

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 28.11.2023 antama ehdotus 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 sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8.2.2024

Oikeusministeri Leena Meri

Lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI
VÄHIMMÄISSÄÄNNÖISTÄ LAITTOSSA 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**

1 Tausta

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 (jatkossa ihmissalakuljetusdirektiivi).

Direktiiviehdotuksen mukaan ihmissalakuljetus on rikollista toimintaa, jossa halveksitaan ihmiselämää ja riistetään ihmisarvo voiton tavoittelemiseksi, rikotaan ihmisten perusoikeuksia sekä heikennetään EU:n muuttoliikkeen hallinnan tavoitteita. Maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunta ja ehkäiseminen ovat yksi Euroopan unionin ensisijaisista tavoitteista.

Komission mukaan maahanmuuttajien salakuljetusta EU:iin ja EU:n sisällä ruokkii kasvava kysyntä, joka on seurausta erinäisistä kriiseistä, kuten taloudellisista taantumista, ilmastomuutoksen aiheuttamista ympäristöhätätilanteista sekä konflikteista ja väestöpaineista monissa kolmansissa maissa. Maahanmuuttajien salakuljetus lisää laittomasti EU:iin saapuvien henkilöiden määrää: vuonna 2022 EU:n ulkorajoilla havaittiin noin 331 000 laitonta maahantuloa, mikä on korkein määrä sitten vuoden 2016 ja 66 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Vuonna 2023 syyskuun loppuun mennessä EU:n ulkorajoilla havaittiin noin 281 000 laitonta rajanylitystä, mikä merkitsee 18 prosentin kasvua vuoden 2022 vastaavaan ajanjaksoon verrattuna. Lisäksi salakuljetustoiminta on lisääntynyt, mitä kuvastaa uusi ennätys: Euroopan raja- ja merivartiovirastolle (Frontex) ilmoitettiin vuonna 2022 yli 15 000 maahanmuuttajien salakuljettajaa. Komissio arvioi Eurooppaan suuntautuvien muuttovirtojen ja niihin liittyvän salakuljetusrikollisuuden mahdollisesti kasvavan, kun otetaan huomioon laittomasti maahan saapuvien henkilöiden määrän lisääntyminen ja useissa lähtö- ja kauttakulkumaissa vallitsevat kriisit.

Euroopan unionin lainvalvontaviranomaisten yhteistyöviraston (Europol) mukaan yli 90 prosenttia EU:iin luvattomasti saapuvista maahanmuuttajista käyttää salakuljettajia, jotka ovat useimmiten järjestäytyneitä rikollisryhmiä. Nämä salakuljetusverkostot osallistuvat myös muihin rikoksiin, kuten ihmiskauppaan ja huumausaineiden ja ampuma-aseiden salakuljetukseen. Lisäksi salakuljetusverkostot saavat rikollisesta toiminnastaan huomattavia voittoja, jotka ovat maailmanlaajuisesti komission tarjoaman arvion mukaan 4,7–6 miljardia euroa vuodessa. Komissio katsoo, että laittoman maahanmuuton vähentämisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että salakuljettajien toimintaan puututaan voimakkaasti ja päättäväisesti. UNODC:n (United Nations Office on Drugs and Crime) arvion mukaan maahanmuuttajia

salakuljettaneiden toiminta erityisesti merellä on johtanut vuodesta 2014 alkaen yli 28 000 henkilön kuolemaan.

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. Nyt käsiteltävän – erityisesti nykyisen sääntelyn päivittämiseen ja modernisointiin keskittyvän – direktiiviehdotuksen lisäksi toimenpidepakettiin kuuluu ehdotus asetukseksi (COM (2023) 754 final), joka keskittyy vahvistamaan Europolin toimivaltuuksia maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnassa ja tehokkaassa ehkäisyssä, paljastamisessa ja tutkintojen tehostamisessa sekä toisaalta vahvistamaan vuonna 2016 perustetun Euroopan ihmissalakuljetuksen vastaisen keskuksen roolia. Direktiiviehdotuksen ja asetusehdotuksen lisäksi toimenpidepakettiin katsotaan kuuluvaksi komission marraskuun lopussa järjestämä konferenssi, jonka yhteydessä luotiin maailmanlaajuinen liittouma ihmissalakuljetuksen torjumiseksi. Konferenssin ja liittouman avulla komissio pyrkii vahvaan poliittiseen yhteistyöhön kansainvälisten kumppaneiden kanssa ja kehottaa tekemään yhteisiä sitoumuksia ja toimia ihmissalakuljetuksen torjumiseksi maailmanlaajuisesti. Näillä kolmella aloitteella täydennetään nykyisiä instrumentteja ja pannaan täytäntöön EU:n uudistettua ihmissalakuljetuksen vastaista toimintasuunnitelmaa (2021–2025). Direktiiviehdotuksen taustalla on etenkin se, että EU:n nykyinen oikeudellinen ja toiminnallinen kehys maahanmuuttajien salakuljetuksen osalta on uudistettava, jotta tähän jatkuvasti kehittyvään rikollisuuden muotoon voidaan reagoida tehokkaasti. Toimenpidepaketilla pyritään nykyaikaistamaan oikeudellista kehystä maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi ja varmistamaan, että EU:ssa on käytössä tarvittavat oikeudelliset ja toiminnalliset välineet vastata ihmissalakuljettamisesta seuraaviin haasteisiin.

