OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

15.5.2023

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta (UJ 5/2023 vp − U 108/2022 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.

Direktiivin muutokset koskisivat komission ehdotuksen mukaan ihmiskaupparikoksen hyväksikäytön muotoja (2 artiklan 3 kohdan muuttaminen), ihmiskaupparikoksen tekemistä tieto- tai viestintäteknologiaa käyttäen (uuden 2 a artiklan lisääminen), oikeushenkilöiden seuraamuksia (6 artiklan muuttaminen), rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista (7 artiklan muuttaminen), ihmiskaupan uhrien tunnistamisen, auttamisen ja tukemisen parantamiseen liittyen ohjausmekanismin perustamista ja kansallisen keskuspisteen nimeämistä (11 artiklan 4 kohdan muuttaminen), ihmiskaupan uhrien tarjoamien ihmiskaupparikoksen hyväksikäyttömuotoihin liittyvien palvelujen käytön säätämistä rangaistavaksi (18 artiklan 4 kohdan korvaaminen uudella 18 a artik-

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

lalla) sekä tiedon keräämistä ja tilastoja ihmiskaupparikoksista (uuden 19 a artiklan lisääminen). Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi saatettava ehdotetun direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan yhden vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta.

Direktiiviehdotuksesta annettiin eduskunnalle valtioneuvoston U-kirjelmä 2.2.2023 (U 108/2022 vp). Siinä todettu kanta ilmenee keskeisiltä osin U-jatkokirjeen perusmuistion sivuilta 2 ja 3. U-kirjelmästä antoivat lausunnon lakivaliokunta (LaVL 37/2022 vp) ja hallintovaliokunta (HaVL 41/2022 vp). Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsitteli asian aliasiana ja hyväksyi kannanoton, jonka mukaan valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan (TyVP 123/2022 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 liittyy nyt käsiteltävä U-jatkokirje. Neuvostossa ei vielä päätetä artikloiden ja niitä selventävien johdantokappaleiden yksityiskohdista, vaan linjataan asia sen jälkeen alkaviin neuvoston (puheenjohtajavaltion), Euroopan parlamentin ja komission välisiin neuvotteluihin (ns. trilogit). Niiden neuvottelujen välissä asiaa käsitellään uudelleen työryhmässä.

Neuvostoon tuleva asiakirja ei ole vielä saatavilla. U-jatkokirjeen perusmuistio perustuu neuvoston työryhmän kokouksessa 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.

Nyt käsiteltävän U-jatkokirjeen kannassa todetaan ensinnäkin, että puheenjohtajan ehdottamissa muutoksissa direktiiviedotusta on kehitetty monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen tai muuten hyväksyttävissä olevaan suuntaan. Tämä koskee muun ohessa kirjauksia oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista, ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, auttamisesta ja tukemisesta sekä tietojen keräämisestä ja tilastoista. Kannassa käsitellään erikseen kahta aikaisemmassa eduskuntakäsittelyssä keskeiseksi muodostunutta kysymystä eli pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen lisäämistä ihmiskaupparikoksen mukaisiin ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoihin sekä ihmiskaupan uhrien tarjoamien ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoihin liittyvien palvelujen käytön säätämistä rangaistavaksi.

Seuraavassa käsitellään erikseen direktiiviehdotuksen käsittelyssä kansallisesti keskeisiksi nousseita kysymyksiä.

2 Oikeushenkilöille määrättävät seuraamukset

Direktiiviehdotuksen kehittyminen Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan koskee myös oikeushenkilöiden seuraamuksia koskevan 6 artiklan muuttamista. Ihmiskaupparikoksiin voidaan syyllistyä myös oikeushenkilöiden toiminnassa, lisäksi tässä yhteydessä ollaan tuomassa oikeushenkilöiden vastuun piiriin myös ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttäminen. Suomessa oikeushenkilön rangaistusvastuu koskee rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä rangaistaviksi säädettyjä ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa, joista voidaan saman luvun 10 §:n 1 momentin nojalla tuomita oikeushenkilölle yhteisösakko.

Jäsenvaltion harkintaan jäisi edelleen se, säätääkö se sellaisia oikeushenkilöiden seuraamuksia, jotka eivät kuulu Suomen seuraamusjärjestelmään ihmiskaupparikoksiin liitettävinä oikeushenkilöiden seuraamuksina (esimerkiksi kielto harjoittaa liiketoimintaa ja rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen) ja joiden osalta U-kirjelmässä ja sen eduskuntakäsittelyssä on katsottu tarvittavan kansallista liikkumavaraa. Direktiiviin ei puheenjohtajan asiakirjan mukaan olisi tulossa myöskään liikevaihtoon tai tiettyyn euromäärään perustuvaa oikeushenkilöille määrättävien sakkojen enimmäismäärää, jota koskevia määräyksiä on sisällytetty eräisiin parhaillaan käsiteltävinä oleviin muihin direktiiviehdotuksiin. Oikeushenkilöiden seuraamuksia koskien riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämisestä huolehtiminen saattaa ajankohtaistua neuvottelutilanteen muuttuessa, mihin liittyen U-kirjelmässä ja sen käsittelyn yhteydessä todettu on edelleen merkityksellistä.

3 Ihmiskaupparikoksen määritelmä (pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen)

Komission ehdotuksen mukaan direktiivin 2 artiklan 3 kohtaan lisättäisiin ihmiskaupan hyväksikäytön muodoiksi (tarkoituksiksi) 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 rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momentissa rangaistavaksi säädetyn ihmiskaupparikoksen piiriin, kunhan 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.

Puheenjohtajan asiakirjassa esitetään vaihtoehtona pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen lisäämistä ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoja koskevaan direktiivin 2 artiklan 3 kohtaan niin, että kohdassa hyväksikäyttö mainittaisiin nimenomaisesti pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen yhteydessä. Tämä muutos komission ehdotukseen verrattuna tarkoittaisi sitä, että kaikki pakkoavioliitot ja laittomat lapseksiottamiset eivät kuuluisi ihmiskaupparikoksen piiriin.

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 rikoksen ulottuvuuden laajentamisesta EU-tasolla koskien pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen hyväksikäyttöä ihmiskaupparikoksessa. Tällainen linjaus vastaisi myös sitä, mitä on todettu valtioneuvoston U-kirjelmän kannassa. Pakkoavioliittoon ja ehkä joissakin tilanteissa myös laittomaan lapseksiottamiseen liittyvä hyväksikäyttö voisi

olla kytköksissä esimerkiksi uhrin pakollisten työsuoritusten tai niihin rinnastuvien suoritusten hyödyntämiseen, minkä huomioon ottamisen direktiiviä edeltävään puitepäätökseen ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvat, ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa koskevat rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momentti ja 3 a §:n 2 momentti jo nyt kansallisesti mahdollistavat. Niissä mainitaan pakkotyö ja muut ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet sekä orjuuteen liittyvät toiminnat.

Neuvottelujen edetessä on vielä kiinnitettävä erityistä huomiota pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen hyväksikäyttöluonteen täsmälliseen ja asianmukaiseen määrittelemiseen uuden direktiivin johdantokappaleissa.

4 Ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön säätäminen rangaistavaksi

Komission ehdotuksen mukaan direktiiviin lisättävässä 18 a artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään rangaistavaksi ihmiskaupan uhrien ihmiskaupparikoksen hyväksikäyttömuotoihin liittyvien palvelujen käyttö.

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. Ihmiskaupan uhrin palvelujen käytön kriminalisointi on siis Suomessa tällä hetkellä rajattu vain yhteen ihmiskaupparikoksen hyväksikäyttömuotoon eli seksuaaliseen hyväksikäyttöön.

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 antamissaan lausunnoissa lakivaliokunta (LaVL 37/2022 vp) ja hallintovaliokunta (HaVL 41/2022 vp) katsoivat, että direktiiviehdotuksen mukaiseen jäsenvaltioiden velvollisuuteen säätää rangaistavaksi kaikkien ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttö liittyy erityisesti työperäisen ihmiskaupan osalta useita rikosoikeuden käytön perusteltavuutta koskevia kysymyksiä, jotka esimerkiksi liittyvät sen näyttämiseen, että palvelujen käyttäjä tiesi palvelujen tarjoajan olevan ihmiskaupan uhri, sekä rangaistussäännöksen noudattamisen valvontaan ja siihen liittyvään tapausten paljastamiseen. Tällaisten kysymysten vuoksi U-kirjelmän yhteydessä muodostetun kannan mukaan oli pyrittävä riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämiseen. Lähtökohtaisesti pidettiin perusteltuna direktiivissä nykyisin olevaa sääntelyä, joka velvoittaa jäsenvaltiot harkitsemaan ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoimista.

Sinällään valtioneuvoston U-kirjelmässä ilmaistu kanta ja Suomen lainsäädännöllinen tilanne mahdollistavat myös 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.