OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

10.2.2023

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 lakivaliokunnalle annettujen lausuntojen johdosta vastineena kunnioittavasti seuraavan:

Yleisesti ottaen lausunnoissa tuetaan valtioneuvoston kirjelmän muistiossa esitettyjä näkemyksiä ja niihin perustuvaa valtioneuvoston kantaa. Lausuntopalauteen johdosta on syytä vielä korostaa eräitä seikkoja ja todeta eräitä täydennyksiä.

Ihmiskaupan määritelmä (direktiivin 2 artiklan 3 kohdan muuttaminen)

Ihmiskaupan määritelmää koskevien muutosehdotusten osalta huomio kiinnittyy ennen muuta seuraaviin lausumiin:

Syyttäjälaitoksen (valtakunnansyyttäjän) lausunnossa todetaan lainsäätäjältä kaivattavan selkeitä esimerkkejä siitä, milloin avioliittoon pakottaminen tai laiton lapseksiottaminen täyttävät ihmiskaupan tunnusmerkistön. Myös sääntelyä tulisi selkeyttää ihmiskaupparikoksiin liittyvän avioliittoon pakottamisen osalta. Lisäksi lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, ettei direktiivi määrittele avioliittoa juridisena käsitteenä.

Suomen Asianajajaliiton mukaan, koska direktiivin muutoksen tarkoituksena kuitenkin on vastata paremmin nykyisin tiedossa olevia ihmiskaupan muotoja, olisi Asianajajaliiton mielestä perusteltua lisätä ”saattaminen pakkoavioliittoon” omaksi ihmiskaupparikoksen teon tarkoitukseksi myös rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momenttiin.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Rikosuhripäivystyksen lausunnossa todetaan, että mikäli avioliittoon pakottaminen lisättäisiin ihmiskauppasäännökseen yhdeksi teon tarkoituksen muodoksi, tämä tarkoittaisi sitä, että pakkoavioliittoa ei tarvitsisi enää tulkita muuna ihmisarvoa loukkaavana olosuhteena. Rikosuhripäivystys katsoo, että pakkoavioliiton määritelmää tulisi täsmentää ja laajentaa koskemaan myös tapauksia, joissa uhriksi joutunut henkilö on näennäisesti erehdyttämisen seurauksena suostunut liittoon, eikä pääse siitä eroamaan ilman vakavia seuraamuksia.

Monika-Naiset liitto ry:n mukaan olisi tärkeää, että pakkoavioliiton erilliskriminalisoinnin lisäksi rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momenttia täsmennetään siten, että avioliittoon pakottaminen ja laiton lapseksiottaminen avattaisiin muiden ihmiskaupan muotojen rinnalle. Uuden kirjauksen tärkeys korostuu, jos avioliittoon pakottamisen erilliskriminalisointi ei etene.

Professori Sakari Melander on kiinnittänyt huomiota siihen, että pakkoavioliittoja koskevin osin direktiiviehdotuksella on liittymäkohta muuhun lainvalmisteluun. Lisäksi hän on todennut, että huomiota tulisi kiinnittää siihen, mitä pakkoavioliiton käsitteellä tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Vastine: Muutettavana oleva direktiivi jo nykyisin johdantokappaleensa 11 mukaan kattaa ihmiskaupan hyväksikäytön muotoina (tarkoituksina) pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen siltä osin kuin ne täyttävät ihmiskaupan tunnusmerkistön. Johdantokappaleilla on direktiivin tulkinnassa samanlaista merkitystä kuin kansallisesti on hallituksen esityksen perusteluilla. Tarkoituksen lisäksi muita ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistötekijöitä ovat direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan ihmiskaupan keinot (esimerkiksi uhrin erehdyttäminen) ja tekotavat (esimerkiksi uhrin kuljettaminen). Teon kohdistuessa alle 18-vuotiaaseen teon rangaistavuus ei edellytä tietyn keinon käyttämistä.

