

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta (U 108/2022 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 5/2023 vp — U 108/2022 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Arto Hietanen, sisäministeriö

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 41/2022 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 19.12.2022 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta (COM(2022) 732 final). Tarkoituksena on tehostaa ihmiskaupan torjuntaa ottaen huomioon direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa saadut tiedot ja direktiivin antamisen jälkeinen ihmiskaupparikollisuutta koskeva kehitys.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2023 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksiä asiakokonaisuuteen aikaisemmin eduskuntakirjelmällä U 108/2022 vp seuraavasti:

Valtioneuvosto pitää ihmiskaupparikosten vakavuuden vuoksi tärkeänä ihmiskaupan torjunnan sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen, auttamisen ja tukemisen tehokkuutta, johon komission ehdottamat muutokset liittyvät.

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

Valtioneuvosto katsoo, että oikeushenkilöiden seuraamusten osalta on pyrittävä riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämiseen. Lähtökohtaisesti ehdotettua parempi on direktiivin nykyinen oikeushenkilöiden seuraamuksia koskeva artikla, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää oikeushenkilöiden seuraamuksiksi muitakin artiklassa mainittuja seuraamuksia kuin sakkoja. Sinällään nykyistä direktiivin sääntelyä on mahdollista tarvittaessa tiukentaa esimerkiksi niin, että jäsenvaltiot veloitetaan harkitsemaan sellaisten muiden seuraamusten säätämistä oikeushenkilöiden seuraamuksiksi täytäntöönpanovaiheessa. Tämä jättäisi kansallisten oikeusjärjestelmien ominaispiirteiden huomioon ottamisen mahdollistavaa harkintavaltaa.

Valtioneuvosto toteaa olevan jossakin määrin epäselvää, millä tavoin ehdotetut kansallisen tunnistamis- ja ohjausmekanismien perustamista ja kansallisen keskuspuheen nimeämistä koskevat muutokset tehostaisivat ihmiskaupan uhrien varhaisesta tunnistamista, auttamista ja tukemista. Muutettavaksi ehdotettu kohta jo velvoittaa jäsenvaltiot luomaan tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa. Valtioneuvoston käsityksen mukaan kohta jo nykymuodossaan tarjoaa hyvän pohjan kansallisille ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmille. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan estä neuvotteluissa hyväksymästä muutoksia, jotka ovat perusteltuja ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja palveluihin ohjautumisen parantamiseksi. Neuvotteluissa on kuitenkin pyrittävä siihen, että sääntely ei aiheuta tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja on mahdollisimman hyvin sovitettavissa yhteen jo olemassa olevan kansallisen järjestelmän kanssa.

Valtioneuvosto toteaa, että sinällään ihmiskaupan uhrien palvelujen tietoista käyttöä ja siihen liittyvää uhrin aseman hyväksikäyttöä voidaan pitää paheksuttavana toimintana. Samalla ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön rangaistavaksi säätämisen suhteen on kuitenkin nähtävissä lähtökohtaisia eroja hyväksikäyttömuotojen suhteen. Kun Suomi liittyi ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 43—44/2012), kiinnitettiin sen sopimuksen 19 artiklaan liittyvässä ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön rangaistavaksi säätämistä koskevassa harkinnassa huomiota siihen, että työperäinen ihmiskauppa poikkeaa seksuaalipalvelujen tarjoamiseen liittyvästä ihmiskaupasta siinä, että ensiksi mainitussa palvelujen käyttäjä ei ole välttämättä tekemisissä ihmiskaupan uhrin kanssa, eikä käyttäjä voi näin ollen tehdä esimerkiksi johtopäätöksiä uhrin työskentelyolosuhteista (HE 122/2011 vp, s. 53/I). Tällainen

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2023 vp

hallituksen esityksessä esiin nostettu näkökohta ei koske pelkästään tuossa esityksen kohdassa mainittuja ravintolassa asiakkaina olevia henkilöitä vaan myös muita työperäisen ihmiskaupan uhrien palveluita mahdollisesti käyttäviä henkilöitä.

Valtioneuvosto toteaa, että myös ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoimisen suhteen rikoslainsäädännön käyttö on viimesijainen keino. Lisäksi on aihetta kiinnittää huomiota kriminalisointien toimivuuteen. Tämä koskee kriminalisoinnin tehokkuutta, joka liittyy esimerkiksi mahdollisuuksiin näyttää rikoksentekijän tietoisuuden suhteen tekoja toteen ja mahdollisuuksiin valvoa rangaistussäännöksen noudattamista. Suomessa rikoslainsäädäntöä ei käytetä pelkästään symbolisesti tietyn teon paheksuttavuuden osoittamiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen 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 perusteltu on direktiivissä nykyisin oleva sääntely, joka velvoittaa jäsenvaltiot harkitsemaan ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisointia.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan direktiivin lopullisesta sisällöstä riippuen direktiiviehdotuksen mukainen yhden vuoden määräaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan, saattaa osoittautua liian lyhyeksi. Tähän on kiinnitettävä huomiota neuvottelujen edistyessä.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen käsittelyyn neuvostossa:

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan ehdottamissa muutoksissa direktiiviehdotusta 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.

Valtioneuvosto voi tukea puheenjohtajavaltion esittämistä vaihtoehtoista 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. 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.

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 il-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2023 vp

menemismuotoja 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Käsittävänä olevassa komission ehdotuksessa on kyse vuonna 2011 hyväksytyn 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. Hallintovaliokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnon HaVL 41/2022 vp.

Jatkokirjelmän tarkoituksena on informoida ehdotuksen käsittelyn etenemisestä sekä täydentää Suomen kantaa tietyiltä osin. Puheenjohtajavaltio Ruotsin tavoitteena on saavuttaa ehdotuksesta neuvoston yleisnäkemyksessä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.—9.6.2023. Jatkokirjelmä perustuu puheenjohtajavaltion viimeisimpään asiakirjaan, jonka tekstiehdotuksiin ei saadun selvityksen mukaan ole odotettavissa suuria muutoksia ennen neuvoston käsittelyä.

Jatkokirjelmästä ilmenee, että direktiiviehdotus on kehittynyt monilta osin Suomen tavoitteiden mukaiseen suuntaan. Tämä koskee esimerkiksi oikeushenkilöiden seuraamuksia koskevaa sääntelyä, jonka osalta hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämiseen.

Hallintovaliokunta viittaa tässäkin yhteydessä useisiin aiempiin kannanottoihinsa (esim. HaVM 30/2022 vp ja HaVL 20/2022 vp), joissa valiokunta on tähdentänyt, että rikosvastuun tulee toteutua ihmiskaupparikoksissa nykyistä tehokkaammin. Valiokunta pitää tärkeänä, että ihmiskaupparikollisuutta torjutaan tehokkaasti ja että ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttaminen on toimivaa.

Ihmiskaupparikoksen määritelmä

Komission ehdotuksen mukaan pakkoavioliitto ja laitton lapseksiottaminen mainitaan nimenomaisesti ihmiskaupan hyväksikäytön muotoina eli ihmiskaupan tarkoituksina direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa. Voimassa oleva direktiivi kattaa nämä hyväksikäyttömuodot siltä osin kuin ne täyttävät ihmiskaupan tunnusmerkistön. Valiokunta on pitänyt tärkeänä selvittää neuvottelujen kuluessa, mitä pakkoavioliiton käsitteellä tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Puheenjohtajavaltion ehdotuksessa mainitaan pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen yhteydessä erikseen niiden hyväksikäyttö, mikä tarkoittaa sitä, etteivät pakkoavioliitot ja laittomat

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2023 vp

lapseksiottamiset ole kaikissa tapauksissa direktiivin mukaista hyväksikäyttöä. Saadun selvityksen mukaan tätä vaihtoehtoa voidaan tukea, sillä ihmiskaupan luonteeseen kuuluu uhrin hyväksikäyttötarkoitus. Hyväksikäyttöluonteen täsmälliseen ja asianmukaiseen määrittelemiseen tulee neuvottelujen edetessä kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin perusteltuna, että pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen määrittelyyn sisältyy kansallista liikkumavaraa.

Kansallinen ohjausmekanismi ja kansallinen keskuspiiste

Valiokunta toteaa, että direktiivin voimassa olevat säännökset velvoittavat jäsenvaltioita uhrien tunnistamiseen varhaisessa vaiheessa sekä uhrien auttamiseen ja tukemiseen. Direktiiviehdotuksen kansallisen ohjausmekanismin perustamista ja kansallisen keskuspiisteen nimeämistä koskevalla sääntelyllä pyritään tehostamaan erityisesti uhrien auttamiseen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä.

Valiokunta pitää edelleen tärkeänä, ettei sääntelyllä aiheuteta tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja että sääntely voidaan mahdollisimman hyvin sovittaa nykyiseen järjestelmään. Suomessa on jo pitkään toiminut ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, jonka toimintaa kehitetään jatkuvasti. Direktiivin asianmukaiseen soveltamiseen on myös muissa jäsenvaltioissa panostettava. Valiokunta toteaa, että jäsenvaltioiden ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmiä on pyrittävä kehittämään siten, ettei niissä ole merkittäviä eroja keskenään. Tällöin uhrin voivat saada tarvitsemansa avun siinä jäsenvaltiossa, johon heillä on kiintein yhteys. Ihmiskauppa on tyypillisesti rajat ylittävää rikollisuutta, ja siihen on välttämätöntä puuttua tehokkaasti EU-tasolla. Valiokunta viittaa lisäksi asiassa aiemmin lausumaansa (HaVL 41/2022 vp).

Ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisointi

Hallintovaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (HaVL 41/2022 vp) pitänyt direktiivin nykyistä sääntelyä, joka velvoittaa jäsenvaltiot harkitsemaan ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoinnista, lähtökohtaisesti perusteltuna ja kiinnittänyt huomiota riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämiseen direktiivissä. Saadun selvityksen mukaan tämänhetkisen neuvottelutilanteen ja muiden jäsenvaltioiden kantojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että direktiiviin tulee velvoite kriminalisoida uhrien palvelujen käyttö, jos hyväksikäyttömuotoon voi palveluja liittyä. Valiokunta tähdentää, että jatkoneuvotteluissa tulee huolehtia siitä, että sääntelystä tulee tältäkin osin riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.

Valiokunta toteaa, että ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoinnin laajentaminen koskemaan kaikkea ihmiskaupparikoksissa tapahtuvaa hyväksikäyttöä lisäisi rikosprosessissa käsiteltävien asioiden lukumäärää ja näin ollen myös esitutkintaviranomaisten, syyttäjien ja tuomioistuinten työmäärää. Etenkin työperäisen ihmiskaupan tapauksissa voi olla mahdotonta selvittää, onko palvelun käyttäjä ollut tietoinen siitä, että palvelun tarjoaja on ollut ihmiskaupparikoksen uhri.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2023 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 16.5.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mari Rantanen ps
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Onni Rostila ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo