

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 32/2002 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (lyhytaikainen oleskelulupa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan uhreille)**

*Suurelle valiokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Suuri valiokunta on 7 päivänä kesäkuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (lyhytaikainen oleskelulupa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan uhreille) (U 28/2002 vp) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

- ylitarkastaja Wivi-Ann Wagello-Sjölund, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio, oikeusministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— oikeustieteen lisensiaatti, vastaava tutkija Maija Sakslin.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ**

***Ehdotus***

Komissio on 13.2.2002 tehnyt ehdotuksen neuvoston direktiiviksi viranomaisten kanssa yhteistyötä tekeville ihmiskaupan ja laittomassa maahanmuutossa avustamisen uhreille myönnettävästä lyhytaikaisesta oleskeluluvasta. Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa laittoman maahanmuuton torjuntaa ottamalla käyttöön oleskelulupa, jonka avulla laittomaan maahanmuuttoon liittyvien rikosten uhreja voidaan kannustaa tekemään viranomaisten kanssa yhteistyötä rikosten selvittämiseksi. Direktiiviehdotus sisältää säännöksiä lyhytaikaisen oleskeluluvan myöntämisen ja uusimisen edellytyksistä, luvan

myöntämismenettelystä sekä oleskelulupaan liittyvistä etuuksista.

***Valtioneuvoston kanta***

Suomi tukee laittoman maahanmuuton torjuntaa ja kannattaa toimia erityisesti maahanmuuttajia taloudellisesti tai muulla tavalla hyväksi käyttävän ihmiskaupan estämiseksi. Direktiiviehdotus voi valtioneuvoston näkemyksen mukaan olla hyvä askel pyrittäessä Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti takaamaan tällaisten rikosten uhrien ihmisoikeudet sekä tunnistamaan ja hajottamaan rikollisverkostoja. Ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen välille on

valtioneuvoston mielestä kuitenkin tehtävä ero. Direktiivissä on asianmukaista määritellä sen soveltamisalaan kuuluvan rikoksen uhrin käsite. Tutkinta- ja syyttäväviranomaisten lausunnoille on ehdotettu annettavaksi suuri merkitys lyhytaikaisen oleskeluluvan myöntämismenettelyssä. Oleskeluluvan voimassaolon päättymisen jälkeinen tilanne on ehdotuksessa jätetty avoimeksi.

Ehdotus on valtioneuvoston mielestä kirjoitettu jäsenvaltioiden ja näiden viranomaisten näkökulmasta. Uhrin asema sen sijaan on epäselvä ja vaatii tarkennusta. Valtioneuvoston yksityiskohdaisempi kanta on valmisteltavana. Kantaa on mahdollista täsmentää, kun komission tavoitteista on saatu tarkempi kuva.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Ehdotetun direktiivin tarkoituksena on torjua ihmiskauppaa ja ihmisten salakuljetusta ottamalla käyttöön tällaisten rikosten uhreja varten lyhytaikainen oleskelulupa. Tämän arvioidaan kannustavan uhreja tekemään viranomaisten kanssa yhteistyötä rikosten selvittämiseksi.

Ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjuminen ovat perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien kannalta painavasti perusteltuja ja tärkeitä päämääriä. Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 8 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa kielletään kaikki orjuuden, orjakaupan ja pakkotyön muodot. Lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 35 artiklassa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin toimiin estääkseen lasten ryöstämisen, kauppaimisen ja myynnin missä tahansa muodossa tai tarkoituksessa. Kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 6 artiklassa sopimusvaltiot ovat vastaavasti sitoutuneet toimiin estääkseen kaikenlaisen naisten kaupan ja naisten prostituutiosta hyötymisen. Tällaisista toimista sisältyy määräyksiä mm. ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskevaan yleissopimukseen. Suomi on joulukuussa 2000 allekirjoittanut YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta. Pöytäkirjaa ei ole vielä ratifioitu. Or-

juuden, pakkotyön ja ihmiskaupan kieltoja käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 5 artiklassa. Perustuslain kannalta orjuuden ja ihmiskaupan kaltaiset ilmiöt merkitsevät yksilön ihmisarvon ja vapauden vakavaa loukkamista.

