OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

5.5.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta (U-jatkokirje UJ 5/2023 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Euroopan komissio teki 19.12.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta. Tarkoituksena on tehostaa ihmiskaupan torjuntaa ottaen huomioon direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa saadut tiedot ja direktiivin antamisen jälkeinen ihmiskaupparikollisuutta koskeva kehitys.

Direktiiviehdotuksesta annettiin eduskunnalle valtioneuvoston U-kirjelmä 2.2.2023 (U 108/2022 vp). Siitä lausunnon antoivat lakivaliokunta (LaVL 37/2022 vp) ja hallintovaliokunta (HaVL 41/2022 vp). Suuri valiokunta yhtyi erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan (SuVEK 212/2022 vp).

Direktiiviehdotuksen käsittely on edennyt nopeasti Ruotsin EU-puheenjohtajuuskaudella. Tämänhetkisen tiedon mukaan ehdotuksesta on tarkoitus kokonaisuudessaan saavuttaa yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.−9.6.2023, mitä varten tapahtuvaan Suomen kannanmuodostukseen

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

liittyy nyt käsiteltävä U-jatkokirje. Neuvostoon tuleva asiakirja ei ole vielä saatavilla. U-jatkokirjeen perusmuistio perustuu viimeisessä työryhmäkokouksessa 24.4.2023 käsiteltyyn, puheenjohtajan ehdottamat muutokset sisältävään asiakirjaan. Kokouksessa käydyn keskustelun ja puheenjohtajan tekemien tekstiehdotusten perusteella suuria muutoksia ei ole odotettavissa aikanaan neuvostossa käsiteltävään asiakirjaan.

Hallintovaliokunnan U-kirjelmästä antamassa lausunnossa korostuvat komission ehdotuksista pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen lisääminen ihmiskaupparikoksen kriminalisointivelvoitetta koskevaan direktiivin 2 artiklan 3 kohtaan ihmiskaupparikoksen hyväksikäytön muodoiksi eli ihmiskaupan tarkoituksiksi, velvoite säätää nykyisin jäsenvaltioiden harkinnassa olevat oikeushenkilöiden seuraamukset pakollisiksi eli jäsenvaltioiden käytettävissä oleviksi tuomitsemistilanteessa (direktiivin 6 artiklan muuttaminen), ihmiskaupan uhreihin liittyvä kansallisen ohjausmekanismin perustamista ja kansallisen keskuspisteen nimeämistä koskeva velvoite (direktiivin 11 artiklan 4 kohdan muuttaminen) sekä velvoite säätää ihmiskaupan uhrien ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoihin liittyvien palvelujen käyttö rangaistavaksi (nykyisin jäsenvaltioiden harkinnassa; direktiivin 18 artiklan 4 kohdan korvaaminen uudella 18 a artiklalla).

Komissio on ehdottanut muitakin direktiivin muutoksia, jotka koskevat ihmiskaupparikoksen tekemistä tieto- tai viestintäteknologiaa käyttäen (uuden 2 a artiklan lisääminen direktiiviin), rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista (7 artiklan muuttaminen) sekä tiedon keräämistä ja tilastoja ihmiskaupparikoksista (uuden 19 a artiklan lisääminen direktiiviin). Näiltä osin direktiiviehdotusta on kehitetty Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen tai muuten hyväksyttävissä olevaan suuntaan.

Direktiiviehdotuksen kehittyminen Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan koskee myös oikeushenkilöiden seuraamuksia koskevan 6 artiklan muuttamista. U-kirjelmästä antamassaan lausunnossaan hallintovaliokunta katsoi, että oikeushenkilöiden seuraamusten osalta on huolehdittava riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämisestä. Puheenjohtajan asiakirjan mukaan jäisi edelleen nykyisen direktiivin tapaan jäsenvaltion harkintaan se, säätääkö se sellaisia seuraamuksia, jotka eivät kuulu Suomen seuraamusjärjestelmään ihmiskaupparikoksiin liitettävinä oikeushenkilöiden seuraamuksina (esimerkiksi kielto harjoittaa liiketoimintaa ja rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen). Näiden valinnaisten seuraamusten luetteloa kuitenkin muutettaisiin soveltuvin osin vastaamaan sitä, joka on hyväksytty joulukuussa 2022 oikeus- ja sisäasioiden neuvoston yleisnäkemyksessä koskien ehdotusta direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin (COM(2021) 851 final). Direktiiviin ei puheenjohtajan asiakirjan mukaan olisi tulossa myöskään liikevaihtoon tai tiettyyn euromäärään perustuvia oikeushenkilöille määrättävien sakkojen vähimmäisenimmäismääriä, joita

on sisällytetty mainittuun ympäristörikoksia koskevaan direktiiviehdotukseen ja ns. pakoterikosdirektiiviä koskevaan ehdotukseen (COM(2022) 684 final). Oikeushenkilöiden seuraamuksia koskien riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämisestä huolehtiminen saattaa ajankohtaistua neuvottelutilanteen muuttuessa.

Seuraavassa käsitellään erikseen kolmea hallintovaliokunnan U-kirjelmästä antamassa lausunnossa käsiteltyä kysymystä.

2 Ihmiskaupparikoksen määritelmä (pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen)

Valtioneuvosto totesi U-kirjelmän kannassaan, että ihmiskaupparikoksen määritelmää koskeva, pakkoavioliittoon ja laittomaan lapseksiottamiseen liittyvä ehdotettu muutos ei laajenna direktiivin soveltamisalaa, kun otetaan huomioon direktiivin johdantokappaleissa jo todettu. Sellainen muutos kuitenkin selkeyttää ihmiskaupparikoksen ulottuvuutta EU-tasolla.

Direktiiviehdotuksen vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön koskevasta U-kirjelmän perusmuistion jaksosta ilmenee, että ainakin tietyissä tilanteissa avioliittoon pakottaminen ja laiton lapseksiottaminen voivat kuulua ihmiskaupparikosta koskevan rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 §:n 1 momentissa mukaisten ihmisarvoa loukkaavien olosuhteiden piiriin, kun teko muiltakin osin täyttää ihmiskaupan tunnusmerkistön. Sääntelyn täsmentämisen aihetta saattaa kuitenkin olla direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Huomioon on U-kirjelmän mukaan otettava se, miten avioliittoon pakottamisen kriminalisointia koskeva oikeusministeriön hanke etenee ja mihin siinä mahdollisesti ehditään päätyä.

U-kirjelmästä antamassaan lausunnossa hallintovaliokunta piti tärkeänä direktiiviehdotuksen neuvottelujen kuluessa selvittää, mitä pakkoavioliiton käsitteellä tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Puheenjohtajan asiakirjassa esitetään vaihtoehtona pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen lisäämistä ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoja (tarkoituksia) koskevaan direktiivin 2 artiklan 3 kohtaan niin, että kohdassa niiden yhteydessä erikseen mainittaisiin pakkoavioliiton tai laittoman lapseksiottamisen hyväksikäyttö. Tämä muutos komission ehdotukseen verrattuna tarkoittaisi sitä, että kaikki pakkoavioliitot ja laittomat lapseksiottamiset eivät olisi direktiivin ihmiskaupparikoksen mukaista hyväksikäyttöä.

Puheenjohtajan ehdottamissa johdantokappaleen muotoiluissa todetaan se, että pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen muiden hyväksikäyttömuotojen, kuten orjuudenkaltaisten käytäntöjen välineenä jo kuuluvat ihmiskaupparikoksen piiriin edellyttäen lisäksi, että ihmiskaupparikoksen kaikki kriteerit (tunnusmerkistötekijät) täyttyvät. Noiden käytäntöjen vakavuus huomioon ottaen pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen hyväksikäyttö tulisi kuitenkin puheenjohtajan asiakirjan mukaan nimenomaisesti sisällyttää direktiivin hyväksikäyttömuotoihin. Puheenjohtajan ehdottaman johdantokappaleen muotoilun mukaan jäisi kansallisten lainsäädäntöjen varaan se, mitä pakkoavioliitolla ja laittomalla lapseksiottamisella tarkoitetaan.

Nyt käsiteltävän U-jatkokirjeen valtioneuvoston tarkennetun kannan mukaan voidaan tukea puheenjohtajan esittämistä vaihtoehdoista sitä, jonka mukaan hyväksikäyttö mainitaan erikseen pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen yhteydessä, koska ihmiskauppa on luonteeltaan uhrin hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa toimintaa. Teon hyväksikäyttöluonnetta voidaan täsmentää direktiivin johdantokappaleissa. Valtioneuvoston tarkennetun kannan mukaan perusteltuna voidaan pitää pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen määrittelyn jättämistä kansallisten lainsäädäntöjen varaan, kun otetaan huomioon kansallisen liikkumavaran tarve ja se, että kysymys ei kuitenkaan ole näiden rikosten sääntelemisestä EU-tasolla.

Puheenjohtajan johdantokappaleen täsmennyksistä on pääteltävissä, että kysymys olisi ihmiskaupparikoksen ulottuvuuden selkeyttämisestä eikä niinkään sen laajentamisesta EU-tasolla koskien pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen hyväksikäyttöä ihmiskaupparikoksessa. Tällainen linjaus vastaisi myös sitä, mitä on todettu valtioneuvoston U-kirjelmän kannassa. Neuvottelujen edetessä on kuitenkin vielä kiinnitettävä erityistä huomiota pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen hyväksikäyttöluonteen täsmälliseen ja asianmukaiseen määrittelemiseen uuden direktiivin johdantokappaleissa.

3 Ihmiskaupan uhreihin liittyvä ohjausmekanismi ja kansallinen keskuspiste

Valtioneuvoston U-kirjelmän kannan mukaan oli jossakin määrin epäselvää, millä tavoin ehdotetut kansallisen ohjausmekanismin perustamista ja kansallisen keskuspisteen nimeämistä koskevat muutokset tehostaisivat ihmiskaupan uhrien varhaista tunnistamista, auttamista ja tukemista, kun otetaan huomioon muutettavassa kohdassa (direktiivin 11 artiklan 4 kohta) jo oleva sääntely. Toisaalta ei nähty estettä sille, että neuvotteluissa hyväksytään muutoksia, jotka ovat perusteltuja ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja palveluihin ohjautumisen parantamiseksi. Neuvotteluissa oli kuitenkin pyrittävä siihen, että sääntely ei aiheuta tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja on mahdollisimman hyvin sovitettavissa yhteen jo olemassa olevan kansallisen järjestelmän kanssa.

U-kirjelmän arvion mukaan ohjausmekanismin perustamista koskevasta muutoksesta ei voitu siinä vaiheessa katsoa selvästi aiheutuvan kansallisen lainsäädännön muutostarpeita. Myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän katsottiin merkittäviltä osin vastaavan artiklassa tarkoitettua keskuspistettä. Alustavien arvioiden mukaan muutosten ei arvioitu vaikuttavan viranomaisten toimintaan niiden tehtäviä lisäämällä tai tehtäviä muuttamalla. Ehdotuksista ei myöskään näyttänyt seuraavan tarvetta perustaa uusia viranomaisia tai muuten muuttaa ihmiskaupan auttamisjärjestelmän rakenteita. Nämä U-kirjelmän arviot pitävät edelleen paikkansa neuvottelujen etenemisestä huolimatta.

Hallintovaliokunta kiinnitti U-kirjelmästä antamassaan lausunnossaan muun ohessa huomiota siihen, että Suomen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kaltaista toimijaa ei ole muissa maissa. Valiokunta piti erityisesti rikostorjunnan näkökulmasta tärkeänä, ettei Suomen muista maista eroava järjestelmä johda siihen, että Suomi näyttäytyy muita houkuttelevampana ihmiskaupparikollisuuden kohdemaana. Valiokunta ei pitänyt tarkoituksenmukaisena nykyistä tilannetta, jossa yli puolet Suomen auttamisjärjestelmän piiriin tulevista uhreista on joutunut ihmiskaupan uhriksi jossain muualla kuin Suomessa.

