

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 25.3.2009
SEK(2009) 359

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oheisasiakirja

ehdotukseen

NEUVOSTON PUITEPÄÄTÖKSEKSI

**ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta, uhrien suojelusta
ja puitepäätöksen 2002/629/YOS kumoamisesta**

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

{KOM(2009) 136 lopullinen}
{SEK(2009) 358}

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

1. ONGELMA

Ihmiskauppaa pidetään maailmanlaajuisesti yhtenä vakavimmista rikoksista, räikeänä ihmisoikeusloukkauksena, nykyaikaisena orjuuden muotona¹ ja erittäin kannattavana järjestäytyneen rikollisuuden liiketoimintana. Siinä on kyse hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvasta henkilöiden värväyksestä, siirtämisestä tai vastaanottamisesta pakottamisen, harhaanjohtamisen tai väärinkäytön avulla, ja siihen kuuluvat myös seksuaalinen riisto, työvoiman hyväksikäyttö, pakkotyö, kotiorjuus ja muut hyväksikäytön muodot.

Vaikka EU:ssa ihmiskauppa on usein kytköksissä laittomaan maahanmuuttoon ja ihmisten salakuljetukseen, niiden välillä on selvä ero: siinä missä ihmiskauppa on henkilön perusoikeuksia loukkaava rikos, ihmisten salakuljetuksessa on kyse rajavalvontalainsäädännön rikkomisesta. Salakuljettajan avustamassa laittomassa maahanmuutossa maahanmuuttajan ja salakuljettajan välillä on sopimus, ja heidän suhteensa päättyy siihen, kun maahanmuuttaja saapuu vastaanottavan valtion alueelle. Ihmiskauppaan liittyy laittomien keinojen käyttö (pakottaminen, harhaanjohtaminen tai haavoittuvan aseman väärinkäyttö) sen tietyssä vaiheessa. Lisäksi henkilön siirron tarkoituksena on tämän myöhempi hyväksikäyttö, joka alkaa yleensä kohdemaassa.

Alttius sosiaaliseen syrjäytymiseen on epäilemättä yksi ihmiskaupan perimmäisiä syitä. Syrjäytymisalttiuden taustalla on taloudellisia ja sosiaalisia tekijöitä, kuten köyhyys, sukupuolisyryntä, aseelliset selkkaukset, perheväkivalta, perheiden sisäiset ongelmat sekä henkilökohtaiset ominaisuudet, esimerkiksi ikä, terveydentila tai vammaisuus. Kansainväliset järjestäytyneet rikollisverkostot käyttävät tällaista alttiutta usein hyväkseen maahanmuuton avustamisessa ja käyttävät ihmisiä tämän jälkeen törkeästi hyväksi turvautumalla voimankäyttöön, uhkaamiseen, pakottamiseen tai muihin väärinkäytön muotoihin, esimerkiksi velkaorjuuteen. Toiminnasta saatavien voittojen suuruus on merkittävä ilmiötä ylläpitävä tekijä. Myös seksipalveluiden ja halvan työvoiman kysyntä kohdemaissa ylläpitää toimintaa.

Henkilö voidaan kaupata seksuaalista riistoa tai muuta laitonta tarkoitusta, esimerkiksi työvoiman hyväksikäyttöä tai kotiorjuutta, varten. Vaikka kauppaa käydään myös nuorilla miehillä, jolloin kyse on yleensä työvoiman hyväksikäytöstä, valtaosa ihmiskaupan kohteista on edelleen naisia ja tyttöjä. Koska sukupuolisyryntä ja perheväkivalta ovat nekin ihmiskaupan taustatekijöitä, ihmiskauppaa pidetään sukupuolistuneen väkivallan muotona. Lapsia kaupataan kerjäämiseen tai laittomuuksiin liittyvässä toiminnassa hyväksi käytettäväksi. Seksuaalisen riiston tarkoituksessa kaupataan niin tyttöjä kuin poikia. Ihmiskauppaa voidaan harjoittaa myös elinten poistamistarkoituksessa.

Tämän rikollisuuden laajuutta on vaikea arvioida, koska ihmiskauppaan liittyvä rikollinen toiminta kätkeytyy prostituution ja maahanmuuton kaltaisten laajalle levinneiden ilmiöiden taakse. Vain Kansainvälisellä työjärjestöllä (ILO) on esittä läpinäkyviin ja hyväksytyihin menetelmiin perustuvia arvioita ihmiskaupasta ja pakkotyöstä, ja niissäkin liikutaan koko maailman kattavalla tasolla. ILO:n mukaan² kaikesta pakkotyöstä noin 20 prosenttia liittyy

¹ Georgina Vaz Cabral, *La traite des êtres humains. Réalités de l'esclavage contemporain*, Pariisi 2006.

