

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission aloitteesta neuvoston puitepäätökseksi (ihmiskauppa)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 15 tammikuuta 2001 tekemä eh-

dotus neuvoston puitepäätökseksi ihmiskau-
pan torjumisesta sekä ehdotuksesta laadittu
muistio.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2001

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöneuvos Sanna Heikinheimo

EHDOTUS IHMISKAUPAN TORJUMISTA KOSKEVAKSI PUITEPÄÄTÖKSEKSI**1. Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio on 15 tammiukuuta 2001 tehnyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 29 artiklan, 31 artiklan e alakohdan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti ehdotuksen puitepäätökseksi ihmiskaupan torjumisesta.

Puitepäätöksen keskeisenä tarkoituksena on lähentää jäsenvaltioiden ihmiskauppaa koskevia rikosoikeudellisia säännöksiä. Erityisesti tarkoituksena on yhtenäistää ihmiskauppaa koskevat määritelmät, rangaistavan käyttäytymisen ala sekä seuraamukset. Ehdotuksen taustalla ovat 15 ja 16 päivänä loka-kuuta 1999 Tampereella pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmät. Päätelmäkohdassa 23 kehoitetaan laatimaan lainsäädäntöä, jossa säädetään ankaria seuraamuksia niille, jotka harjoittavat ihmiskauppaa ja käyttävät maahanmuuttajia taloudellisesti hyväkseen. Päätelmäkohdassa 48 puolestaan todetaan, että kansallisen rikoslainsäädännön osalta pyrki- myksissä sopia yhteisistä määritelmistä, syyt- teeseen asettamisen edellytyksistä ja seura- muksista olisi ensi vaiheessa keskityttävä vain joihinkin erityisen tärkeisiin aloihin, ku- ten ihmiskauppaan. Lisäksi 19 ja 20 päivänä kesäkuuta 2000 Santa Maria Da Feiran Eu- rooppa-neuvoston päätelmäkohdassa 52 ke- hotettiin puheenjohtajavaltiota ja komissiota viemään pikaisesti eteenpäin Tampereen pää- telmien toteuttamista tällä alalla, erityisesti tehostamalla jäsenvaltioiden ja Europolin ti- ivistä yhteistyötä tällaiseen salakuljetukseen osallistuvien rikollisverkostojen tunnistami- sessa ja hajottamisessa ja säätämällä ankaria seuraamuksia tähän vakavaan ja halveksitta- vaan rikollisuuteen osallistuville.

Komissio on esitellyt aloitteensa artikla 36-

komiteassa sekä epävirallisessa OSA- neuvostossa 8—9.2.2001. Ehdotuksen käsit- tely aloitettiin neuvoston aineellista rikosoi- keutta käsittelevässä työryhmässä 13.2.2001. Tämä muistio perustuu asiakirjaan 5206/01 DROIPEN 2.

2. Pääasiallinen sisältö

Puitepäätös täydentää aiemmin hyväksytty- jä instrumentteja, lähinnä 24 päivänä helmi- kuuta 1997 hyväksyttyä yhteistä toimintaa ihmiskaupan ja lasten seksuaalisen hyväksi- käytön vastaisesta toiminnasta. Puitepäätök- sen keskeisenä tarkoituksena on lähentää jä- senvaltioiden ihmiskauppaa koskevia rikos- oikeudellisia säännöksiä. Erityisesti tarkoi- tuksena on yhtenäistää ihmiskauppaa koske- vat määritelmät, rangaistavan käyttäytymisen ala sekä seuraamukset.

Puitepäätöksen 1 artikla koskee työvoiman hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaan ih- miskauppaan liittyviä rikoksia. Artiklan mu- kaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että henkilön värväminen, kuljettaminen, siirtä- minen ja kätkeminen sekä tämän jälkeen ta- pahtuva vastaanottaminen ja edelleen luovut- taminen (engl. exchange of control) on ran- gaistavaa. Rangaistavuuden edellytyksenä on lisäksi se, että henkilön perusoikeuksia on loukattu ja loukataan edelleen tarkoituksena hyväksikäyttää häntä tuotteiden tuottamises- sa tai palvelujen tarjoamisessa tavalla, joka on työmarkkinalainsäädännön vastainen työ- ehtojen, palkan sekä työterveys- ja työturvallisuismääräysten osalta. Edelleen rangaista- vuus edellyttää, että rikoksessa on käytetty pakottamista, voimankäyttöä tai uhkauksia mukaan lukien ihmisryöstö taikka rikoksessa on käytetty harhaanjohtamista tai petosta

taikka rikos on tehty väärinkäyttäen asemaa, vaikutusvaltaa tai painostusta taikka rikokseen liittyy jokin muu väkivallan (engl. abuse) muoto.

Puitepäätöksen 2 artikla sisältää määräyksiä seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaan ihmiskauppaan liittyvistä rikoksista. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että henkilön värväminen, kuljettaminen, siirtäminen ja kätkeminen sekä tämän jälkeen tapahtuva vastaanottaminen ja edelleen luovuttaminen (engl. exchange of control) on rangaistavaa. Rangaistavuuden edellytyksenä on lisäksi se, että teon tarkoituksena on hyväksikäyttää henkilöä prostituutiossa, pornografisissa esityksissä tai pornograafisen materiaalin tuotannossa. Edelleen rangaistavuus edellyttää, että rikoksessa on käytetty pakottamista, voimankäyttöä tai uhkauksia mukaan lukien ihmisryöstö taikka rikoksessa on käytetty harhaanjohtamista tai petosta taikka rikos on tehty väärinkäyttäen asemaa, vaikutusvaltaa tai painostusta taikka rikokseen liittyy jokin muu väkivallan (engl. abuse) muoto.

1 ja 2 artikloissa tarkoitettuun rikokseen yllyttäminen, avunanto ja yritys on puitepäätöksen 3 artiklan mukaan säädettävä rangaistavaksi teoksi.

Puitepäätöksen 4 artikla koskee rangaistuksia sekä raskauttavia asianhaaroja. Artiklan ensimmäisen kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että puitepäätöksen 1, 2 ja 3 artiklassa määritellyistä teoista voidaan langettaa tehokkaita, oikeasuhteisia ja vakuuttavia rangaistuksia mukaan lukien vapausrangaistus, jonka enimmäispituuden on oltava vähintään kuusi vuotta vankeutta. Artiklan toisen kohdan mukaan rangaistuksen enimmäispituuden on oltava vähintään 10 vuotta, kun tekoon liittyy jokin seuraavista seikoista: erityinen säälimättömyys (engl. ruthlessness), rikos tuottaa huomattavaa taloudellista hyötyä tai rikos on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa.

Puitepäätöksen 5 artiklassa on määräyksiä oikeushenkilöiden vastuusta, kun taas 6 artikla koskee oikeushenkilöihin kohdistuvia seuraamuksia.

7 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ulotettava lainkäyttövaltansa puitepäätöksen 1,2 ja 3 artiklassa tarkoitettuun rikokseen, jos rikos on tehty kokonaan tai osittain sen alueella, rikoksen tekijä on jäsenvaltion kansalainen tai rikos on tehty jäsenvaltion alueelle sijoittuneen oikeushenkilön puolesta tai hyväksi. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi päättää, ettei se sovelle lainkäyttövaltaa koskevia 1 kohdan b ja c alakohdan sääntöjä tai ettei se soveltaa niitä vain erityisissä olosuhteissa tai tilanteissa, jos rikos on tehty sen alueen ulkopuolella. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion, joka ei luovuta kansalaisiaan, tulee ulottaa lainkäyttövaltansa ja tarvittaessa nostaa syyte 1,2 ja 3 artikloissa tarkoitetuista rikoksesta, johon on syyllistynyt sen oman maan kansalainen maan rajojen ulkopuolella. Artiklan 4 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava neuvoston pääsihteerille päätöksestään soveltaa 2 kohtaa sekä mainittava tarvittaessa ne erityiset olosuhteet tai tilanteet, joissa päätöstä sovelletaan.

Puitepäätöksen 8 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan takaamaan rikoksen uhrille asianmukainen oikeusturva ja asema rikosprosessissa. Erityisesti jäsenvaltioiden tulee varmistaa, ettei rikostutkinta ja oikeudenkäyntimenettely aiheuta lisävahinkoa rikoksen uhrille.

9 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä.

10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on täytäntöönpantava puitepäätös ennen 31 päivää joulukuuta 2002.

Puitepäätöksen 11 artiklan mukaan 24 päivänä helmikuuta 1997 hyväksytty yhteinen toiminta kumotaan.

Puitepäätös tulee 12 artiklan mukaan voimaan sinä päivänä, kun se julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

3. Mahdollinen vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Ihmisryöstö on säädetty rangaistavaksi rikoslain 25 luvun 3 §:ssä. Pykälän mukaan ”joka 1) väkivallalla, uhkauksella tai kavaluudella ottaa valtaansa toisen

saattaakseen hänet ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin tai pakkotyöhön, 2) väkivallalla, uhkauksella tai kavaluudella ottaa valtaansa viittätoista vuotta nuoremman lapsen käyttääkseen häntä ihmiskaupan kohteena taikka 3) alistaa toisen orjuuteen tai pitää toista orjuudessa, kuljettaa orjia taikka käy kauppaa orjilla, on tuomittava, jos teko kokonaisuutena arvostellen on törkeä, ihmisryöstöstä vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi.” Ihmisryöstön yritys on rikoslain 25 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan rangaistava.

Sovellettavaksi saattaa tulla myös seksuaalipalvelujen ostamista nuorelta koskeva rikoslain 20 luvun 8 § tai paritusta koskeva luvun 9 §.

Yllyttämistä ja avunantamista koskevat yleissäännökset rikoslain 5 luvun 2 ja 3 §:ssä soveltuvat myös ihmisryöstöön sekä seksuaalipalvelujen ostamiseen nuorelta ja paritukseen.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu, josta säädetään rikoslain 9 luvussa, ei kata ihmisryöstöä eikä seksuaalirikoksia.

Rikoslain 1 luvun mukaan Suomessa tehtyyn rikokseen sovelletaan Suomen lakia. Myös Suomen kansalaisen Suomen ulkopuolella tekemään rikokseen sovelletaan Suomen lakia. Milloin rikos on tehty vieraan valtion alueella, voidaan Suomen lain soveltaminen perustaa 6 §:ään vain, jos rikos myös tekopaikan lain mukaan on rangaistava ja siitä olisi voitu tuomita rangaistus myös tämän vieraan valtion tuomioistuimessa. Pääsäännön mukaan Suomen lain soveltaminen vieraan valtion alueella tehtyyn rikokseen edellyttää siten kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen täyttymistä. Kaksoisrangaistavuutta ei edellytetä Suomen kansalaisen tai Suomessa pysyvästi asuvan henkilön tekemältä rikokselta jos kyseessä on muun muassa seksuaalipalvelujen ostaminen nuorelta tai kahdeksaatoista vuotta nuorempaan henkilöön kohdistuva paritus.

Rikoslain 1 luvun 7 §:n mukaan Suomen ulkopuolella tehtyyn rikokseen, jonka

rankaiseminen tekopaikan laista riippumatta perustuu suomea velvoittavaan kansainväliseen sopimukseen tai muuhun Suomea kansainvälisesti velvoittavaan säädökseen tai määräykseen (kansainvälinen rikos), sovelletaan Suomen lakia. Rikoslain 1 luvun 7 §:n tarkemmasta soveltamisesta annetun asetuksen 1 §:n 11 kohdan mukaan rikoslain 1 luvun 7 §:ää sovellettaessa kansainvälisenä rikoksena pidetään muun muassa sellaista ihmisryöstöä, jota on pidettävä terrorismin vastustamisesta tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa (SopS 16/1990) tarkoitettuna rikoksena.

Puitepäättöksen hyväksyminen merkitsisi sitä, että puitepäättöksessä tarkoitettua ihmiskaupasta olisi säädettävä erilliset rangaistussäännökset. Myös rikoslain ihmisryöstöä koskevaa 25 luvun 3 §:ää olisi tarkistettava. Lisäksi rikosten kvalifioiduista tekemuodoista olisi säädettävä erillinen rangaistussäännös. Edelleen oikeushenkilön rangaistusvastuu olisi ulotettava koskemaan ihmiskauppaa. Ehdotusten hyväksyminen saattaisi aiheuttaa myös muita muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Koska ehdotuksen käsittely on vielä hyvin alkuvaiheessa, on mahdollista vaikutusta Suomen lainsäädäntöön vaikea ennakoida.

4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU tehostaa ihmiskaupan vastaista toimintaansa Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti. Valtioneuvosto pitää tärkeänä ihmiskaupan torjuntaan liittyvän lainsäädännön kehittämistä ja yhdenmukaistamista jäsenvaltioissa. Erityisesti toimet, joilla pyritään tehokkaasti torjumaan järjestäytyneen rikollisuuden harjoittamaa ihmiskauppaa, ovat kannatettavia. Valtioneuvosto suhtautuu siten myönteisesti Komission aloitteeseen.

Puitepäättösehdotuksen yksityiskohtiin ei ole tarkoituksenmukaista ottaa vielä tässä vaiheessa kantaa, koska ne saattavat muuttua huomattavasti jatkotyöskentelyn aikana.