Prof. Sakari Melander
10.2.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (U) 108/2022 vp** Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta

Yleistä

Euroopan komissio on 19.12.2022 tehnyt ehdotuksen (COM(2022) 732 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (jäljempänä muutosdirektiiviehdotus), jolla muutettaisiin ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annettua parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/36/EU. Käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä tarkastellaan direktiivin sisältöä sekä sen suhdetta Suomen voimassa olevaan asiaa koskevaan lainsäädäntöön sekä muodostetaan valtioneuvoston kanta muutosdirektiiviehdotuksen sisältämiin velvoitteisiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Direktiiviehdotuksen tavoite

Muutosdirektiiviehdotuksen tavoitteena on saattaa EU:n ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva rikosoikeudellinen sääntely vastaamaan paremmin ihmiskauppaa koskevaa tämänhetkistä tilaa sekä tehostaa ihmiskaupan torjuntaa ja ihmiskaupan uhrien tunnistamista, auttamista ja tukemista (COM(2022) 723 final, s. 1–3 ja U-kirjelmä, s. 14).

Eduskunnan lakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että ihmiskaupassa on kysymys erilaisista hyväksikäytön muodoista, kuten seksuaalisesta riistosta ja pakkotyöstä, ja siihen liittyy usein järjestäytynyttä rikollisuutta. Ihmiskauppa on valiokunnan mukaan vakava

rikos ja räikeä loukkaus ihmisoikeuksia vastaan. Lakivaliokunta on pitänyt ihmiskaupan vastaista toimintaa tärkeänä ja todennut, että sen edistäminen vaatii monialaista yhteistyötä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla (LaVL 16/2010 vp, s. 1). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut ihmisen välineellisen käyttämisen ihmiskaupalle ominaisella tavalla kauppatavarana olevan ihmisarvoa selkeästi loukkaavaa (PeVL 17/2006 vp, s. 3/I). Lisäksi on huomattava, että EU:n perusoikeuskirjan 5(3) artiklan nimenomaisen määräyksen mukaan ihmiskauppa kielletään. Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) ei sisällä nimenomaista ihmiskaupan kieltoa, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ratkaisukäytännössään korostanut ihmiskaupan ihmisarvoa ja uhrin perusoikeuksia loukkaavaa luonnetta ja katsonut, että ihmiskauppa on yhteensopimatonta demokraattisen yhteiskunnan ja EIS:n ilmentämien arvojen kanssa. EIT:n käytännössä on näin katsottu ihmiskaupan olevan orjuuden ja pakkotyön kieltoa koskevan EIS 4 artiklan vastaista (keskeisesti Rantsev v. Kypros ja Venäjä, 7.1.2010, 281–282 kohta).

Käsiteltävänä olevan U-kirjelmän taustalla olevassa muutosdirektiiviehdotuksessa on kysymys yhden keskeisen ihmiskauppaa koskevan kansainvälisen velvoitteen muutosehdotuksesta. Selvää on, että ihmiskauppa on usein rajat ylittävä rikos, minkä vuoksi laajemmat kuin kansalliset toimet ihmiskaupan torjumiseksi ja ehkäisemiseksi sekä ihmiskaupan uhrien auttamiseksi ovat perusteltuja. Selvää myös on, että ihmiskauppaa koskevan sääntelyn on oltava riittävän kattavaa ja vastattava ihmiskaupparikollisuudessa tapahtuneisiin mahdollisiin muutoksiin. Muutosdirektiiviehdotuksen tavoitteita voidaan näin U-kirjelmässä (s. 14) esitetyin tavoin pitää kannatettavina.

Oikeusperusta

Ehdotetun direktiivin oikeusperustana olisi muutosdirektiiviehdotuksen mukaan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta. SEUT 82(2) artiklan mukaan direktiiveillä voidaan säätää muun muassa rikosten uhrin oikeuksia koskevista vähimmäissäännöistä sikäli kuin se on tarpeen tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rajatylittävissä rikosasioissa. SEUT 83(1) artiklassa taas säädetään aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisestä tietyillä kohdassa tyhjentävästi luetelluilla rikollisuuden aloilla.