2 Ehdotuksen tavoite

Direktiiviehdotuksen yleisenä tavoitteena on luoda nykyaikainen EU:n rikosoikeudellinen sääntelykehikko päivittämällä nykyistä oikeudellista kehystä. Tätä kautta pyritään puuttumaan ihmissalakuljetukseen liittyviin jatkuvasti muuttuviin haasteisiin, joihin liittyen ehdotuksessa on nostettu esiin esimerkiksi ihmissalakuljetukseen liittyvässä toiminnassa hyödynnettävät digitaaliset välineet. Tavoitteena on saada EU:n käyttöön nykyaikainen rikosoikeudellinen väline, jossa määritellään selkeästi laittomassa maahantulossa EU:n alueelle, kauttakulussa sen kautta ja EU:ssa oleskelussa avustamiseen liittyvä rikos ja määrätään siitä tehokkaat seuraamukset, yhdenmukaistetaan rangaistuksia huomioiden rikosten vakavuus, parannetaan lainkäyttövaltaa, vahvistetaan jäsenvaltioiden resursseja sekä parannetaan tiedonkeruun ja raportoinnin edellytyksiä. Tähän tavoitteeseen pyritään seuraavasti eritellyillä tavoitteilla:

- 1) Maahanmuuttajien salakuljetuksesta vastuussa olevien järjestäytyneiden rikollisverkostojen tehokas tutkinta ja syytteeseen asettaminen sekä seuraamusten määräämisen varmistaminen.

Nykyisen avustamispaketin vuoden 2017 REFIT-arviointi ja sen täytäntöönpanon seuranta osoittivat sääntelyn haasteet, jotka liittyvät laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamista koskevan rikoksen laajaan määrittelyyn. Tässä yhteydessä huomautettiin, että paketilla ei ole 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. Ehdotuksen tarkoituksena on selvittää sitä, mitkä teot olisi säädettävä rangaistaviksi. Ehdotuksessa selvennetään myös, että direktiivin tarkoituksena ei ole leimata kolmansien maiden kansalaisia rikollisiksi salakuljetetuksi tulemisen vuoksi eikä säätää rangaistavaksi perheenjäsenille annettavaa apua

eikä kolmansien maiden kansalaisille oikeudellisten velvoitteiden mukaisesti annettavaa humanitaarista apua tai tukea heidän perustarpeidensa kattamiseksi. Jäsenvaltioiden välisen oikeudellisen yhteistyön parantamiseksi direktiiviehdotuksessa esitetään, että ihmissalakuljetusta koskeva rikos voi tapahtua minkä tahansa jäsenvaltion alueella.

- 2) Yhdenmukaisemmat rangaistukset siten, että huomioidaan rikosten vakavuus.

Maahanmuuttajien salakuljetukseen osallistuvat rikollisverkostot ovat turvautuneet yhä useammin maahanmuuttajiin ja lainvalvontaviranomaisiin kohdistuvaan väkivaltaan vaarantaen ihmishenkiä. Ehdotuksessa otetaan käyttöön törkeän rikoksen määritelmä, johon liittyy vastaavasti ankarampi rikosoikeudellinen seuraamus.

- 3) Lainkäyttövallan ulottuvuuden laajentaminen.

Henkilöt, jotka järjestävät maahanmuuttajien salakuljetusta asuvat usein EU:n ulkopuolella, joten he ovat jäsenvaltioiden lainkäyttövallan ulkopuolella. Ehdotetulla direktiivillä laajennetaan mahdollisuutta rankaista salakuljetustoimintaa järjestäviä tahoja, jolloin vältetään tilanne, jossa mikään valtio ei voi käyttää lainkäyttövaltaa esimerkiksi kansainvälisillä vesillä tapahtuvissa vakavissa salakuljetustapauksissa, joissa luvaton pääsy EU:n alueelle epäonnistuu ja kolmansien maiden kansalaiset menettävät henkensä. Ehdotetulla direktiivillä laajennetaan lainkäyttövaltaa myös rikoksiin, jotka on tehty jäsenvaltiossa rekisteröidyssä tai sen lipun alla purjehtivissa aluksissa tai ilma-aluksissa sekä EU:ssa liiketoimintaa harjoittavien oikeushenkilöiden toimesta tehtyihin rikoksiin.

- 4) Jäsenvaltioiden resurssien lisääminen maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi ja estämiseksi.

Maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumisen varmistamiseksi ehdotetussa direktiivissä vaadittaisiin jäsenvaltioita varmistamaan, että asianomaisilla lainvalvonta- ja oikeusviranomaisilla on riittävät resurssit, koulutus ja erikoistuminen rikosten tehokkaan ehkäisyn, tutkinnan ja syytteenpanon varmistamiseksi. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä ehkäisemään maahanmuuttajien salakuljetusta tiedottamisen ja tietoa lisäävän kampanjoinnin sekä tutkimus- ja koulutusohjelmien avulla.

- 5) Tiedonkeruun ja raportoinnin parantaminen.

Kattavan ja vertailukelpoisen tiedon puute salakuljetusrikoksista ja rikosoikeudellisista toimista kansallisella ja Euroopan tasolla on katsottu keskeiseksi tekijäksi, joka estää kansallisia päättäjiä ja toimijoita valvomasta ja mittaamasta toimiensa tehokkuutta. Tämän puutteen korjaamiseksi ja paremman seurannan varmistamiseksi ehdotuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot keräävät ja raportoivat tilastotietoja vuosittain. Tämä edistäisi maahanmuuttajien salakuljetuksen ilmiön luonteen ja laajuuden ymmärtämistä sekä tapausten havaitsemista.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen *1 artiklassa* määritellään direktiiviehdotuksen soveltamisala. Artiklan mukaan direktiivissä vahvistettaisiin vähimmäissäännöt, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten laittomassa maahantulossa unioniin, laittomassa kauttakulussa sen kautta ja sen alueella laittomasti oleskelussa avustamista koskevien rikosten ja niistä määrättävien seuraamusten määrittelyä, sekä toimenpiteitä näiden rikosten ehkäisyn ja torjunnan parantamiseksi. Ehdotuksen *2 artiklassa* määritellään keskeiset käsitteet, jotka ovat "kolmannen maan kansalainen", "ilman huoltajaa oleva alaikäinen" ja "oikeushenkilö".

