

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2009 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta, uhrien suojelusta ja puitepäätöksen 2002/629/YOS kumoamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 29 päivänä toukokuuta 2009 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta, uhrien suojelusta ja puitepäätöksen 2002/629/YOS kumoamisesta (U 43/2009 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- lainsäädäntösihteeri Satu Sistonen, ulkoasiainministeriö
- hallitusneuvos Eero Koskenniemi, sisäasiainministeriö
- valtionsyyttäjä Anu Mantila, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Kimmo Markkula, keskusrikospoliisi.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— vähemmistövaltuutettu.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus neuvoston puitepäätökseksi

Euroopan yhteisöjen komissio on 25.3.2009 tehnyt ehdotuksen (KOM(2009) 136 lopullinen) neuvoston puitepäätökseksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta, uhrien suojelusta ja puitepäätöksen 2002/629/YOS kumoamisesta. Teknisesti komission ehdotuksessa on kysymys entisen ihmiskauppaa koskevan puitepäätöksen kumoamisesta ja uuden säätämisestä. Uusi ehdotettu puitepäätös on aikaisempaa laajempi.

Ehdotuksen artiklakohtainen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

Puitepäätökseen ollaan lisäämässä eräitä sellaisia elementtejä, joita on Euroopan neuvoston aihepiiriä koskevassa yleissopimuksessa. Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS 197) avattiin allekirjoituksille 16.5.2005, ja Suomi on allekirjoittanut sen 29.8.2006. Parhaillaan toimii ulkoasiainministeriön asettama työryhmä, joka valmistelelee ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen kansallista voimaan saattamista.

Valtioneuvoston kanta

Ehdotusta voidaan pitää tarpeellisena ja kannatettavana huolimatta vastaavasta Euroopan neuvoston yleissopimuksesta, koska vain harvat EU:n jäsenvaltiot ovat liittyneet sopimukseen. Ehdotuksen tulisi kuitenkin asiallisesti vastata mahdollisimman pitkälle mainittua sopimusta. Yleissopimuksen valmistelun yhteydessä aihealueen sääntelytarpeet ja -mahdollisuudet on monipuolisesti ja kattavasti arvioitu sopimuksia valmistelleessa asiantuntijatyöryhmässä. Puitepäättöksen ja yleissopimuksen yhdenmukaisuudella voidaan välttää eri instrumenttien välillä olevia tulkintaongelmia ja edistää jäsenvaltioiden liittymistä yleissopimukseen.

Kriminalisointien ja niihin liittyvien yksilön oikeuksiin puuttuvien toimenpiteiden (esimerkiksi pakkokeinojen käyttö) yhteydessä on varmistettava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Samoin teon rangaistusarvon ja rangaistus-

asteikkojen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeassa suhteessa tavoitteeseen ja rikoksen vakavuuteen. Kiinnijäämisriskin lisääminen esimerkiksi kansainvälistä viranomaisyhteistyötä tehostamalla toimii rikosten ennaltaehkäisyssä paremmin kuin rangaistusasteikkojen koventaminen. On tärkeää, että EU:n rikosoikeudessa otetaan riittävästi huomioon yksittäisen jäsenvaltion rangaistusasteikkokäytäntö eikä vaaranneta jäsenvaltion rikosoikeuden johdonmukaisuutta. Lainsäädännön selkeyden ja johdonmukaisuuden ylläpitämiseksi yksityiskohtaisia vain yhtä rikoslajia koskevia menettelysäännöksiä ei tulisi tehdä tiettyjä rikoksia varten, jos yleisillä säännöksillä tullaan toimeen. Kansallista joustovaraa on sallittava, koska rikosasioiden käsittelyjärjestelmät vaihtelevat huomattavasti eri maissa. Tämä koskee rikosprosessia sekä uhrien auttamista ja suojelua.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ihmiskaupassa on kyse erilaisista hyväksikäytön muodoista, kuten seksuaalisesta riistosta ja pakkotyöstä, ja siihen liittyy usein järjestäytyntä rikollisuutta. Ihmiskauppa onkin vakava rikos, jolla loukataan räikeästi ihmisoikeuksia. EU:ssa ihmiskauppa on pääasiassa kolmansista maista lähtöisin oleva ilmiö, mutta varsinkin viimeisimmän laajentumisen jälkeen ihmiskauppa on alkanut esiintyä myös EU:n sisällä. Laki-valiokunta pitää tärkeinä ehdotuksen tavoitteita torjua tehokkaammin ihmiskaupparikoksia ja suojella paremmin ihmiskaupan uhreja.

Saadun selvityksen perusteella Suomen lainsäädäntö suurelta osin vastaa ehdotuksen velvoitteita. Eräitä ehdotuksen kohtia on kuitenkin jatkoneuvotteluissa tarpeen tarkastella huolellisesti.

