Lakivaliokunta

Viite: Lakivaliokunta perjantai 04.09.2026 klo 09.15 / HE 127/2026 vp

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto rikoslain 25 luvun muuttamisesta (HE 127/2026 vp): ihmiskauppamuutosdirektiivin täytäntöönpano

Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää lakivaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen esityksestä HE 127/2026 vp eduskunnalle laiksi rikoslain 25 luvun muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi, jolla pannaan täytäntöön ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjumista sekä ihmiskaupan uhrien suojelemista koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä koskevat muutokset (jatkossa ihmiskauppamuutosdirektiivi).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hallituksen esityksessä ehdotettuja rikoslain muutoksia yleisesti ottaen perusteltuina. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin (jatkossa vastaanottolaki) tehtävää muutosta valtuutettu pitää tavoitteiltaan epäselvänä.

Ihmiskauppamuutosdirektiivin kansallinen täytäntöönpano tehdään minimitasolla. Vaikka ihmiskaupan vastainen työ on Suomessa edennyt, niin kehitettävää on edelleen (aiheesta yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle, K 2/2026 vp, luku 6). Direktiivin täytäntöönpano olisi ollut hyvä tilaisuus paikata havaittuja puutteita sen sijaan, että vähimmäistasolla päädyttiin melko tekniseen lopputulokseen. Etenkin ihmiskaupan uhrien auttamista käsittelevän 11 artiklan osalta valtuutettu pitää myöhemmin esitetyin perustein valitettavana, että se ei johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Suomessa tällä hetkellä toteutuvat esimerkiksi ihmiskauppamuutosdirektiivin velvoite tilastoista ja tiedonkeruusta (19 b artikla) ja rankaisemattomuusperiaatteesta (8 artikla) sekä suositus lainvalvontaviranomaisten ja syyttäjien erityisistä yksiköistä (9 artikla). Näitä koskevien toimien jatkuvuus tulee kuitenkin turvata

Yhdenvertaisuusvaltuutettu PL 24 Puhelin: 0295 666 800
www.yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi 00023 Valtioneuvosto Sähköposti: yvv@oikeus.fi

resursseilla ja ohjauksella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitäisi merkityksellisenä asian huomioimista lakivaliokunnan mietinnössä.

Rikoslain keskeiset muutokset

Ihmiskauppamuutosdirektiivin täytäntöönpanossa ihmiskaupan tunnusmerkistöön tarkoitukseksi lisätään sijaissynnyttäjäksi saattaminen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tätä perusteltuna. Samalla valtuutettu nostaa esiin, että ihmiskaupan ollessa yleisesti sukupuolittunut ilmiö, sijaissynnyttäjäksi saattaminen kohdistuu nimenomaisesti sukupuolen perusteella naisiin ja tyttöihin. Sukupuolivaikutusten arvioinnissa osalta tämän olisi voinut todeta suoraan.

Ihmiskauppamuutosdirektiivin täytäntöönpanon myötä rikoslain 25 lukuun lisätään uusi 3 d § ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä. Hallituksen esitystä on lausuntokierroksen jälkeen täydennetty ja selvennetty. Uuden kriminalisoinnin suhdetta hankintalakiin ei voi kuitenkaan pitää täysin selkeänä. Hankintalaki edellyttää langettavaa tuomiota tarjoajan poissulkemiseksi tarjouskilpailusta. Rankaiseminen ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä ei puolestaan edellytä, että ihmiskaupasta tai törkeästä ihmiskaupasta olisi annettu lainvoimainen tuomio tai että ihmiskaupparikoksen tekijän henkilöllisyys tai muut yksityiskohdat olisi selvitetty. Tämä on esimerkki siitä, miten vähimmäistasolla tehty sääntely vaikuttaa muuhun lainsäädäntöön.

Myös uuden kriminalisoinnin suhde rikoslain 20 luvun 8 § mukaisen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön voi muodostaa haasteita käytännön soveltamisessa, vaikka hallituksen esitystä on lainkonkurrensin osalta täsmennetty. Samalla kuitenkin voi esittää huolen, missä määrin uuden kriminalisoinnin mukaisia hyväksikäyttörikoksia tullaan tutkimaan. Kuten nykytilan kuvauksesta (s. 17–19) käy ilmi, seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevia tutkintoja ja tuomioita on hyvin vähän. Lausuntopalautteessa on myös tuotu esiin, että esitutkinnassa saatetaan keskittyä ihmiskaupparikoksen tutkintaan eikä yksittäisiä hyväksikäyttäjiä koskeviin tutkintoihin, sillä jälkimmäinen voisi viedä suhteettomasti resursseja asteikoltaan vakavamman rikoksen tutkinnasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kertomuksessaan eduskunnalle vuonna 2022 (K 7/2022 vp) painottanut, että ihmiskaupan kysyntään on puututtava huomattavasti nykyistä tehokkaammin saattamalla ihmiskaupan tai parituksen uhreja hyväksikäyttävät henkilöt rikosoikeudelliseen vastuuseen. Sama koskee ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä. Ihmiskaupan juurisyynä ovat uhrien kustannuksella tehdyt taloudelliset voitot. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että koska

seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö ja kohta myös ihmiskaupan kohteena olevan hyväksikäyttö on kriminalisoitu, niin näitä rikoksia tulee ihmiskaupparikoksen lisäksi tutkia sen sijaan, että ne rajattaisiin pois prosessiekonomisin perustein.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitäisi tärkeänä, että lakivaliokunta edellyttäisi mietinnössään ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan uuden sääntelyn soveltamisen sekä mahdollisten soveltamisen käytännön esteiden seurantaa ja arviointia tietyn ajan kuluessa.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttaminen

Ihmiskauppadirektiivin täytäntöönpanon ei katsottu edellyttäneen ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan 11 artiklan osalta lainsäädäntömuutoksia. Valtuutettu lausuu 11 artiklan kohdista 1 ja 4. Lisäksi valtuutettu pitää riittämättömänä 11 artiklan 5 mukaisesta turvallisesta ja tuetusta majoituksesta todettua, että viranomaisten on tehtäviään hoitaessaan huolehdittava siitä, että muutosdirektiivin mukaiset velvoitteet täyttyvät. Ilman kansallisia suuntaviivoja tai ohjausta on epävarmaa, miten yksittäiset hyvinvointialueet käytännössä velvoitteita tulkitsevat tai täyttävät.

Eduskunta velvoitti jo yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2022 antaman kertomuksen (K 7/2022 vp) pohjalta hallitusta toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi hyvinvointialueilla. Valtuutettu on kertomuksessaan eduskunnalle vuonna 2026 (K 2/2026 vp) arvioinut, että toimet tämän toteuttamiseksi ovat olleet riittämättömiä takaamaan ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja avunsaannin yhdenvertaisuuden. Suomi on saanut useita suosituksia auttamisen kehittämiseksi Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen toimeenpanoa valvovalta asiantuntijaryhmä GRETAlta (GRETA (2024)06, esimerkiksi kohdat 189 ja 201). Suositukset ovat koskeneet nimenomaan ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismin kehittämistä, hyvinvointialueiden kouluttamista sekä hyvinvointialueiden ja auttamisjärjestelmän yhteistyön kehittämistä. Ihmiskauppamuutosdirektiivin täytäntöönpano olisi ollut tilaisuus vahvistaa ihmiskaupan uhrien auttamisen rakenteita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää valitettavana, että tältä osin lainsäädäntömuutoksia ei tehty, eikä ihmiskauppadirektiivin täytäntöönpano tuo hyvinvointialueille velvoitteita tai ohjausta.

11 artikla 1 kohta – erikoistunut apu ja tuki

Ihmiskauppamuutosdirektiivi edellyttää erikoistunutta apua ja tukea, jota hallituksen esityksen mukaan on hyvinvointialueilla jossakin määrin tarjolla. Siltä osin kuin

erikoistunutta apua ja tukea ei ole tarjolla, ihmiskaupan uhrit voidaan tarvittaessa hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollosta ohjata ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään erikoistuneen avun ja tuen saamiseksi.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa, työryhmämietinnön julkaisemisen jälkeen, on kotoutumislain 68 § kumoamisella (HE 74/2026 vp) muutettu ihmiskaupan uhrien auttamisen systematiikkaa poistamalla ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaaminen. Ihmiskauppadirektiivin työryhmämietinnössä todettiin, että ”lisäksi erikoistuneen avun ja tuen käytännön järjestämisen turvaamisen kannalta merkityksellinen on kotoutumislain 68 §:n 1 momentti, jonka mukaan kunnalle ja hyvinvointialueelle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrille tämän uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä toimenpiteistä ja palveluista”.

Korvausten poiston käytännön vaikutuksia ei pysty vielä arvioimaan, eikä niitä ole voitu riittävästi huomioida nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä. Epäselväksi kotoutumislain muutosten jälkeisessä nykytilassa jää, tuleeko ihmiskaupan uhrien ohjaaminen auttamisjärjestelmään muuttumaan tai miten ohjaaminen varmistaisi erikoistuneen avun ja tuen saamista hyvinvointialueen ollessa kuitenkin palveluiden järjestämisestä vastuussa. Lisäksi on epäselvää, miten korvamerkityn rahoituksen poisto vaikuttaa. Valtuutettu on kotoutumislakia valmisteltaessa ilmaissut huolensa, että muutokset voivat heikentää ihmiskauppadirektiivin velvoitteiden toteutumista hyvinvointialueilla tehtävän auttamisen osalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitäisi tärkeänä, että lakivaliokunta painottaisi ihmiskauppadirektiivin tavoitteiden toteutumista sekä velvoittaisi vaikutusten selvittämiseen ja seurantaan.

11 artikla 4 kohta – ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismi (NRM)

Lausuntokierroksen jälkeen vastaanottolakiin valmisteltiin muutos, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto voi antaa Joutsenon vastaanottokeskusta koskevia tarkempia määräyksiä esityksen tekemistä koskevista menettelytavoista ihmiskaupan uhrien tavoittamiseksi ja tunnistamiseksi sekä heidän ohjaamisekseen avun ja tuen piiriin. Lakimuutoksen tavoite, kohderyhmä ja sisältö jäävät säännöskohtaisissa perusteluissa vaille riittävää konkretiaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu nosti esiin työryhmämietinnöstä antamassaan lausunnossa tarpeen vahvistaa hyvinvointialueiden ohjausta ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi, tarkoituksenmukaista ja turvallista majoituksen majoitusta sekä hyvinvointialueiden väkivallan vastaisen työn rakenteita. Direktiivin johdanto-osan kohdassa 15 kansallisista ohjausjärjestelmistä todetaan esimerkiksi seuraavaa:

> Ohjausjärjestelmän olisi oltava avoin, helposti saatavilla oleva ja yhdenmukaistettu kehys, joka helpottaa ihmiskaupan uhrien varhaista tavoittamista ja tunnistamista, auttamista ja tukemista sekä heidän ohjaamistaan asiasta vastaavien kansallisten järjestöjen ja elinten piiriin. Tällaisessa kehyksessä olisi yksilöitävä osallistuvat toimivaltaiset viranomaiset, kansalaisjärjestöt ja muut sidosryhmät ja määriteltävä niiden vastuualueet, mukaan lukien menettelyt ja viestintälinjat. Kyseiset ohjausjärjestelmät voivat olla vakiintuneita menettelyjä, suuntaviivoja, yhteistyöjärjestelyjä tai pöytäkirjoja.

On epäselvää, millä tavoin vastaanottolakiin tehtävä muutos vastaa ihmiskauppamuutosdirektiivin tavoitteeseen tai millä tavoin hyvinvointialueilla tapahtuvaa tunnistamista ja ohjausta voi tehostaa tällä muutoksella. Yhdenvertaisuusvaltuutetun käsityksen mukaan hyvinvointialueilla ei ole yhtenäistä toimintatapaa ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi tai siitä seuraaviksi toimenpiteiksi, taikka kattavaa tietoa, miten tunnistamista eri hyvinvointialueilla tehdään. Vaikuttaa, että nyt tehtävä lainsäädäntömuutos ei kohdistu riittävästi niihin viranomaisin, joiden kohdalla ohjausjärjestelmää ihmiskaupan uhrien tavoittamiseksi ja tunnistamiseksi tarvittaisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että ihmiskauppamuutosdirektiivin edellyttämät toimenpiteet uhrien varhaiseksi tavoittamiseksi ja tunnistamiseksi sekä uhrien auttamiseksi ja tukemiseksi kohdistuisivat myös hyvinvointialueiden toimintaan. Valtuutettu pitäisi arvokkaana lakivaliokunnan antamaa ohjausta, miten jatkossa toimintaa tulisi tältä osin kehittää.

Alaikäiset ihmiskaupan uhrit

Lapsia joutuu Suomessa ihmiskaupan uhreiksi, esimerkiksi seksuaaliväkivallan tai kaupallistetun seksuaaliväkivallan kohteeksi, tai pakkotyön kohteeksi kotitöiden tai harrastuksen piirissä. Hyväksikäyttö voi jatkua jopa vuosia ennen lapsen tilanteen tunnistamista. Ilmiöstä saatavat tiedot ovat puutteelliset, sillä Suomessa ihmiskaupan uhriksi joutuneet lapset ohjautuvat harvoin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja hyvinvointialueet eivät kerää aiheesta tietoa.

Alaikäisiä ihmiskaupan uhreja koskevat artiklat 13 ja 14 eivät hallituksen esityksen mukaan edellyttäneet toimenpiteitä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan tunnistamisen tehostamiseksi, siihen puuttumiseksi, lapsien auttamiseksi ja uudelleen uhriksi joutumisen estämiseksi tarvitaan koulutusta ja ohjeita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitäisi merkityksellisenä, että

lakivaliokunta nostaisi mietinnössään esiin alaikäisten ihmiskaupan uhrien erityisen suojelun ja tuen tarpeen.

Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, joka edistää yhdenvertaisuutta ja puuttuu syrjintään. Valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana sekä seulonta- ja rajamenettelyn monitoroijana. Tehtäviin sisältyy lisäksi ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Rainer Hiltunen

Erityisasiantuntija Anni Valovirta

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Anni Valovirta
Erityisasiantuntija
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
anni.valovirta@oikeus.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Rainer Hiltunen
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
rainer.hiltunen@oikeus.fi