Sinänsä direktiivin kyseisestä johdantokappaleesta ei suoraan ilmene, minkä direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa nykyisin mainitun ihmiskaupan tarkoituksen tai mainittujen tarkoitusten alle pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen nykyisin menevät. Tällaiset hyväksikäytön muodot voivat liittyä kohdassa mainittuihin orjuuden kaltaisiin käytäntöihin, joita rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momentissa vastaavat ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet. Valtioneuvoston kannassa todetun mukaisesti ehdotettu muutos kuitenkin selkeyttäisi ihmiskaupparikoksen ulottuvuutta EU-tasolla.

Lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa ei aseteta kyseenalaiseksi sitä, että pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen voivat täyttää myös ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön. Kun direktiivin kriminalisointivelvoitteiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön arvioitiin (HE 103/2014 vp), hallituksen esityksessä todetusta on pääteltävissä, että avioliittoon pakottaminen ja laiton lapseksiottaminen voivat kuulua rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 mukaisten ihmisarvoa loukkaavien olosuhteiden piiriin.

Kuten valtioneuvoston kirjelmän muistiossa todetaan, pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen osalta saattaa olla sääntelyn eli ihmiskauppaa koskevan rikoslain 25 luvun 3 §:n täsmentämisen tarvetta, jos direktiiviä muutetaan ehdotetulla tavalla. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyyttä ja

tarkkarajaisuutta. Sinällään ihmiskaupparangaistussäännöksiä koskevien hallitusten esitysten perusteluissa jo nykyisin perusteellisesti käsitellään ihmiskaupan keinoja, tekotapoja ja tarkoituksia. Pakkoavioliiton kriminalisointikysymyksiä käsittelevä erillinen oikeusministeriön hanke on direktiivin täytäntöönpanovaiheessa otettava huomioon asiaan vaikuttavana tekijänä. Direktiivineuvotteluissa on aihetta kiinnittää huomiota siihen, mitä pakkoavioliitolla tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Oikeushenkilöiden seuraamukset (direktiivin 6 artiklan muuttaminen)

Suomen Asianajajaliitto pitää tarpeellisena oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten tehostamista. Myös Rikosuhripäivystys nostaa esiin asiakkaidensa näkökulmasta tärkeänä kysymyksenä oikeushenkilöiden vastuun vahvistamisen. Suomen Asianajajaliitto kuitenkin katsoo myös, että ehdotetut muutokset vaatisivat huomattavan paljon muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön ja onkin arvioitava tarkkaan, ovatko kaikki muutosehdotukset tarpeellisia oikeushenkilöiden seuraamusten tosiasialliseksi tehostamiseksi.

Vastine: U-kirjelmän muistion valtioneuvoston kannassa on nostettu esiin näkökohtia, jotka on katsottu merkityksellisiksi jo aikaisempia oikeushenkilöiden seuraamuksia koskevia EU-tason ehdotuksia käsiteltäessä. Näitä näkökohtia ovat muiden ohessa kansallisten oikeusjärjestelmien perinteiden ja erityisesti seuraamusjärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden kunnioittaminen, seuraamusten päällekkäisyyden välttäminen ja kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumisesta huolehtiminen. Arvioinnissa merkityksellisten seikkojen vuoksi valtioneuvosto katsoo, että on pyrittävä riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämiseen niiden seuraamusten suhteen, joiden pakollista sisällyttämistä jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nyt ehdotetaan. Nykyinen direktiivi mahdollistaa jäsenvaltioiden harkinnanvaran niin, että jäsenvaltiot voivat säätää oikeushenkilöiden seuraamuksiksi niitä seuraamuksia.

Lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa valtioneuvoston kantaa siihen liittyvine perusteineen on yleisesti ottaen pidetty kannatettavana. Myös Suomen Asianajajaliiton näkemys vaikuttaa kansallisen harkinnanvaran säilyttämistä tukevalta. Liiton näkemyksen piiriin menee varmaan myöskin se, että nykyistä direktiivin sääntelyä on valtioneuvoston kannan mukaan mahdollista tarvittaessa tiukentaa niin, että jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä harkitsemaan kysymyksessä olevien oikeushenkilöiden seuraamusten sisällyttämistä lainsäädäntöön.

Ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoihin liittyvien palvelujen käytön kriminalisoiminen (ehdotettu uusi 18a artikla)

Suomen Asianajajaliiton mukaan ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisointi voisi vaikuttaa työperäisten ihmiskaupparikosten kannattavuuteen, ja sitä kautta ennaltaehkäistä rikolliseen toimintaan ryhtymistä. Palvelujen käytön kriminalisointi vaatii liiton mukaan kuitenkin tarkkaa selvitystyötä, johon liittyen lausunnossa mainitaan tekijän tahallisuus, oikeushenkilön asema ostajana, vaikutukset ihmiskaupparikoksista ilmoittamiseen ja kansainvälinen ulottuvuus.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n lausunnossa katsotaan olevan luontevaa, että ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön rangaistavuus laajennettaisiin myös muuhun kuin seksikaupan uhrin hyväksikäyttöön. Palvelujen käytön säätäminen rangaistavaksi teoksi korostaisi palvelujen käyttäjien vastuuta.

Monika-Naiset liitto ry toteaa muuhun hyväksikäyttöön kuin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvien palvelujen käytön kriminalisoinnin osalta, että se kannattaa asian selvittämistä kansallisen lainsäädännön näkökulmasta.

Vastine: Valtioneuvoston kannan mukaan sinällään ihmiskaupan uhrien palvelujen tietoista käyttöä ja siihen liittyvää uhrin aseman hyväksikäyttöä voidaan pitää paheksuttavana toimintana. Valtioneuvoston kannan mukaan muuhun ihmiskaupan hyväksikäyttöön kuin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvään uhrin tarjoamien palvelujen käytön kriminalisointiin kuitenkin liittyy useita rikosoikeuden käytön perusteltavuutta koskevia kysymyksiä.

Tämän vuoksi valtioneuvoston kannan mukaan lähtökohtaisesti perusteltu on nykyinen direktiivin sääntely, jonka mukaan jäsenvaltioiden on harkittava kaikkien tällaisten palvelujen käytön kriminalisoimista. Lausuntopalautteessa on yleisesti kannatettu tätä näkemystä valtioneuvoston kirjelmän muistiossa todettuihin seikkoihin viitaten. Koska Suomessa on jo säädetty rangaistavaksi seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö, joka koskee myös ihmiskaupan uhreja, harkinnan käytännön merkitys koskee muita ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoja.

Varsinkin Suomen Asianajajaliiton, mutta myös Monika-Naiset liitto ry:n lausunnoista saa niissä todetun selvittämisen kautta sen kuvan, että nekin ovat valmiita puoltamaan kuitenkin sitä, että jäsenvaltiolle tässäkin yhteydessä asetetaan velvollisuus harkita palvelujen käytön kriminalisoimista. Sinällään valtioneuvoston kanta ja Suomen lainsäädännöllinen tilanne mahdollistavat tarvittaessa sen näkemyksen ajamisen neuvotteluissa, että jäsenvaltiot velvoitetaan kriminalisoimaan seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä uhrien palvelujen käyttö ja että muiden hyväksikäyttömuotojen osalta jäsenvaltiot velvoitetaan harkitsemaan palvelujen käytön kriminalisoimista.

Tilastotietojen kerääminen (ehdotettu uusi 19a artikla)

Syyttäjälaitoksen (valtakunnansyyttäjän) lausunnossa todetaan, että ehdotettu tilastointi edellyttänee Syyttäjälaitoksessa tietojärjestelmäpäivityksiä ja -kustannuksia kehitteillä olevaan rikosasiantietojärjestelmään AIPAan. Lisäksi on oletettavissa tilastoinnista aiheutuvan manuaalisen työn lisääntymistä.