U-kirjelmässä (s. 5) todetuin tavoin useamman kuin yhden oikeusperustan käyttäminen on EU-oikeudellisesti poikkeus pääsäännöstä. Yleisenä huomiona on syytä korostaa, että EU-oikeudellisen lainsäädäntöehdotusten valmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että ehdotusten sisältämä sääntely pysyy sovellettavaksi tulevan oikeusperustan puitteissa (LaVL 13/2021 vp, s. 4 ja LaVL 26/2022 vp, s. 7).

U-kirjelmässä (s. 6) esitetyn oikeusperustaa koskevan näkemyksen mukaan kahden oikeusperustan käyttämistä muutosdirektiiviehdotuksessa voidaan sinänsä perustella, ottaen myös huomioon, että ihmiskauppadirektiivi 2011/36/EU on annettu SEUT 82(2) ja SEUT 83(1) artiklan nojalla. U-kirjelmässä kuitenkin katsotaan, että muutosdirektiiviehdotuksen painopiste on selvästi aineellista rikoslainsäädäntöä koskevan sääntelyn täsmentämisessä, minkä vuoksi oikeusperustaksi riittäisi SEUT 83(1) artikla. U-kirjelmässä esitetyn mukaisesti laajemmalla oikeusperustalla ei ole kuitenkaan vaikutusta esimerkiksi EU:n päätöksentekomenettelyn kannalta.

Nähdäkseni U-kirjelmässä oikeusperustan osalta esitetty on asianmukaista. Muutosdirektiiviehdotus olisi sen tämänhetkinen sisältö huomioon ottaen mahdollista antaa vain SEUT 83(1) artiklan nojalla, mutta oikeusperustan ulottaminen myös SEUT 82(2) artiklaan ei ole ongelmallista, ottaen erityisesti huomioon, että muutettava direktiivi on annettu molempien artiklojen nojalla ja direktiivi sisältää molempien artiklojen alaan kuuluvaa sääntelyä.

Ihmiskaupparikoksen määritelmä

Muutosdirektiiviehdotuksen mukaan ihmiskauppadirektiivin 2 artiklan 3 kohtaa muutettaisiin siten, että ihmiskaupparikoksen hyväksikäytön muotoina nimenomaisesti mainittaisiin pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen. Muutosdirektiiviehdotus tältä osin edellyttäisi, että ihmiskauppateon tarkoitukseksi tulisi voida määritellä tai katsoa myös pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen. Direktiiviehdotuksessa esitetään kerättyjen tietojen osoittavan, että muita tarkoituksia kuin seksuaalista tai työvoiman hyväksikäyttöä varten harjoitettavat ihmiskaupparikokset ovat lisääntyneet vuoden 2011 direktiivin antamisen jälkeen ja vuonna 2020 niiden osuus ihmiskaupan uhreista EU:ssa oli 11 prosenttia (COM(2022) 732 final, s. 2 ja 13).

