

19.12.2014

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö OM 5/849/20212

Sisäministeriön lausunto laitonta elinkauppaa koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksesta

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa laitonta elinkauppaa koskevasta Euroopan neuvoston yleissopimuksesta (Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs) sekä yleissopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Oikeusministeriö on toimittamassaan lausuntopyynnössä esittämään alustavan arvion siitä, mitä toimenpiteitä laitonta elinkauppaa koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus edellyttää lausunnon antajan hallinnon alalla. Lausuntopyynnössä myös tiedustellaan alustavaa arviota siitä, sisältääkö yleissopimus eduskunnan myötävaikutusta edellyttäviä määräyksiä. Oikeusministeriön lausuntopyynnössä pyydetään myös tuomaan esiin liittykö ja miltä osin yleissopimuksen määräyksiin Euroopan unionin toimivaltaa. Sisäministeriö toteaa pyydettyinä lausuntonaan seuraavaa.

Elinkauppa voi liittyä elinten, kudosten ja solujen laittomaan kauppaan, mutta myös ihmiskauppaan, jonka tarkoituksena on elinten irrottaminen elinsiirtoja varten. Ihmiskauppaan liittyvä elinkauppa on kriminalisoitu rikoslain (39/1889) 25 luvun ihmiskauppaa koskevissa säännöksissä (3 ja 3 a §). Kansallisesti on myös säädetty erikseen ihmisten elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä. Sisäministeriön tietojen mukaan Suomessa ei ole ollut toistaiseksi viitteitä laittomasta elinkaupasta. Elinkauppa on kuitenkin perustavaa laatua oleva ihmisoikeuskysymys erityisesti suhteessa henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja vapauteen. Kansainvälinen yhteistyö elinkaupan torjumiseksi on siten sisäministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista.

Poliisitoimi

Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallituksen sisäministeriön poliisiosastolle toimittamassa lausuntopyynnössä todetaan, että yleissopimuksessa veloitetaan sopimusvaltiot säätämään rangaistavaksi elinkauppaan liittyviä eri tekemuotoja erittäin kattavasti. Lausunnon mukaan veloitetaan säätämään rangaistavaksi laittomaan elinkauppaan eri tavoin osallistuminen varsin laajasti sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden osalta.

Poliisihallituksen lausunnon mukaan tulisi kansallisen lainsäädäntömme osalta tarkistaa, kattavatko voimassa olevat rikoslain ihmiskauppapykälät (RL 25:3, RL 25:3a) yleissopimuksen veloitteet, koska elinkauppa on säädetty ihmiskauppana rangaistavaksi. Samoin tulisi Poliisihallituksen lausunnon mukaan tarkistaa, miten ehdotetut (HE103/2014 vp) muutokset ihmiskaupan tunnusmerkistöön ottavat huomioon yleissopimuksen veloitteet. Poliisihallituksen lausunnon mukaisesti tunnusmerkistön osalta yleissopimus näyttää veloittavan säätämään erilaisia elinkauppaan liittyviä tekemuotoja laajemmin kuin nykyisessä ihmiskauppaa koskevassa pykälässä.

19.12.2014

Edellä mainitun lausunnon mukaan Poliisihallituksen tiedossa ei ole yhtään oikeuden antamaa tuomiota ihmiskaupparikoksesta, jossa tekotapana olisi ollut elimien tai kudoksien poistaminen taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Kyseisen lausunnon mukaan tämä ei liene johtunut lainsäädännön puutteellisuudesta. Lausunnon mukaan voitaneen arvioida, ettei poliisin tietoon tulleiden laittomien elinkauppaa koskevien tekojen määrä radikaalisti lisäännä eikä asialla olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia poliisin toimintaan.

Yleissopimuksen vaikutuksen poliisihallinnon alalla

Myöskään sisäministeriön poliisiosaston tiedossa ei ole yhtään oikeuden antamaa tuomiota ihmiskaupparikoksesta, jossa tekotapana olisi ollut elimien tai kudoksien poistaminen taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. On kuitenkin tärkeää, että elinkaupan torjuminen otetaan jatkossakin huomioon ihmiskaupan vastaisia toimia koskevissa viranomaisohjeistuksissa ja viranomaisten koulutuksessa. Yleissopimus saattaa näin olleen vaatia sekä ohjeistuksen että koulutussisältöjen päivittämisen tarvetta.