² Patrick Belsler, Michaele De Cock, Fahrad Mehran, *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, ILO, Geneve, huhtikuu 2005.

ihmiskauppaan. Valtaosa pakkotyöstä ja -palveluista on kytköksissä perinteisiin orjuuden kaltaisiin käytäntöihin, jolloin henkilöä ei siirretä, vaan hyväksikäyttö tapahtuu paikallisesti. Tämän perusteella arvioidaan, että maailmanlaajuisesti vähintään 2,45 miljoonaa ihmistä on ihmiskaupan seurauksena pakkotyössä. Tästä määrästä 1,225 miljoonaa ihmistä kaupataan vuosittain pakkotyövoimaksi. Nämä arviot kattavat sekä rajat ylittävän että rajojen sisällä tapahtuvan ihmiskaupan. Ihmisiä kaupataan pakkotyövoimaksi useimmiten kaupallista seksuaalista riistoa varten (43 %) tai useasta eri syystä (25 %). Loput (32 %) kaupataan taloudellisen hyväksikäytön tarkoituksessa. Pakkotyössä tapahtuvan taloudellisen hyväksikäytön uhreista naisia ja tyttöjä on 56 prosenttia, miesten ja poikien osuus on 44 prosenttia. Pakkoon perustuvan kaupallisen seksuaalisen riiston uhreista ylivoimainen enemmistö (98 %) on naisia ja tyttöjä. Alle 18-vuotiaiden osuus kaikista pakkotyön uhreista on 40–50 prosenttia³.

EU:ssa ihmiskauppa on pääasiassa kolmansista maista suuntautuva rikollinen ilmiö, mutta varsinkin viimeisimmän laajentumisen jälkeen ihmiskauppaa on alkanut esiintyä myös EU:n sisällä. Myös kansallisissa seurantajärjestelmissä on raportoitu sisäisestä ihmiskaupasta.⁴ Eurooppaa koskevat arviot ovat harvinaisia, eikä niihin ole luottamista. Koska EU on yksi maailman merkittävimmistä ihmiskaupan kohteista, käytettävien lukujen perusteella voidaan kuitenkin perustellusti arvioida, että vuosittain EU:hun tai EU:ssa kaupataan useita satojatuhansia ihmisiä.

Ihmiskauppaan on puututtava järein vastatoimin ja siihen pyrkien, että toisaalta rikoksesta nostetaan syyte, toisaalta suojellaan uhria.

Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen YK:n yleissopimukseen vuonna 2000 tehty lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta⁵ oli ensimmäinen ihmiskauppaa kokonaisvaltaisesti käsittelevä kansainvälinen asiakirja. Euroopan neuvoston yleissopimusta ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta⁶ pidetään tällä hetkellä alan toistaiseksi korkeimpana normina. EU:n tasolla korostuu ihmiskaupan torjunnasta tehdyssä puitepäätöksessä 2002/629/YOS⁷ esitetyn mukaisesti tarve lähentää rikoslainsäädäntöjä ja seuraamuksia.⁸

Vaikka jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen noudattaneet puitepäätöksen keskeisiä vaatimuksia, ihmiskaupan kokonaisvaltaisen ja tehokkaan torjuntapolitiikan täytäntöönpano edellyttää lisätoimia.

³ Prosenttilukujen perusteella on kyse 4,9–6,15 miljoonasta lapsesta. Suuremman arvion katsotaan olevan johdonmukainen ILO:n vuonna 2002 laatimassa raportissa (*A future without child labour*, ILO Global Report) esitetyn arvion kanssa. Eri menetelmää käyttäen siinä päädyttiin arvioon, jonka mukaan pakkotyössä tai velkaorjuudessa on 5,7 miljoonaa lasta.

⁴ EU:n sisäisestä ihmiskaupasta kerrotaan esimerkiksi Alankomaiden kansallisen raportioijan kuudennessa kertomuksessa vuodelta 2008.

⁵ Vuonna 2000 tehty kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta.

⁶ Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta nro 197.

⁷ 2002/629/YOS.

⁸ Ihmiskaupan torjunnasta 19 päivänä heinäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 10 artiklaan perustuva kertomus (KOM(2006) 187 lopullinen).

2. PERUSTEET EU:N TOIMINNALLE

Ihmiskaupan torjumiseksi on jo olemassa huomattava kansainvälinen oikeudellinen kehys, mutta sidosryhmien mukaan sen täytäntöönpano jäsenvaltioissa on riittämätöntä tai satunnaista.

Ihmiskaupan torjunnasta tehdyn puitepäätöksen täytäntöönpanosta vuonna 2006 laaditussa komission kertomuksessa⁹ ja EU:n toimintasuunnitelmaa koskevassa vuoden 2008 valmisteluasiakirjassa¹⁰ todettiin, että jäsenvaltiot ovat pääosin noudattaneet puitepäätöksen vaatimuksia, jotka koskevat säännösten saattamista osaksi niiden kansallista lainsäädäntöä. Se, että jäsenvaltiot ovat noudattaneet voimassa olevan puitepäätöksen keskeisiä vaatimuksia, johtuu puitepäätöstä edeltävästä lainsäädännöstä tai uudesta lainsäädännöstä, jolla puitepäätös on saatettu osaksi niiden kansallista lainsäädäntöä. Ottaen huomioon, että puitepäätöksessä sallitaan tiettyjä poikkeuksia ja varauksia ja että se sisältää ainoastaan rikosoikeudellisia säännöksiä, ihmiskaupan kokonaisvaltaisen torjuntapolitiikan täytäntöönpano on jäsenvaltioissa edelleen epätydyttävällä tasolla. Edellä mainitussa komission valmisteluasiakirjassa todettiin, että ihmiskaupan torjuntapolitiikan täytäntöönpanoon on panostettava nykyistä enemmän.

Ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta vuonna 2005 tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa alalle vahvistetaan korkeampi kansainvälinen normi. Sopimus on merkittävä edistysaskel lainsäädännön yhdenmukaistamisessa rikosoikeus, uhrien tukeminen, ehkäisytoimet ja seuranta mukaan lukien. Se sisältää kuitenkin sitovia ja ei-sitovia määräyksiä, ja siinä sallitaan varauksien tekeminen ratkaisevan tärkeissä kysymyksissä, esimerkiksi ekstraterritoriaalisen lainkäytön osalta. Sopimukseen siis sisältyy joitakin heikkoja lenkkejä.

YK:n ja Euroopan neuvoston sopimukseen liittyvä oikeudellinen kehys ja EU:n lainsäädäntö huomioon ottaen voidaan todeta seuraavat porsaanreiät:

– *Rikollisia ei aseteta syyteeseen*

- Rikosoikeudellisia menettelyjä ei panna vireille riittävästi.¹¹ Seksuaalisen riiston tarkoituksessa tapahtuvaan ihmiskauppaan liittyviä tutkinta- ja syyteeseenpanotapauksia rekisteröitiin vuonna 2006 eniten Belgiassa (291), Bulgariassa (291), Italiassa (214), Itävallassa (128), Portugalissa (65), Saksassa (353) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (54).¹² EU:ssa tutkittujen tapausten kokonaismäärä oli 195 vuonna 2001, 453 vuonna 2003,

⁹ Ihmiskaupan torjunnasta 19 päivänä heinäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 10 artiklaan perustuva kertomus (KOM(2006) 187 lopullinen).

¹⁰ Komission valmisteluasiakirja, *Evaluation and monitoring of the implementation of the EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings*, KOM(2008) 657. Asiakirja perustuu komission joulukuussa 2007 lähettämän kyselyn vastauksiin (24 kpl) sekä Europolin, Eurojustin ja muiden niiden kaltaisten elinten toimittamiin tietoihin.

¹¹ Kaikki tässä kappaleessa siteeratut luvut ovat edellä jo mainitusta komission valmisteluasiakirjasta KOM(2008) 657.

¹² Joidenkin maiden osalta lukuun sisältyy työvoiman hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtunut ihmiskauppa. On mahdollista, että osa seksuaalista riistoa varten tapahtuvaan ihmiskauppaan liittyvistä tapauksista käsitellään tuomioistuimissa yhä prostituution kautta tapahtuvaan hyväksikäyttöön liittyvinä tapauksina, koska todistusaineiston kerääminen on vaikeaa.

