OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Asiantuntija Julia Höyhtyä

Lisäselvitys

4.3.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lisäselvitys: Direktiiviehdotus vähimmäissäännöistä ihmissalakuljetuksen torjumiseksi

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Lausunnossa vastataan 29.2.2024 esitettyihin oikeusministeriölle osoitettuihin kysymyksiin, joihin ei ehditty kuulemisessa vastata kokonaisuudessaan sekä viitataan eräisiin asiantuntijalausunnoissa esitettyihin näkemyksiin. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

1. Yleistä ehdotuksesta

Oikeusministeriö tuo aluksi esiin tiettyjä direktiiviehdotusta koskevia yleisiä näkemyksiä, jotka liittyvät muun muassa kuulemisessa keskusteltuun ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan ilmiöihin. Myös osassa asiantuntijalausunnoista on otettu kantaa ihmiskauppaan ihmissalakuljetuksen rinnalla. On otettava huomioon, että ihmiskauppa ja ihmissalakuljetus voivat ilmiöinä liittyä käytännössä toisiinsa. Rikoslain näkökulmasta kyse on kuitenkin erillisistä tunnusmerkistöistä. Ihmiskaupasta säädetään rikoslain 25 luvussa, eikä nyt käsiteltävässä direktiiviehdotuksessa ole ehdotettu muutoksia, joilla olisi vaikutusta ihmiskaupan tunnusmerkistöön rikoslaissa (RL 25:3 ja RL 25:3a). Sen sijaan ehdotetut muutokset vaikuttaisivat ensisijaisesti ainakin rikoslain 17 luvun 8 ja 8 a §:n, jotka koskevat laittoman maahantulon järjestämistä sekä rikoksen törkeää tekomuotoa.

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on uudistaa oikeudellista sääntelykehikkoa ihmissalakuljetuksen torjumiseksi ja korvata neuvoston direktiivi 2002/90/EY ja neuvoston puitepäätös 2002/946/YOS.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Ehdotuksessa katsotaan, että aiempi avustamispaketin hyväksyminen selkiytti muuttajien salakuljetukseen liittyvän rikoksen ja ihmiskaupparikoksen välistä eroa ja mahdollisti muuttajien salakuljetukseen liittyvän rikoksen määritelmien lähentämisen, kun kaikki jäsenvaltiot ottivat käyttöön seuraamuksia laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisesta. Ehdotuksessa katsotaan, että paketilla ei ole kuitenkaan onnistuttu luomaan selkeyttä ja oikeusvarmuutta sen suhteen, miten laittomassa muuttoliikkeessä avustaminen ja humanitaarinen apu erotetaan toisistaan, koska rikos on määritelty laajasti eikä siihen liity poikkeuksia. Ehdotuksella selvennetään sitä, mitkä teot olisi säädettävä rangaistaviksi.

Ehdotuksessa tuodaan esiin, että noin puolet muuttajien salakuljetusverkostoista osallistuu myös muihin rikoksiin, kuten ihmiskauppaan ja laittomaan huumausainekauppaan sekä ampuma-aseiden salakuljetukseen. Samalla ne helpottavat luvatonta liikkumista EU:ssa. Ehdotuksessa katsotaan, että jotta lähestymistapa muuttoliikkeeseen olisi kokonaisvaltainen ja kestävä, edellytetään vankkoja ja tehokkaita toimia, joilla täydennetään molempia osapuolia hyödyttäviä kumppanuuksia lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, pyritään ratkomaan muuttoliikkeen ja erityisesti laittoman muuttoliikkeen perimmäisiä syitä ja torjutaan samalla järjestäytynyttä rikollisuutta, kuten muuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa.

2. Huomioita asiantuntijalausunnoista

Oikeusministeriön käytössä on ollut lakivaliokunnalle osoitetut U-kirjelmää (1/2024 vp), jäljempänä ”U-kirjelmä”, koskevat lausunnot seuraavilta tahoilta: Itä-Uudenmaan käräjäoikeus, Maahanmuuttovirasto, sisäministeriö (samalla myös Rajavartiolaitoksen lausunto), Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Pakolaisneuvonta, Suomen Asianajajaliitto, Helsingin poliisilaitos, Rikosuhripäivystys, Ihmisoikeusliitto sekä professori Kimmo Nuotio.