Vastine: Direktiiviin ehdotetulla uudella artiklalla on tarkoitus täsmentää direktiivin 19 ja 20 artiklaan perustuvaa nykyistä tietojen keräämisen ja toimittamisen järjestelmää toimitettavien tietojen suhteen. Lisäksi tietojen toimittamisen väliaika muutettaisiin artiklatasolla kahdesta vuodesta yhteen vuoteen ja asetettaisiin vuosittainen määräpäivä. Direktiivineuvottelujen yhteydessä on ilmennyt, että Eurostatin (Euroopan unionin tilastokeskus) ja jäsenvaltioiden sopiman mukaisesti ehdotetun artiklan mukaisia tietoja

on jo vuoden 2021 alusta lähtien toimitettu vuosittain 1.7. mennessä. Koska Tilastokeskuksen edellisvuotta koskeva syytetyt, tuomitut ja rangaistukset -tilasto valmistuu vasta syksyllä, sitä koskevia tietoja on toimitettu vasta tilaston valmistumisen jälkeen.

Ehdotettu artikla ei edellyttäisi jonkin tietyn kansallisen tilastotietojen keräämisjärjestelmän käyttämistä tai käyttöön ottamista. Kun ehdotuksen mukaiset tietoluokat vastaisivat niitä, joista jo nykyisin kerätään ja toimitetaan tietoja komissiolle, epäselväksi jää se, mistä aiheutuu oletettava manuaalisen työn lisääntyminen.

Valtioneuvoston kirjelmän muistion arvion mukaan tässä vaiheessa ei ole nähtävissä viranomaisten työmäärää lisääviä vaikutuksia tai tarvetta kustannuksia aiheuttaviin tietojärjestelmämuutoksiin. Tämä käsitys perustuu siihen, että toimitettavat tiedot ja niiden keräämistapa säilyisivät suurin piirtein nykyisinä. Tähän liittyen valtioneuvoston kannan mukaan tärkeätä on se, että ehdotuksen mukaisten tietoluokkien puitteissa tietojen tarkkuustaso säilyy viranomaisilta vaadittavan työmäärän ja tilastointijärjestelmien kannalta kohtuullisena. Lisäksi on aihetta kiinnittää huomiota tietojen toimittamisen ajankohtaan edellä todetun Tilastokeskuksen tilaston valmistumisajankohdan vuoksi.

Komission kertomus 18a artiklan mukaisten toimenpiteiden toteuttamisesta ja niiden vaikutuksista (ehdotettu 23 artiklan uusi 3 kohta)

Monika-Naiset Liitto ry:n mukaan komission ehdottama viiden vuoden aika, ottaen huomioon, miten ihmiskauppaan liittyvä rikollisuus kehittyy, voi olla liian pitkä. Lyhyempi seuranta-aika, esimerkiksi kolme vuotta, palvelisi tilannetta paremmin.

Vastine: Kysymys on näiltä osin siis siitä, miten jäsenvaltiot ovat toteuttaneet ihmiskaupan uhrien tarjoamien palvelujen käytön kriminalisoimista koskevan velvoitteen ja minkälaisia vaikutuksia toteuttamisella on. Ehdotuksen mukaan viiden vuoden määräaika komission kertomuksen antamista varten laskettaisiin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisestä. Koska kysymys on myös mahdollisten kriminalisointien toteuttamisen tehokkuuden arvioinnista, kertomusta varten tarvittava tarkasteluaika ei voi olla lyhyt. Uusien rangaistussäännösten soveltaminen voi joskus käynnistyä hitaasti. Riittävää tarkastelupohjaa tulee vasta useiden vuosien aikana. Itse kertomuksen valmistelukin vie aikaan sen jälkeen, kun jäsenvaltioilta on saatu riittävät tiedot. On myös arvioinnin kannalta eduksi, että kertomus on laadittu huolellisesti. Kohdalla ei sen sisällön perusteella ole suoraa liityntää ihmiskauppaan liittyvän rikollisuuden kehitykseen. Lähtökohtaisesti komission ehdottamaa viiden vuoden määräaikaa voidaankin pitää perusteltuna.