Puheenjohtajan asiakirjassa komission ehdottamaa muutosta on täydennetty niin, että uhrien ohjausmekanismeja voi olla yksi tai useampi ja että nimettävä kansallinen keskuspiste on rajat ylittävää toimintaa varten. Täydennyksistä ensimmäinen liittyy liittovaltiorakenteen omaaviin valtioihin ja jälkimmäinen tarpeeseen nimenomaan tehostaa uhrien auttamiseen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä.

Puheenjohtajan asiakirjan johdantokappaleen muotoiluissa on täsmennetty sitä, mitä ohjausmekanismilla ja kansallisella keskuspisteellä tarkoitettaisiin. Muotoiluissa todetaan muun ohessa, että ohjausmekanismin tulee identifioida osallistuvat toimivaltaiset viranomaiset, kansalaisjärjestöt ja muut toimijat ja asettaa heidän velvollisuutensa, mukaan lukien menettelyt ja yhteydenpito. Kansallisen keskuspisteen kohdalla kyse olisi nimenomaan rajat ylittävästä uhrien ohjaamisesta. Johdantokappaleesta myös ilmenee, että voidaan hyödyntää jo olemassa olevia menettelyjä, mekanismeja ja rakenteita.

Valtioneuvoston nyt U-jatkokirjeessä todetun kannan mukaan uhrien tunnistamisen, auttamisen ja tukemisen osalta asia on edennyt neuvottelutavoitteiden mukaiseen tai muuten hyväksyttävissä olevaan suuntaan. Direktiivin 11 artiklan 4 kohdan muuttaminen ei U-kirjelmässä jo todetun mukaisesti näytä edellyttävän mainittavia muutoksia Suomessa. Tilanne ei kuitenkaan ole ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän osalta asianmukainen kaikissa jäsenvaltioissa, mihin hallintovaliokuntakin kiinnitti huomiota U-kirjelmän käsittelyn yhteydessä. Onkin tärkeää, että uhrien auttamisjärjestelmien eroja poistetaan niin, että uhrit saavat kaikissa jäsenvaltioissa tarvitsemansa direktiivin edellyttämän

avun ja että edistetään avun saamista siinä jäsenvaltiossa, johon heillä on kiintein yhteys. Tällaisia tavoitteita kohdan muuttaminen edistää, kun otetaan huomioon lisäksi velvoite rajat ylittävää yhteistyötä koskevan kansallisen keskuspisteen nimeämisestä.

Ihmiskaupparikoksiin syyllistyvien näkökulmasta merkitystä ei juurikaan ole sillä, minkälainen uhrien auttamisjärjestelmä on siinä valtiossa, jossa henkilö on rikoksentekijän harjoittaman ihmiskaupan uhrina tai johon hän päätyy ihmiskaupan uhriksi. Tekijän tarkoituksena on uhrin hyväksikäyttö, jonka käytännössä estää uhrin päätyminen auttamisjärjestelmään. Uhrin kannalta taas on huomattava, että ihmiskaupparikoksille on paljolti rajat ylittävänä rikollisuutena ominaista rikoksen alkaminen toisessa valtiossa esimerkiksi erehdyttämisen kautta ja jatkuminen toisessa valtiossa varsinaisen uhrin hyväksikäytön kautta, jolloin henkilö voidaan katsoa uhriksi kahdessa valtiossa. Ihmiskaupparikokset on aikanaan kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvistä syistä säädetty rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin 1 kohdassa kansainvälisiksi rikoksiksi, jotka voidaan käsitellä Suomessa riippumatta tekopaikasta, tekijästä ja tekopaikan lainsäädännöstä. Uhri on keskeisessä asemassa Suomessa käsiteltävän ihmiskaupparikoksen käsittelyssä rikosprosessissa ja hänen osallistumistaan siihen edistää, paitsi oleminen Suomessa, oleminen asianmukaisten auttamistoimenpiteiden piirissä.

4 Ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön säätäminen rangaistavaksi

Rikoslain (39/1889) 20 luvun 8 §:ssä säädetään rangaistavaksi seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö, joka koskee myös ihmiskaupparikoksen kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä. Pykälän 3 momentin mukaan teko on rangaistava myös tuottamuksesta tehtynä.

Valtioneuvoston U-kirjelmän kannan mukaan sinällään ihmiskaupan uhrien palvelujen tietoista käyttöä ja siihen liittyvää uhrin aseman hyväksikäyttöä voidaan pitää paheksuttavana toimintana. Samalla kuitenkin valtioneuvosto ja U-kirjelmästä antamassaan lausunnossa hallintovaliokunta katsoivat, että direktiiviehdotuksen mukaiseen jäsenvaltioiden velvollisuuteen säätää rangaistavaksi kaikkien ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttö liittyy erityisesti työperäisen ihmiskaupan osalta useita rikosoikeuden käytön perusteltavuutta koskevia kysymyksiä, joiden vuoksi on pyrittävä riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämiseen. Lähtökohtaisesti valtioneuvosto ja hallintovaliokunta pitivät perusteltuna direktiivissä nykyisin olevaa sääntelyä, joka velvoittaa jäsenvaltiot harkitsemaan ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoimista.

Suomi on kaikissa neuvoston työryhmäkokouksissa (rikosasiayhteistyön työryhmä COPEN) edustanut johdonmukaisesti sitä näkemystä, jonka mukaan direktiiviehdotuksen mukaiseen velvollisuuteen

säätää rangaistavaksi kaikkien ihmiskaupan uhrien tarjoamien palvelujen käyttö liittyy useita rikosoikeuden käytön perusteltavuutta koskevia kysymyksiä, minkä vuoksi on pyrittävä riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämiseen. Suomi on neuvotteluissa nostanut komission ehdottamaa perusteltavampana esiin nykyisen direktiivin sääntelyn, jonka mukaan uhrien palvelujen käytön kriminalisointi on jäsenvaltioiden harkinnassa. Suomi on myös neuvotteluissa todennut erot ihmiskaupan hyväksikäyttömuotojen välillä ja sen, että kriminalisointivelvoite olisi rajattavissa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviin palveluihin.

Kansallista liikkumavaraa korostavat ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisointivelvoitteeseen liittyvät Suomen näkökannat eivät ole saaneet kannatusta työryhmässä, vaan muiden jäsenvaltioiden näkemykset ovat keskittyneet komission ehdotuksen eri ulottuvuuksien hahmottamiseen sekä artiklatekstin ja sitä selittävän johdantokappaleen täsmentämiseen. Niihin on Suomikin kiinnittänyt huomiota ensisijaisten näkemystensä lisäksi.

Nyt U-jatkokirjeen kannassa todetun valtioneuvoston arvion mukaan tämänhetkisen neuvottelutilanteen ja muiden jäsenvaltioiden kantojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että direktiiviin tulee velvoite kriminalisoida uhrien palvelujen käyttö sikäli kuin hyväksikäyttömuotoon voi palveluja liittyä. Suomenkin on oltava tämä valmis hyväksymään, koska neuvottelujen pyrkimyksistä huolimatta riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttäminen ei näytä mahdolliselta. Neuvotteluissa onkin aihetta näiltä osin jatkossa keskittyä siihen, että artiklasta tulee täsmällinen ja tarkkarajainen ja että tarvittavat rikoksen ilmenemismuotoja koskevat tarkennukset tehdään johdantokappaleisiin mukaan lukien myös palvelujen käyttöön syyllistyminen oikeushenkilön toiminnassa. Tarkkaan on myös arvioitava se, missä määrin direktiivin muiden säännösten tulee soveltua tähän ihmiskaupparikoksesta poikkeavaan rikokseen. Palvelujen hyväksikäyttöä koskeva rikos ei ole lähtökohtaisesti yleiseltä vakavuustasoltaan sellainen, että sen kohdalla tulisi korostaa vankeusrangaistuksen käyttämisen mahdollisuutta.