

Hallintovaliokunta

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 puitepäättöksen 2002/946/YOS korvaamisesta COM(2023) 755 final

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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 puitepäättöksen 2002/946/YOS korvaamisesta COM(2023) 755 final (U 1/2024 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- asiantuntija Julia Höyhtyä, oikeusministeriö
- komentaja Tomi Kivenjuuri, sisäministeriö
- valtionsyyttäjä Heidi Savurinne, Syyttäjälaitos
- tutkija Juho Partanen, keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Maahanmuuttovirasto
- Poliisihallitus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 28.11.2023 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (KOM(2023) 755 lopullinen), jossa vahvistetaan vähimmäissäännöt laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi-

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2024 vp

si ja torjumiseksi. Direktiivi korvaa nykyisen neuvoston direktiivin 2002/90/EY ja neuvoston puitepäätöksen 2002/946/YOS.

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

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 rikosentorjunnan, 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2024 vp

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission 28.11.2023 antamalla ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (KOM(2023) 755 lopullinen) vahvistetaan vähimmäissäännöt, joilla on tarkoitus ehkäistä ja torjua laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamista. Direktiivillä korvataan nykyinen neuvoston direktiivi 2002/90/EY ja neuvoston puitepäättös 2002/946/YOS.

Direktiiviehdotus on osa toimenpidepakettia, jolla pyritään päivittämään ja vahvistamaan noin 20 vuotta vanhaa oikeudellista kehystä ja antamaan unionille tarkoituksenmukainen säännöstö ihmiskuljetuksen torjumiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi. Valiokunta on antanut pakettiin kuuluvasta poliisiyhteistyötä koskevasta asetusehdotuksesta (KOM(2023) 754 lopullinen) lausunnon HaVL 3/2024 vp — U 87/2023 vp.

Hallintovaliokunta pitää direktiiviehdotusta lähtökohtaisesti kannatettavana. Ihmissalakuljetus on vakavaa rikollisuutta ja sen torjunnan tulee olla tehokasta. Salakuljetusverkostot osallistuvat myös muihin rikoksiin, kuten ihmiskauppaan sekä huumausaineiden ja ampuma-aseiden salakuljetukseen. Ihmissalakuljetuksen arvioidaan eri lähteiden mukaan olevan maailmanlaajuisesti miljardiluokan bisnes rikollisjärjestöille ja salakuljettajille. Rikollismuodon houkuttelevuutta on lisännyt kohtuullisen pieni kiinnijäämisriski ja moneen muuhun rajat ylittävään rikollisuuden muotoon verrattuna varsin lievät tuomiot ja muut seuraamukset. Tutkinnallisesti haasteen näiden rikosten tutkimiselle muodostaa toiminnan ulottuminen monen eri valtion alueelle ja usein myös EU-alueen ulkopuolelle. Ihmissalakuljetukseen puuttuminen ja sen ennaltaehkäisy vaatii kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja yhteistyötä kaikkien jäsenvaltioiden sekä lähtö- ja kauttakulku maiden kanssa.

Direktiiviehdotus sisältää pääasiassa rikosoikeutta ja seuraamuksia koskevaa sääntelyä. Lisäksi direktiiviehdotuksessa on ihmiskuljetuksen torjuntaan liittyviä yleisluonteisia velvoitteita, jotka koskevat muun muassa rikosten torjuntaa, tutkintaa, koulutusta, valistusta ja tilastointia.

Direktiivissä ehdotetaan säädettäväksi muun ohella jäsenvaltioiden velvoitteesta tehdä yhteistyötä sen määrittämiseksi, mikä jäsenvaltio aloittaa asiassa rikosprosessin, jos ehdotuksen 3—5 artiklassa tarkoitettu ihmiskuljetusrikos kuuluu useamman kuin yhden jäsenvaltion lainkäyttövallan alaan. Valiokunta toteaa, että ihmiskuljetus itsessään on yksi keskeisistä rajat ylittävistä rikollisuuden muodoista, ja saadun selvityksen mukaan haasteita on nykyisellään havaittu sekä rikosvastuun kohdentamisessa, kun arvioidaan sitä, missä maassa päärikos on tapahtunut, ja toisaalta myös tähän liittyvässä jäsenmaiden välisessä yhteistyössä. Mikäli direktiiviehdotuksella kyetään vastaamaan näihin haasteisiin, se on esitutkintaviranomaisten näkökulmasta tilannetta selkeyttävä muutos.

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2024 vp

Direktiiviehdotuksessa on aiheellisesti nostettu esiin ihmissalakuljetukseen liittyvässä toiminnassa hyödynnettävät digitaaliset välineet. Nykyään laittoman maahantulon järjestäminen ja ihmisten ohjaaminen tapahtuvat enenevässä 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. Ihmisiä ohjataan esimerkiksi toisesta EU-maasta tai EU:n ulkopuolelta digitalisaatiota hyödyntäen sosiaalisen median tilien kautta tai teksti- ja ääniviesteillä. Rikollisten toimintamallit ja rikoksetekotavat muuttuvat ja moninaistuvat, mikä tulisi huomioida rikostunusmerkistön kehittämisessä ja säädösvalmistelussa.

Esitutkintaviranomaisten näkökulmasta on tärkeää, että säännönmukaisesti arvioidaan myös käytössä olevia tutkintakeinoja ja havaittujen tarpeiden mukaisesti kehitetään tähän liittyen myös kansallista lainsäädäntöä. Direktiiviehdotus kehottaa myös jäsenvaltioita varmistamaan tehokkaat ja oikeasuhteiset tutkintakeinot ihmissalakuljetusrikosten tutkimiseksi ja syyttämiseksi. Direktiivin mukaan näiden tulisi tarpeen mukaan sisältää sellaisia erityisiä tutkintakeinoja, joita on mahdollista käyttää myös järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden torjunnassa.

Suomessa ihmissalakuljetuksen torjunnan operatiivinen vastuu on jaettu poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä. Rajavartiolaitos vastaa pääosin ihmissalakuljetuksen (laittoman maahantulon järjestäminen, sen törkeä tekemuoto ja valtiorajarikokset) ja poliisi ihmiskaupan torjunnasta. Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos tekevät hyvää yhteistyötä salakuljetusrikollisuuden torjunnassa ja paljastamisessa.

Direktiiviehdotuksessa vaaditaan jäsenvaltioita varmistamaan, että asianomaisilla lainvalvontaja oikeusviranomaisilla on riittävät taloudelliset-, tekniset- ja henkilöstöresurssit rikosten tehokkaaseen ehkäisyyn, tutkintaan ja syytteen saattamiseen. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella resurssien varmistaminen tulee todennäköisesti aiheuttamaan lisäkustannuksia valtiolle. Esimerkiksi direktiiviin sisältyvien lainkäyttövaltaa ja ihmissalakuljetusrikosten määrittelyjä koskevien ehdotusten sekä salakuljetusrikollisuuden kasvun voidaan arvioida merkitsevän laittoman maahantulon järjestämisestä koskevien rikosasioiden sekä valtionrajarikollisuuteen liittyvien rikosasioiden määrän kasvua läpi koko rikosprosessiketjun. Asiat edellyttävät yleensä näytön hankkimista laajalta todistajajoukolta, usein myös ulkomailta, esitutkinnan tulisi olla nopeaa ja laadukasta, samoin syyteharkinnan, ja huomioon olisi otettava myös esimerkiksi tulkkaustarpeet. Direktiiviehdotuksen kaikki yksityiskohtaiset vaikutukset eivät ole vielä arvioitavissa, mutta ilmeistä on, että direktiivin vaatimuksilla on taloudellisia vaikutuksia paitsi esitutkintaviranomaisille myös esimerkiksi Syyttäjälaitokselle.

Rikollisuuden kehittyminen edellyttää jatkuvaa tilanteen ja tekniikan kehittymisen seuranta. Europol ja Euroopan ihmissalakuljetuksen vastainen keskus (European Migrant Smuggling Center, EMSC) ovat tärkeä osa ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan ennalta ehkäisyssä, paljastamisessa ja tutkintojen tukemisessa. Jäsenvaltion on kuitenkin pidettävä huolta myös omasta kyvykkyydestään. Resurssivaikutuksia syntyy esitutkintaviranomaisille säännönmukaisesti käytettävien ohjelmistojen uusimisesta, lisenssimaksuista ja osaamisen ylläpitämisestä. Nämä toimenpiteet ovat kuitenkin edellytys tehokkaille rikosentorjuntatoimenpiteille.

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2024 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 28.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Sofia Virta vihr
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Pekka Toveri kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne