

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 16/2010 vp

Kansallisen ihmiskaupparaportoin kertonus 2010

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä kesäkuuta 2010 lähettäessään kansallisen ihmiskaupparaportoin kertonuksen 2010 (K 17/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet
- ylitarkastaja Venla Roth, Vähemmistövaltuutetun toimisto

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- käräjätuomari Jaana Helander, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Mika Illman, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- rikoskomisario Jouko Ikonen, keskusrikospoliisi
- pääsihteeri Kristiina Kouros, Ihmisoikeusliitto ry
- professori Raimo Lahti.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet sisäasiainministeriön

- maahanmuutto-osasto
- poliisiosasto
- rajavartiolaitos-osasto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ihmiskaupassa on kyse erilaisista hyväksikäytön muodoista, kuten seksuaalisesta riistosta ja pakkotyöstä, ja siihen liittyy usein järjestäytynyttä rikollisuutta. Ihmiskauppa on vakava rikos ja räikeä loukkaus ihmisoikeuksia vastaan. Lakivaliokunta pitää ihmiskaupan vastaista toimintaa tärkeänä ja toteaa, että sen edistäminen

vaatii monialaista yhteistyötä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

Kansallisen ihmiskaupparaportoin kertonus on ensimmäinen eduskunnalle annettu raportti ihmiskaupasta. Raportissa on arvioitu kolmea ihmiskaupan vastaisen toiminnan osa-aluetta: 1) ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää, 2) ihmiskaupan uhrien maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyviä menettelyjä sekä 3) rikosprosessia ja ihmiskauppaa koskevien säännösten soveltamista ja tulkintaa. Lakivalio-

kunta keskittyy lausunnossaan toimialansa mukaisesti viimeiseksi mainittuun osa-alueeseen.

Raportti on ansiokas ja perustuu laajaan aineistoon. Esimerkiksi rikosprosessia koskevaa osuutta varten on kerätty ja analysoitu kaikki tuomioistuimiin edenneet merkitykselliset jutut vuosilta 2004—2009 sekä niiden esitutkinta-aineisto. Lisäksi on haastateltu muun muassa keskeisiä viranomaisia ja kansalaisjärjestöjä. Lakivaliokunta pitää itsenäisen ja riippumattoman viranomaisen kattavaa tilannearviota hyödyllisenä ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämisessä.

Raportin näkökulma ihmiskauppaan on keskeisesti uhrilähtöinen. Tavoitteena on arvioida, miten ihmiskaupan uhrien oikeudet toteutuvat Suomessa ja millaisia esteitä uhrien oikeuksien toteutumislle mahdollisesti on. Näkökulma on ihmisoikeuksien kannalta perusteltu, mutta lakivaliokunta muistuttaa, että ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on otettava huomioon myös muita näkökulmia ja tavoitteita, kuten ihmiskaupan ehkäiseminen ja rikoksenteijöiden saataminen vastuuseen.

Rikosprosessi ja ihmiskauppaa koskevien tunnusmerkistöjen soveltaminen ja tulkinta

Suomi on lyhyessä ajassa hyväksynyt huomattavan määrän lainsäädännöllisiä ja muita ihmiskaupan ehkäisemiseen ja uhrien auttamiseen tähtäviä toimenpiteitä. Raportin mukaan vielä on kuitenkin parantamisen varaa. Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan ylivoimaisesti suurimpana haasteena kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää ihmiskaupan uhrien tunnistamista. Lakivaliokunta yhtyy raportissa esitettyyn näkemykseen siitä, että asianmukaisella tunnistamisella on ihmiskaupan uhrien kannalta ratkaiseva merkitys. Jos ihmiskaupan uhreja ei tunnisteta, heidän lainmukaiset oikeutensa apuun ja suojeluun eivät voi toteutua. Valiokunta toteaa, että ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on tärkeää myös ihmiskauppaan syyllistyneiden saatamiseksi vastuuseen. Rikosvastuun toteuttamisella on puolestaan merkitystä myös uhrin kannalta, sillä se edistää uhrin oikeuksien toteuttamista ja ehkäisee uudelleen uhritumista.