1 060 vuonna 2005 ja 1 569 vuonna 2006¹³. Vaikka tapausten määrä onkin kasvussa, rikosoikeudellisten menettelyjen määrä ei edelleenkään vastaa tämän rikollisen ilmiön edellä kuvattua laajuutta.

– *Uhrit eivät saa riittävää apua, suojelua tai korvausta*

- Viime vuosina tukea saaneiden uhrien määrän ovat ilmoittaneet ainoastaan Belgia (121), Bulgaria (81), Italia (2 143), Itävalta (162), Liettua (96), Puola (10), Slovenia (40), Suomi (9), Tšekki (14) ja Norja (37).¹⁴ Euroopassa harjoitettavan ihmiskaupan oletetun laajuuden huomioon ottaen joudutaan päättelemään, että vain muutamat maat ovat ryhtyneet tilanteen edellyttämiin toimiin. Toisaalta maissa, joissa apua saavien uhrien määrä on huomattava (esim. Belgia, Bulgaria Italia, Itävalta ja Yhdistynyt kuningaskunta), myös rikosoikeudellisten menettelyjen määrä on suurempi.

– *Tilanteen puutteellinen seuranta*

- Ihmiskaupasta on yleisesti ottaen saatavilla liian vähän lukuja ja arvioita. Mitä tulee uhrien oikeuksiin ja tukemiseen, suurimmalla osalla maista ei ole esittää mitään lukuja. Kansalliset seurantajärjestelmät vaikuttavat edelleen riittämättömiltä. Kaksi maata (Alankomaat ja Ruotsi) on nimittänyt kansallisen raportoijan, ja kahdeksan muuta (Belgia, Bulgaria, Kypros, Portugali, Suomi, Tanska, Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta) on ilmoittanut perustaneensa vastaavan järjestelmän. Tilanne on omiaan heikentämään kerättyjen tietojen laatua.

Näistä syistä sidosryhmät vaativat, että varsinkin edellä mainituilla kriittisillä aloilla toteutetaan tehokkaampia, kohdennettuja ja sitovia toimenpiteitä.

3. TAVOITTEET

Pääasiallisena tavoitteena on EU-sopimuksen 29 artiklan mukaisesti torjua järjestäytyntä tai muuta rikollisuutta, erityisesti ihmiskauppaa ja lapsiin kohdistuvia rikoksia luomalla ihmiskaupan torjuntaan yhtenäisempi ja vaikuttavampi kehys kolmannen pilarin puitteissa.

A Erityistavoite: rikoksesta syyttäminen

– Toiminnan tavoitteet:

- A1 Tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten käyttöönotto
- A2 Uhrin ja oikeusviranomaisten välisen yhteistyön helpottaminen
- A3 Esteiden poistaminen kansainväliseltä yhteistyöltä ja järjestäytyneen rikollisuuden ja rajat ylittävien rikosten tutkinnassa tehokkaiden välineiden käytön laajentaminen

¹³ Niiden tapausten määrä, joissa annettiin tuomio, on huomattavasti pienempi. Yhteensä vuonna 2006 annettiin 284 tuomiota seksuaalisen riiston tarkoituksessa tapahtuneesta ihmiskaupasta.

¹⁴ Luvut eivät vastaa Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön tilastoja.

- A4 Ihmiskauppioiden syytteen esittämisen helpottaminen, kun rikos on tehty valtion alueen ulkopuolella

B Erityistavoite: uhrin oikeuksien suojeleminen

- Toiminnan tavoitteet:
- B1Ehdoista vapaan ja yksilöllisen avun antaminen oletetulle uhrille ennen rikosoikeudellista menettelyä, sen aikana ja sen jälkeen
- B2Uhrin suojeleminen niin, ettei häntä pidätetä eikä syytetä rikoksista, joiden tekemiseen hänet on suostuteltu (esim. maahanmuuttolakien rikkominen)
- B3Uhrin suojeleminen lisäkäräyksiltä, joita voi aiheutua toimivaltaisten viranomaisten toimintavasta rikosta selvitettyä
- B4Erityiskeinojen käyttöönotto tosiasiallisen suojeleminen ja korvauksen turvaamiseksi

C Erityistavoite: ihmiskaupan ehkäiseminen

- Toiminnan tavoitteet:
- C1Syrjäytymisriskin vähentäminen lähtömaissa
- C2Potentiaalisten uhrien kanssa kosketukseen todennäköisesti joutuvien viranomaisten valmiuksien parantaminen
- C3Seksipalvelujen ja halvan työvoiman kysynnän vähentäminen
- **D Erityistavoite: tehokkaiden seuranta järjestelmien perustaminen**
- Toiminnan tavoitteet:
- D1 Johdonmukaisten kansallisten järjestelmien perustaminen esimerkiksi nimeämällä kansallinen raportointi
- D2 Tiiviin yhteistyön käynnistäminen kansallisten raportointien tai vastaavien järjestelmien välillä

4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on selvitetty eri toimintavaihtoehtoja.