Ehdotuksen *3 artiklassa* määritellään ihmissalakuljetusta koskevat rikokset. Artiklan 3 mukaan kolmannen maan kansalaisen tarkoituksellinen avustaminen tulemisessa laittomasti minkä tahansa jäsenvaltion alueelle, kulkemisessa laittomasti sen kautta tai oleskelemisessa laittomasti sen alueella tulisi säätää rikoksena rangaistavaksi, jos siihen liittyisi tosiasiallista tai luvattua taloudellista tai aineellista etua tai jos rikos erittäin todennäköisesti aiheuttaisi vakavaa haittaa jollekin henkilölle. Rikokseksi katsottaisiin myös kolmansien maiden kansalaisten julkinen yllyttäminen esimerkiksi internetin kautta tulemaan laittomasti unioniin, kulkemaan laittomasti sen kautta tai oleskelemaan laittomasti sen alueella. Ehdotuksen johdanto-osan kappaleissa korostetaan myös, että direktiivin tarkoituksena ei ole leimata kolmansien maiden kansalaisia rikollisiksi sen johdosta, että heidät on salakuljetettu. Lisäksi johdanto-osan kappaleissa selvennetään, että direktiivin tarkoituksena ei ole säätää rangaistavaksi perheenjäsenille annettavaa apua eikä myöskään kolmansien maiden kansalaisille oikeudellisten velvoitteiden mukaisesti annettavaa humanitaarista apua tai heidän perustarpeidensa tukemista.

4 artiklassa määritellään törkeät rikokset, jotka liittyisivät vakavampiin tekoihin esimerkiksi silloin, kun rikos on tehty rikollisjärjestön puitteissa, teolla on tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta aiheutettu vakavaa haittaa rikoksen kohteena olleille kolmansien maiden kansalaisille tai vaarannettu heidän henkensä, teko on tehty käyttämällä vakavaa väkivaltaa tai salakuljetetut maahanmuuttajat ovat erityisen haavoittuvia. Myös teko, joka aiheuttaa yhden tai useamman kolmannen maan kansalaisen kuoleman olisi törkeä rikos. Ehdotuksen *5 artiklassa* edellytettäisiin, että jäsenvaltiot kriminalisoisivat direktiivissä määriteltyjen rikosten osalta myös yllytyksen, avunannon ja yrityksen.

Ehdotuksen *6 artiklassa* määritellään luonnollisille henkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevat vähimmäissäännöt. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että ne määräävät tehokkaita, oikeasuhteisia ja ennaltaehkäiseviä seuraamuksia. Ehdotettu rangaistusten taso kuvastaisi rikosten vakavuutta. Ehdotuksen 3 artiklan mukaisesta ihmissalakuljetusrikoksesta tuomittava enimmäisrangaistus olisi vähintään kolme vuotta vankeutta, kun taas törkeistä rikoksista tuomittava enimmäisrangaistus olisi vähintään kymmenen vuotta ja viisitoista vuotta niistä vakavimmista rikoksista, jotka johtavat kuolemaan. Ehdotetussa artiklassa säädettäisiin myös lisäseuraamuksista tai toimenpiteistä, joita tuomituille luonnollisille henkilöille voitaisiin määrätä vankeusrangaistuksen lisäksi.

Direktiiviehdotuksen *7 artikla* koskee oikeushenkilöiden vastuuta ja sisältäisi näin velvoitteen varmistaa oikeushenkilöiden vastuu direktiiviehdotuksessa tarkoitetuista rikoksista. *8 artiklassa* vahvistettaisiin sakkojen lisäksi ne muut seuraamukset, joita sovellettaisiin ehdotuksen kattamiin rikoksiin osallistuviin oikeushenkilöihin. Seuraamukset liittyvät 8 artiklan kohdan 2 alakohtien a–i mukaisesti muun muassa sakkojen määräämiseen, julkisten etujen ja rahoituksen kieltämiseen, liiketoimintakieltoon, valvontaan asettamiseen, toiminnan lopettamiseen (purkaminen), lupien peruuttamiseen ja rikoshyödyn sekä rikoksentekovälineiden jäädyttämiseen ja takavarikointiin. Tällaisten seuraamusten tulisi ehdotuksen mukaan olla oikeassa suhteessa rikoksen vakavuuteen. 8 artiklan 3 kohdan mukaan määrätty sakot vaihtelisivat rikoksen vakavuuden mukaan 3 prosentista 6 prosenttiin oikeushenkilön kokonaisliikevaihdesta laskettuna.

Koventamisperusteita koskevassa *9 artiklassa* määritellään ne ankaroittavat olosuhteet, jotka tuomioistuinten tulisi ottaa huomioon määrätessään seuraamuksia direktiiviehdotuksessa määriteltyjen rikosten osalta. Näitä ovat kohtien a–d mukaan se, jos rikoksen on tehnyt virkamies virkatehtävää suorittaessaan, rikokseen on liittynyt rikoksen kohteena olleiden kolmansien maiden kansalaisten osallistuminen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/52/EY23 tarkoitettuun laittomaan työnteekoon tai rikos on johtanut siihen, tekijällä on aiempia tuomioita luonteeltaan samankaltaisista teoista tai rikokseen on liittynyt

rikoksen kohteena olleen kolmannen maan kansalaisen hyväksikäyttö tai välineellistäminen tai rikos on johtanut niihin. Lisäksi perusteina mainitaan kohdan e) mukainen peruste siitä, että rikoksen kohteena olevilta kolmannen maan kansalaisilta on viety henkilöllisyys- tai matkustusasikirjat sekä kohdan f) mukainen peruste siitä, että rikos tehtiin kantaen ampumasetta.

Lieventämisperusteita koskevassa *10 artiklassa* puolestaan määritellään ne lieventävät olosuhteet, jotka tuomioistuinten tulisi ottaa huomioon määrätessään seuraamuksia. Nämä liittyvät viranomaisten avustamiseen tutkinnassa esimerkiksi muiden rikoksentehtäjäiden tunnistamiseksi ja todistusaineiston löytämiseksi. Vanhentumisaikoja koskevassa *11 artiklassa* vahvistettaisiin rikosten vanhentumisaikat, jotta toimivaltaisilla viranomaisilla olisi riittävästi aikaa tutkia ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat rikokset, nostaa niistä syytteet ja antaa niistä tuomiot sekä panna asiaankuuluvat seuraamukset täytäntöön.