Ihmiskaupan tunnistamiseen vaikuttaa keskeisesti se, miten ihmiskauppa on lainsäädännössä määritelty. Rikoslakiin sisältyvä ihmiskaupan määritelmä perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin ja eurooppaoikeudellisiin velvoitteisiin (rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §). Lakivaliokunta pitää tätä perusteltuna, sillä ihmiskauppa on usein kansainvälistä rikollisuutta, jonka torjunta edellyttää rajat ylittävää yhteistyötä ja siten myös kansainvälisesti yhtenäistä määritelmää.

Ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset ovat olleet voimassa vasta vuodesta 2004 lähtien. Kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä niiden toimivuudesta ei siten vielä ole mahdollista tehdä. Raportista kuitenkin ilmenee, että ihmiskauppajuttuja on vuosina 2004—2009 edennyt tuomioistuimiin hyvin vähän, kun taas ihmiskaupan lähirikoksia, kuten paritusta ja kiskonnantapaista työsyrintää, on käsitelty tuomioistuimissa huomattavasti enemmän. Lakivaliokunta toteaa, että jo ihmiskaupan rangaistussäännöksiä säädettäessä oltiin tietoisia siitä, että kyseinen sääntely on osin päällekkäinen paritusrikossäännösten kanssa, erityisesti siltä osin kuin ihmiskaupparikoksen tarkoituksena on seksuaalinen hyväksikäyttö. On siten mahdollista, että kyseisten rangaistussäännösten päällekkäisyys aiheuttaa osaltaan käytännön tulkinta- ja soveltamisongelmia. Valiokunta pitääkin aiheellisenä selvittää, voidaanko lainsäädännön nykytilaa selkeyttää esimerkiksi paritusrikoksen tunnusmerkistöä tarkistamalla.

Lisäksi lakivaliokunta toteaa selvyiden vuoksi, että ihmiskauppaa koskevan rangaistussäännöksen tunnusmerkistön täyttymisellä on merkitystä rikosvastuun toteuttamisen kannalta. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen sen sijaan ei edellytä näyttöä rikosoikeudellisen tunnusmerkistön täyttymisestä, vaan jo epäily ihmiskauppaan liittyvästä uhritumisesta on riittävää uhrin suojelun ja auttamisen kannalta.

Raportissa kiinnitetään huomiota myös siihen, ettei paritusrikoksella nykytilanteessa katsoa olevan asianomistajaa. Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, että varsinkin törkeän

parituksen kohteelle tulisi myöntää asianomistaja-asema esitutkinnaissa ja rikosprosessissa.

Lakivaliokunta toteaa, että Suomessa ei minäkään rikoksen osalta säädetä siitä, kuka tai missä asemassa oleva henkilö on rikoksen osalta asianomistaja. Oikeustieteessä ja oikeuskäytännössä asianomistajana pidetään sitä, jolle on rikoksella aiheutettu vahinkoa ja jolla on rangaistusvaatimuksen ohella siis oikeus vaatia rikosentekijän velvoittamista vahingonkorvaukseen. Paritusrikoksen kohteella voi kuitenkin olla asianomistaja-asema jo voimassa olevan lain perusteella, esimerkiksi jos on kyse painostamisesta (rikoslain 20 luvun 9 §:n 1 momentin 5 kohta) tai ruumiinvamman, sairauden, hengenvaarallisen tilan tai kärsimyksen aiheuttamisesta (9 a §:n 1 momentin 3 kohta). Asianomistaja-asema voi syntyä myös niin, että rikosentekijä syyllistyy paritusrikoksen yhteydessä muuhun rikokseen, jonka asianomistaja parituksen kohde on. Sen sijaan muiden parituksen tekemuotojen osalta asianomistaja-asema ei luontevasti täyty. Asianomistaja-aseman myöntäminen nykyistä laajemmin parantaisi paritusrikoksen kohteen asemaa rikosprosessissa. Lakivaliokunta pitääkin aiheellisena, että jatkossa selvitetään myös parituksen kohteena olevan henkilön rikosprosessuaaliseen asemaan liittyviä kysymyksiä ja mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita.