Ehdotettu direktiivi on luonteeltaan vähimmäisvaatimuksia asettava. Direktiivin soveltaminen ei 4 artiklan mukaan rajoita kansainvälisen pakolaisoikeuden nojalla pakolaisille tai tilapäistä suojelua saaville tai kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille myönnettävää suojelua eikä ihmisoikeuksia koskevien muiden välineiden soveltamista. Ehdotetun 6 artiklan mukaan direktiivin säännökset eivät vaikuta jäsenvaltion sellaiseen sääntelyyn, joka on direktiivissä tarkoitettujen henkilöiden kannalta suotuisampaa. Ehdotettu direktiivi ei tässä mielessä muodostu Suomen oikeusjärjestyksen kannalta ongelmalliseksi. Toisaalta Suomessa ei vastaisuudessa saa olla direktiivin vähimmäistason alittavaa tai sen soveltamisalaa rajoittavaa sääntelyä. Direktiivin vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön on tämän vuoksi tärkeää vielä selvittää asian jatkovalmistelussa.

#### *Lyhytaikainen oleskelulupa*

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Vaikka tälle sääntelylle ei ole perustuslaissa asetettu nimenomaisia sisällöllisiä vaatimuksia, on sen turvattava menettelyllinen suoja ulkomaalaiselle hänen asiansa käsittelyssä. Lailla säätämisen vaatimus sisältää syrjinnän ja mielivallan kiellot. Sääntely on mm.

päätöksenteon perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen osalta toteutettava ulkomaalaisen oikeusturvan takaavalla tavalla (ks. HE 309/1993 vp, s. 52/I). Lakivarauksesta johtuu vaatimuksia myös sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle (ks. esim. PeVL 35/2000 vp, s. 3/I). Ulkomaalaisen maahantulo- ja maassa-oleskeluoikeutta säänneltäessä on niin ikään otettava huomioon perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta. Oikeutta hyvään hallintoon ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklassa.

Direktiiviä sovelletaan 1 ja 3 artiklan mukaan sellaisiin kolmansien maiden täysi-ikäisiin kansalaisiin, jotka ovat joutuneet laittomassa maahanmuutossa avustamisen tai ihmiskaupan uhreiksi ja jotka tekevät viranomaisten kanssa yhteistyötä näiden rikosten selvittämiseksi. Jäsenvaltiot voivat päättää direktiivin soveltamisesta myös alaikäisiin.

Direktiiviehdotus ei sisällä uhrin määrittelyä. Ehdotuksessa jää ennen muuta epäselväksi, mitä siinä tarkoitetaan laittomassa ihmiskaupassa avustamisen uhrilla. Perustelujen mukaan tällä ei tarkoiteta kaikkia laittomassa maahanmuutossa apua saaneita henkilöitä, vaan ainoastaan niitä, jolle on aiheutunut siitä haittaa. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilöt, jotka ovat joutuneet hengenvaaraan tai joiden ruumiillista koskemattomuutta on loukattu. Tämän kaltaiset direktiivin soveltamisen kannalta keskeisen uhri-käsitteen täsmennykset tulee sääntelyn tarkkuuden vuoksi sisällyttää säädöksen tekstiin. Sääntelyn täsmentäminen on tarpeen myös päätöksentekoa koskevan mielivallan kiellon kannalta.

Lyhytaikaisen oleskeluluvan myöntämisestä ja uusimisesta säädetään direktiivin 10 artiklassa. Sen mukaan oleskelulupa myönnetään, jos tutkinta- ja syytetoimista vastaava viranomais esittää myönteisen arvion uhrin läsnäolon tarpeellisuudesta, hänen yhteistyöhalukkuudestaan ja sen aitoudesta sekä siitä, onko uhri katkaissut kaikki siteet direktiivissä tarkoitetuista rikoksista epäilyihin henkilöihin. Oleskelulupa on voimassa kuusi kuukautta, ja se voidaan

uusia kuuden kuukauden välein, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että ehdotusta ei ole laadittu rikoksen uhrin, vaan jäsenvaltioiden ja niiden viranomaisten näkökulmasta. Ehdotuksen perustelujen mukaan siinä ei ole kysymys rikosten uhrien eikä todistajien suojelusta, vaan oleskelulupa-tyypin käyttöönotosta. Viranomaisten tarpeisiin perustuva direktiivivalmistelun lähtökohta on valiokunnan mielestä kyseenalainen, kun otetaan huomioon Tampereen Eurooppa-neuvostossa todettu pyrkimys taata laittomaan maahanmuuttoon liittyvien rikosten uhrien ihmisoikeudet. On yksilön ihmisarvon kunnioittamisen kannalta arveluttavaa, jos esimerkiksi ihmiskaupan uhriksi joutuneen oikeusasemaa tarkastellaan ensi sijassa henkilön käyttökelpoisuuteen liittyvien viranomaistarpeiden kannalta. Pyrkimys käyttää rikoksen uhria ehdotetulla tavalla viranomaisten toiminnan välineenä on kaiken kaikkiaan vieras suomalaiselle oikeusperinteelle. Puutteena on lisäksi, että rikoksen uhrin asema lyhytaikaisen oleskeluluvan voimassaolon päättymisen jälkeisessä tilanteessa on jätetty ehdotuksessa avoimeksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotus ei sisällä säännöksiä henkilön oikeudesta tulla kuulluksi eikä oikeudesta hakea muutosta. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee huolehtia siitä, että direktiivissä on riittävät asiasisällöiset säännökset tai muun lainsäädännön soveltamiseen viittaavat maininnat tällaisista oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden kannalta keskeisistä seikoista.

Direktiiviehdotuksen 10 artiklan 4 kohdassa on kysymys tilanteesta, jossa lyhytaikaiseen oleskelulupaan oikeutettu henkilö on joutunut rikoksen uhriksi yhdessä perheenjäsentensä tai näihin rinnastettavien henkilöiden kanssa. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on otettava tämä huomioon tarkastellessaan mahdollisuutta myöntää kyseisille henkilöille oleskelulupa humanitaarisista syistä. Ehdotuksen jatkokäsittelyssä on varmistuttava siitä, että säännöksen soveltaminen ei käytännön tilanteissa johda

## PeVL 32/2002 vp — U 28/2002 vp

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun perhe-elämän suojan vastaisiin lopputuloksiin (ks. esim. PeVL 1/2002 vp, s. 3). Sääntelyä on tarvittaessa täydennettävä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotus ei muista maahantulon ja maassa oleskelun sääntelyyn tähtäävistä ehdotuksista poiketen sillä perheenjäsenen määritelmää.

### *Direktiiviehdotuksen 5 artikla*

Aikaisempiin lausuntoihinsa viitaten (ks. esim. PeVL 10/2002 vp, s. 3/II, PeVL 27/2002 vp, s. 3/II) valiokunta katsoo, että Suomen tulee pyrkiä saamaan syrjäntäkieltoa koskevan artiklan sanamuoto kattamaan ehdotuksessa mainit-

tujen perusteiden lisäksi myös muut henkilöön liittyvät syyt. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että säännösehdotuksessa käytetään ihmisistä sanaa rotu. Tälle sanalle ei nykyaikaisen käsityksen mukaan ole perusteita. Sana on korvattavissa esimerkiksi termillä alkuperä (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, s. 3/I).

### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa vähäisin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 20 päivänä syyskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
vpj. Riitta Prusti /sd  
jäsen. Tuija Brax /vihr  
Klaus Hellberg /sd (osittain)  
Esko Helle /vas  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd

Marjukka Karttunen /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Pekka Nousiainen /kesk  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Markku Rossi /kesk  
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.