

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2011 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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä marraskuuta 2011 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle 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) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Mia Spolander, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Heidi Kankainen ja ylitarastaja Tero Mikkonen, sisäasiainministeriö
- rikostarkastaja Jari Nyström, Rajavartiolaitoksen esikunta
- kärjätuomari Jaana Helander, Helsingin kärjäoikeus
- valtiosyyttäjä Anu Mantila, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- rikoskomisario Jouko Ikonen, keskusrikospoliisi
- ylitarastaja Måns Enqvist, Vähemmistövaltuutetun toimisto.

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 perusperiaatteet

uhrien ja todistajien suojelemiselle ja auttamiselle. Yleissopimuksen pääasiallinen lisäarvo suhteessa muihin kansainvälisiin asiakirjoihin on sen ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa ja uhrien suojelua koskevassa painotuksessa. Osapuolet velvoitetaan toteuttamaan erilaisia toimia, joilla tehostetaan ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjuntaa sekä siitä vastaavien erielinten työn yhteensovittamista. Yleissopimus edellyttää muun muassa, että osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädännölliset tai muut toimenpiteet, joilla mahdollistetaan ihmiskaupan harjoittamiseen käytetyn laitoksen väliaikainen tai pysyvä sulkeminen tai kielletään rikosten tekijää 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

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta velvoittaa sopimusvaltiot ryhtymään erilaisiin toimenpiteisiin ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Hallituksen esityksessä käsitellään perusteellisesti Suomen lainsäädännön suhdetta yleissopimuksen artikloihin. Arvioinnin johtopäätös on, että yleissopimukseen liittyminen edellyttää ainoastaan liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 3 §:n muuttamista. Vaikka Suomen lainsäädäntö näin ollen pitkälti vastaa yleissopimuksen säännöksiä, on ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa kansallisista syistä tarkasteltuna parantamisen varaa niin lainsäädännön kuin käytäntöjenkin osalta. On ilmeistä, että ihmiskauppaa koskevia rikoslain säännöksiä sovelletaan ja tulkitaan edelleen jossain määrin kapeasti, mikä vaikeuttaa ihmiskaupan uhrien tun-

nistamista ja ohjautumista auttamisjärjestelmään.

Lakivaliokunta on kansallisen ihmiskaupaparaportoijan kertomuksesta (K 17/2010 vp) antamassaan lausunnossa (LaVL 16/2010 vp) todennut, että ihmiskaupassa on kyse erilaisista hyväksikäytön muodoista, kuten seksuaalisesta riistosta ja pakkotyöstä, ja siihen liittyy usein järjestäytyntä rikollisuutta. Ihmiskauppa on vakava rikos ja räikeä loukkaus ihmisoikeuksia vastaan. Valiokunta pitää ihmiskaupan vastaista toimintaa tärkeänä ja uudistaa käsityksensä siitä, että sen edistäminen vaatii monialaista yhteistyötä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan toimialansa mukaisesti hallituksen esityksen rikos- ja prosessioikeudellisiin säännöksiin.

Lakivaliokunta esitti edellä mainitussa lausunnossaan muun muassa, että jatkossa selvitetään parituksen kohteena olevan henkilön rikosprosessuaaliseen asemaan liittyviä kysymyksiä ja tarkastellaan uhrin suostumukseen liittyviä oikeudellisia ongelmia. Oikeusministeriö on 16.11.2011 perustanut työryhmän käsit-

telemään oikeusministeriön hallinnonalan ihmiskauppakysymyksiä. Työryhmän tehtävänä on selvittää myös niitä rikos- ja prosessioikeudellisia säädösmuutostarpeita, joita lakivaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat kansallisen ihmiskaupparaportoin kertomuksen johdosta tuoneet esille (LaVL 16/2010 vp ja TyVM 13/2010 vp). Työryhmän toimikausi on 21.11.2011—28.9.2012. Sisäasianministeriö on lisäksi käynnistämässä hanketta uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Lakivaliokunta on tyytyväinen siitä, että ihmiskauppaa koskevaa lainsäädäntöä pyritään edelleen kehittämään kansallisten tarpeiden vuoksi. Valiokunta pitää tämän lisäksi tärkeänä viranomaisten riittävän tehokasta ja laaja-alaista ohjeistamista kaikissa tilanteissa, joissa mahdollisia ihmiskaupan uhreja kohdataan. Erityistä huomiota tulee kiinnittää ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja ohjaamiseen auttamisjärjestelmän piiriin.

Liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että liiketoimintakielttoon voidaan määrätä liiketoiminnassa ihmiskaupparikokseen syyllistynyt siitä riippumatta, minkä ikäiseen henkilöön ihmiskaupparikos on kohdistunut. Voimassa olevan pykälän mukaan liiketoimintakiellon määrääminen on mahdollista vain, jos ihmiskaupparikos on kohdistunut alle 18-vuotiaaseen henkilöön. Valiokunta pitää muutosta tarpeellisena, jotta liiketoimintakiello voidaan laajentaa koskemaan kaikkia ihmiskaupparikoksia. Lakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa tätä koskevaan lakiehdotukseen.

Ihmiskaupparikoksissa on tärkeää pystyä estämään rikollinen toiminta mahdollisimman pian ja tehokkaasti. Tässä yhteydessä lakivaliokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että liiketoimintakiello voidaan määrätä väliaikaisena. On kuitenkin huomattava, että kiellon määräämiselle väliaikaisena on säädetty korkea kynys. Tämä on tärkeää ottaen huomioon, että liiketoimintakiello puuttuu voimakkaasti elinkeinonharjoittajan oikeuksiin.

Koska yleissopimus ei koske työrikoksia, liiketoimintakiellon käytön laajentamista kiskon-

nantapaiseen työsyryntään ei ole harkittu tässä yhteydessä. Todettakoon kuitenkin, että vaikka liiketoimintakiellosta annetun lain keskeisenä tarkoituksena ovat taloudellisiin väärinkäytöksiin ja talousrikoksiin puuttuminen ja niiden ehkäiseminen, lakia voidaan 3 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella soveltaa myös tapauksissa, joissa liiketoiminnassa syyllistytään muihinkin vähäistä vakavampiin rikoksiin. Tällöinkin lain soveltamisen edellytyksenä on 3 §:n 1 momentin mukaan se, että kieltoon määrättävän toimintaa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojen, sopimuskumppanien, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena. Tämän edellytyksen täytyessä liiketoimintakiello voidaan määrätä esimerkiksi liiketoiminnassa tehdystä kiskonnantapaisesta työsyrynnästä. Oikeusministeriön ihmiskauppakysymyksiä selvittävä työryhmä arvioi myös ihmiskaupan ja kiskonnantapaisen työsyrynnän rajanvetoa koskevan lainsäädännön muutostarpeita ja näin myös tarvetta tarkentaa liiketoimintakieltolain säännöksiä.

Hallituksen esityksen asiantuntijakuulemisissa on noussut esiin, että rikoslain (39/1889) 17 luvun 8 §:n laittoman maahantulon järjestämisen tunnusmerkistöä tulisi tarkistaa siten, että tilanteet, joissa on kyse väärin tietojen, lahjonnan tai pakottamisen avulla tai muulla laittomalla tavalla hankitusta matkustusasiakirjasta, tulisivat rangaistavaksi laittoman maahantulon järjestämisenä. Nyt käsiteltävänä oleva yleissopimus ei kuitenkaan edellytä rikoslain 17 luvun 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen laittoman maahantulon järjestämisen tunnusmerkistön laajentamista. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan ministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin laittoman maahantulon järjestämisen kriminalisointitarpeiden arvioinnin loppuunsaattamiseksi ja asiassa on ryhdytty laatimaan tausta-aineiston kokoavaa muistiota. Lakivaliokunta kiirehtii laittoman maahantulon järjestämisen tunnusmerkistön muutostarpeiden selvittämistä.

Yleissopimuksen 19 artikla velvoittaa harkitsemaan ihmiskaupan uhrilta hankittavien palvelujen käyttämisen kriminalisointia. Rikoslain 20 luvun 8 §:ssä on säädetty rangaistavaksi eräi-

den seksuaalipalvelujen ostaminen parituksen tai ihmiskaupan kohteelta. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että tulisi harkita seksuaalipalvelujen oston yleistä kriminalisointia. Tältä osin valiokunta kuitenkin toteaa, ettei nyt käsiteltävänä oleva yleissopimus velvoita tällaisen lainsäädäntömuutoksen tekemiseen.

Yleissopimuksen 31 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua eduskunnan hyväksyttäväksi esitetyn ilmoituksen osalta valiokunta toteaa, että Suomen voimassaolevaan lainsäädäntöön sisältyy liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n muuttamisen jälkeenkin kaksi poikkeamaa yleissopi-

muksen vaatimuksista. Niitä voidaan kuitenkin pitää niin vähäisinä, että lainmuutos sopimuksen ratifioimiseksi ei ole tarkoituksenmukainen, vaan Suomi voi hyväksymiskirjansa tallettaessaan antaa asiaa koskevat ilmoitukset yleissopimuksen soveltamisalan rajoituksista.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7 päivänä maaliskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Lars Erik Gästgivers /r
jäs. James Hirvisaari /ps
Johanna Jurva /ps
Suna Kymäläinen /sd
Antti Lindtman /sd

Markku Mäntymaa /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /vihr
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.