OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

U 108/2022 vp – UJ 5/2023 vp

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto

Lausunto

22.5.2023

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston kirjelmää U 108/2022 vp täydentävä jatkokirjelmä UJ 5/2023 vp Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Euroopan komissio teki 19. päivänä joulukuuta 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta (COM(2022) 732 final). Ehdotuksen perustelujen mukaan sen säännökset rakentuvat kokemuksille siitä, miten jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi lainsäädäntöä ja panneet sen täytäntöön. Ehdotuksella puututaan komission mukaan vuoden 2011 jälkeisiin kehityssuuntauksiin ja uusiin trendeihin. Sillä on kytkentä muihin unionin ihmiskaupan vastaisiin toimiin ja myös muuhun kuin ihmiskauppaa koskevaan EU-sääntelyyn.

Komission ehdotuksen mukaan direktiivin 18 artiklan 4 kohta poistettaisiin ja direktiiviin lisättäisiin samaa aihepiiriä koskeva uusi 18 a artikla. Poistettavaksi ehdotetun kohdan mukaan jäsenvaltioiden on harkittava toimenpiteiden toteuttamista sellaisten palvelujen tietoisen käytön kriminalisoimiseksi, joissa on kyse ihmiskaupan mukaisesta hyväksikäytöstä. Ehdotuksen mukaan olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet kysymyksessä olevien palvelujen tietoisen käytön kriminalisoimiseksi.

Uhrin palvelujen käytön kriminalisoimista koskevaan ehdotettuun 18 a artiklaan on tehty sanamuotomuutoksia verrattuna komission ehdottamaan. Artikla puheenjohtajan asiakirjan mukaisena kuitenkin edelleen edellyttäisi jäsenvaltioita säätämään rangaistavaksi ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoihin liittyvien uhrien palvelujen käyttämisen. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 artiklassa tarkoitetun rikoksen (ihmiskauppa) uhrin palvelujen tahallinen käyttö katsotaan rikokseksi, jos uhria käytetään hyväksi tällaisten palvelujen tarjoamiseksi ja palvelujen käyttäjä toimii tietäen, että palveluja tarjoava henkilö on uhri.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan direktiiviehdotuksen mukaiseen velvollisuuteen säätää rangaistavaksi kaikkien ihmiskaupan uhrien tarjoamien palvelujen käyttö liittyy useita rikosoikeuden käytön perusteltavuutta koskevia kysymyksiä. Suomi on neuvotteluissa nostanut komission ehdottamaa perusteltavampana esiin nykyisen direktiivin sääntelyn,

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	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

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.

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. Valtioneuvoston käsityksen mukaan Suomenkin on oltava tämä valmis hyväksymään, ja neuvotteluissa on näiltä osin jatkossa keskityttävä siihen, että artiklasta tulee täsmällinen ja tarkkarajainen ja että tarvittavat rikoksen ilmenemismuotoja koskevat tarkennukset tehdään johdantokappaleisiin mukaan lukien myös palvelujen käyttöön syyllistyminen oikeushenkilön toiminnassa.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori kiinnittää asiassa erityisesti huomiota ihmiskaupan uhrin palvelujen käytön kriminalisointia koskevassa kysymyksessä kriminalisointien toimivuuteen ja tehokkuuteen. Asia liittyy esimerkiksi mahdollisuuksiin näyttää rikoksentekijän tietoisuuden suhteen tekoja toteen ja mahdollisuuksiin valvoa rangaistussäännöksen noudattamista.

Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan osalta palvelujen käytön kriminalisointi on Suomessa toteutettu laajemmin kuin direktiiviehdotus edellyttää. Rikoslain 20 luvun 8 §:ssä säädetään rangaistavaksi seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö. Pykälän 1 momentin mukaan mainitusta rikoksesta tuomitaan se, joka lupaamalla tai antamalla välitöntä taloudellista arvoa edustavan korvauksen saa 10 tai 11 §:ssä (paritus tai törkeä paritus) taikka 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä (ihmiskauppa tai törkeä ihmiskauppa) tarkoitetun rikoksen kohteena olevan henkilön ryhtymään sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon. Pykälän 2 momentin mukaan seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä tuomitaan myös se, joka käyttää kolmannen lupaamaa tai antamaa 1 momentissa tarkoitettua korvausta ryhtymällä sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon sanotussa momentissa tarkoitetun rikoksen kohteena olevan henkilön kanssa. Pykälän 3 momentin mukaan seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä tuomitaan niin ikään se, joka tekee 1 tai 2 momentissa tarkoitetun teon, vaikka hänellä on ollut syytä epäillä 1 tai 2 momentissa tarkoitetun henkilön olevan 10 tai 11 §:ssä taikka 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun rikoksen kohteena. Kysymys on viimeksi mainitun momentin mukaisissa tapauksissa tuottamuksellisista teoista.

Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman (2021 – 2023) mukaan Suomen ihmiskaupan vastainen toiminta on tietopohjaista, minkä vuoksi selvitys- ja tutkimustoiminta on sidottu tiiviisti ihmiskaupan vastaisen työn kehittämiseen. Tarvittavat lainsäädännölliset ja muut toimenpiteet ihmiskaupan ilmitulon edistämiseksi, uhrien aseman parantamiseksi ja rikosvastuun toteutumisen tehostamiseksi arvioidaan selvitys- ja tutkimustoiminnan perusteella. Toimintaohjelman valmistelussa yksi tunnistettu ihmiskaupan vastaisen työn haaste oli ihmiskauppaa aiheuttavaan kysyntään puuttumisen tehottomuus. Toimintaohjelmassa sovittiin tästä syystä selvitettäväksi, miksi rikoslain em. säännöstä seksikaupan

kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä sovelletaan vain harvoin. Selvityksessä oli tarkoitus tutkia syitä rikosilmoitusten, esitutkintojen, syyteharkintojen ja tuomioiden vähäiselle määrälle.

Oikeusministeriön järjestämän tarjouskilpailun jälkeen Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta teki asiasta selvityksen, joka julkaistiin huhtikuussa 2022 (Melander ja Mahmood, 2022: Seksikaupan kohteen hyväksikäyttö. Säännöksen soveltamiskäytäntö). Tutkimushankkeessa säännöksen soveltamiskäytäntöä arvioitiin poliisilta, Syyttäjälaitokselta ja tuomioistuimista vuosilta 2010–2020 kerätyn aineiston ja haastattelujen pohjalta. Keskeisenä havaintona on, että säännöstä on sovellettu huomattavan vähän suhteessa paritusta ja ihmiskauppaa koskevien tapausten määrään. Vaikka seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevaa säännöstä pidetään perusteltuna, lakia soveltavat viranomaiset kokevat sen rangaistusarvoltaan vähäiseksi. Tämän vuoksi sitä koskevat asiat eivät etene rikosprosessissa, vaan usein rikostutkinnassa keskitytään samaan asiakokonaisuuteen liittyviin vakavampiin tekoihin. Lisäksi useat säännöstä koskevat jutut ovat kaatuneet näytön puutteeseen, kun ainoana näyttönä on ollut vastaajan oma kertomus tapahtuneesta.

Selvityksen keskeinen johtopäätös kuitenkin on, että nykyinen säännös antaa jo varsin hyvät mahdollisuudet säännöksen soveltamiseen ja seksikaupan kohteen hyväksikäyttäjien rikosvastuun toteuttamiseen. Säännöksen soveltamisessa on kuitenkin melko laajoja puutteita. Lisäksi siinä, miten RL 20:8:n luonne rikoksena ymmärretään, on puutteita, joita tutkimuksen mukaan voidaan kuitenkin pyrkiä paikkaamaan esimerkiksi koulutuksella, jota viranomaisille on toimintaohjelman perusteella viime vuosina lisätty. Selvityksessä katsottiin, että ensisijaisesti olisi pyrittävä muuttamaan säännöstä koskevia asenteita sekä muuta lainsäädäntöä, jolla voidaan edistää seksikaupan kohteena olevan haavoittuvassa asemassa olevan henkilön asemaa. Tältä osin on syytä ottaa huomioon se, että videoitujen kuulustelujen todisteena käyttämisen mahdollisuus on 1.10.2023 voimaan tulevalla lainmuutoksella laajennettu myös esimerkiksi ihmiskaupan ja parituksen lisäksi myös seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttörikokseen (HE 217/2022).