Kansallisesti ihmiskaupasta säädetään rikoslain 25 luvun 3 §:ssä. Säännöksessä mainitaan ihmiskauppateon tarkoituksena toisen saattaminen paritusrikoksen eli seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, toisen saattaminen pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudosten poistaminen. U-kirjelmässä (s. 8) todetun mukaisesti saattaa olla, että pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen kansallisesti tulkittaisiin säännöksessä tarkoitetuksi muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin saattamiseksi (ks. myös HE 103/2014 vp, s. 8–9). Ihmiskauppaa alun perin rangaistavaksi säädettäessä tiettyjen pakkoavioliiton muotojen on kansainvälisten sopimusvelvoitteiden perusteella katsottu kuuluvan ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin (HE 34/2004 vp, s. 97/II). Käytännössä kysymys on Yhdistyneissä kansakunnissa vuonna 1956 hyväksytyssä lisäsopimuksessa orjuuden, orjakaupan ja orjuuteen verrattavien järjestelmien ja käytännön tukahduttamisesta (SopS 17/1959) ja tarkemmin sen 1(c) artiklassa tarkoitetuista pakkoavioliiton muodoista. Toisaalta Istanbulin sopimuksen (SopS 53/2015) kansallista voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä on sopimuksen pakkoavioliittoa koskevan 37 artiklan tarkastelun yhteydessä todettu, että ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin saattamisena voidaan ihmiskauppasäännöstä sovellettaessa pitää myös muunlaisia pakkoavioliiton muotoja, kunhan muut ihmiskauppaa koskevassa säännöksessä rangaistavuudelle asetetut edellytykset täyttyvät (HE 155/2014 vp, s. 51/II). Kotimaisessa ihmiskauppaa koskevassa tuomioistuinten ratkaisukäytännössä on myös arvioitu tiettyjä pakkoavioliittoon liittyviä tapauksia, mutta ratkaisukäytännössä on ollut tiettyä epäselvyyttä suhteessa siihen, onko pakkoavioliitto itsessään ollut ihmisarvoa loukkaava olosuhde ja onko teossa tullut olla sen lisäksi esimerkiksi hyväksikäyttö- tai hyötymistarkoitus (ks. Kristiina Koivukari – Heli Korkka-Knuts – Venus Mahmood – Sakari Melander, Ihmiskauppa ja sen lähirikokset. Säännösten soveltamiskäytäntö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2022:18, s. 105–111). Oikeusministeriön laatimassa avioliittoon pakottamista koskevassa arviomuistiossa on lisäksi arvioitu kattavasti voimassa olevan rikosoikeudellisen lainsäädännön soveltuvuutta pakkoavioliittoihin. Arviomuistiossa on pohdittu myös erillisen asiaa koskevan rangaistussäännöksen säätämisen mahdollisuutta (Arviomuistio avioliittoon pakottamisen rangaistavuudesta. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:29).

U-kirjelmässä (s. 8) todetun mukaisesti Suomessa ei nimenomaisesti ihmiskauppaa koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa ole otettu kantaa siihen, tulevatko kaikki pakkoavioliiton muodot ja laiton lapseksiottaminen arvioiduiksi ja millä tavalla ihmiskaupparikoksen tarkoituksena. Saattaa olla, että toteutuessaan muutosdirektiivin sisältämä velvoite tulisi aiheuttamaan muutostarpeen ihmiskauppaa koskevaan rikoslain 25 luvun 3 §:n säännökseen. Asiallisesti kysymys vaikuttaa olevan perustellusta mahdollisesta muutoksesta, joskin on huomattava, että ennen muuta pakkoavioliittoja koskevin osin muutosdirektiiviehdotuksella on tältä osin liittymäkohta muuhun lainvalmisteluun. Huomiota tulisi kuitenkin nähdäkseni vielä kiinnittää siihen, mitä esimerkiksi pakkoavioliiton käsitteellä direktiivissä tarkoitetaan ja mikä on esimerkiksi pakkoavioliittoa koskevan käsitteen suhde Istanbulin sopimuksen 37 artiklaan. Kysymys on toisin sanoen siitä, että direktiivissä käytettävien käsitteiden tulisi täyttää EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rikoslainsäädännön täsmällisyydelle asettamat vaatimukset. Ei esimerkiksi ole täysin selvää, kattaako pakkoavioliiton käsite myös järjestetyt avioliitot.

Toiseksi muutosdirektiiviehdotuksessa direktiiviä täydennettäisiin siten, että siihen lisättäisiin uusi 2 a artikla, jonka mukaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tahallisiin tekoihin ja keinoihin sekä 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun hyväksikäyttöön sisältyvät myös tieto- ja viestintätekniikan avulla tehdyt teot. Käytännössä kysymys on siitä, että direktiivin 2(1) artiklassa tarkoitettujen ihmiskaupan tekotapojen ja teossa käytettyjen keinojen sekä 2(3) artiklassa tarkoitetun ihmiskauppateon tarkoituksen saattaa ihmiskaupan kohde seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi tulee olla rangaistava myös tieto- ja viestintäteknologian avulla tehtynä.