Lausunnoista ilmenee, että direktiiviehdotusta ja sen tavoitteita kannatetaan varsin pitkälti, vaikka joitakin kriittisiä huomioita on esitetty. Lakivaliokunnan kuulemista 23.2.2024 varten toimitettujen asiantuntijalausuntojen osalta (Itä-Uudenmaan käräjäoikeus, Maahanmuuttovirasto, sisäministeriö/Rajavartiolaitos, Pakolaisneuvonta, Suomen Asianajajaliitto, syyttäjälaitos sekä professori Kimmo Nuotio) lausunnot painottuivat varsin pitkälti direktiiviehdotuksen kannalta relevanttiin arvioon muun muassa laittoman maahantulon järjestämisen osalta ja yleisemmin rikoslakiin liittyen sekä eräisiin ihmissalakuljetusta koskeviin käytännön huomioihin, kuten ilmiön torjuntaan ja pakkokeinojen käyttöön.

Myös lakivaliokunnan kuulemista 29.2.2024 varten toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa (Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Helsingin poliisilaitos, Rikosuhripäivystys, Ihmisoikeusliitto) on esitetty tärkeitä näkökulmia. Näistä erityisen relevantteja ovat tämän direktiiviehdotuksen kannalta sellaiset huomiot, jotka liittyvät rangaistavaksi säädettävän toiminnan alaan sekä esimerkiksi humanitäärisen avun määrittelyyn. Muun muassa Pakolaisneuvonta, Rikosuhripäivystys ja Ihmisoikeusliitto nostivat esiin kysymyksen siitä, miten määritellään humanitaarinen apu ja muu kriminalisoinnin ulkopuolelle rajattava toiminta. Myös näissä lausunnoissa esitettiin erilaisia käytännön työhön liittyviä näkökulmia, joissa korostuu se, että ihmiskauppa ja ihmissalakuljetus voivat ilmiöinä liittyä toisinaan toisiinsa. Esimerkiksi Rikosuhripäivystys nosti lausunnossaan esiin, että suurin osa ihmiskaupan erityistukipalvelun asiakkaista on tullut Suomeen oleskeluluvalla tai viisumilla ja taustalla on tällöin harvoin järjestäytynyttä kansainvälistä rikollisuutta. Lausunnossa todettiin, että ihmissalakuljetus voi johtaa ihmiskauppaan esimerkiksi niin, että uhrin maahan salakuljettanut taho pakottaa hänet maksamaan salakuljetuksesta esimerkiksi palkattomalla työllä, seksuaalipalveluilla tai tekijän puolesta tehtävällä rikollisella toiminnalla.

Niiden lausuntojen osalta, joissa käsitellään sekä ihmiskauppaa että ihmissalakuljetusta laajemmin tulisi huomioida se, että nyt käsiteltävän direktiiviehdotuksen tarkoituksena ei ole puuttua ihmiskaupan uhrien asemaan tai rikoslain ihmiskauppaa koskevaan sääntelyyn huolimatta siitä, että ilmiöt voivat toisinaan liittyä toisiinsa. Oikeusministeriö katsoo, että arvioinnissa ja neuvotteluissa olisi hyvä painottaa etenkin U-kirjelmässä esiin nostettuja näkökulmia sekä yleisesti sellaisia huomioita, jotka ovat selvästi liitännäisiä laittoman maahantulon järjestämiseen ja näin ollen sen torjuntaan.

U-kirjelmässä on painotettu nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kannalta relevantteja näkökulmia, kuten sen vaikutuksia rikoslakiin sekä sellaiseen viranomaisten toimintaan, jolla pyritään ehkäisemään ihmissalakuljetusta ja tutkimaan tähän liittyviä rikoksia. Myös muun muassa direktiivissä esitettyjen rikosten määritelmien sekä laajemmin erilaisten lausunnoissakin esiin nostettujen rikoslakiin vaikuttavien käsitteiden, kuten humanitäärisen avun, haavoittuvuuden, välineellistämisen sekä toisaalta rangaistusasteikkoja ja seuraamusjärjestelmää koskevien arviointien merkitys on tärkeä. Näitä näkökulmia on painotettu myös U-kirjelmässä.

3. Kysymykset oikeusministeriölle

3.1. Lieventämisperusteet

Lakivaliokunta nosti esiin Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin asiantuntijalausunnossa mainitun lieventämisperustetta koskevan ehdotuksen, jonka mukaan, mitä tulee ihmiskauppaa ja salakuljetusta koskeviin lieventämisperusteisiin, oikeusavussa pidettäisiin kannatettavana ehdottaa komissiolle, että yllä mainittu tekijään tai hänen omiin perheenjäseniinsä kohdistettu uhka voitaisiin huomioida rangaistuksen mittaamisessa. Vieläkin kannatettavampaa olisi oikeusavun näkemyksen mukaan ehdottaa lieventämisperustetta, jossa huomioitaisiin salakuljetettavien alaikäisyys ja matkan aikainen lapsen hyvä huolenpito ja kohtelu. Lausunnossa todettiin, että jokaisella aikuisella on velvollisuus suojella alaikäistä lasta, josta on tilapäisestikin vastuussa ja, että tällaisen hädänalaisen lapsen auttaminen ja turvaan tuominen tulisi olla syy, joka vaikuttaa rangaistusta alentavasti. Lausunnossa on viitattu ihmiskauppaa ja salakuljetusta koskeviin lieventämisperusteisiin. Tältä osin viitataan tässä selvityksessä jo aiemmin tässä esitettyihin huomioihin siitä, että ehdotus koskee vähimmäissääntöjen määrittelemistä laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi. Näin ollen 10 artiklassa esitetyt lieventämisperusteet liittyvät näitä rikoksia (3, 4 ja 5 artiklat) koskeviin säännöksiin.

Rikoslain 6 luvun 4 § sisältää nykyisellään rangaistuksen määräämistä koskevan yleisen periaatteen, jonka mukaan rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttimiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Tuomioistuin voi soveltaa tätä rangaistuksen määräämisen yleisperiaatetta sellaisissakin tapauksissa, joissa tilannetta ei ole nimenomaisesti huomioitu 6 luvun 6 §:n lieventämisperusteissa.

Direktiiviehdotuksen 9 artiklassa määrättäisiin koventamisperusteista ja 10 artiklassa lieventämisperusteista. Ehdotuksen mukaan lieventämisperusteina voitaisiin pitää sitä, että rikoksentekijä toimittaa toimivaltaisille viranomaisille tietoja, joita ne eivät muutoin olisi voineet saada, mikä auttaa niitä a) tunnistamaan tai tuomaan oikeuden eteen muita rikoksentekijöitä tai b) löytämään todisteita. Tämä vastaa ainakin varsin pitkälti kansallisesti rikoslaissa määriteltyjä lieventämisperusteita. Mainittu rikoslain 6 luvun mukainen suhteellisuusperiaate sekä nimenomaiset yleiset lieventämisperusteet voivat tulla sovellettavaksi tämän tyyppisissä tapauksissa.

Rikoslaissa määritellyt lieventämisperusteet ja koventamisperusteet (RL 6:5) koskevat lähtökohtaisesti kaikkia rikoksia, jolloin tulisi pyrkiä pitämään minimissä muutokset, jotka koskisivat erityisiä yksittäistapauksia. Muun muassa 4 artiklan (törkeä rikos), 9 artiklan (koventamisperusteet) ja 10 artiklan (lieventämisperusteet) osalta oikeusministeriö viittaa U-kirjelmässä esitettyyn

valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan EU-tason rikoslainsäädännön valmistelussa on kunnioitettava kansallisten oikeusjärjestelmien perusratkaisuja ja erityisesti seuraamusjärjestelmän sisäistä johdonmukaisuutta. Tältä osin viitataan U-kirjelmän lisäksi professori Kimmo Nuotion lausuntoon, jossa on katsottu, että tulisi välttää sellaisia uudistuksia, jotka pakottavat muotoilemaan uudestaan kaikille tai monille rikoksille yhteisiä seuraamuksen määräämistä koskevia normeja.

3.2. Humanitäärinen apu

Lakivaliokunnan kuulemisessa nostettiin esiin kysymys siitä, miten varmistetaan, että lakisääteistä humanitaarista apua ei kriminalisoida direktiivin seurauksena**.** Ehdotuksen perustelujen johdanto-osassa (s. 6) on todettu, että direktiiviehdotus on yhdenmukainen laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelyä ja ehkäisemistä koskevien EU:n sääntöjen täytäntöönpanosta vuonna 2020 annettujen komission ohjeiden kanssa. Ohjeissa todetaan, että lakisääteistä humanitaarista apua (esimerkiksi etsintä- ja pelastusoperaatioiden yhteydessä) ei voi eikä saa kriminalisoida, että kaikkien sellaisten valtiosta riippumattomien toimijoiden toimien kriminalisointi, jotka toteuttavat etsintä- ja pelastusoperaatioita merellä asiaa koskevaa lainsäädäntökehystä noudattaen, rikkoo kansainvälistä oikeutta, minkä vuoksi sitä ei sallita EU:n lainsäädännössä ja että tarvittaessa olisi arvioitava tapauskohtaisesti, kuuluuko teko humanitaarisen avun käsitteen piiriin (käsitettä ei voida tulkita siten, että lakisääteinen teko voitaisiin kriminalisoida) ottaen huomioon kaikki merkitykselliset olosuhteet. Lisäksi direktiiviehdotuksen resitaalien kohdassa 7 selvennetään, että on aiheellista säätää rikosoikeudellisesta vastuusta tilanteessa, jossa asiaan liittyy yhteys taloudelliseen tai aineelliseen etuun tai kun muuttajille aiheutuu erittäin todennäköisesti vakavaa haittaa. Nämä tunnusmerkit eivät yleensä täyty, kun kyseessä on perheenjäsenten keskinäinen apu, humanitaarisen avun antaminen tai ihmisten perustarpeiden tukeminen. Resitaalien mukaan kolmansien maiden kansalaisia ei tulisi asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen tällaisten rikosten kohteeksi joutumisesta. Direktiivin tarkoituksena ei ole myöskään säätää rangaistavaksi perheenjäsenille annettavaa apua eikä toisaalta kolmansien maiden kansalaisille oikeudellisten velvoitteiden mukaisesti annettavaa humanitaarista apua eikä heidän perustarpeidensa tukemista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että laittoman maahantulon järjestämistä koskevassa rikoslain 17 luvun 8 §:n 2 momentissa on erikseen mainittu, että laittoman maahantulon järjestämisenä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomioon ottaen tekijän humanitaariset tai läheisiin perhesuhteisiin liittyvät vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä.

3.3. Uhrien hyväksikäyttö, haavoittuva asema ja ihmiskaupan uhrien asema

Lisäksi esiin nostettiin kysymyksiä uhrien hyväksikäytöstä, haavoittuvasta asemasta, välineellistämisestä sekä ihmiskaupan uhrien asemasta. Direktiiviehdotuksen törkeää rikosta koskevan 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 3 artiklassa tarkoitettu toiminta säädetään rangaistavaksi törkeänä rikoksena muun muassa silloin, jos d) rikoksen kohteena olleet kolmansien maiden kansalaiset ovat olleet erityisen haavoittuvassa asemassa, kuten ilman huoltajaa olevat alaikäiset. Haavoittuvuuteen viitataan ehdotuksessa näin ollen varsin yleisluontoisesti. Ehdotuksessa ei ole nostettu esiin tarkoitusta puuttua ihmiskaupan uhrien asemaan.

Lisäksi artiklassa 9 on mainittu koventamisperusteena se, että d) rikokseen on liittynyt rikoksen kohteena olleen kolmannen maan kansalaisen hyväksikäyttö tai välineellistäminen tai rikos on johtanut niihin. Myöskään näitä käsitteitä ei ole avattu ehdotuksessa tarkemmin. Ehdotuksessa ei ole tältä osin viitattu esimerkiksi ihmiskauppaan.

3.4. Rikoslain tunnusmerkistö ja rangaistusasteikko

Oikeusministeriölle esitettiin kysymys siitä, miten nykyinen rikoslain laittoman maahantulon järjestämistä koskeva tunnusmerkistö vastaa direktiiviehdotuksen mukaista rikoksen määrittelyä. Ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kolmannen maan kansalaisen tarkoituksellinen avustaminen maahantulossa minkä tahansa jäsenvaltion alueelle, kulkemisessa sen kautta tai oleskelemisessa sen alueella vastoin asiaa koskevaa unionin lainsäädäntöä tai kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, kauttakulkua ja oleskelua koskevaa asianomaisen jäsenvaltion lainsäädäntöä säädetään rikoksena rangaistavaksi, jos a) toiminnan toteuttava henkilö pyytää, vastaanottaa tai hyväksyy suoraan tai välillisesti taloudellista tai aineellista etua tai lupauksen siitä tai toteuttaa toiminnan tällaisen edun saamiseksi; tai b) on erittäin todennäköistä, että jollekulle henkilölle aiheutuu vakavaa haittaa. Rikoslain laittoman maahantulon järjestämisen tunnusmerkistöön ei kuulu nimenomaista edellytystä taloudellisesta edusta tai vakavasta haitasta.

Lisäksi ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten julkinen yllyttäminen maahantuloon minkä tahansa jäsenvaltion alueelle, kauttakulkuun sen kautta tai oleskelemiseen sen alueella vastoin asiaa koskevaa unionin lainsäädäntöä tai kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, kauttakulkua ja oleskelua koskevaa asianomaisen jäsenvaltion lainsäädäntöä säädetään rikoksena rangaistavaksi. Rikoslain 17 luvun 1 §:ssä säädetään julkisesta kehottamisesta rikokseen. 1 §:n 1 momentin mukaan, joka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee rikoksen tekemiseen siten, että

kehotus tai houkuttelu 1) aiheuttaa vaaran, että sellainen rikos tai sen rangaistava yritys tehdään, tai 2) muuten selvästi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta, on tuomittava julkisesta kehottamisesta rikokseen sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Direktiiviehdotuksen näkökulmasta kyseeseen voisi tulla esimerkiksi julkinen kehottaminen valtionrajarikokseen (RL 17:7). On otettava huomioon, että ehdotuksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että 3 artiklassa tarkoitettu toiminta säädetään rangaistavaksi törkeänä rikoksena artiklassa tarkemmin määritellyissä tilanteissa. Ehdotuksen 4 artiklan kohtiin sisältyy muun muassa eri tasoisia syyksiluettavuuden vaatimuksia. Suomessa on säädetty rangaistavaksi törkeän laittoman maahantulon järjestäminen (RL 17:8 a). Julkinen kehottaminen rikokseen ei puolestaan ole törkeänä rangaistavaa.

Oikeusministeriölle esitettiin kysymys myös siitä, miten esitetyt varsin korkeat rangaistusasteikot vastaavat rikoslaissa vastaavissa rikoksissa määriteltyjä rangaistusasteikkoja. 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. U-kirjelmässä on tuotu esiin, että rikoslain nykyiset kysymykseen tulevat rangaistusasteikot ovat suureksi osaksi ehdotettua direktiiviä huomattavasti alhaisempia. Enimmäisrangaistus esimerkiksi laittoman maahantulon järjestämisestä on kaksi vuotta, törkeän laittoman maahantulon järjestämisestä kuusi vuotta ja julkisesta kehottamisesta rikokseen kaksi vuotta. Valtioneuvosto kiinnitti kannassaan huomiota esitettyjen vankeusrangaistusten korkeaan tasoon. Ottaen huomioon esitetyn rangaistusasteikon huomattavan eron verrattuna kansalliseen rikoslakiin, tältäkin osin voidaan viitata kantaosiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että EU-tason rikoslainsäädännön valmistelussa on kunnioitettava kansallisten oikeusjärjestelmien perusratkaisuja ja erityisesti seuraamusjärjestelmän sisäistä johdonmukaisuutta.

Rangaistusasteikkojen osalta voidaan viitata myös muun muassa professori Kimmo Nuotion lausuntoon sekä Suomen Asianajajaliiton lausuntoon, jonka mukaan, koska rangaistuksen mittaamisen peruslähtökohta on, että seuraamuksen on oltava oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen moitittavuuteen, johtaisi ehdotuksen mukaisten seuraamusten implementointi rikoslain sisäisiin epäjohdonmukaisuuksiin.