Koska on oletettavaa, ettei poliisin tietoon tulevien laittomien elinkauppaa koskevien tekojen määrä radikaalisti lisäännä, ei yleissopimuksella myöskään olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia poliisin toimintaan.

Yleissopimuksen määräysten arviointi suhteessa Suomen lainsäädäntöön

Poliisiosasto pitää tärkeänä, että yleissopimuksen määräysten mahdolliset vaikutukset Suomen lainsäädäntöön arvioidaan huolellisesti. Samaa huolellisuutta tulee noudattaa myös hahmotettaessa arvioitaessa yleissopimuksen suhdetta Euroopan unionin lainsäädäntöön.

Kuten edellä on jo todettu, Suomessa elinkauppa on säädetty ihmiskauppana rangaistavaksi. Tarkemmin sanottuna elinkauppa on osa rikoslain 25 luvun 3 §:n ja 25 luvun 3a §:n ihmiskauppaa ja törkeitä ihmiskauppaa koskevien kriminalisointien tunnusmerkistöä. Elinkauppa on mainittu tunnusmerkistön teon tarkoitusta koskevassa osassa. Tullakseen rangaistuksi edellä mainittujen säännösten mukaisesti myös muiden tunnusmerkistön elementtien - esimerkkinä mainittakoon tekotavan kuvaus: "ottaa toisen valtaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen" - tulee täytyä.

Edellä mainittujen säännösten, sellaisina kuin ne ovat tällä hetkellä voimassa, pohjana olevassa hallituksen esityksessä (hallituksen esitys laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 34/2004 vp) käsitellään melko kattavasti elinkauppaa koskevia kansainvälisiä sopimusvelvoitteita.

Mainittakoon myös, että rikoslain ihmiskauppasäännösten muutos on eduskunnassa hyväksytty 2.12.2014 annetun eduskunnan vastauksen EV 189/2014 vp mukaisesti. Kyseinen muutos on sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 103/2014 vp) mukaisesti tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Myös tällä tuoreella muutoksella ihmiskauppatunnusmerkistöihin tehdyt muutokset on otettava huomioon yleissopimuksen mahdollisia lainsäädäntövaikutuksia arvioitaessa.

Mainittakoon edellä mainitun tuoreen muutoksen osalta erityisesti, ettei ihmiskaupparikriminalisoinneissa enää edellytetäisi elimien ja kudoksien poistamiselta tapahtumista taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Tätä on hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa taustoitettu siten, ettei tällaista edellytystä ole kansainvälisissä ihmiskaupan kriminalisoimista koskevissa velvoitteissa. Lisäksi yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan myös muiden ihmiskaupan tarkoitusten tavoin on ajateltavissa tilanteita, joissa ihmiskaupparikosta ei tehdä taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Elimien ja kudoksien poistamistilanteissa tämä voi yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa rikosentekijän lähipiiriin kuuluva henkilö on elimen tarpeessa.

Yleissopimuksen määräysten arviointi suhteessa Euroopan unionin lainsäädäntöön

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä HE 34/2004 vp on mainittu, ettei Euroopan unionin neuvoston ihmiskauppapuitepäätös (2002/629/YOS) koskenut elinkauppaa.

19.12.2014

Kyseisen esityksen mukaan puheenjohtajavaltio oli helmikuussa 2003 tehnyt aloitteen elinkauppaa koskevan puitepäättöksen hyväksymisestä. Sisäministeriön poliisiosaston tietojen mukaan erillisen puitepäättöksen käsittely ei kuitenkaan tuolloin edennyt Euroopan unionin piirissä. Tämän sijasta Euroopan unionin niin sanotussa ihmiskauppadirektiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta) katetaan ihmiskaupan piiriin kuuluvana hyväksikäyttönä direktiivin 2 artiklan 3 kohdan mukaan myös elinten poistaminen. Kyseisellä direktiivillä on luotu vähimmäissäännöt ihmiskauppaan liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelylle.