U-kirjelmässä (s. 8) todetaan, että voimassa oleva rikoslain 25 luvun 3 § on siinä määrin yleisesti muotoiltuja ilmaisuja käyttäen muotoiltu, että kansallinen lainsäädäntö täyttäisi muutosdirektiiviehdotuksen 2 a artiklassa ehdotetut muutokset. U-kirjelmässä esitettyyn arvioon voidaan yhtyä. Lisäksi on huomattava, että muutosdirektiiviehdotuksen nimenomaista tieto- ja viestintäteknologiaa käyttäen tehtyä tekoa koskevaa muutosta voidaan pitää perusteltuna, koska esimerkiksi toisen määräysvaltaan ottamista koskevaa keinoa voidaan hyvin toteuttaa esimerkiksi sosiaalisen median palveluja hyödyntäen. Muutosdirektiiviehdotuksen tätä koskevalle muutokselle on näin myös esitettävissä asiallisia perusteita.

Oikeushenkilöiden seuraamukset

Muutosdirektiiviehdotuksessa ihmiskauppadirektiivin 6 artiklaa muutettaisiin tavalla, joka merkitsisi artiklassa mainittujen oikeushenkilöille rahamääräisen seuraamuksen ohella tuomittavia seuraamuksia koskevan velvoitteen muuttumista aiempaa velvoittavammaksi. Artiklan mukaan kysymys voi olla toteutetun teon vakavuuden mukaan oikeuden menettämisestä julkisista varoista myönnettäviin etuuksiin tukiin tai avustuksiin, rikoksen tekemiseen käytettävien tilojen sulkemisesta väliaikaisesti tai pysyvästi, väliaikaisesta tai pysyvästä kiellosta harjoittaa liiketoimintaa, tuomioistuimen valvontaan asettamisesta taikka tuomioistuimen päätöksestä, jolla oikeushenkilö määrätään purettavaksi. Voimassa olevan ihmiskauppadirektiivin tällaisia seuraamuksia koskeva velvoite on harkinnanvarainen (”– – mahdollisesti muita seuraamuksia, kuten – –”). Muutosdirektiiviehdotuksessa näiden seuraamusten käyttöä rajaisi tarvittavuuden vaatimus. U-kirjelmässä (s. 9) todetaan, että komission selityksen mukaan tarvittavuuden vaatimus liittyy seuraamusten määräämistilanteessa käytettävään harkintaan eikä velvollisuuteen säätää tällaisia seuraamuksia kansallisessa lainsäädännössä oikeushenkilöiden seuraamuksiksi (ks. myös COM(2022) 732 final, s. 14, jossa korostetaan 6 artiklan velvoitteiden muuttamista pakollisiksi).

U-kirjelmässä (s. 9) tältä osin todetaan, että Suomen voimassa oleva lainsäädäntö ei tunne kaikkia muutosdirektiiviehdotuksen 6 artiklassa tarkoitettuja seuraamuksia. Lisäksi on huomattava, että myös esimerkiksi liiketoimintakielto voidaan liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 5 §:n mukaan määrätä vain määräaikaisena. Näin sekin kattaa vain osan artiklan velvoitteista eikä Suomessa pysyvä liiketoimintakielto ole näin mahdollinen. U-kirjelmässä (s. 9) todetun mukaan muutosdirektiiviehdotuksen 6 artikla johtaisi toteutuessaan merkittäviin lainsäädäntömuutoksiin. Lisäksi U-kirjelmässä Suomen kantana (s. 15) todetaan, että oikeushenkilöiden seuraamusten suhteen olisi pyrittävä riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämiseen.

Eduskunnan lakivaliokunta on käytännössään usein korostanut, että yksittäisen unioni-instrumentin seurauksena ei ole perusteltua lähteä toteuttamaan alaltaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia (LaVL 28/2022 vp, s. 7, LaVM 21/2018 vp, s. 4, LaVM 13/2020 vp, s. 3 ja LaVM 9/2021 vp, s. 2—3). Toteutuessaan muutosdirektiiviehdotuksen 6 artikla merkitsisi huomattavaa muutosta oikeushenkilölle rikoksen johdosta määrättäviin seuraamuksiin. Tältä osin U-kirjelmässä esitettyyn näkemykseen siitä, että velvoitteen suhteen olisi pyrittävä riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämisen siten, että velvoite olisi harkinnanvarainen, voidaan perustellusti yhtyä.

Ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoiminen

Muutosdirektiiviehdotuksen mukaan direktiiviin lisättäisiin uusi 18 a artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sellaisten palvelujen käytön kriminalisoimiseksi, joissa on kyse 2 artiklassa tarkoitetusta hyväksikäytöstä, kun tiedetään, että palvelun tarjoaja on 2 artiklassa tarkoitetun rikoksen uhri. Tällaisesta rikoksesta tulisi voida määrätä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia rangaistuksia ja seuraamuksia.

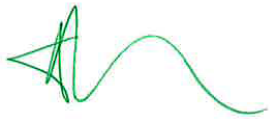
Käytännössä kysymys on ihmiskaupan uhrin ”tarjoaman palvelun” hyväksikäyttöä koskevasta kriminalisointivelvoitteesta. Suomen voimassa oleva rikoslainsäädäntö sisältää rikoslain 20 luvun 8 §:ssä tarkoitetun seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rangaistussäännöksen, jossa kriminalisoidaan seksin ostaminen ihmiskaupan uhrilta tai parituksen kohteelta. Säännös on sekä tahallisesti että tuottamuksesta tehtynä rangaistava. Tältä osin Suomen voimassa oleva lainsäädäntö menee muutosdirektiiviehdotuksessa suunniteltua velvoitetta pidemmälle, koska Suomessa myös tuottamuksellinen teko on rangaistava. Suomen voimassa olevaan rikoslainsäädäntöön ei sen sijaan sisälly nimenomaista muunlaisen ihmiskaupan uhrin ”tarjoaman palvelun” hyväksikäyttöä koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi työperäisen ihmiskaupan uhrin palvelujen tarjoamisen hyväksikäyttöä ei ole säädetty rangaistavaksi.

U-kirjelmässä (s. 16) todetuin tavoin voidaan todeta, että työperäisen ihmiskaupan uhrin palveluiden hyödyntämiseen liittyy rikosoikeudellisesti haastavia kysymyksiä, koska työperäisen ihmiskaupan palveluja käyttävä ei välttämättä ole tekemisissä ihmiskaupan uhrin kanssa samalla tavoin kuin seksuaalisen hyväksikäytön kohteena olevan ihmiskaupan uhrin ”palveluiden” käyttäjä on (ks. myös HE 122/2011 vp, s. 53/I). Esimerkiksi ravintolan asiakas ei välttämättä kykene tekemään sellaisia havaintoja ravintolan keittiöhenkilökunnasta, joiden perusteella hän voisi tehdä rikosoikeudellisen tahallisuusarvioinnin kannalta merkityksellisiä päätelmiä henkilön mahdollisesta asemasta ihmiskaupan uhrina. Lisäksi saattaa olla, että tietyt muut rikosoikeudelliset

säännökset, kuten esimerkiksi rikoslain 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettu kiskonnantapainen työsyrjintä, kattavat osan muutosdirektiiviehdotuksen 6 artiklassa tarkoitetuista hyväksikäyttötilanteista.

Muutosdirektiivin jatkovalmistelussa olisi perusteltua kiinnittää muutosdirektiiviehdotuksen 6 artiklan kattamaan rangaistavan käyttäytymisen alaan vielä huomiota pitäen erityisesti silmällä sitä, että rangaistavan käyttäytymisen ala tulisi muotoilla kattamaan tekoja, joiden suhteen rikosvastuun edellytysten, kuten tahallisuuden, arviointi on tosiasiallisesti mahdollista. Tältä osin voidaan nähdäkseni yhtyä siihen U-kirjelmässä (s. 16) esitettyyn kantaan, jonka mukaan kriminalisoinnin olisi tosiasiallisesti oltava tehokas eikä rikoslainsäädäntöä saisi käyttää vain symbolisiin tarkoituksiin. Tästä näkökulmasta perustellumpi vaihtoehto saattaisi olla omaksua velvoitteen suhteen voimassa olevaa direktiiviä vastaavasti harkinnanvaraista sääntelyä. Vaihtoehtoisesti velvoite voitaisiin rajata koskemaan seksuaalisen hyväksikäytön kohteena olevien ihmiskaupan uhrien hyväksikäyttöä.

Helsingissä 10.2.2023



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori