OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

5.5.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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.

Lakivaliokunnan 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) ja 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; lakivaliokunta käsitteli lyhyesti lausunnossaan), ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen, auttamiseen ja tukemiseen liittyvää ohjausmekanismia ja uhreja koskevaa kansallista keskuspistettä (11 artiklan 4 kohdan 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 lakivaliokunta 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 euro-

määrään 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, mihin liittyen U-kirjelmässä ja sen käsittelyn yhteydessä todettu on edelleen merkityksellistä.

Seuraavassa käsitellään erikseen kahta lakivaliokunnan 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.

Lakivaliokunta korosti U-kirjelmästä antamassaan lausunnossa sitä, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Lisäksi valiokunta korosti sitä, että neuvotteluissa on syytä kiinnittää huomiota sen selvittämiseen, 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 uhrien palvelujen käytön säätäminen rangaistavaksi

Rikoslain 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 lakivaliokunta 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 lakivaliokunta pitivät perusteltuna direktiivissä nykyisin olevaa sääntelyä, joka velvoittaa jäsenvaltiot harkitsemaan ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoimista.

Lakivaliokunta totesi lisäksi U-kirjelmästä antamassaan lausunnossa, että 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.

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.