

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä marraskuuta 2011 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 122/2011 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lakivaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (LaVL 3/2012 vp, TyVL 6/2012 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Mia Spolander, ulkoasiainministeriö, ihmisoikeustuomioistu- ja sopimusasioiden yksikkö

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- rikostarkastaja Jari Nyström, sisäasiainministeriö, rajavartiolaitoksen esikunta
- valtiosyyttäjä Anu Mantila, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- ylitarkastaja Berit Kiuru, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Måns Enqvist, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- rikoskomisario Jouko Ikonen, keskusrikospoliisi
- lakimies Liisa Välimäki, Pakolaisneuvonta ry
- toiminnanjohtaja Petra Kjällman, Rikosuhripäivystys edustaen myös Pro-Tukipiste ry:tä.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- puheenjohtaja Susanna Huovinen, Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta
- sisäasiainministeriö, maahanmuutto-osasto
- sisäasiainministeriö, poliisiosasto
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Varsovassa toukokuussa 2005 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta ja lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi ehdotetaan liiketoimintakiellosta annettua lakia muutettavaksi.

Yleissopimuksen tavoitteena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa siten, että taataan samalla sukupuolten välinen tasa-arvo. Yleissopimuksen avulla pyritään suojaamaan ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksia sekä varmistamaan ihmiskaupparikosten tehokas tutkinta ja syyttäminen. Siinä myös määritellään peruseriaatteet uhrien ja todistajien suojelemiselle ja auttamiselle. Yleissopimuksen pääasiallinen lisäarvo suhteessa muihin kansainvälisiin asiakirjoihin on sen ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa ja uhrien suojelua koskevassa painotuksessa. Osapuolet veloitetaan toteuttamaan erilaisia toimia, joilla tehostetaan ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjuntaa sekä siitä vastaavien eri elinten työn yhteensovittamista. Yleissopimus edellyttää muun muassa, että osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädännölliset tai muut toimenpiteet, joilla mahdollistetaan ihmiskaupan harjoit-

tamiseen käytetyn laitoksen väliaikainen tai pysyvä sulkeminen, tai kielletään rikoksentekijää väliaikaisesti tai pysyvästi harjoittamasta toimintaa, jossa tämä rikos on tehty. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tämän vuoksi myös liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta.

Yleissopimuksella perustetaan myös erityinen seurantajärjestelmä sen varmistamiseksi, että osapuolet panevat yleissopimuksen määräykset tehokkaasti täytäntöön.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan helmikuussa 2008. Sopimuksen myöhemmin hyväksyvän tai siihen liittyvän valtion osalta yleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona se talletti ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa. Yleissopimuksen voimaansaattamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin yleissopimus tulee kansallisesti voimaan. Laki liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamiseksi on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään edellä mainittuna ajankohtana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta vuonna 2005 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisellä on tärkeä periaatteellinen ja käytännöllinen merkitys ihmiskaupparikollisuuden torjunnassa. Kysymys on laaja-alaisesta sopimuksesta, jonka avulla pyritään suojaamaan ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksia sekä varmistamaan ihmiskaupparikosten tehokas tutkinta ja syyttäminen. Yleissopimus täydentää Yhdistyneiden kansakuntien, Euroopan unionin ja Kansainvälisen työjärjestön piirissä hyväksyt-

tyä sääntelyä sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ja Euroopan neuvoston suosituksia ja muita asiakirjoja. Lisäarvoa tuo ennen kaikkea sopimuksen ihmisoikeuslähtöisyys ja ihmiskaupan uhrien suojelun painottaminen. Sopimus korostaa sukupuolten välistä tasa-arvoa ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Sopimus myös koskee kaikkia ihmiskaupan muotoja riippumatta siitä, onko ihmiskauppa kansallista vai kansainvälistä tai liittyykö se järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Yleissopimuksen hyväksyminen vahvistaa voimassaolevan lainsäädännön ja viranomaistoimintaan tälläkin hetkellä kohdistuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa. Saadun selvityksen mu-

kaan yleissopimukseen liittyminen ei edellytä muita lainsäädäntömuutoksia kuin liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 3 §:n muuttamisen. Hallintovaliokunta puoltaa yleissopimuksen, siihen liittyvän ilmoituksen sekä edellä mainitun, hallituksen esityksessä ehdotetun lainmuutoksen hyväksymistä ja pitää tärkeänä, että sopimus saatetaan kansallisesti voimaan mahdollisimman pian.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämistarpeita on kuitenkin aiheellista tarkastella laajemminkin sekä lainsäädännön että käytäntöjen osalta. Suomessa on toiminut vuodesta 2007 alkaen lakisääteinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Lisäksi on toteutettu useita muita lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä ihmiskauppaa, auttaa ja suojella ihmiskaupan uhreja sekä torjua ihmiskaupparikollisuutta. Saadun selvityksen mukaan toimenpiteet ovat edistäneet ihmiskaupan vastaista toimintaa, mutta vielä on paljon tehtävää. Ihmiskauppalainsäädännön kehittämiseen on kiinnitetty huomiota myös pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa.

Hallintovaliokunta toteaa tyytyväisenä sen, että sisäasiainministeriö on 27.1.2012 asettanut hankkeen erityisen ihmiskauppalain valmistelun koordinoimiseksi. Hankkeen pääasiallisena tavoitteena on laatia sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän 11.11.2011 tekemän päätöksen mukaisesti ehdotus ihmiskauppaa koskevan erityislain säätämiseksi. Hankkeen keskeisimpänä osana on laatia ehdotukset ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tarkemmaksi sääntelyksi. Tämän hankkeen rinnalle on oikeusministeriö asettanut 16.11.2011 työryhmän, jonka tehtävänä on tarkastella ihmiskauppaan ja sen lähirikoksiin liittyviä rikos- ja prosessioikeudellisia kysymyksiä. Työryhmien tehtävät ovat laaja-alaiset, ja niillä on monia yhtymäkohtia. Sen vuoksi on tärkeää, että työryhmien välisestä koordinaatiosta huolehditaan.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Selvityksen mukaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan suurin haaste Suomessa on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen. Ihmiskaupan uhreja ei

välttämättä tunnisteta tai henkilöitä ei tunnisteta juuri ihmiskaupan uhreiksi. Tämä saattaa johtaa siihen, etteivät ihmiskaupan uhrin pääse osalliseksi lainmukaisista oikeuksistaan. Erityisen haastavaa tunnistaminen on niissä tilanteissa, joissa mahdollinen uhriutuminen on tapahtunut ulkomailla. Lasten uhriutumisen selvittäminen tai ihmiskaupan tunnistaminen on vielä vaikeampaa kuin nuorten ja aikuisten kohdalla ja vaatii erityistä osaamista ja ammattitaitoa. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on tärkeää myös ihmiskauppaan syyllistyneiden saattamiseksi vastuuseen. Rikosvastuun toteuttaminen edistää myös uhrin oikeuksien toteutumista ja ehkäisee uudelleen uhriutumista.

Yleissopimuksen voimaansaattaminen vahvistaa ihmiskaupan uhrien oikeuksien suojelutason myös Suomessa. Tämä ei yksistään kuitenkaan ole riittävää, vaan hallintovaliokunta pitää tarpeellisena, että uhrien tunnistamis- ja auttamisjärjestelmää kehitetään lainsäädäntö- ja muin toimenpitein. Kuten hallituksen esityksestäkin ilmenee, voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä menettelystä, jolla ihmiskaupan uhri tunnustetaan. Myös esimerkiksi uhrin käsite kaipaa selkeyttämistä. Hallintovaliokunta toteaa myönteisenä sen, että ihmiskauppalakia valmistelevan hankkeen tehtävänä on laatia tarvittavilta osin ehdotukset myös ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskevasta sääntelystä ja ihmiskauppatapauksiin liittyvien tietojen välittämisestä viranomaisten kesken sekä viranomaisten ja muiden auttamistyöhön osallistuvien toimijoiden välillä. Samalla hallintovaliokunta viittaa ihmiskauppalain valmisteluhankkeen toimeksiantoon ja toteaa, että ihmiskaupan vastaisen tarkennetun toimintasuunnitelman toimeenpanoa seurannut ohjausryhmä on antanut suosituksia lainsäädännön valmistelemiseksi ja toimenpiteiden kehittämiseksi myös turvapaikkamenettelyn, käännyttämisen ja maasta poistamisen yhteydessä tapahtuvaa tunnistamista koskevilta osin. Lisäksi hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että viranomaisille annetaan riittävästi ohjeistusta ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamisjärjestelmään ohjaamiseen kaikissa tilanteissa, joissa mahdollisia ihmiskaupan uhre-

ja kohdataan. Myös viranomaisten koulutusta on tarpeen tässä suhteessa lisätä. Ihmiskauppaa koskevalla tiedottamisella voidaan lisätä yleistä tietoisuutta ihmiskaupasta ja sen ilmenemismuodoista.

Monialainen yhteistyö ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa

Ihmiskaupan ennaltaehkäisy ja ihmiskaupan vastainen työ edellyttävät hyvää monialaista yhteistyötä eri toimijoiden kesken sekä kansalliselä että kansainvälisellä tasolla. Myös yleissopimuksen yhtenä tarkoituksena on tehostaa kansainvälistä yhteistyötä ihmiskaupparikosten torjunnassa ja uhrien suojelussa sekä auttamisessa. Lisäksi sopimus velvoittaa osapuolia kannustamaan viranomaisia yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden kanssa yleissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suomessa ihmiskaupan vastainen toiminta koskee monia eri viranomaistahoja, kuten poliisi-, raja-, tulli-, maahanmuutto-, työsuojelu- ja veroviranomaisia, syyttäjiä sekä kuntasektoria. Hallintovaliokunta korostaa toiminnan koordinaation ja tiiviin yhteistyön merkitystä sekä vastuiden selkeää määrittelyä ihmiskaupan vastaisen toiminnan tehostamiseksi ja uhrien oikeuksien turvaamiseksi.

Hallintovaliokunta tähdentää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tavoin kolmannen sektorin roolia ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa. Uhrien saattaa olla vaikeaa luottaa viranomaisiin, mutta kansalaisjärjestön edustajaan luottaminen on usein helpompaa. Järjestöt pystyvät tarjoamaan apua nopeasti ja uhrilähtöisesti yhdessä muiden auttajatahojen kanssa ja tarvittaessa ohjaavat uhrin viralliseen auttamisjärjestelmään. Kansalaisjärjestöihin on toiminnan kautta kertynyt olennaista käytännön tietoa uhrien tunnistamisesta ja heidän tarvitsemaansa tuesta. Sen vuoksi on myös välttämätöntä, että ihmiskauppalain valmisteluhankkeessa on mukana kansalaisjärjestöjen edustus.

Hallintovaliokunta pitää viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyötä ensiarvoisen tärkeänä ihmiskaupan ennaltaehkäisyn ja uhrien auttamistyön kannalta. Toiminnan tehostamiseksi on tarpeen, että sovellettavat käytännöt ja

lainsäädäntöpohja ovat selkeitä ja että toimijoille on osoitettavissa asianmukaiset voimavarat. Hallintovaliokunta viittaa myös ihmiskauppalain valmisteluhankkeeseen, jonka tehtävänä on lainsäädännön muutostarpeiden lisäksi tarkastella soveltuvin osin muitakin ihmiskaupan vastaisen tarkennetun toimintasuunnitelman toimeenpanoa seuranneen ohjausryhmän suosituksia. Näihin sisältyy myös kysymys ihmiskaupan vastaista etsivää työtä ja neuvontatyötä tekevien järjestöjen rahoituksesta.

Väärennettyjen matkustusasiakirjojen käyttäminen ihmiskaupan yhteydessä

Yleissopimuksen 20 artiklassa veloitetaan sääntämään rangaistavaksi muun ohella matkustusasiakirjan väärentäminen ja väärennetyn matkustusasiakirjan järjestäminen tai antaminen silloin, kun teko on tahallinen ja sen tarkoituksena on mahdollistaa ihmiskauppa. Hallituksen esityksen mukaan tällaisissa tilanteissa on kysymys rikoslain 33 luvussa rangaistaviksi säädettyistä väärennysrikoksista. Kysymykseen saatua tekijäntoimen lisäksi tulla rikoslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitettu avunanto väärennysrikokseen eli esimerkiksi väärennetyn matkustusasiakirjan käyttöön.

Artiklan esikuvana on ollut Palermon sopimukseen liittyvä maahanmuuttajien salakuljettusta koskeva lisäpöytäkirja, jonka mukaan väärennetty matkustusasiakirja on myös sellainen matkustusasiakirja, joka on myönnetty tai saatu laittomasti väärin tietojen avulla tai muulla laittomalla tavalla. Selvityksen mukaan tällaisessa tilanteessa voi tulla sovellettavaksi rikoslain 16 luvun 5 §:ssä säädetty väärin henkilötiedon antaminen viranomaiselle tai mainitun luvun 8 §:ssä säädetty väärin todistuksen antaminen viranomaiselle. Jos matkustusasiakirjan valmistava viranomainen tai matkustamisessa mukana oleva taho osallistuu matkustusasiakirjan väärin tiedoin tapahtuvaan hankkimiseen, sovellettavaksi voivat tulla esimerkiksi virkarikoksia koskevat rangaistussäännökset ja rikokseen osallisuutta, erityisesti avunantoa, koskevat säännökset.

Asiantuntijakuulemisen yhteydessä on nousut esiin kysymys laittoman maahantulon järjes-

tämistä koskevan rikoslain 17 luvun 8 §:n tarkistamistarpeista, jotka liittyvät tilanteisiin, joissa on kyse väärin tietojen, lahjonnan tai pakottamisen avulla tai muulla laittomalla tavalla hankittuja matkustusasiakirjoja käyttävien henkilöiden maahantuomisesta. Hallituksen esityksen mukaan sisäasiainhallinnon alalla on käynnissä selvitystyö laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvistä ilmiöistä, kuten väärin perustein saatujen viisumien käytöstä laittoman maahantulon järjestämisessä. Lakivaliokunnan lausunnosta puolestaan ilmenee, että oikeusministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin laittoman maahantulon järjestämisen kriminalisointitarpeiden arvioinnin loppuunsaattamiseksi ja että asiassa on ryhdytty laatimaan tausta-aineiston kokoavaa muistiota. Hallintovaliokunta kiirehtii mainittujen selvitysten loppuunsaattamista ja tähdentää asianomaisten tahojen yhteistyötä lainmuutos- tarpeita arvioitaessa.

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskeva asetuksenantovaltuus

Kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista koskevan perustuslain 95 §:n 1 momentin muutos on tullut voimaan 1.3.2012 (1112/2011). Muutoksen voimaantulon jälkeen kansainvälisen velvoitteen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan pääsääntöisesti voimaan valtioneuvoston asetuksella (HE 60/2010 vp, s. 46). Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislain voimaantulosta säädetään

vastaavasti valtioneuvoston asetuksella. Näistä syistä hallintovaliokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen 2 §:ää muutettavaksi siten, että edellä tarkoitetut asetuksenantovaltuudet osoitetaan valtioneuvostolle.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun yleissopimuksen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan,

että eduskunta hyväksyy annettavaksi hallituksen esityksessä tarkoitetun ilmoituksen,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 § muutettuna seuraavasti:

2 §

Sopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jussi Halla-aho /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäs. Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Pirkko Mattila /ps
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Markku Mäntymaa /kok
Ulla-Maj Widenroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.