Ehdotuksen *12 artikla* koskee lainkäyttövallan määrittelyä. Kunkin jäsenvaltion olisi ulotettava lainkäyttövaltansa rikoksiin, jotka on tehty osittain tai kokonaan sen alueella tai jotka on tehnyt sen kansalainen tai siellä vakinaisesti asuva henkilö tai jotka on tehty sen alueella rekisteröidyllä aluksella tai ilma-aluksella taikka sen alueelle sijoittautuneen tai siellä toimivan oikeushenkilön hyväksi. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi ulotettava lainkäyttövaltansa sellaisiin rikosten yrityksiin, jotka ovat johtaneet asianomaisten kolmansien maiden kansalaisten kuolemaan.

Rikoksentorjuntaa koskevassa *13 artiklassa* edellytettäisiin jäsenvaltioita toteuttamaan ennalta ehkäiseviä toimia direktiiviehdotuksessa määriteltujen rikosten vähentämiseksi esimerkiksi tiedotus- ja valistuskampanjoilla sekä koulutuksella. Resursseja käsitellään *14 artiklassa*, jolla pyritäisiin varmistamaan, että kansallisilla viranomaisilla, jotka havaitsevat, tutkivat, nostavat syytteitä ja antavat rikostuomioita olisi riittävä määrä pätevää henkilöstöä sekä riittävät taloudelliset ja teknologiset resurssit, jotka ovat tarpeen tehtävien tehokkaaksi suorittamiseksi. *15 artiklassa* edellytettäisiin, että jäsenvaltiot tarjoavat toimivaltaisille viranomaisille ja niiden henkilöstölle erityiskoulutusta ja varmistavat, että tätä varten on olemassa riittävät resurssit.

Ehdotuksen mukaisella *16 artiklalla* pyritäisiin varmistamaan, että tutkintakeinoja, joita kansallisen lainsäädännön nojalla voidaan käyttää järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja muihin vakaviin rikoksiin liittyvissä tapauksissa, voidaan käyttää myös laittomassa muuttoliikkeessä avustamisen tapauksissa.

Tiedonkeruuta ja tilastointia edellytettäisiin *17 artiklassa*, joka koskee tarvetta kerätä ja toimittaa järjestelmällisesti tietoa toimista, joilla pyritään torjumaan laittoman maahanmuuton helpottamista. Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdan mukaisten tilastotietojen täytyy sisältää ainakin tiettyjä tutkinnan ja prosessin kestoja, uhreja, syytettyjä, syyteratkaisuja, tuomittuja ja tuomioistuintratkaisuja koskevia tietoja. Artiklan 3 kohdassa edellytettäisiin, että jäsenvaltiot keräävät, julkaisevat ja lähettävät vuosittain viimeistään 1.7. komissiolle edellisvuotta koskevat 2 kohdassa tarkoitetut tilastotiedot.

Artiklat 18 ja 19 sisältävät tavanomaiset loppusäännökset, jotka koskevat esimerkiksi direktiivin 2002/90/EY ja puitepäätöksen 2002/946/YOS korvaamista sekä määräaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on saatettava ehdotetun direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan. Tämän tulisi tapahtua viimeistään yhden vuoden kuluttua ehdotetun direktiivin voimaantulosta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

4.1 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 83 artiklan 2 kohta, jonka mukaan, kun jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, tällä alalla voidaan direktiivein säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. Rikosten määritelmien, seuraamusten tason ja jäsenvaltioissa sovellettavien ehkäisevien toimenpiteiden lähentäminen varmistaisi tehokkaammat toimet maahanmuuttajien salakuljetuksen havaitsemiseksi, tutkimiseksi ja syyttämiseksi. Yhteisen maahanmuuttopolitiikan alaa, erityisesti maahantulon ja oleskelun edellytyksiä, laitonta maahanmuuttoa ja luvaton oleskelua koskevia säännöksiä sekä EU:n ulkorajojen valvontaa, on jo yhdenmukaistettu SEUT-sopimuksen V osaston (Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue) 2 luvun (Rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka) alalla annetun unionin säännösten nojalla. Esityksen mukaan on tärkeää varmistaa myös näihin liittyvän implementoinnin tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioiden rikosoikeudellisia säännöksiä lähentämällä. Ehdotus käsitellään tavallista lainsäätämisympäristöstä noudattaen.

Valtioneuvosto katsoo ehdotetun oikeusperustan asianmukaiseksi.

4.2 Ehdotuksen suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) toissijaisuusperiaatetta koskevan 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti komissio katsoo, että jäsenvaltiot eivät itsenäisesti voi saavuttaa ehdotuksen tavoitteita ja ne voidaan siten saavuttaa paremmin unionin tasolla. Kun otetaan huomioon jo olemassa oleva EU:n lainsäädäntö, EU:n tason toimien odotetaan olevan tehokkaampia ja tuovan konkreettista lisäarvoa verrattuna jäsenvaltioiden yksittäisiin toimiin. Maahanmuuttajien salakuljetus on rajat ylittävä rikos, joka vaikuttaa usein useampaan jäsenvaltioon kerrallaan. Ehdotuksessa katsotaan, että jäsenvaltiot eivät voi yksin torjua menestyksekkäästi tätä rajat ylittävää rikollisuutta. Harmonisointi näiden rikoksen määritelmän, seuraamustason ja ehkäisevien toimenpiteiden osalta voi auttaa jäsenvaltioita tehostamaan rikosten havaitsemista, tutkintaa ja syytteen esittämistä ja vähentää rikollisten mahdollisuuksia hyväksikäyttää niitä oikeusjärjestelmiä, joissa rikosoikeudelliset seuraamukset ihmisalakuljetuksesta ovat lievempiä. Tällä hetkellä komission tiedon mukaan rikosoikeudellisten seuraamusten enimmäistaso ihmisalakuljetusta koskevien rikosten osalta vaihtelee jäsenvaltioittain laajalti ja 15 jäsenvaltiossa on vuodesta 2015 alkaen havaittu tarpeita muuttaa kansallista sääntelyä siten, että suuntana on ollut muun muassa ankarammat rangaistukset.

SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa määritellyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ehdotettu direktiivi rajoittuu siihen, mikä on tarpeen maahanmuuttajien salakuljetuksen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, eikä ehdotus komission mukaan ylitä sitä, mikä on tarpeen kyseisten poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Jotta voidaan puuttua erityisen vakaviin maahanmuuttajien salakuljetuksen muotoihin, jotka esimerkiksi aiheuttavat vakavia vahinkoja tai johtavat ihmishenkien menetykseen, direktiiviehdotuksessa otetaan käyttöön törkeän rikoksen määritelmä sekä joukko raskauttavia ja lieventäviä seikkoja, jotka takaavat rikosoikeudellisten seuraamusten suhteellisuuden rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevan perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta lähtökohtaisesti suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Suhteellisuusperiaatteen kannalta jatkoneuvotteluissa on kiinnitettävä huomiota riittävään kansalliseen liikkumavaraan muun muassa seuraamusten tasoon liittyen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Ehdotukset vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

5.1.1 Laittoman maahantulon järjestäminen

Ehdotuksen 2 artiklassa määritellään keskeiset käsitteet, jotka liittyvät ihmissalakuljetusta koskeviin rikoksiin. Artiklan 1 kohdan mukaan kolmannen maan kansalaisella tarkoitettaisiin henkilöä, joka ei ole unionin kansalainen SEUT-sopimuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja joka ei ole henkilö, jolla on henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen ((EU) 2016/399) 2 artiklan 5 kohdan mukainen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Käsite kolmannen maan kansalainen antaa ulkomaalaiselle kenties suppeamman määritelmän kuin pelkkä käsite ”ulkomaalainen” johon viitataan esimerkiksi laittoman maahantulon järjestämistä koskevassa rikoslain 17 luvun 8 §:ssä. Artiklan 2 kohdan mukaan ilman huoltajaa olevalla alaikäisellä tarkoitettaisiin alle 18-vuotiaista kolmannen maan kansalaista, joka saapuu jäsenvaltioiden alueelle ilman hänestä joko asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön tai käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuista, niin kauan kuin hän ei tosiasiallisesti ole tällaisen henkilön huostassa, sekä alaikäistä, joka jää ilman huoltajaa sen jälkeen, kun hän on tullut jäsenvaltioiden alueelle. Myöskään tällaista määritelmää ei ole esitetty rikoslaissa. Oikeushenkilöllä tarkoitettaisiin oikeussubjektia, jolla on tämä asema sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla, mutta ei kuitenkaan valtioita tai julkisyhteisöjä niiden käyttäessä julkiseen valtaan liittyviä oikeuksia eikä julkisoikeudellisia kansainvälisiä järjestöjä.

Laittoman maahantulon järjestämisestä säädetään rikoslain (39/1889) 17 luvun 8 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan se, joka 1) tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa, 2) tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jonka 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja on väärä, väärennetty, myönnetty toiselle henkilölle taikka saatu viranomaiselta asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisen totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon avulla, lahjomalla viranomainen tai virkamiehen väkivaltaisella vastustamisella, 3) järjestää tai välittää 1 tai 2 kohdassa tarkoitettulle ulkomaalaiselle kuljetuksen Suomeen tai 4) luovuttaa toiselle 2 kohdassa tarkoitetun asiakirjan käytettäväksi maahantulon yhteydessä, on tuomittava laittoman maahantulon järjestämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. 8 §:n 2 momentin mukaan laittoman maahantulon järjestämisestä 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. Rikoslain 17 luvun 8 a §:n mukaan jos laittoman maahantulon järjestämisessä 1) aiheutetaan tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella toiselle vaikea ruumiinvamma, vakava sairaus tai hengenvaarallinen tila taikka näihin rinnastettavaa erityisen tuntuva kärsimystä tai 2) rikos tehdään osana rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä on tuomittava törkeästä laittoman maahantulon järjestämisestä vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Rikoslain 21 luvussa säädetään henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista. Kun törkeää laittoman maahantulon järjestämisestä koskeva rikoslain 17 luvun 8 a § ei sellaisenaan sisällä kaikkia direktiiviehdotuksessa esitettyjä kvalifointiperusteita, 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 3 ja 4 artiklan osalta 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 kvalifointiperusteeksi erityistä haavoittuvuutta ja yrittämistä ei ole kaikilta osin säädetty rangaistavaksi 17 luvun 8 ja 8 a §:ssä.

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 kehoitus 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). Säännös kattaa ainakin osittain direktiiviehdotuksen 3 artiklan 2 kohdassa ehdotetun kolmansien maiden kansalaisten julkista yllyttämistä koskevan sääntelyvelvoitteen.

Lisäksi on otettava huomioon, että rangaistusasteikot ovat ihmissalakuljetusta koskevien rikosten osalta määritelty direktiiviehdotuksessa 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. Rikoslain nykyiset kysymykseen tulevat rangaistusasteikot ovat suureksi osaksi ehdotettua direktiiviä huomattavasti alhaisempi. Enimmäisrangaistus esimerkiksi laittoman maahantulon järjestämisestä on kaksi vuotta, törkeän laittoman maahantulon järjestämisestä kuusi vuotta ja julkisesta kehottamisesta rikokseen kaksi vuotta.

5.1.2 Muut seuraamukset luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille

Direktiiviehdotuksen 6 artiklan kohdassa 5 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 maassaoleskelukiello sekä julkisen rahoituksen saamisen kiello. Ulkomaalaislain (301/2004) 148 §:ssä säädetään käännättämisen perusteista, joihin lukeutuu myös suoraan tai epäsuorasti rikolliseen toimintaan liittyviä käännättämisen perusteita. Samoin voidaan todeta myös ulkomaalaislain 149 §:ssä säädettyjen maasta karkottamisen perusteiden osalta. Maahantulokiellon määrittämisestä käännättämistä tai maasta karkottamista koskevan päätöksen yhteydessä säädetään ulkomaalaislain 150 §:ssä. Tältä osin voidaan painottaa etenkin sisäministeriön maahanmuutto-osaston ja Maahanmuuttoviraston roolia, sillä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivaltuus rajoittuu lähtökohtaisesti maahantulon jälkeiseen kolmeen kuukauteen. Mikäli

direktiiviehdotuksessa lupien peruuttamisella viitataan erinäisiin oleskeluasiakirjoihin, on lyhytaikaisen viisumin kumoamisen ja mitätöimisen edellytykset määritelty EU:n tasolla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa ((EY) N:o 810/2009) yhteisön viisumisäännösten laatimisesta, jolloin kansallista liikkumavaraa ei erityisesti ole. Pitkäaikaista viisumia ja oleskelulupaa koskevasta sääntelystä on kansallisesti säädetty ulkomaalaislaissa, mikä myös korostaa jatkossa tältä osin sisäministeriön maahanmuutto-osaston ja Maahanmuuttoviraston roolia.

Ehdotuksen 7 artiklassa määritellään oikeushenkilöiden vastuu 3–5 artiklassa määriteltyjen rikosten osalta. Rikoslain 17 luvun 24 §:n 1 momentin mukaan järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen, laittoman maahantulon järjestämisen ja törkeän laittoman maahantulon järjestämisen osalta sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään. 24 §:n 2 momentin mukaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään, sovelletaan myös 17 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun julkiseen kehottamiseen rikokseen silloin, kun rikos, johon kehoitetaan tai houkutellaan, on kiihottaminen kansanryhmää vastaan tai törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan taikka törkeä kunnianloukkaus tai laiton uhkaus silloin, kun kehottamisen tai houkuttelemisen vaikuttimena on rotu, ihonväri, syntyperä, kansallinen tai etninen alkuperä, uskonto tai vakaumus, sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen tai vammaisuus taikka niihin rinnastettava muu peruste. Henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten osalta rikoslain 21 luvussa ei ole viitattu oikeushenkilön vastuuseen. Kansallinen lainsäädäntö kattaa ainakin osittain direktiiviehdotuksessa esitetyn oikeushenkilön vastuun.

Direktiiviehdotuksen 8 artiklassa vahvistetaan seuraamukset, joita sovellettaisiin oikeushenkilöihin, joiden toiminnassa rikos on tehty. 8 artiklan 3 kohdan mukaan oikeushenkilölle tulisi olla määrättävissä sakko, jonka enimmäismäärän vähimmäistaso vaihtelisi rikostyyppittäin siten, että 3 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta kolmesta prosentista (maailmanlaajuinen kokonaisliikevaihto) viiteen prosenttiin törkeistä rikoksista sekä 6 prosenttiin kuolemaan johtavista törkeistä rikoksista. 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 tarkoitettulla tavalla osasta 8 artiklan mukaisista lisäseuraamuksista.

Yleisesti ottaen voidaan todeta ehdotuksen mukaisista seuraamuksista luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, että ainakin osittain kansallinen lainsäädäntö tuntee ehdotuksessa esitettyjä muita 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.

5.1.3 Koventamisperusteet ja lieventämisperusteet

9 artiklassa määritellään niin sanotuista raskauttavista olosuhteista, jotka viranomaisten tulisi ottaa huomioon määrätessään seuraamuksia direktiiviehdotuksessa määriteltyjen rikosten osalta. Rikoslain 6 luvun 5 §:ssä määritellään rangaistuksen koventamisperusteet. Näiden koventamisperusteiden voidaan katsoa ainakin osittain kattavan 9 artiklassa esitetyt perusteet. 9 artiklan kohdassa a) esitetään raskauttavana olosuhteena se, jos rikoksen on tehnyt virkamies virkatehtävää suorittaessaan. Rikoslain 40 luvussa säädetään virkarikoksista, joiden voitaisiin

katsoa soveltuvan tältä osin. Samoin rikoslain aserikoksia koskevan 41 luvun voitaisiin katsoa soveltuvan siltä osin, kun 9 artiklan kohdassa f) viitataan raskauttavana olosuhteena siihen, että rikos tehtiin kantaen ampuma-asetta.

Ehdotuksen mukaisista perusteista voidaan nostaa esiin myös kohdan b) mukainen peruste siitä, että rikokseen liittyy laittoman työn kohteena olevien kolmannen maan kansalaisten osallistuminen (direktiivin 2009/52/EU mukaisesti) ja kohdan d) mukainen peruste siitä, että rikos on johtanut rikoksen kohteeksi joutuneen kolmannen maan kansalaisen hyväksikäyttöön sekä kohdan e) mukainen peruste siitä, että rikoksen kohteena olevilta kolmannen maan kansalaisilta on viety henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjat. Voidaan arvioida, että tällaisia koventamisperusteita ei sisälly rikoslakiin sellaisenaan, vaikka ehdotuksen mukainen tarkka merkityssisältö ei vielä ole tässä vaiheessa täysin selvillä.