Jos ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistö täyttyy, uhrin suostumus ei vapauta rikosentekijää vastuusta. Uhrin suostumuksen oikeudellisesta merkityksestä ei kuitenkaan ole säädetty ihmiskaupan eikä muidenkaan rikosten rangaistussäännöksissä. Lakivaliokunta katsoo, että nykyisen lainsäädännön selkeyttämistä arvioitaessa on tarpeen tarkastella myös uhrin suostumukseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä.

Ihmiskaupan ja sen uhrien tunnistamiseen vaikuttavat lainsäädännön lisäksi myös muut seikat, kuten erilaiset käytännön haasteet. Kuten raportissa todetaan, ihmiskaupparikollisuus on usein piilorikollisuutta, jossa tekijät ja uhrin pysyttelevät viranomaisilta piilossa. Uhrin mahdollisuuksiin ja halukkuuteen kertoa tapahtumista viranomaisille vaikuttaa myös se, että uhri

usein pelkää kostotoimenpiteitä ja suhtautuu muutoinkin viranomaisiin epäluuloisesti. Käytännön haasteita tutkinnalle ja oikeudenkäynnille aiheutuu myös siitä, että ihmiskauppa- ja sen lähirikoksiin liittyy usein ulkomaalaisia henkilöitä, jotka liikkuvat paljon.

Ihmiskaupparikosten tutkinnan ja oikeudenkäynnin onnistumisen kannalta lakivaliokunta korostaakin uhrin henkilökohtaisen läsnäolon ja hänen suojelemisensa tärkeyttä. Kun lainsäädäntöön sisältyy jo nykyisin useita keinoja suojata rikosasian asianomistajaa ja todistajaa, on tärkeää, että niitä tarvittaessa myös käytetään ja että käyttö on mahdollisimman kattavaa ja järjestelmällistä. Myös uhrin oikeuksista oikeudelliseen neuvontaan ja oikeusapuun tulee huolehtia.

Ihmiskaupan selvittämiseksi ja rikosvastuun toteuttamiseksi on myös syytä painottaa esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän tiiviin yhteistyön merkitystä. Syyttäjän osallistumisella asian tutkintaan on keskeinen merkitys sen selvittämiseksi, mistä rikoksesta on kyse ja miten sitä on syytä tutkia. Syyttäjän syyte asettaa rajat myös sille, miten tuomioistuin arvioi asiaa.

Raportissa suositellaan avainsyyttäjien nimeämistä ihmiskaupparikoksiin. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että syyttäjien erikoistuminen on jo toteutettu riittävällä tavalla, sillä ihmiskaupparikosten syyteasioita hoitavat käytännössä sellaiset avainsyyttäjät, jotka ovat erikoistuneet huumausainerikoksiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai erityisesti henkilöön — ensisijaisesti naisiin ja lapsiin — kohdistuviin rikoksiin. Tämä on perusteltua, sillä ihmiskauppa on usein järjestäytynyttä rikollisuutta, ja sen uhrin ovat usein naisia tai lapsia.

Ihmiskaupan vastainen toiminta edellyttää, että niin esitutkintaviranomaisten, syyttäjien ja tuomareiden kuin muidenkin toimijoiden koulutusta ja ihmiskaupasta tiedottamista jatketaan. Koulutuksessa on syytä ottaa huomioon kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomuksessaan esille ottamia asioita.

Lopuksi lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomi on jo vuonna 2005 allekirjoit-

tanut Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastais-
ta toimintaa koskevan yleissopimuksen, jolla
vahvistettaisiin ihmiskaupan uhrien suojelua
sekä edistettäisiin uhrien tunnistamista. Yleis-
sopimuksen kansallista voimaan saattamista val-
mistellaan parhaillaan. Valiokunta kiirehtii rati-
fiointiprosessin loppuun saattamista.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

*että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd
Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /kok

Outi Mäkelä /kok
Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /kesk
Kari Uotila /vas
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.