnollisille henkilöille määrättävät rikosoikeudelliset tai hallinnolliset seuraamukset sekä 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. 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 ehdotukset eivät alustavan arvion mukaan vaikuta kansalliseen lainsäädäntöön. Kun direktiiviehdotus laajentaisi ainakin osittain rikoslain 17 luvun 8 ja 8 a §:ssä määriteltyjen laittoman maahantulon järjestämisen ja törkeän laittoman maahantulon järjestämisen tunnusmerkistöjä, voi tämä vaikuttaa ainakin jossain määrin rikosprosessissa käsiteltävien asioiden lukumäärään. Tarkemmat vaikutukset viranomaisten toimintaan ja sellaisista vaikutuksista seuraavat taloudelliset vaikutukset eivät ole 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.