OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

7.2.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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 (U 108/2022 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Euroopan komissio on 19.12.2022 tehnyt ehdotuksen direktiiviksi, jolla muutettaisiin ihmiskaupan vastaista direktiiviä 2011/36/EU. Vuonna 2011 annettu direktiivi sisältää nykymuodossaan rikosoikeudellisen sääntelyn lisäksi laajasti ihmiskaupan uhrien auttamista, tukemista ja suojelua koskevia säännöksiä. Direktiivissä säännellään myös eräitä muita ihmiskaupparikoksiin liittyviä aihepiirejä, esimerkiksi rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksentekovälineiden takavarikoimista ja menetetyksi tuomitsemista, tutkintaa ja syytetoimia sekä uhrin syyttämättä jättämistä.

Ehdotuksen säännökset perustuvat laajoihin selvityksiin siitä, miten jäsenvaltiot ovat saattaneet ihmiskaupan vastaisen direktiivin osaksi lainsäädäntöä ja muuten panneet sen täytäntöön. Ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus puuttua direktiivin antamisen jälkeen merkityksellisiksi ilmenneisiin haasteisiin ja kehityssuuntauksiin.

Ehdotuksen mukaan ihmiskaupan hyväksikäytön muodot ovat kehittyneet. Oikeushenkilöiden seuraamuksia koskeva vapaaehtoinen järjestelmä ei riittävästi saavuta direktiivin tavoitteita. Ehdotuksessa viitataan käynnissä olevaan omaisuuden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevan EU-sääntelyn muuttamiseen. Uhrien varhaisessa tunnistamisessa sekä heidän ohjaamisessaan avun ja tuen pariin katsotaan olevan olennaisesti parannettavaa. Ehdotuksen mukaan ihmiskauppaa lisäävää vaikutusta on ihmiskaupan uhrien tarjoamien palvelujen kysynnän säilymisellä. Monimuotoiseen ihmiskaupparikokseen puuttumisen kannalta korostetaan johdonmukaisten ja luotettavien tietojen merkitystä. Yleisesti EU-tason sääntelyn yhtenäistämisellä pyritään rajat ylittävän yhteistyön edistämiseen.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Komissio nostaa ehdotuksessaan esiin siihen vaikuttavina tekijöinä myös EU:n turvallisuusunionistrategian vuodelta 2020 ja ihmiskaupan torjuntaa koskevan EU-strategian vuosille 2021−2025. Ehdotuksen muutenkin katsotaan noudattavan unionin politiikkatavoitteita.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ihmiskaupparikoksen määritelmää ehdotetaan täsmennettäväksi pakkoavioliiton, laittoman lapseksiottamisen sekä tieto- ja viestintäteknologiaa käyttäen tehtyjen rikosten osalta (2 artiklan 3 kohdan muuttaminen ja uusi 2a artikla). Direktiivi johdantokappaleensa 11 mukaan jo kattaa ihmiskaupan hyväksikäytön muotoina (ihmiskaupparikoksen tekemisen tarkoituksina) pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen siltä osin kuin ne täyttävät ihmiskaupan tunnusmerkistön. Mitä tulee ihmiskaupparikokseen tai sen osien tekemiseen tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntäen, nykyinen direktiivin sääntely ei tee eroa sen suhteen, toteutetaanko ihmiskaupparikosten elementtejä verkossa vai sen ulkopuolella.

Direktiivin 6 artiklaa muutettaisiin niin, että eräät nykyisin jäsenvaltioiden harkinnassa olevat ja nykyisin pääosin Suomen oikeusjärjestelmälle vieraat oikeushenkilöiden seuraamukset tulisi säätää jäsenvaltioissa ihmiskaupparikosten seuraamuksiksi koskien tapauksia, joissa oikeushenkilöiden toiminnassa on syyllistytty ihmiskaupparikokseen (esimerkiksi oikeuden menettäminen julkisista varoista myönnettäviin etuuksiin, oikeushenkilön asettaminen tuomioistuimen valvontaan tai purkaminen tuomioistuimen päätöksellä sekä rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen väliaikaisesti tai pysyvästi).

Rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden takavarikoimista ja menetetyksi tuomitsemista koskeva direktiivin 7 artikla ehdotetaan korvattavaksi uudella, jossa viitattaisiin parhaillaan neuvoteltavana olevaan varojen takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevaan direktiiviin.

Ihmiskaupparikoksen uhrien varhaista tunnistamista, auttamista ja tukemista on tarkoitus tehostaa kansallisen ohjausmekanismin perustamista ja kansallisen keskuspisteen nimeämistä koskevalla ehdotuksella (direktiivin 11 artiklan 4 kohdan muuttaminen).

Jäsenvaltioiden olisi uuden 18a artiklan mukaan säädettävä rangaistavaksi kaikkeen ihmiskaupan mukaiseen hyväksikäyttöön liittyvä uhrien palvelujen tietoinen (tahallinen) käyttäminen, jonka kriminalisoiminen on direktiivin poistettavaksi ehdotetun 18 artiklan 4 kohdan mukaan nykyisin jäsenvaltioiden harkinnassa.

Lisäksi ihmiskaupan vastaiseen direktiiviin lisättäisiin tilastotietojen keräämistä ja niiden komissiolle vuosittain viimeistään 1.7. tapahtuvaa toimittamista koskeva 19a artikla. Direktiivissä jo on tietojen keräämistä ja toimittamista koskevat 19 ja 20 artikla. Uudessa artiklassa nykyistä sääntelyä tarkemmin määriteltävät tiedot ovat sellaisia, joita jäsenvaltiot jo nyt toimittavat ehdotetun artiklan mukaisesti.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

3.1 Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustoiksi on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) rikosoikeusyhteistyötä koskeva 82 artiklan 2 kohta ja EU:n rikosoikeudellisen lainsäädäntötoimivallan piiriin kuuluvia rikoksia koskeva 83 artiklan 1 kohta.

Useamman kuin yhden oikeusperustamääräyksen käyttö on poikkeus pääsäännöstä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tulisi pyrkiä yksilöimään ehdotuksen ensisijainen luonne, mikä vaikuttaa sitten valittavaan oikeusperustaan. Muutettava direktiivi perustuu kumpaankin oikeusperustaan, mikä sen kohdalla on sääntelyn sisältö huomioon ottaen perusteltua. Ehdotetun direktiivin painopiste on selkeästi rikosoikeudellisessa sääntelyssä. Valtioneuvosto katsoo, että tässä tapauksessa oikeusperustaksi riittäisi SEUT 83 artiklan 1 kohta. Joka tapauksessa toimivalta säädöksen antamiseen on olemassa.

3.2 Toissijaisuusperiaate

Komissio katsoo, että parannusta nykyisiin puitteisiin ei voida saavuttaa jäsenvaltioiden itsenäisellä toiminnalla. Rajat ylittävä lainvalvonta ja oikeudellinen yhteistyö ehdotuksen mukaan vaativat kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamista. Samaan näkökohtaan liittyy ihmiskaupparikosten verkkoulottuvuuden lisääntyminen.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska komission esittämät perusteet ovat merkityksellisiä. Kysymys on merkittävässä määrin raja ylittävästä rikollisuudesta. EU-alueen sääntelyn epäyhtenäisyys voi vaikeuttaa ihmiskaupparikosten selvittämisessä käytettävää oikeudellista yhteistyötä.

3.3 Suhteellisuusperiaate

Komission mukaan ehdotetut muutokset on rajoitettu välttämättömiin. Lisäksi korostetaan sitä, että ehdotus rakentuu jo olemassa oleville suhteellisuusperiaatteen mukaisille säännöille.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus on pääosin suhteellisuusperiaatteen mukainen. Suhteellisuusperiaatteen toteutumista on kuitenkin vielä tarkasteltava erityisesti oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevien ehdotusten osalta.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Kansallisesta lainvalmisteluaineistosta (HE 103/2014 vp) on pääteltävissä, että ainakin tietyissä tilanteissa 2 artiklan 3 kohdan muuttamiseen liittyvät pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen voivat kuulua ihmiskauppaa koskevan rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 §:n 1 momentin soveltamisalan piiriin,

kun teko muiltakin osin täyttää ihmiskaupan tunnusmerkistön. Sääntelyn täsmentämisen aihetta saattaa kuitenkin olla täytäntöönpanon yhteydessä, jos direktiiviä muutetaan ehdotetulla tavalla. Huomioon on kuitenkin otettava myös se, miten avioliittoon pakottamisen kriminalisoimista koskeva oikeusministeriön hanke etenee ja mihin lopputulokseen siinä mahdollisesti ehditään päätyä.

Tieto- ja viestintäteknologiaa käyttäen tehtyä ihmiskaupparikosta koskevan uuden 2a artiklan lisäämisessä on kysymys sellaisesta sääntelyn täsmentämisestä, josta ei tässä vaiheessa oleteta aiheutuvan kansallisia lainsäädäntömuutoksia.

Oikeushenkilöiden seuraamuksia koskeva 6 artikla muutettuna johtaisi merkittäviin kansallisiin lainsäädäntömuutoksiin, joiden laajuus ja toteuttamistapa eivät ole vielä tässä vaiheessa tarkemmin arvioitavissa. Liiketoimintakielto kattaa vain yhden nyt pakollisesti seuraamusjärjestelmään ehdotettavan seuraamuksen eli väliaikaisen kiellon harjoittaa liiketoimintaa. Sekään ei ole oikeushenkilölle vaan tietyssä asemassa oikeushenkilössä olevalle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamus.

Rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemisesta koskevasta viittauksesta muutettavaksi ehdotetussa 7 artiklassa ei ole nähtävissä lainsäädäntömuutoksia.

Mitä tulee direktiivin 11 artiklan 4 kohtaa koskevaan muuttamiseen, perustettavaksi ehdotetun kansallisen ohjausmekanismin suhdetta kohdan nykyiseen sääntelyyn voidaan pitää jossakin määrin epäselvänä. Uhrien ohjausmekanismia koskevasta muutoksesta ei voida kuitenkaan tässä vaiheessa katsoa selvästi aiheutuvan kansallisen lainsäädännön muutostarpeita. Voidaan myös arvioida, että kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin (746/2011) perustuva ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä vastaa merkittäviltä osin ehdotuksen mukaisessa kohdassa tarkoitettua keskuspistettä.

Direktiiviin lisättäväksi ehdotetun uuden 18a artiklan mukaan Suomessa tulisi säätää rangaistavaksi muukin ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoihin liittyvä uhrin palvelujen käyttö kuin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä käyttö. Viimeksi mainittu on rangaistava seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rikoslain 20 luvun 8 §:n mukaisesti. Kansallisella tasolla uusi artikla johtaisi erityisesti työperäisen ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoimiseen. Muiden uhrien kohdalla palvelujen käytöstä ei voida puhua samassa määrin.

Tilastotietojen keräämistä ja komissiolle toimittamista koskeva uusi 19a artikla ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, koska sen tarkoittamasta toiminnasta ei Suomessa säädetä lailla.

4.2 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaisten työmäärää lisäävää ja mahdollisesti myös tietojärjestelmämuutoksia edellyttäviä vaikutuksia olisi sillä, että ihmiskaupparikosten käsittelyn yhteydessä tulisi voida määrätä oikeushenkilöille seuraamuksia, joiden käyttöön ottaminen on nykyisin jäsenvaltioiden harkinnassa. Tarkemmat vaikutukset viranomaisten toimintaan ja taloudelliset vaikutukset eivät ole vielä arvioitavissa. Ehdotuksen edellyttämä valtion rahoitus joka tapauksessa toteutetaan lähtökohtaisesti valtiontalouden kehysten puitteissa. Mahdollisista lisämäärätarpeista päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

Kansallisen ohjausmekanismin perustamista ja uhrien ohjaamista koskevan kansallisen keskuspisteen nimeämistä koskevan ehdotuksen ei tässä vaiheessa arvioida vaikuttavan viranomaisten toimintaan niiden tehtäviä lisäämällä tai tehtäviä muuttamalla.

Ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoiminen koskemaan kaikkea ihmiskaupparikoksissa tapahtuvaa hyväksikäyttöä lisäisi rikosprosessissa käsiteltävien asioiden lukumäärää ja näin ollen rikosprosessissa toimivien viranomaisten työmäärää. Työmäärää lisäävää vaikutusta voisi olla myös ihmiskaupparikoksen määritelmää koskevilla muutoksilla. Viranomaisten työmäärää ja seuraamusten täytäntöönpanoa koskevia vaikutuksia on vaikeata tarkasti arvioida tässä vaiheessa.

Ehdotetun 19a artiklan mukaiset uhreja, epäiltyjä, syytettyjä, syyteratkaisuja, tuomittuja ja tuomioistuinratkaisuja koskevat tiedot ovat sellaisia, joita myös Suomi jo toimittaa nykyisen direktiivin 19 ja 20 artiklan perusteella. Ehdotetun artiklan perusteella kerättävien tietojen suhteen ei ole tässä vaiheessa nähtävissä viranomaisten työmäärää lisääviä vaikutuksia tai tarvetta kustannuksia aiheuttaviin tietojärjestelmämuutoksiin. Huomioon on kuitenkin otettava se, että osittain kysymys on sellaisista tiedoista, jotka edellistä vuotta koskien koostetaan syksyisin eikä ehdotuksen mukaiseen heinäkuun alkuun mennessä.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ihmiskaupparikokset ovat vakavia, tapauksesta riippuen eri tavoin uhrien perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavia rikoksia.

Pakollisesti käyttöön otettavaksi ehdotetuilla oikeushenkilöiden seuraamuksilla on kytkentä perusoikeuksiin, koska oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa välillisesti vaikuttaa oikeushenkilön taustalla olevien henkilöiden oikeuksiin. Oikeushenkilöiden seuraamuksia koskevilla ehdotuksilla on liityntä ensinnäkin perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan sillä säännöksellä ei kuitenkaan suojata omaisuutta, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (PeVL 8/2016 vp, s. 3). Pakollisiksi ehdotetut oikeushenkilöiden seuraamukset voivat välillisesti liittyä myös perustuslain 18 §:ssä turvattuihin työhön ja elinkeinovapauteen. Liiketoimintakieltoon voidaan kuitenkin jo nykyisin määrätä määräajaksi henkilö, joka on liiketoiminnassaan syyllistynyt ihmiskaupparikokseen. Rikosperusteiset hallinnolliset seuraamukset eivät ole suoraan verrannollisia rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, mutta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan myös hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 37/2021 vp).

Rikosoikeudellisten säädösten valmistelussa keskeinen merkitys on rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella, joka edellyttää sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate liittyy ehdotukseen tehdä jäsenvaltiolle pakolliseksi ihmiskaupan hyväksikäyttötarkoituksiin liittyvien ihmiskaupan uhrien palveluiden käytön kriminalisoiminen sekä myös muihin rikosvastuun laajennuksiin, jos ne edellyttävät lainsäädäntöä.

6 Muiden jäsenvaltioiden kannat ja asian käsittely EU:ssa

Direktiiviehdotuksen käsittely on käynnistynyt rikosasiayhteistyön työryhmän (COPEN) kokouksessa 18.−19.1.2023. Tuossa kokouksessa jäsenvaltiot esittivät vasta alustavia kantoja, joista ei voida vielä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Seuraavan kerran ehdotusta käsitellään työryhmässä 17.2.2023.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) ja työ-oikeusjaoston (EU 28) kirjallisissa menettelyissä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriölle on erikseen varattu tilaisuus lausua luonnoksesta.

8 Valtioneuvoston kanta

Ihmiskaupparikosten vakavuuden vuoksi niiden torjunnan sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen, auttamisen ja tukemisen tehokkuus on tärkeätä.

Ehdotuksessa on kohtia, joiden ei valtioneuvoston kannan perusteella arvioida olevan tässä vaiheessa ongelmallisia. Tämä koskee täsmentämisluonteisia muutoksia, jotka liittyvät ihmiskaupparikoksen määritelmään ja viittaukseen neuvoteltavana olevaan varojen takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevaan direktiiviin.

Ehdotuksessa on kuitenkin kohtia, joiden osalta on pyrittävä riittävän kansallisen liikkumavaran saamiseen. Tämä koskee ensinnäkin oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia. EU-tason rikoslainsäädännön valmistelussa on kunnioitettava kansallisten oikeusjärjestelmien perinteitä ja erityisesti seuraamusjärjestelmän sisäistä johdonmukaisuutta. Olennaista on se, että oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten järjestelmä muodostaa selkeän kokonaisuuden, jossa vältetään seuraamusten päällekkäisyyttä ja kaksoisrangaistavuutta. Sinällään nykyistä sääntelyä on mahdollista tarvittaessa tiukentaa esimerkiksi niin, että velvoitetaan täytäntöönpanovaiheessa harkitsemaan uusien seuraamusten käyttöön ottamista.

Jossakin määrin epäselvää on se, millä tavoin ehdotetut kansallisen uhrien tunnistamisen ja ohjaamisen mekanismin perustaminen ja kansallisen keskuspisteen nimeäminen tehostaisivat ihmiskaupan uhrien asemaa, kun otetaan huomioon direktiivissä jo oleva sääntely. Valtioneuvoston kannan mukaan tämä ei kuitenkaan estä neuvotteluissa hyväksymästä muutoksia, jotka ovat perusteltuja ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja palveluihin ohjautumisen parantamiseksi. Neuvotteluissa on kuitenkin pyrittävä siihen, että sääntely ei aiheuta tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja on mahdollisimman hyvin sovitettavissa yhteen jo olemassa olevan kansallisen järjestelmän kanssa.

Myös direktiiviehdotuksen mukaiseen jäsenvaltioiden velvollisuuteen säätää ihmiskaupan uhrien kaikkien ihmiskaupan hyväksikäyttöön liittyvien palvelujen käyttö rangaistavaksi liittyy erityisesti työperäisen ihmiskaupan uhrien osalta useita rikosoikeuden käytön perusteltavuutta koskevia kysymyksiä,

jotka liittyvät rikosoikeuden käytön viimesijaisuuteen ja kriminalisointien toimivuuteen (rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytettävään tehokkuuteen). Tämä liittyy siihen, että työperäisessä ihmiskaupassa palvelujen käyttäjä ei ole välttämättä tekemisissä uhrin kanssa toisin kuin Suomessa jo rangaistavaksi säädetyssä seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytössä. Näin ollen palvelun käyttäjä ei voi tehdä johtopäätöksiä esimerkiksi uhrin työskentelyolosuhteista. Lähtökohtaisesti perusteltu on direktiivissä oleva sääntely, jonka mukaan jäsenvaltioiden on harkittava kaikkien tällaisten palvelujen käytön kriminalisoimista.

Tilastotietojen keräämistä ja toimittamista koskevan ehdotetun artiklan osalta on tärkeää sen varmistaminen, että ehdotuksen mukaisten tietoluokkien puitteissa tietojen tarkkuustaso säilyy kohtuullisena. Saattaa lisäksi olla aihetta joustavoittaa tai muuttaa tilastotietojen toimittamisen ajankohtaa ehdotetusta.

Neuvottelujen edetessä on myös kiinnitettävä huomiota siihen, osoittautuuko ehdotettu yhden vuoden määräaika lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten voimaan saattamista varten liian lyhyeksi.