Ensinnäkin ehdotuksessa hyväksikäytöksi katsotaan muun muassa kerjäämiseen liittyvä toiminta. Valiokunta toteaa, että kerjäämiseen liittyvä toiminta voi tulla jo nykyisin rangais-

tavaksi ihmiskauppana esimerkiksi jonakin pakotyön muotona. Tämän vuoksi jatkoneuvotteluissa on syytä selvittää, onko kyseinen kerjäämiseen liittyvää toimintaa koskeva lisäys ylipäänsä tarpeen.

Erityisesti valiokunta kiinnittää huomiota seuraamuksiin. Ehdotuksen mukaan rangaistuksen on oltava vähintään kuusi vuotta vankeutta, joissakin tapauksissa kuitenkin kymmenen tai kaksitoista vuotta vankeutta. Kun rikoksen on tehnyt virkamies virkatehtäviä hoitaessaan, vankeusrangaistuksen enimmäiskeston on oltava vähintään kymmenen vuotta. Ehdotuksessa ei tehdä eroa sen suhteen, jääkö teko yritykseen vai onko kyseessä avunanto. Suomen osalta ehdotus merkitsisi tältä osin velvoitetta muuttaa ihmiskauppa koskevia kriminalisointeja ja niistä säädettyjä enimmäisrangaistuksia.

Ankaria rangaistussäännöksiä voidaan perustella ihmiskaupparikosten vakavuudella. Laki-valiokunta kuitenkin toteaa, että ehdotuksessa tarkoitetut rikokset ovat vakavuudeltaan hyvin eritasoisia. Rikosten enimmäisrangaistuksis-

sa tulisikin ottaa paremmin huomioon suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Niissä tulisi niin ikään ottaa huomioon jäsenvaltioiden rangaistusasteikkokäytännöt niin, ettei vaaranneta jäsenvaltion rikosoikeuden johdonmukaisuutta. Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota vuodelta 2002 oleviin neuvoston päätelmiin, joiden mukaan lähtökohtana on, ettei yli 10 vuoden enimmäisrangaistusvaatimusta tulisi asettaa. Komission ehdotus ei vaikuta olevan linjassa kyseisten päätelmien kanssa.

Ehdotuksessa kiinnitetään huomiota uhrien suojeluun. Tämä on tärkeää, koska uhrien kertomukset ovat usein keskeisessä asemassa ihmiskaupparikosten selvittämisessä. Ehdotuksessa säännellään muun muassa erityisen haavoittuvan uhrin henkilöllisyyden salassapidosta. Otaen huomioon, että ihmiskaupparikoksiin syylistyneet yleensä joka tapauksessa tietävät toimintansa kohteena olevien uhrien henkilöllisyyden, uhrien suojelemiseksi tulisi valiokunnan mielestä voida käyttää muitakin keinoja kuin uhrin henkilöllisyyden salassapitoa. Ehdotuksessa tulisikin olla kansallista joustovaraa, sillä samaan tavoitteeseen voidaan päästä esimerkiksi uhrin yhteystietojen salaamisella ja erilaisilla todistajansuojelutoimenpiteillä.

Ehdotuksessa veloitetaan jäsenvaltiot harkitsemaan ihmiskaupan uhrien tarjoamien pal-

veluiden käytön kriminalisoimista. Lakivaliokunta pitää hyvänä, ettei ehdotuksessa veloiteta kyseiseen kriminalisointiin. Voidaan kuitenkin ottaa huomioon, että Suomessa on jo kriminalisoitu seksuaalipalvelujen ostaminen ihmiskaupan uhrilta. Kyseisen kriminalisoinnin käytännön soveltamisesta esitetään syksyllä selvitys lakivaliokunnalle. Tämän selvityksen tulokset on hyvä ottaa huomioon, kun arvioidaan tarvetta kriminalisoida muiden palvelujen käyttöä.

Suomi on allekirjoittanut Euroopan neuvoston aihepiiriä koskevan yleissopimuksen, ja sopimuksen kansallinen voimaan saattaminen on parhaillaan vireillä. Yleissopimus ei poista tarvetta EU:n jäsenvaltioita velvoittavalle puitepäätökselle, koska vain harvat jäsenvaltiot ovat liittyneet sopimukseen. Jäsenvaltioiden liittymistä yleissopimukseen on tärkeää edistää. Lakivaliokunta pitääkin tärkeänä, että ehdotuksen jatkoneuvotteluissa varmistaudutaan siitä, ettei tuleva puitepäätös ole ristiriidassa yleissopimuksen kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomioon valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Heidi Hautala /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Paavo Arhinmäki /vas
Timo Heinonen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Sampsa Kataja /kok
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok
Outi Mäkelä /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.