

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 19 päivänä joulukuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 2.2.2023

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI IHMISKAUPAN EHKÄISEMISESTÄ JA TORJUMISESTA SEKÄ IHMISKAUPAN UHRIEN SUOJELEMISESTA ANNETUN DIREKTIIVIN 2011/36/EU MUUTTAMISESTA**1 Yleistä**

Euroopan komissio on 19.12.2022 tehnyt ehdotuksen (COM(2022) 732 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jolla muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta (jäljempänä ”direktiivi”).

Direktiivin muutokset koskisivat ihmiskaupparikoksen hyväksikäytön muotoja, ihmiskaupparikoksen tekemistä informaatio- tai kommunikaatioteknologiaa käyttäen, oikeushenkilöiden seuraamuksia, rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista, ihmiskaupan uhrien tunnistus- ja ohjausjärjestelmää, ihmiskaupan uhrien tarjoamien palvelujen käytön säätämistä rangaistavaksi sekä tiedon keräämistä ja tilastoja ihmiskaupparikoksista.

Ehdotuksen perusteluiden mukaan useat haasteet ovat nousseet tai tulleet merkityksellisiksi vuoden 2011 jälkeen. Hyväksikäytön muodot ovat kehittyneet, mihin liittyy avioliittoon pakottamisen ja laittoman lapseksiottamisen mukaan ottamista koskeva muutos. Ehdotuksella pyritään vastaamaan haasteisiin, joita ihmiskaupan lisääntyvä digitalisoituminen aiheuttaa, ja edistämään rikosoikeudellista vastausta teknologiaa käyttäen tehtyihin rikoksiin. Nykyinen oikeushenkilöiden seuraamuksia koskeva vapaaehtoinen järjestelmä ei riittävästi saavuta direktiivin tavoitteita. Direktiivi on myös EU:n jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevaa lainsäädäntöä edeltävältä ajalta.

Jäsenvaltioiden varhaisen tunnistamisen ja ohjaamisen käytännöissä on ehdotuksen perusteluiden mukaan olennaisesti parannettavaa, niin kansallisella kuin rajat ylittävälläkin tasolla. Seksuaalipalvelujen sekä halvan työvoiman ja tuotteiden kysyntä säilyy, mikä lisää seksuaali- ja työperäiseen riistoon liittyvää ihmiskauppaa. Jotta monimuotoiseen ihmiskaupparikokseen voidaan puuttua asianmukaisesti, on ratkaisevan tärkeää nojata johdonmukaisiin ja luotettaviin tietoihin.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan direktiivin tulleen hyväksytyksi 15.4.2011. Direktiiviä ei ole muutettu tai uudistettu sen jälkeen. EU:n turvallisuusunionistrategia heinäkuulta 2020 tunnistaa ihmiskaupparikosten tunnistamisen, syyttämisen ja tuomitsemisen haasteet ja ilmaisee uuden kokonaisvaltaisen lähestymistavan tämän rikoksen torjumista varten. Ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia vuosille 2021–2025 korostaa sitä, että direktiivin täydellinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täydellinen täytäntöönpano säilyvät komission prioriteettina. Ehdotukseen sisältyvät lainsäädäntötoimet ja siihen liittyvät muut toimet ovat täysin linjassa strategian prioriteettien kanssa.

Ehdotuksen säännökset rakentuvat kokemuksille siitä, miten jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi lainsäädäntöä ja panneet sen täytäntöön. Ehdotuksella puututaan vuoden 2011 jäl-

keisiin kehityssuuntauksiin ja uusiin trendeihin. Ehdotus on sen perustelujen mukaan myös täysin linjassa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen sen lisäpöytäkirjan kanssa, joka koskee ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemistä, torjumista ja rankaisemista. Euroopan unioni ja kaikki jäsenvaltiot ovat pöytäkirjan sopimuspuolia.

Ehdotuksen perustelujen mukaan direktiiviin ehdotetut muutokset ovat linjassa unionin politiikkatavoitteiden kanssa. Niihin liittyen mainitaan erityisesti olemassa oleva tai tuleva sääntely koskien rikosten uhreja, laittomasti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisten työnantajia, ihmiskaupan uhrina tai laittoman maahantulon kohteena olleiden kolmansien valtioiden kansalaisten oleskelulupia, lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ja riistoa sekä varojen takaisin-hankintaa ja menetetyksi tuomitsemista.

Komission ehdotukseen liittyvät laajat vaikutusarviointiraportti (SWD(2022) 425 final) sekä direktiiviä sen nykymuodossa ja ihmiskauppatilannetta unionissa koskeva arviointiasiakirja (SWD(2022) 427 final). Niiden sisältämiä tietoja ja johtopäätöksiä on tarpeellisin osin tiivistetty komission ehdotuksessa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen 1 artiklassa ehdotetaan lukuisia direktiivin muutoksia. Ensinnäkin sen 2 artiklan 3 kohdan loppuun ehdotetaan lisättäväksi ihmiskaupan hyväksikäytön muodoiksi pakkoavioliitto ja laitton lapseksiottaminen. Ihmiskaupan vastaisen direktiivin johdantokappaleen 11 mukaan kohta jo nykyisin kattaa pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen siltä osin kuin ne täyt-tävät ihmiskaupan tunnusmerkistön.

Direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2a artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tahalliset teot ja keinot ja 2 artiklan 3 kohdan mukainen hyväksikäyttö sisältävät tieto- ja viestintäteknologian keinoja käyttäen tehdyt teot. Nykyiset säännökset eivät tee eroa sen suhteen, toteutetaanko ihmiskaupparikoksen elementtejä verkossa vai sen ulkopuolella.

Oikeushenkilöiden seuraamuksia koskeva direktiivin 6 artikla ehdotetaan korvattavaksi uudella muutetulla artiklalla. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi edelleenkin toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 5 artiklan 1 tai 2 kohdan nojalla vastuussa olevalle oikeushenkilölle voidaan määrätä rikosoikeudellinen tai muu sakko. Muutosta tarkoittaisi kuitenkin se, että 1 ja 2 kohdan mukaan tulisi voida määrätä myös eräitä nykyisin valinnaisia seuraamuksia kuitenkin sillä edellytyksellä, että se on tarvittavaa (englanniksi ”if appropriate”). Komission ehdotuksen perusteluiden mukaan mainitulla edellytyksellä on tarkoitus kunnioittaa suhteellisuusperiaatetta ja jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten päätösvaltaa. Uutena seuraamuksena tulisi avustusten (englanniksi ”subsidies”) menettäminen.