Poliisiosaston näkemyksen mukaan tässä lausuntopyynnössä tarkasteltu yleissopimus vaikuttaisi osittain koskevan samoja kysymyksiä kuin Euroopan unionin ihmiskauppadirektiivi. Toisaalta yleissopimuksen kattavuus vaikuttaisi joiltain osilta olevan kyseistä direktiiviä laajempi. Esimerkkinä mainittakoon elinten poistamista ihmiskehosta koskevat määräykset.

Rajavartiotoimi

Rajavartio-osaston tietojen mukaan Suomessa ei ole ollut toistaiseksi viitteitä laittomasta elinkaupasta. Elinkauppaa on kuitenkin perustavaa laatua oleva ihmisoikeuskysymys erityisesti suhteessa henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja vapauteen. Kansainvälinen yhteistyö elinkaupan torjumiseksi on siten rajavartio-osaston näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista.

Yleissopimuksen 16 artiklan mukaan sopijapuolten on varmistettava muun muassa elinkauppaa koskeva tehokas rikostutkinta. Ihmiskaupan ja laittoman maahantulon torjunta kuuluvat Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydinalueeseen. Ihmiskauppaepäily voi tulla ilmi erityisesti rajavalvonnan tai ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Rajavartiolain (578/2005) 42 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan Rajavartiolaitos on toimivaltainen toimittamaan esitutkinnan rikoksesta, joka koskee laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvää ihmiskauppaa. Muut havaitut ihmiskauppaepäilyt siirretään poliisin tutkittavaksi. Rajavartiomiellä on Rajavartiolaitoksen tutkittavien ihmiskaupparikosten ennalta estämiseksi ja selvittämiseksi laajat toimivaltuudet. Toimivaltuudet ovat peitet toimintaa, valeostoa ja tietolähteen ohjattua käyttöä lukuun ottamatta samat kuin poliisilla.

Yleissopimuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaan elinkaupan uhrien on saatava tietoa tarpeellisista oikeudellisista ja hallinnollisista menettelyistä heti ensimmäisestä viranomaiskontaktista alkaen. Virkamiehen kohdatessa epäillyn ihmiskaupan uhrin sovellettavaksi tulevat muun muassa hallintolain (434/2003) ja esitutkintalain (805/2011) tiedonanto- ja neuvontavelvollisuutta koskevat säännökset. Elinkaupan uhrille voidaan tarjota myös mahdollisuutta liittyä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin. Yleissopimuksen 21 artikla edellyttää, että sopijapuolen kaikki toimivaltaiset viranomaiset vaihtavat tietoa keskenään sopimuksessa tarkoitetuista rikoksista. Rajavartio-osasto katsoo, että sujuva tiedonvaihto viranomaisten välillä on edellytys ihmiskaupan vastaisen toiminnan onnistumiselle. Suomessa viranomaisten välinen yhteistyö rikostorjunnassa on tiivistä, ja erityisesti PTR-viranomaisten väliset tiedonvaihtosäännökset ovat kattavia. Pelkän PTR-yhteistyön ei voida kuitenkaan katsoa riittävän taistelussa ihmiskauppaa vastaan, vaan yhteistyötä ja tiedonvaihtoa tarvitaan myös muiden viranomaisten sekä kansalaisjärjestöjen kanssa. Yhteistyössä tulisi varmistaa, että tarpeellista tietoa voidaan vaihtaa salassapitosäännösten estämättä.

19.12.2014

Rajavartio-osaston arvion mukaan yleissopimus ei edellytä Rajavartiolaitoksen hallinnonalalla erityisiä uusia toimenpiteitä tai eduskunnan myötävaikutusta edellyttävien määräysten antamista.

Kansliapäällikkö

Päivi Nerg

Ylitarkastaja

Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö SM 19.12.2014 klo 15:16. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Poliisihallituksen lausunto POL-2014-16180

Tiedoksi

Sisäministeri Räsänen
Valtiosihteeri Anttoora
Erityisavustajat Falk, Haverinen, Kalmi ja Mattila
SM/PO
SM/RO