5.1.4 Vanhentumisajat

Direktiiviehdotuksen 11 artiklassa vahvistettaisiin rikosten vanhentumisajat. Rikoslain 8 luvussa säädetään vanhentumisesta. 8 luvun 2 §:n pääsäännön mukaan syyteoikeuden vanhentumisajan laskeminen alkaa rikoksen tekopäivästä. Muun muassa 8 luvun 1 §:n mukainen syyteoikeuden vanhentuminen, 6 §:n mukainen rangaistuksen tuomitsemisen estävä vanhentuminen sekä täytäntöönpanon osalta esimerkiksi 10 §:n mukainen tuomitun vankeusrangaistuksen raukeaminen ovat direktiiviehdotuksen kannalta oleellisia. 8 luvun 4 §:n mukaan tiettyjen edellytysten täytyessä syyteoikeuden vanhentumisaikaa voidaan hakemuksesta jatkaa kerran yhdellä vuodella. 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 korkean tekemuodon enimmäisrangaistus taas merkitsee 10 vuoden vanhentumisaikaa.

5.1.5 Rikoksentorjunta, riittävät resurssit ja tehokkaat tutkimuksen välineet

Rikoksentorjuntaa ja ennaltaehkäiseviä toimia koskeva ehdotuksen 13 artikla edellyttäisi jäsenvaltioita toteuttamaan ennalta ehkäiseviä toimia direktiiviehdotuksessa määriteltyjen rikosten tekemisen vähentämiseksi esimerkiksi tiedotus- ja valistuskampanjoilla ja koulutusohjelmilla. Direktiiviehdotuksen 14 artiklalla pyritäisiin puolestaan 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. Selvää ei ole vielä se, mikä katsotaan riittäviksi toimiksi ja resursseiksi. 15 artiklassa edellytettäisiin, että jäsenvaltiot tarjoavat toimivaltaisille viranomaisille ja niiden henkilöstölle erityiskoulutusta ja varmistavat, 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 riittävästä rikoksentorjunnan toimista.

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. Artikla 16 vaikuttaa vastaavan varsin pitkälti muiden aineellisen rikosoikeuden alaan kuuluvien direktiivien sääntelyä.

5.2 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaisten työmäärää lisäävää vaikutusta olisi sillä, että ihmissalakuljetusrikosten käsittelyn yhteydessä tulisi määrätä luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille muun muassa hallinnollisia seuraamuksia, jotka eivät välttämättä ainakaan kokonaisuudessaan ole Suomen lainsäädännön tuntevia. Uusien seuraamusten määraamisedellytysten selvittämisen, seuraamusharkinnan ja seuraamusten määraamisen 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 vielä arvioitavissa.

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, syyttäjien ja tuomioistuinten työmäärään lisäkustannuksineen valtiolle. Toisaalta direktiiviehdotuksessa esitetyillä nykyistä selkeästi korkeammilla enimmäisrangaistuksilla voi myös olla vaikutusta rikosseuraamusjärjestelmään. Vaikutukset eivät välttämättä olisi huomattavia ja tarkemmat vaikutukset eivät ole vielä arvioitavissa.

Huomion arvoista on lisäksi viranomaisten toiminnan kannalta se, että 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. Asia tulee tarvittaessa saattaa Eurojustille puitepäätöksen 2009/948/YOS mukaisesti.

Voidaan myös arvioida, että rikosentorjuntaa koskevasta 13 artiklasta, taloudellisia resursseja koskevasta 14 artiklasta ja koulutusta koskevasta 15 artiklasta voi mahdollisesti aiheutua lisäkustannuksia. Resurssien, koulutuksen ja rikosentorjunnan osalta voi jatkossa olla tarpeen tarkastella vastuun jakautumista viranomaisten kesken. Tarkemmat taloudelliset vaikutukset eivät ole vielä arvioitavissa. Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

Ehdotuksen 17 artiklan mukaisten tietojen keruusta ja tilastoinnista ei Suomessa säädetä lailla. Sitä ei myöskään ehdotuksen 17 artikla edellytä. Tilastointiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden kannalta on keskeistä huomata, että EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta (EU) 2016/679 täydentävän tietosuojalain (1050/2018) 7 §:ssä on säädetty tilastointitarkoituksiin käsiteltävien rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta sekä kyseiseen käsittelyyn sovellettavista suojatoimista. Ehdotetun 17 artiklan mukaisia ihmissalakuljetusta koskevia tietoja keräävät poliisi, Rajavartiolaitos, Syyttäjälaitos, tuomioistuimet ja Tilastokeskus. Osittain ehdotetun artiklan mukaisten tietojen kerääminen edellyttää manuaalista tietojen poimintaa ja yhdistelemistä. Tietoja käsiteltäessä on otettava huomioon henkilötietojen suoja ja tietosuojalainsäädännön asettamat edellytykset. Tämä on huomioitava myös tilastotietoa luovutettaessa ja julkaistaessa, sillä tietojen yhdistelemisen kautta tiedot voivat olla yhdistettävissä tiettyyn henkilöön. Mahdolliset taloudelliset vaikutukset tietojen keruun ja tilastoinnin osalta eivät ole vielä arvioitavissa.

5.3 Vaikutukset EU:n talousarvioon

Ehdotus esitettiin poikkeuksellisesti ilman siihen liittyvää vaikutustenarviointia. Ehdotuksella on unionin talousarvion kannalta vaikutuksia erityisesti lisähenkilöresurssien osalta, sillä komissio tarvitsee 4 kokoaiasta työntekijää tukemaan jäsenvaltioita toimenpidepaketin asianmukaisessa täytäntöönpanossa.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission ehdotuksessa tuodaan esiin, että ehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 ja 6 artiklassa tunnustettuja periaatteita, jotka on kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Useat perusoikeuskirjaan kirjatut perusoikeudet ja -vapaudet ovat merkityksellisiä maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunnassa. Näitä ovat ihmisarvo (1 artikla), oikeus elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (2 ja 3 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltäminen (4 artikla), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), henkilötietojen suoja (8 artikla), omistusoikeus (17 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla), oikeus tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla), syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen (48 artikla), laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate (49 artikla) sekä kieltä tulla tuomituksi kahdesti rikosoikeudellisissa menettelyissä samasta rikoksesta (50 artikla). Komissio katsoo, että direktiiviehdotus lisää maahanmuuttajien salakuljetusrikosten torjunnan tehokkuutta sisällyttämällä siihen törkeät rikokset, raskauttavat ja lieventävät olosuhteet, oikeushenkilöihin kohdistettavat seuraamukset ja rikosentorjunnan vaatimuksen. Ehdotuksen mukaan tämä lisää myös asianomaisten kolmansien maiden kansalaisten perusoikeuksien suojaa.

Kansallisen sääntelyn näkökulmasta ehdotuksella on kytkentä myös perustuslaissa (731/1999) turvattuihin perusoikeuksiin. Ehdotetuilla oikeushenkilöiden seuraamuksilla voidaan katsoa olevan kytkentä perusoikeuksiin, sillä perusoikeudet suojaavat välillisesti myös oikeushenkilöitä. Tämä johtuu siitä, että oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa vaikuttaa oikeushenkilön taustalla olevien henkilöiden oikeuksiin. Oikeushenkilöiden seuraamuksia koskevilla ehdotuksilla on liityntä ensinnäkin omaisuuden suojaan (varojen jäädyttäminen), joka turvataan perustuslain 15 §:ssä, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklassa. Tämän ihmisoikeuden rajoittaminen edellyttää vakiintuneen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sitä, että rajoituksesta säädetään lailla ja että päämäärän tavoittelemiseen käytettyjä keinoja voidaan pitää oikeasuhteisina. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan perustuslain 15 §:llä ei suojata omaisuutta, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (PeVL 8/2016 vp, s. 3).

Ehdotetut oikeushenkilöiden seuraamukset voivat välillisesti liittyä myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen. Tämä koskee erityisesti väliaikaista tai pysyvää kieltä harjoittaa liiketoimintaa. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Sääntelyn oikeasuhteisuuteen liittyy kysymys ehdotuksen mukaisesta mahdollisesta pysyvästä liiketoiminnan harjoittamisen kiellosta, jota kansallinen lainsäädäntö ei tunne.

Rikosperusteiset hallinnolliset seuraamukset eivät ole suoraan verrannollisia rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, mutta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan myös hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimukset (esim. PeVL 37/2021 vp). Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on perusoikeuksiin ulottuvien välillisten vaikutusten vuoksi muutoinkin otettava huomioon myös oikeushenkilöille määrättäviä hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä. Tällaisia ovat muun muassa vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja asianmukaisesta sanktion kohteen oikeusturvasta.

Rikosoikeudellisten säädösten valmistelussa keskeinen merkitys on rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella, josta säädetään perustuslain 8 §:ssä. Laillisuusperiaatteesta määrätään

lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklassa. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, joka ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisesti siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, millainen teko tai laiminlyönti on rangaistavaa. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate liittyy ehdotukseen laajentaa laittoman maahantulon järjestämistä koskevaa määritelmää rikoslaissa.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädettyin poikkeuksin. Jälkimmäisen kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Asia kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Neuvosto ja Euroopan parlamentti eivät ole vielä käsitelleet ehdotusta.

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

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmäluonnos on käsitelty oikeus- ja sisäasiat jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 23.–24.1.2024.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto 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. Valtioneuvosto pitää ihmissalakuljetusrikosten vakavuuden vuoksi tärkeänä myös sen torjunnan tehokkuutta, johon komission ehdottamat muutokset osittain liittyvät.

Valtioneuvosto korostaa sitä, että EU-tason rikoslainsäädännön valmistelussa on kunnioitettava kansallisten oikeusjärjestelmien perusratkaisuja ja erityisesti seuraamusjärjestelmän sisäistä johdonmukaisuutta. Ehdotuksen mukaan oikeushenkilölle tulisi voida määrätä sellaisia muun muassa hallinnollisia seuraamuksia, jotka eivät pääosin ole suoraan sovitettavissa suomalaiseen seuraamusjärjestelmään. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös esitettyjen vankeusrangaistusten korkeaan tasoon, joka poikkeaa osittain merkittävästi rikoslain mukaisista enimmäisrangaistuksista ihmissalakuljetusta koskevien rikosten osalta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten järjestelmä muodostaa selkeän kokonaisuuden, jossa hallinnollisten seuraamusten ja toimenpiteiden sekä rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyttä vältetään ja että kaksoisrangaistavuuden

kiellon toteutumisesta pidetään huolta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että seuraamusten osalta säilytetään riittävä kansallinen liikkumavara.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä riittävää kansallista liikkumavaraa myös määriteltäessä riittäviä toimia rikoksentorjunnan, koulutuksen ja resurssien kohdentamista koskevien artiklojen 13–16 osalta. Valtioneuvosto pitää 17 artiklan mukaisten kerättävien ja komissiolle toimitettavien tilastotietojen osalta tärkeänä sen varmistamista, että ehdotuksen mukaisten tietojen tarkkuustaso säilyy viranomaisilta vaadittavan työmäärän ja tilastointijärjestelmien kannalta kohtuullisena. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen mukaisten tilastotietojen laajuutta tulisi tarkastella komission tiedonannon ”EU:n pitkän aikavälin kilpailukyky vuoden 2030 jälkeen” näkökulmasta ottaen huomioon, että tässä tiedonannossa on painotettu raportointivaatimusten yksinkertaistamista ja järjeistämistä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan EU:n toimielinten ja virastojen hallintomenojen taso sekä henkilöstömäärä on pidettävä maltillisena. EU:n monivuotista rahoituskehystä tulee noudattaa, ja rahoitus tulee ensisijaisesti järjestää kohdentamalla uudelleen EU-budjetin varoja. Eri rahoitustarpeita on priorisoitava.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan direktiivin lopullisesta sisällöstä riippuen direktiivissä ehdotettu yhden vuoden siirtymäaika direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle saattaa osoittautua lyhyeksi. Tähän on kiinnitettävä huomiota neuvottelujen edistyessä.