- Toimintavaihtoehto 1: ei uusia EU:n toimia
- EU ei ryhdy ihmiskaupan torjuntatoimiin, kun taas jäsenvaltiot voivat jatkaa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen allekirjoitusta ja ratifiointia.
- Toimintavaihtoehto 2: muut kuin lainsäädäntötoimenpiteet

Puitepäättöstä 2004/629/YOS ei muuteta. Muita kuin lainsäädäntötoimenpiteitä voidaan toteuttaa uhrien tukemisen, seurannan, kohde- ja lähtömaissa toteutettavien ehkäisytöiden, koulutuksen ja lainvalvontayhteistyön aloilla.

- Toimintavaihtoehto 3: uudet säännökset syytetoimista, uhrien tukemisesta, ehkäisemisestä ja seurannasta

Tehdään uusi puitepäättös, joka sisältää voimassa olevan puitepäättökseen säännökset, tietyt Euroopan neuvoston yleissopimuksen määräykset ja joitakin muita seikkoja. Erityisesti uuteen puitepäättökseen sisältyy säännöksiä aineellisesta rikosoikeudesta, lainkäyttövallasta, syytteenpanosta, uhrin oikeuksista rikosoikeudellisissa menettelyissä, uhrien auttamisesta, lapsille tarkoitetuista erityissuojelutoimista, ehkäisemisestä ja seurannasta.

- Toimintavaihtoehto 4: uusi lainsäädäntö (vaihtoehto 3) + muut kuin lainsäädäntötoimenpiteet (vaihtoehto 2)

– Tehdään uusi puitepäättös, joka sisältää voimassa olevan puitepäättökseen lisäksi uusia säännöksiä. Uutta puitepäättöstä täydennetään vaihtoehdossa 2 luetelluilla muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä.

5. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Vaihtoehto 1 (nykytilanteen säilyttäminen) voi parantaa tilannetta huomattavasti, jos jäsenvaltiot allekirjoittavat, ratifioivat ja panevat täytäntöön Euroopan neuvoston yleissopimuksen nro 197. Kansallisten ratifiointimenettelyjen kesto aiheuttaa koko EU:n kattavan oikeudellisesti sitovan kehyksen puuttuessa kuitenkin epävarmuutta siitä, milloin ja missä laajuudessa yleissopimuksen hyödyt näkyisivät käytännössä.

Vaihtoehto 2 tehostaisi voimassa olevan oikeudellisen kehyksen täytäntöönpanoa, mutta se ei riittäisi parantamaan syytteenpanoa määrätyillä aloilla, joilla tarvitaan erityinen oikeusperusta. Lisäksi aiemmin hyväksytyjen ei-sitovien asiakirjojen täytäntöönpano on ollut heikkoa, mikä ei anna aihetta optimismiin vaihtoehdon 2 tehokkuudesta.

Vaihtoehto 3 parantaisi tilannetta nykyiseen verrattuna. Se vahvistaisi lainsäädäntöä voimassa olevien, rikollisten syytteenpanoa ja uhrien suojelua koskevien EU-sääntöjen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Se vastaisi myös ehkäisyn ja seurannan tarpeeseen. Kustannusten odotetaan kompensoituvan sosiaalisilla ja taloudellisilla hyödyillä, joita syntyy ihmiskaupan tehokkaammasta torjunnasta.

Vaihtoehto 4 moninkertaistaisi vaihtoehtojen 2 ja 3 toimenpiteiden vaikutukset yhdistämällä ne, ja se kannustaisi jäsenvaltioita luomaan yhteistyössä välineitä ja parantamaan myöhemmin käyttöön otettavan kokonaisvaltaisemman oikeudellisen kehyksen täytäntöönpanoa.

Taloudellisten, sosiaalisten ja perusoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten analyysin perusteella vaihtoehdot 3 ja 4 tarjoavat parhaan lähestymistavan ongelmiin asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Näistä kahdesta vaihtoehtoa 4 pidetään parhaana.