EU:n ihmiskaupan torjuntastrategiassa (2021 – 2025) tuodaan esiin se, ettei hyväksikäytetyiltä ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen käytön kysyntä ole vähentynyt, minkä vuoksi lisätoimia tarvitaan. Strategiassa todetaan, että järjestäytyneiden rikollisryhmien toiminta perustuu pohjimmiltaan talouden perusperiaatteeseen, eli suuri kysyntä lisää niiden toimintaa. Kysyntä edistää kaikenlaista haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hyväksikäyttöä, mitä ihmiskauppiaat hyödyntävät erityisesti riskialttiilla aloilla ja riskialttiissa ympäristöissä. Rikollisten tulot yleisimmästä ihmiskaupan muodosta eli seksuaalista hyväksikäyttöä varten harjoitettavasta ihmiskaupasta ovat EU:ssa yhden vuoden aikana arviolta jopa 14 miljardia euroa (Hulme et al: Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses, European Commission 2021).

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori katsoo, että voimassa olevan seksikauppasäännöksen soveltamiskäytäntö on edelleen varsin vähäistä. Vaikuttaa siltä, ettei edes seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvien ihmiskaupparikosepäilyjen yhteydessä selvitetä seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttörikosepäilyjä, jolloin säännöksellä tavoiteltu ihmiskaupan uhreihin kohdistettu suojeluintressi ei näytä tältä

osin täysin toteutuvan. Asiaan saattaa vaikuttaa se, kuten Melander ja Mahmood ovat selvityksessään esittäneet, poliisin on rajallisten resurssienkin vuoksi keskityttävä hengen, terveyden ja yhteiskunnan suojelemisen näkökulmasta vakavimpiin rikoksiin.

Koska seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvistä ihmiskaupparikoksista saatava rikoshyöty kuitenkin pitkälti perustuu seksikaupan kohteen hyväksikäyttöön, tulisi myös seksikaupan kohteen hyväksikäyttörikosten selvittämiseen kiinnittää esitutkinnassa huomiota. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa on vakava rikos, joka loukkaa yksilön vapauttaa ja seksuaalista itsemääräämisoikeutta. Seksikaupan kohteen hyväksikäyttäjät osallistuvat keskeisellä tavalla suojeltavien oikeushyvien loukkaamiseen. Koska juuri seksikaupan kohteen hyväksikäyttäjät tuottavat ihmiskauppaan syyllistyneille sen rikoshyödyn, jota he rikollisella toiminnallaan tavoittelevat, olisi tärkeää selvittää koko rikosketju ja toteuttaa rikosvastuuta kaikkien ihmiskaupan uhrien hyväksikäyttöön olennaisin tavoin osaa ottaneiden osalta.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori katsoo, että ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön rangaistavaksi säätämisen suhteen on lähtökohtaisia eroja hyväksikäyttömuotojen suhteen. Palvelujen käytön kriminalisointi työperäisen hyväksikäytön uhreilta on haastavampaa, kuten valtioneuvosto on esittänyt. Palvelujen käyttäjän tietoisuutta siitä, että palveluja tuottava henkilö olisi ihmiskaupan uhri, voi olla vaikea näyttää toteen. Tämä herättää kysymyksiä tällaisen säännöksen toimivuudesta, jos sen noudattamisen valvonnan arvioidaan jo tässä vaiheessa olevan vaikeaa. Kuten valtioneuvosto on todennut, tämänhetkisen neuvottelutilanteen ja muiden jäsenvaltioiden kantojen perusteella vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että direktiiviin tulee velvoite kriminalisoida uhrien palvelujen käyttö myös työperäisen ihmiskaupan uhreilta. Koordinaattori katsoo, että jatkoneuvotteluissa on aihetta näiltä osin keskittyä siihen, että artiklasta tulee mahdollisimman toimiva.

Koordinaattori katsoo, että työperäisen ihmiskaupan kysyntää tulisi pyrkiä tehostamaan myös muilla keinoilla, kuten vahvistamalla entisestään työantajien, yritysten ja julkisten hankkijoiden toimintaa ihmiskaupan suunnitelmalliseksi ehkäisemiseksi niiden toiminnassa esimerkiksi tekemällä ennakollisia riskikartoituksia ja puuttumalla tehokkaammin havaittuihin epäkohtiin. Tämän lisäksi erityisesti työperustaisen maahanmuuton kasvaessa tulisi pitää huolta viranomaisten toimintaedellytyksistä ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Ensinnäkin tulisi varmistaa, että asiassa toimivaltaisten viranomaisten tiedonluovutus tai tiedonsaantioikeudet ovat riittävät. Tältä osin oikeusministeriö on esittänyt esiselvityshankkeen asettamista. Lisäksi tulisi huolehtia viranomaisten resursseista ja osaamisesta, joka saattaa edellyttää myös keskitettyjä ratkaisuja. Esimerkiksi valtakunnallinen ihmiskauppatutkintaryhmä on ollut tehokas ja toimiva tapa paljastaa ja tutkia ihmiskauppa- ja sen lähirikoksia.

Toinen hyvä esimerkki keskitetyn osaamisen ratkaisusta on Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, jolle kertynyttä tilannetietoa voidaan hyödyntää myös muussa viranomaistoiminnassa, kuten poliisissa, tai kansallisten ennaltaehkäisevien toimien suuntaamisessa. Samanlaista tilannetietoa ei tällä hetkellä kerry esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmässä. Sen lisäksi, että auttamisjärjestelmä auttaa ihmiskaupan uhreja, se toimii keskitettynä matalan kynnyksen kontaktipisteenä, ja saa sitä kautta tietoa

ihmiskauppailmiöstä. Auttamisjärjestelmä välittää saamaansa vihjetietoa poliisille ja työsuojelulle yhteydenotoista. Lisäksi se toimii keskitettynä asiantuntijatukena ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa muille viranomaisille ja kolmannelle sektorille sekä myös kouluttaa laajasti muita toimijoita. Auttamisjärjestelmän uhreille antamat auttamistoimet edesauttavat rikosilmoituksen tekemistä, mikä puolestaan edistää rikosvastuun toteutumista ja rikoksentorjuntaa.

Käsittelyssä olevassa direktiiviehdotuksessa ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskeva direktiivin 11 artiklan 4 kohta korvattaisiin muutetulla kohdalla, joka koskee kansallisten ohjausmekanismien perustamista ja kansallisen keskuspisteen nimeämistä. Ehdotuksen mukaan ne ovat olennaisen tärkeitä rajat ylittävän yhteistyön edistämiseksi. Direktiivin 11 artiklan 4 kohtaan liittyvästä ohjausmekanismin perustamista koskevasta velvoitteesta ei selvästi aiheudu kansallisen lainsäädännön muutostarpeita. Kuten valtioneuvosto on esittänyt ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntö ei nimenomaisesti tunne uhrien ohjaamista hoitavaa kansallista keskuspistettä, mutta voidaan arvioida, että vastaanottolakiin perustuva Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä vastaa merkittäviltä osin artiklassa tarkoitettua keskuspistettä.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori katsoo, että ihmiskaupparikosten vakavuuden vuoksi on tärkeää, että ihmiskaupan torjunnan sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen, auttamisen ja tukemisen keinot ovat tehokkaita. Kuten edellä on lausuttu, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on keskeinen osa ihmiskaupan vastaisen työn perusrakennetta, jota sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä ei ainakaan vielä tässä vaiheessa kykene korvaamaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suuressa kokonaisuudessa ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrit ovat kohtuullisen pieni, joskin jatkuvasti kasvava ihmisryhmä, jonka auttaminen edellyttää erikoisosaamista ja monialaista yhteistyötä. Auttamisjärjestelmä on tämän vuoksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille keskeinen yhteistyökumppani, joka tukee auttamisjärjestelmään kertyneellä asiantuntemuksella myös sosiaali- ja terveydenhuollon työtä. Vastaavanlaisia keskistetyn osaamisen ratkaisuja väkivaltarikosuhrien, ml. ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrien, auttamiseen tulisi tulevaisuudessa harkita myös sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmässä esimerkiksi YTA-alueiden yhteistyönä. Tämä edistäisi myös rikoksentorjunnan ja rikosten ennalta ehkäisemisen tavoitteita.

Suomessa ihmiskaupan vastainen työ on erityisesti viime vuosina kehittynyt voimakkaasti, ja sen on olennaisesti mahdollistanut viranomaisresurssien lisääminen, tietyt lainsäädäntömuutokset ja viranomaisrakenteet, kuten Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja valtakunnallinen poliisin ihmiskauppatutkintaryhmä. Erityisesti työperusteisen maahanmuuton kasvaessa ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä on pyrittävä ehkäisemään ja torjumaan entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin. Ihmiskauppa ei kuitenkaan ole yksinomaan maahanmuuttoon liittyvä yhteiskunnallinen ilmiö. Merkittävä huolenaihe on lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa, jonka tunnistamisen osalta myös viranomaisten kyvykkyyttä tulee edelleen vahvistaa. Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa on yksi Suomen heinäkuussa Itämeren maiden neuvostossa (CBSS) alkavan puheenjohtajakauden prioriteettikysymys.

Venla Roth
Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, OTT