Muutetussa 6 artiklassa pakolliseksi tarvittavuutta koskevalla rajauksella tulevat oikeushenkilöiden seuraamukset jaettaisiin kahteen ryhmään sen mukaan, onko kysymys ihmiskaupasta, josta direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan on säädettävä enimmäisrangaistus, jonka enimmäiskesto on vähintään kymmenen vuotta (seuraamuksina väliaikainen tai pysyvä kielto harjoittaa liiketoimintaa, tuomioistuimen valvontaan asettaminen ja tuomioistuimen päätös, jolla oikeushenkilö määrätään purettavaksi), vai onko kysymys muusta ihmiskaupasta (seuraamuksina oikeuden menettäminen julkisista varoista myönnettäviin etuuksiin, tukiin tai avustuksiin sekä rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen väliaikaisesti tai pysyvästi).

Takavarikoimista ja menetetyksi tuomitsemista koskeva direktiivin 7 artikla ehdotetaan korvattavaksi uudella jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevalla artiklalla. Sen mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus jäljittää, jäädyttää, hallinnoida ja tuomita menetetyksi yhdenmukaisesti neuvoteltavana olevan varojen takaisin Hankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevan direktiivin kanssa ihmiskaupparikoksista saatu rikoshyöty ja niiden tekemiseksi tai tekemisen edistämiseksi käytetyt tai käytettäväksi aiotut rikoksentekovälineet. Nykyinen artikla koskee ihmiskaupparikosten tekemiseen käytettyjen rikoksentekovälineiden ja niiden rikosten tuottaman hyödyn takavarikoimista ja menetetyksi tuomitsemista. Komission mukaan muutoksella päivitetään artikla heijastamaan näitä asioita koskevan EU-sääntelyn äskettäisiä muutoksia, itse asiassa vielä vasta tulossa olevia muutoksia.

Ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskeva direktiivin 11 artiklan 4 kohta korvattaisiin muutetulla kohdalla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet perustukseen laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä kansalliset ohjausmekanismit, joiden tarkoituksena on uhrien varhainen tunnistaminen, auttaminen ja tukeminen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa, ja nimetään uhrien ohjaamista hoitava kansallinen keskuspuiste. Korvattavan kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet luodakseen tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa. Ehdotuksen odotetaan edelleen virtaviivaistavan kansallisten ohjausmekanismien käytäntöjä, uhrien ohjaamisen parantumiseksi rajat ylittävissä tapauksissa. Direktiiviehdotuksen johdantokappaleen 8 mukaan muodollisten kansallisten ohjausmekanismien perustaminen ja kansallisen keskuspuisteen nimeäminen uhrien ohjaamista varten ovat olennaisen tärkeitä rajat ylittävän yhteistyön edistämiseksi.

Direktiivin 18 artiklan 4 kohta poistettaisiin ja lisättäisiin samaa aihepiiriä koskeva uusi 18a artikla. Poistettavan kohdan mukaan ihmiskaupan ehkäisemisen ja torjunnan tehostamiseksi kysyntää hillitsemällä jäsenvaltioiden on harkittava toimenpiteiden toteuttamista sellaisten palvelujen käytön kriminalisoimiseksi, joissa on kyse 2 artiklassa tarkoitettua hyväksikäytöstä, kun tiedetään, että palvelun tarjoaja on 2 artiklassa tarkoitettuna rikoksen uhri. Nyt ihmiskaupan ehkäisemisen ja torjunnan tehostamiseksi kysyntää hillitsemällä jäsenvaltioiden olisi uuden artiklan 1 kohdan mukaan harkitseminen asemasta toteutettava tarvittavat toimenpiteet kysymyksessä olevien palvelujen käytön kriminalisoimiseksi. Uuden artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 1 kohdassa tarkoitettua rikoksesta voidaan määrätä tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat rangaistukset ja seuraamukset. Komission mukaan tällaisella muutoksella olisi myös myönteinen vaikutus yhteistyöhön rajat ylittävissä tapauksissa.

Uuteen 18a artiklaan liittyisi direktiivin 23 artiklaan ehdotettava uusi 3 kohta, jonka mukaan komission tulee [viiden vuoden kuluessa direktiivin velvoitteiden saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä] esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus, jossa arvioidaan, missä määrin jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet noudattaakseen 18a artiklaa, ja sellaisten toimenpiteiden vaikutuksia.

Direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi uusi tiedon keräämistä ja tilastoja koskeva 19a artikla. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi kerättävä tilastotietoa valvoakseen niiden järjestelmien tehokkuutta direktiivin mukaisten rikosten torjunnassa. Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdan mukaisen tilastotiedon täytyy ainakin sisältää tiettyjä uhreja, epäiltyjä, syytettyjä, syyteratkaisuja, tuomittuja ja tuomioistuinratkaisuja koskevia tietoja. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi toimitettava vuosittain viimeistään 1.7. komissiolle edellisvuotta koskevat 2 kohdassa tarkoitettut tilastotiedot.

Tilastotietojen keräämistä ja toimittamista koskevia velvoitteita jo on direktiivissä. Sen 19 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet nimetäkseen kansallisen raportoin tai luodakseen vastaavan mekanismin. Tällaisen mekanismin tehtäviin kuuluu artiklan mukaan muun muassa tilastojen keruu tiiviissä yhteistyössä asiaankuuluvien tällä alalla toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa. Direktiivin 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava ihmiskaupan torjunnan koordinaattorille 19 artiklassa tarkoitetut tiedot, joiden perusteella ihmiskaupan torjunnan koordinaattorin on avustettava komissiota sen raportoidessa kahden vuoden välein edistymisestä ihmiskaupan torjunnassa.

Komission direktiiviehdotuksen 2–4 artiklassa ovat tavanomaiset loppusäännökset, jotka koskevat esimerkiksi määräaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on saatettava ehdotetun direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan. Tämän tulisi tapahtua viimeistään yhden vuoden kuluttua ehdotetun direktiivin voimaantulosta.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

3.1 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustoiksi on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta. Myös nyt muutettava direktiivi annettiin näiden oikeusperustojen nojalla.

SEUT 82 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyhteistyötä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää vähimmäissäännöistä sikäli kuin se on tarpeen tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rajat ylittävissä rikosasioissa. Vähimmäissäännöt koskevat kohdan mukaan todisteiden vastavuoroista hyväksyttävyyttä jäsenvaltioissa, yksilön oikeuksia rikosasioiden käsittelyssä, rikosten uhrien oikeuksia ja muita tietyllä tavalla määriteltyjä rikosasioiden käsittelyn erityisiä osatekijöitä.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyhteistyötä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Kohdan mukaan tällainen rikollisuuden ala on esimerkiksi ihmiskauppa.

Valtioneuvosto toteaa, että useamman kuin yhden oikeusperustamääräyksen käyttäminen on poikkeus pääsäännöstä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäätäjän on pyrittävä yksilöimään ehdotuksen olennainen luonne ja erottamaan säädöksen ensisijaiset ja keskeiset vaikutukset sen liitännäisistä tekijöistä ja välillisistä vaikutuksista. Vaikka säädöksellä olisi useita eri tarkoituksia tai siihen sisältyisi useampia eri tekijöitä, sen oikeusperustan tulisi määräytyä pääasiallisen tai määräävän tarkoituksen tai tekijän perusteella. Kuitenkin silloin, kun on kyse säädöksestä, jolla on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, säädös voidaan perustaa useampaan oikeusperustamääräykseen. Lisäksi edellytyksenä on, että yhdessä käytettävät oikeusperustat ovat keskenään yhteensopivat. Tämä edellytys täyttyy. Kumpikin oikeusperusta edellyttää, että säädösinstrumenttina käytetään vähimmäissäännöt sisältävää direktiiviä, jonka neuvosto hyväksyy määräenemmistöllä tavallisessa lainsäätämis-

järjestyksessä yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Lisäksi molemmat oikeusperustat sisältävät sekä mahdollisuuden saattaa asia Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi että nopeutetun mahdollisuuden tiiviimmän yhteistyön käynnistämiseksi.

Kahden oikeusperustamääräyksen käyttämistä voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna direktiivin kohdalla, kun otetaan huomioon siihen kuuluvan sääntelyn sisältö, joka koskee rikosoikeudellisen sääntelyn lisäksi esimerkiksi laajasti ihmiskaupan uhrien asemaa. Ehdotetun direktiivin painopiste on selkeästi rikosoikeudellisen sääntelyn täsmentämisessä ja muuttamisessa. Vaikutukset 82 artiklan 2 kohdan piiriin kuuluvaan sääntelyyn ovat monilta osin välillisiä. Valtioneuvosto katsoo, että tässä tapauksessa oikeusperustaksi riittäisi SEUT 83 artiklan 1 kohta. Unionilla on joka tapauksessa toimivalta säädöksen antamiseen, eikä valinnalla yhden tai kahden ehdotetun oikeusperustan välillä ole tässä tapauksessa käytännön merkitystä esimerkiksi päätöksentekomenettelyn kannalta.

3.2 Ehdotuksen suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella sovelletaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdan mukaan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Viimeksi mainitun artiklan 4 kohdan mukaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehdotuksen mukaan, yhdenmukaisesti SEU 5 artiklan mukaisten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kanssa, jäsenvaltiot eivät voi riittävästi saavuttaa ehdotuksen tavoitteita ja ne voidaan siten paremmin saavuttaa unionin tasolla.

3.2.1 Toissijaisuusperiaatteen noudattaminen

Ehdotuksen mukaan parannusta nykyisiin puitteisiin ei voida saavuttaa jäsenvaltioiden itsenäisellä toiminnalla. Perusteellinen toissijaisuustarkistus on tehty ehdotuksen vaikutusarvioinnin yhteydessä. Ihmiskaupparikosten rajat ylittävä ulottuvuus koskee uhrien kansallisuutta ja rikoksia tekevien verkostojen toimijoita. Rajat ylittävä vaikutus ilmenee uhrien kansallisuudessa (43 prosenttia muiden kuin EU-valtioiden kansalaisia) ja Europolin ja Eurojustin toiminnassa. Rikollisiin toimintoihin vastaamisen parantamiseksi rajat ylittävä lainvalvonta ja oikeudellinen yhteistyö vaativat merkityksellisen kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamista ja hyvien käytäntöjen systemaattista vaihtamista. Valtioiden välinen yhteistyö perustuu lisääntyvästi yhteisiin EU:n sääntöihin rikollisuuden eri alueilla, joihin ihmiskaupan olisi jatkossakin kuuluttava.

Toissijaisuuteen liittyy ehdotuksen mukaan sekin, että rikoksen verkkoulottuvuuden lisääntynyt merkitys vaatii EU-toimia. Unionitason toimenpiteet mahdollistavat sen, että jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voivat tehokkaammin tutkia teknologiaa hyväksikäyttäen tehtyjä rikoksia ja syyttää niistä.

Valtioneuvosto pitää komission toissijaisuusperiaatteen noudattamiselle esittämiä perusteluja merkityksellisinä. Kysymyksessä on merkittävässä määrin rajat ylittävä rikollisuus, mitä edistää ihmiskaupparikoksen sisältämien osatekojen tekemisen mahdollistuminen tietoverkoissa. Rikollisuuden rajat ylittävä luonne korostaa eri valtioiden viranomaisten yhteistyön merkitystä.

Ehdotuksen liitteinä olevista asiakirjoista ilmenee EU-alueen sääntelyn epäyhtenäisyys, joka voi vaikeuttaa ihmiskaupparikosten selvittämisessä käytettävää oikeudellista yhteistyötä.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

3.2.2 Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen

Ehdotuksen oikeasuhtaisuuteen liittyen komissio katsoo, että ehdotetut muutokset on rajoitettu siihen, mikä on välttämätöntä EU-kehyksen vahvistamiseksi. Ehdotus rakentuu jo voimassa oleville säännöille, jotka ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen jo mainitaan direktiivin johdantokappaleissa, niiden lisääminen on oikeasuhtainen vastaus muiden kuin seksuaaliseen tai työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvien ihmiskauppatapausten osuuden kasvuun.

Rikoksen verkkoulottuvuus on komission mukaan epäsuorasti jo katettu direktiivin nykyisissä säännöksissä, niitä koskevien rangaistusten taso säilyisi samana kuin tavanomaisten rikosten rangaistusten. Oikeushenkilöille nyt pakollisiksi ehdotettavat seuraamukset ovat jo osa valinnaista oikeushenkilöiden seuraamusten järjestelmää direktiivissä. Törkeitä rikoksia koskisivat tiukemmat seuraamukset kuin tavanomaisia rikoksia.

Ehdotuksen mukaan kansallisen ohjausmekanismin perustaminen on vähimmäistoimenpide, joka rakentuu direktiivin 11 artiklan 4 kohdan velvoitteelle.

Komission mukaan ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttämisen kriminalisoimista koskeva muutos on oikeasuhtainen lainsäädännöllinen toimenpide, jolla pyritään estämään ja torjumaan ihmiskauppaa nykyistä tehokkaammin kysyntää hillitsemällä direktiivin tavoitteiden mukaisesti.

Komissio katsoo myös vaatimuksen vuosittaisesta tiedonkeruusta olevan vähimmäistoimenpide, jonka tarkoituksena on parantaa tiedon ja tilastojen kokoamista kansallisella tasolla ja unionin tasolla ja joka lyhentäisi raportointiajan kahdesta vuodesta yhteen vuoteen. Muutokseen sisältyvät vähimmäistietoluokat vastaavat ehdotuksen mukaan niitä, joita komissio jo nykyisin kerää kahden vuoden jaksossa.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus on pääosin suhteellisuusperiaatteen mukainen. Tämä arvio perustuu etenkin siihen, että ehdotettu sääntely pitkälti perustuu direktiivissä jo nykyisin olevaan sääntelyyn. Suhteellisuusperiaatteen toteutumista on kuitenkin tarkasteltava vielä erityisesti oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevien ehdotusten osalta.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Ehdotuksen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

4.1.1 Ihmiskaupparikoksen määritelmä

Ehdotuksen mukaan direktiivin 2 artiklan 3 kohtaa muutettaisiin niin, että kohdan lopussa hyväksikäytön muotoina (ihmiskaupan tarkoituksina) nimenomaisesti mainittaisiin pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen. Nykyisin kohdassa todetaan ihmiskaupparikoksen hyväksikäyttömuotojen olevan ainakin hyväksikäyttö prostituutiotarkoituksessa ja muut seksuaalisen hyväksikäytön muodot, pakkotyö tai pakollinen palvelu (mukaan lukien kerjääminen), orjuus ja muut orjuuden kaltaiset käytännöt, orjuuden kaltaiset olot, rikollisen toiminnan hyväksikäyttö ja elinten poistaminen. Direktiivin johdantokappaleen 11 mukaan 2 artiklan 3 kohta kattaa jo

nykyisin pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen siltä osin kuin ne täyttävät ihmiskaupan tunnusmerkistön.

Ihmiskaupparikoksen hyväksikäytön muodoista säädetään rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 §:n 1 momentissa. Momentin mukaan ihmiskaupassa on kysymys toisen saattamisesta 20 luvun 10 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamisesta. Rikoslain 25 luvun 3 a §:n 2 momentin mukaan törkeään ihmiskauppaan voi liittyä toisen alistaminen orjuuteen tai toisen pitäminen orjuudessa, orjien kuljettaminen tai kaupan käyminen orjilla.

Rikoslain 25 luvun 3 b ja 3 c §:ssä säädetään rangaistaviksi laitton adoptiosuostumuksen hankkiminen ja laitton adoptiovälitys. Kyseisten pykälien esitöistä ilmenee, että niillä ei ole tarkoitus kattaa ihmiskaupparikoksia (HE 47/2011 vp, s. 29). Samoista esitöistä ilmenee, että rikoksen tekijä voidaan tuomita samalla kertaa laittoman adoptiosuostumuksen hankkimisesta ja ihmiskaupasta, jos hänen menettelynsä täyttää molempien rikosten tunnusmerkistön (s. 89/I).

Direktiivin kriminalisointivelvoitteiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön arvioitiin (HE 103/2014 vp), kun ihmiskauppaa koskevaa rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momenttia muutettiin vuoden 2015 alussa voimaan tulleilla muutoksilla. Hallituksen esityksestä on pääteltävissä (s. 8/II ja 9/I), että ainakin tietyissä tilanteissa avioliittoon pakottaminen ja laitton lapseksiottaminen voivat kuulua momentin mukaisten ihmisarvoa loukkaavien olosuhteiden piiriin, kun teko muillakin osin täyttää ihmiskaupan tunnusmerkistön. Hallituksen esityksen varsinaisessa arviointijaksossa otettiin huomioon myös direktiivin johdantokappale 11 arvioitaessa ihmiskaupparangaistussäännöksen suhdetta direktiivin kriminalisointivelvoitteisiin (s. 24/II), myös johdantokappaleessa mainitut avioliittoon pakottaminen ja laitton lapseksiottamisen todeten. Joka tapauksessa tuolloin tehdyn lainsäädännön muuttamisen yhteydessä ei avioliittoon pakottamista ja laitonta lapseksiottamista lisätty erikseen mainittavina rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisiin ihmiskaupan tarkoituksiin.

Mitä tulee pakkoavioliittoon ja laittomaan lapseksiottamiseen, direktiivin 2 artiklan 3 kohdan mahdollisen muuttamisen ehdotetulla tavalla ei voida katsoa selvästi edellyttävän rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momentin muuttamista. Sääntelyn täsmentämisen aiheutta saattaa kuitenkin olla täytäntöönpanon yhteydessä, jos direktiiviä muutetaan ehdotetulla tavalla. Huomioon on tuolloin kuitenkin otettava se, miten avioliittoon pakottamisen kriminalisointia koskeva hanke (OM012:00/2021) etenee ja mihin siinä mahdollisesti ehditään päätyä.

Ehdotuksen mukaan direktiiviä täydennettäisiin lisäämällä siihen uusi 2a artikla koskien ihmiskaupparikoksen tekemistä tai tekemisen edistämistä tieto- tai viestintäteknologian keinoja käyttäen. Komission esittämän perusteella kysymys olisi sääntelyn täsmentämisestä eikä sen muuttamisesta.

Direktiivin ihmiskauppaan liittyviä rikoksia koskeva 2 artikla ja ihmiskauppaa koskeva rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momentti ovat sillä tavalla yleisesti muotoiltuja, että ihmiskaupparikoksia tai ainakin joitakin niihin sisältyviä rikoksen osia voidaan tehdä ehdotuksen mukaista teknologiaa hyväksikäyttäen. Uuden artiklan lisääminen direktiiviin kiinnittäisi huomiota tähän seikkaan mutta ei edellyttäisi kansallisia lainsäädäntömuutoksia.

4.1.2 Oikeushenkilöiden seuraamukset

Direktiivin 6 artiklaa koskevan muutosehdotuksen mukaan oikeushenkilöille tulisi voida määrätä niiden toiminnassa tapahtuneesta ihmiskaupparikoksesta rikoksen vakavuudesta osittain

riippuen seuraamuksena oikeuden menettäminen julkisista varoista myönnettäviin etuuksiin, tukiin tai avustuksiin, rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen väliaikaisesti tai pysyvästi, väliaikainen tai pysyvä kielto harjoittaa liiketoimintaa, tuomioistuimen valvontaan asettaminen ja tuomioistuimen päätös, jolla oikeushenkilö määrätään purettavaksi. Nykyisen artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää sellaisia seuraamuksia. Ehdotuksen mukaan seuraamusten käyttöä rajoittaisi tarvittavuuden vaatimus ("if appropriate"), joka komission selityksen mukaan näyttäisi liittyvän seuraamusten määräämistilanteessa käytettävään harkintaan eikä velvollisuuteen säätää seuraamukset oikeushenkilöiden seuraamuksiksi.

Ehdotus velvoittaa lisäksi 6 artiklassa säätämään nykyisen artiklan tavoin oikeushenkilöiden seuraamukseksi rikosoikeudelliset tai muut sakot, mikä velvoite on Suomessa toteutettu säätämällä rikoslain 25 luvun 10 §:n 1 momentissa siitä, että ihmiskauppaan ja törkeään ihmiskauppaan sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään. Säännökset yhteisösalakon määräämisestä oikeushenkilölle ovat rikoslain 9 luvussa.

Liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 3 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan rikosoikeudellisena seuraamuksena voidaan liiketoimintakielloon määrätä 2 §:ssä tarkoitettu henkilö, jos hän on liiketoiminnassa syylistynyt rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn rikokseen (ihmiskauppa tai törkeä ihmiskauppa) tai sen yritykseen taikka osallisuuteen siihen. Lain 2 §:n mukaan liiketoimintakiellon henkilöpiiri kattaa 1) yksityisen elinkeinonharjoittajan, jolla on kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvollisuus, 2) avoimen yhtiön yhtiömiehen, kommandiittiyhtiön vastuunalaisen yhtiömiehen ja eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän henkilöjäsenen sekä 3) sen, joka on yhteisön hallituksen jäsenenä tai toimitusjohtajana taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa, samoin kuin sen, joka tosiasiallisesti johtaa yhteisön tai säätiön taikka ulkomaisen sivuliikkeen toimintaa taikka hoitaa sen hallintoa. Liiketoimintakiellon sisällöstä eli kielletyn toiminnan ilmenemistavoista säädetään liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §:ssä. Liiketoimintakielloon määrätty ei esimerkiksi sen pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan saa itse tai toista välikätenä käyttäen harjoittaa sellaista liiketoimintaa, josta kirjanpitolaissa on säädetty kirjanpitovelvollisuus. Saman lain 5 §:n mukaan liiketoimintakielloon voidaan määrätä vähintään kolmeksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi.

Liiketoimintakiello ei ole oikeushenkilölle määrättävä seuraamus, kiellon kohteena on liiketoiminnassa ihmiskaupparikokseen tai sen yritykseen taikka osallisuuteen siihen rikokseen syylistynyt tiettyssä asemassa oleva luonnollinen henkilö. Sinällään henkilön määrääminen liiketoimintakielloon voi välillisesti vaikuttaa myös sen oikeushenkilön toimintaan, jonka toiminnassa henkilö on rikoksensa tehnyt. Liiketoimintakiello myös kattaa vain yhden artiklassa sakkojen lisäksi mainitun seuraamuksen eli väliaikaisen kiellon harjoittaa liiketoimintaa. Kun nyt pakolliseksi ehdotettuja muitakaan oikeushenkilöiden seuraamuksia ei ole Suomen seuraamusjärjestelmässä, artikla muutettuna johtaisi merkittäviin lainsäädäntömuutoksiin. Niiden laajuus ja toteuttamistapa eivät ole vielä tässä vaiheessa tarkemmin arvioitavissa.

4.1.3 Rikoshyödyn ja rikosentekovälineiden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen

Ihmiskaupan vastaisen direktiivin 7 artiklan korvaamisesta uudella artiklalla ei voida katsoa aiheutuvan itsenäisiä vaikutuksia rikoshyötyä ja rikosentekovälineitä koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Parhaillaan neuvotellaan varojen takaisinmaksua ja menetetyksi tuomitsemista koskevasta direktiiviehdotuksesta (COM(2022) 245 final), muutetussa artiklassa viitattaisiin neuvottelujen tuloksena syntyvään uuteen direktiiviin. Sen johdosta kansalliseen lainsäädäntöön aikanaan tehtävät muutokset sitten heijastuisivat myös ihmiskaupparikosten tuottaman rikoshyödyn ja niihin rikoksiin liittyvien tekovälineiden jäljittämiseen, jäädyttämiseen, hallinnointiin ja menetetyksi tuomitsemiseen. Tuon toisen direktiiviehdotuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön selostetaan sitä koskevan valtioneuvoston kirjelmän muistiossa (U 73/2022 vp).

4.1.4 Ihmiskaupan uhreihin liittyvän kansallisen ohjausmekanismin perustaminen ja kansallisen keskuspuiston nimeäminen

Ehdotuksen mukaan muutettaisiin ihmiskaupan uhrien tunnistamista, auttamista ja tukemista koskevaa direktiivin 11 artiklan 4 kohtaa niin, että tulisi perustaa kansallinen ohjausmekanismi ja nimetä uhrien ohjaamista hoitava kansallinen keskuspuiste. Komission ehdotuksen mukaan kysymys on erityisesti rajat ylittävien tapausten käsittelyn parantamisesta ja rajat ylittävän yhteistyön edistämisestä.

Ihmiskaupan uhreille olevasta erityisestä auttamisjärjestelmästä säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä ”vastaanottolaki”) 4 luvussa. Sen säännösten valmistelussa on otettu huomioon myös direktiivin velvoitteet. Kyseisessä luvussa olevissa vastaanottolain pykälissä säädetään muun ohessa esityksestä auttamisjärjestelmään ottamiseksi (34 §), auttamisjärjestelmään ottamisesta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta (35 §) ja auttamistoimista (38 a §). Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa vastaanottolain 38 b §:n 1 momentin mukaan Joutsenon vastaanotto-keskus. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hyvinvointialue, Helsingin kaupunki tai HUS-yhtymä, jonka alueella hänen kotikuntalaissa tarkoitettu kotikuntansa sijaitsee. Lisäksi kolmannen sektorin toimijoilla, kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen, auttamiseen ja neuvontaan erikoistuneilla kansalaisjärjestöillä, on merkittävä rooli erityisesti ihmiskaupan uhrien tavoittamisessa ja tunnistamisessa, neuvonnassa sekä uhrien viranomaisavun piiriin ohjaamisessa.

Vastaanottolain säännöksiä on muutettu vuoden 2023 alussa voimaan tulleella lailla 1294/2022. Tehdyillä lainsäädäntömuutoksilla on parannettu ihmiskaupan uhrin asemaa ihmiskaupparikosprosessin etenemisestä riippumatta. Muutokset koskevat myös esimerkiksi ihmiskaupan uhrin tunnistamista. Muutosten tavoitteena on, että ihmiskaupan uhrien auttamistoiminta muodostaa itsenäisen ja erillisen kokonaisuuden suhteessa rikosoikeusjärjestelmän puitteissa tehtyihin ratkaisuihin. Aikaisempaa ennustettavammalla ja erityisesti uhrin avuntarvetta painottavalla auttamistoiminnalla on tarkoitus edistää ihmiskaupan ilmituloa ja uhrien avun piiriin ohjautumista.

Lisäksi oikeusministeriölle on myönnetty rahoitusta hankkeeseen, jossa valmistellaan uhrien tunnistamisen edistämiseksi ja avun saannin turvaamiseksi vastaanottolain sääntelyä ja auttamisjärjestelmän toimintaa laajempi kansallinen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismi (national referral mechanism) ja jossa otetaan huomioon myös se, että kaikki ihmiskaupan uhrin eivät ohjautu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Hankkeen toimikausi on 1.2.2023–31.1.2025.

Suomessa jo on direktiivin 11 artiklan nykyisen 4 kohdan edellyttämät ihmiskaupan uhrien tunnistamista, auttamista ja tukemista koskevat vastaanottolakiin perustuvat tarkoituksenmukaiset mekanismit. Auttamisjärjestelmän toimintaa myös tehostetaan ja uhrin asemaa parannetaan äskettäin voimaan tulleilla lainsäädäntömuutoksilla. Direktiiviehdotuksessa perustettavaksi ehdotetun kansallisen ohjausmekanismin suhdetta kohdan nykyiseen sääntelyyn voidaan pitää josakin määrin epäselvänä, mutta ohjausmekanismin perustamista koskevasta muutoksesta ei voi tässä vaiheessa katsoa selvästi aiheutuvan kansallisen lainsäädännön muutostarpeita.

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntö ei nimenomaisesti tunne uhrien ohjaamista hoitavaa kansallista keskuspuistetta, mutta voidaan arvioida, että vastaanottolakiin perustuva ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä vastaa merkittävilta osin artikkelissa tarkoitettua keskuspuistetta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on valtakunnallinen toimija, jolla on ihmiskaupan uhrien auttamisen lisäksi laajemmin merkittävä asiantuntijarooli ihmiskaupan vastaisessa

työssä. Auttamisjärjestelmä voi antaa eri toimijoille tukea muun ohessa ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja avun piiriin ohjaamisessa sekä muissa asioissa, jotka ovat olennaisia toimivan kansallisen uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismin toteutumisen kannalta. Auttamisjärjestelmän asiantuntijarooli korostuu entisestään tilanteissa, joissa henkilö ei ohjautu auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Auttamisjärjestelmän asiantuntijatuella voidaan tällöin osaltaan tukea ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja oikeuksien toteutumista.

4.1.5 Ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoiminen

Direktiiviin lisättävän uuden 18a artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet säätääkseen rangaistavaksi sellaisten palvelujen käyttö, joissa on kyse 2 artiklassa tarkoitetusta hyväksikäytöstä, kun rikoksenteijä tietää, että palveluntarjoaja on 2 artiklassa tarkoitetun rikoksen uhri. Poistettavan direktiivin 18 artiklan 4 kohdan mukaan tällaisen kriminalisoinnin toteuttaminen on jäsenvaltioiden harkinnassa.

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.

Direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun hyväksikäyttöön prostituutitarkoituksessa liittyvä palvelujen käyttö on säädetty ehdotusta laajemmin rangaistavaksi rikoslain 20 luvun 8 §:ssä. Ehdotuksen mukaan rangaistavaksi tulisi säätää tietoinen eli tahallinen sellaisten palvelujen käyttö, kansallisen sääntelyn mukaisesti rangaistavia ovat myös pykälän 3 momentin mukaiset tuottamukselliset teot. Ehdotuksen mukaan Suomessa tulisi kuitenkin säätää rangaistavaksi myös muuhun kohdassa tarkoitettuun hyväksikäyttöön kuin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskaupan uhrien tarjoamien palveluiden käyttö vähintäänkin tahallisenä tehtynä. Keskeisesti rangaistavuuden alan laajentaminen tulisi koskemaan työperäistä ihmiskauppaa, jota katsotaan keskeisesti esiintyvän ravintola-, siivous- ja rakennusaloilla sekä maataloudessa.

4.1.6 Tietojen kerääminen ja tilastot

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ja ihmiskaupparikoksia koskevasta tilastoinnista ei Suomessa säädetä lailla. Sitä ei myöskään ehdotuksen 19a artikla edellytä. Näin ollen artiklan tietojen keräämistä ja tilastoja koskevat velvoitteet eivät edellytä lainsäädännön muuttamista.

4.2 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaisten työmäärää lisäävää vaikutusta olisi sillä, että ihmiskaupparikosten käsittelyn yhteydessä tulisi määrätä oikeushenkilöille seuraamuksia, joiden sisältyminen oikeushenkilöiden seuraamusjärjestelmään on tällä hetkellä direktiivin 6 artiklan perusteella jäsenvaltion harkin-

nassa. Uusien seuraamusten määrittämisedellytysten selvittämisen, seuraamusharkinnan ja seuraamusten määrittämisen lisäksi lisätyötä saattaisi aiheutua seuraamusten toteuttamisesta tai täytäntöönpanosta (esimerkiksi rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkemisen edellyttämät toimenpiteet sekä seuraamusten noudattamisen valvonta). Uusien seuraamusten käyttöönottoamisella saattaisi olla myös tietojärjestelmämuutoksia edellyttäviä, mahdollisesti merkittäviäkin kustannuksia aiheuttavia vaikutuksia. Tarkemmat vaikutukset viranomaisten toimintaan ja sellaisista vaikutuksista seuraavat taloudelliset vaikutukset eivät ole vielä arvioitavissa. Ehdotuksen edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan lähtökohtaisesti valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen. Mahdollisista lisämääräraharapeista päätehtään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

Direktiiviehdotuksen 11 artiklan 4 kohdan muuttamisen koskemaan kansallisten ohjausmekanismien perustamista ja uhrien ohjaamista koskevan kansallisen keskuspuheen nimeämistä ei tässä vaiheessa arvioida vaikuttavan viranomaisten toimintaan niiden tehtäviä lisäämällä tai tehtäviä muuttamalla. Ehdotuksista ei myöskään näytä seuraavan tarvetta perustaa uusia viranomaisia tai muuten muuttaa ihmiskaupan auttamisjärjestelmän rakenteita. Nämä arviot ovat kuitenkin vielä alustavia, koska kohdan muuttamista koskevat ehdotukset kaipaavat selvennyksiä myös suhteessa kohdassa nykyisin olevaan sääntelyyn.

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 lisäkustannuksineen valtiolle. Työmäärää lisäävää vaikutusta voisi olla myös ihmiskaupparikoksen määrittämää koskevilla ehdotuksilla (2 artiklan 3 kohdan muuttaminen ja uusi 2a artikla). Palvelujen käytön kriminalisoinnista aiheutuvien seuraamusten täytäntöönpanon vaikutukset eivät välttämättä olisi huomattavia, jos rikoksen rangaistusasteikosta johtuen määrättävät rangaistukset olisivat lähinnä sakkorangaistuksia. Viranomaisten työmäärää lisääviä vaikutuksia on vaikeata tarkasti arvioida tässä vaiheessa. Voidaan kuitenkin olettaa, että mahdollisen uuden sääntelyn soveltamiseen voi liittyä esimerkiksi palvelujen käyttäjän tietoisuuteen liittyviä haasteita, minkä vuoksi rikosprosessiin ei välttämättä päätyisi suuria määriä uusia asioita. Tähän viittaa myös seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rikoslain 20 luvun 8 §:n tähänastinen soveltamiskäytäntö.

Ehdotetun 19a artiklan mukaiset uhreja, epäiltyjä, syytettyjä, syyteratkaisuja, tuomittuja ja tuomioistuinratkaisuja koskevat tiedot ovat komission mukaan sellaisia, joita jäsenvaltiot jo nykyisin keräävät ja toimittavat direktiivin 19 ja 20 artiklan perusteella. Ehdotetussa artikkelissa tarkoitettuja tietoja keräävät ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, poliisi, Syyttäjälaitos, tuomioistuimet ja Tilastokeskus. Osittain ehdotetun artiklan mukaisten tietojen kerääminen edellyttää manuaalista tietojen poimintaa ja yhdistelemistä. Tietoja luovutettaessa on otettava myös huomioon henkilötietojen suoja, jos tietojen yhdistelemisen kautta tiedot ovat yhdistettävissä tiettyyn henkilöön. Ehdotetun artiklan perusteella kerättävien tietojen suhteen ei ole tässä vaiheessa nähtävissä viranomaisten työmäärää lisääviä vaikutuksia tai tarvetta kustannuksia aiheuttaviin tietojärjestelmämuutoksiin. Huomioon on kuitenkin otettava se, että osittain kysymys on sellaisista tiedoista, jotka edellistä vuotta koskien koostetaan syksyisin. Näin ollen sellaiset tiedot eivät ole toimitettavissa ehdotetun artiklan mukaisesti vuosittain viimeistään heinäkuun alkuun mennessä.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission ehdotuksessa tuodaan esiin se, että SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään perusoikeuskirjassa. Sen 5 artikla nimenomaisesti kieltää orjuuden, pakkotyön ja ihmiskaupan. Ehdotettavat säännökset laajentaisivat

ihmiskaupan uhrien suojelua. Sillä on ehdotuksen mukaan vaikutusta useisiin perusoikeuksiin, kuten ihmisarvon suojaamiseen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltoon sekä oikeuteen vapauteen ja turvallisuuteen.

Ihmiskaupparikokset ovat vakavia, tapauksesta riippuen eri tavoin useita uhrien perus- ja ihmis-oikeuksia loukkaavia ja vaarantavia rikoksia. Sellaisia oikeuksia ovat tässä yhteydessä erityisesti perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatut oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Pakollisiksi ehdotetuilla oikeushenkilöiden seuraamuksilla on kytkeä myös perusoikeuksiin. Perusoikeudet suojaavat välillisesti myös oikeushenkilöitä, koska oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa vaikuttaa oikeushenkilön taustalla olevien henkilöiden oikeuksiin. Oikeushenkilöiden seuraamuksia koskevilla ehdotuksilla on liittynyt ensinnäkin omaisuuden suojaan (rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen väliaikaisesti tai pysyvästi), joka turvataan perustuslain 15 §:ssä, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklassa. Tämän ihmisoikeuden rajoittaminen edellyttää vakiintuneen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, että rajoituksesta säädetään lailla ja että päämäärän tavoittelemiseen käytettyjä keinoja voidaan pitää oikeasuhtaisina. Omaisuudensuojaa koskevat näkökohdat liittyvät myös direktiivin 7 artiklan muuttamiseen, joka koskee tietyn omaisuuden menetetyksi tuomitsemista. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan perustuslain 15 §:llä ei suojata omaisuutta, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (PeVL 8/2016 vp, s. 3).

Pakollisiksi ehdotetut oikeushenkilöiden seuraamukset voivat välillisesti liittyä myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen. Tämä koskee erityisesti väliaikaista tai pysyvää kieltoa harjoittaa liiketoimintaa. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Liiketoimintakieltoon voidaan kuitenkin jo nykyisin määrätä määräajaksi henkilö, joka on liiketoiminnassa syyllistynyt ihmiskauppaan tai törkeään ihmiskauppaan tai sen yritykseen taikka osallisuuteen siihen. Sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyy kuitenkin kysymys ehdotuksen mukaisesta pysyvästä liiketoiminnan harjoittamisen kiellosta, jota kansallinen lainsäädäntö ei tunne.

Rikosperusteiset hallinnolliset seuraamukset eivät ole suoraan verrannollisia rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan myös hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee kuitenkin täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (esim. PeVL 37/2021 vp). Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on perusoikeuksiin ulottuvien välillisten vaikutusten vuoksi muutoinkin otettava huomioon myös oikeushenkilöille määrättäviä hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä. Tällaisia ovat muun muassa vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja asianmukaisesta sanktion kohteen oikeusturvasta.

Rikosoikeudellisten säädösten valmistelussa keskeinen merkitys on rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella, josta säädetään perustuslain 8 §:ssä. Laillisuusperiaatteesta määrätään lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklassa. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, joka ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisesti siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on

ennakoitavissa, millainen teko tai laiminlyönti on rangaistavaa. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate liittyy ehdotukseen tehdä jäsenvaltioille pakolliseksi ihmiskaupan hyväksikäyttötarkoituksiin liittyvien ihmiskaupan uhrien tarjoamien palvelujen käytön kriminalisoiminen sekä myös muihin rikosvastuun laajennuksiin, jos ne edellyttävät lainsäädäntöä.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Jälkimmäisen kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määräämistä, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Direktiivissä säänneltävä rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei kuulu 18 §:n muiden kohtien perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista, auttamista ja tukemista koskevaan ehdotettuun 11 artiklan 4 kohtaan liittyy se, että vastaanottolaki on maakunnan ja valtakunnan välistä toimivallan jakoa koskevien säännösten perusteella suoraan sovellettava Ahvenanmaan maakunnassa (HE 220/2022 vp, s. 51).

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Neuvosto ja parlamentti eivät ole vielä käsitelleet ehdotusta.

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä (COPEN) 18.–19.1.2023. Jäsenvaltiot ovat esittäneet vasta yleisiä kantoja, joista ei voi vielä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE).

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) ja työoikeusjaoston (EU 28) kirjallisissa menettelyissä 17.–19.1.2023. Samaan aikaan on sosiaali- ja terveysministeriölle erikseen varattu tilaisuus lausua luonnoksesta.

9 Valtioneuvoston kanta

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 laittomaan lapseksiottamiseen liittyvä ehdotettu muutos ei laajenna direktiivin soveltamisalaa, kun otetaan huomioon direktiivin johdantokappaleissa jo todettu. Sellainen muutos kuitenkin selkeyttää ihmiskaupparikoksen ulottuvuutta EU-tasolla. Samaa tarkoitusta palvelee ehdotettu artikla, jonka mukaan ihmiskaupparikoksia ja niiden osatekoja voidaan tehdä tieto- ja viestintätekniologioita käyttäen.

Valtioneuvosto korostaa sitä, että EU-tason rikoslainsäädännön valmistelussa on kunnioitettava kansallisten oikeusjärjestelmien perinteitä ja erityisesti seuraamusjärjestelmän sisäistä johdonmukaisuutta. Ehdotuksen mukaan oikeushenkilölle tulisi voida määrätä seuraamuksia, jotka eivät pääosin ole suoraan sovitettavissa suomalaiseen seuraamusjärjestelmään.

Valtioneuvosto pitää olennaisena, että oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten järjestelmä muodostaa selkeän kokonaisuuden, jossa hallinnollisten seuraamusten ja toimenpiteiden ja rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyttä vältetään ja kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumisesta huolehditaan. Lainsäädännön selkeyden ja johdonmukaisuuden ylläpitämiseksi oikeushenkilölle määrättäviä tiettyjä seuraamuksia ei tulisi tehdä vain ihmiskaupparikoksia varten, kun muutakin vakavaa rikollisuutta voidaan harjoittaa oikeushenkilön toiminnassa. Oikeushenkilöiden mahdollisiin uusiin seuraamuksiin liittyy myös välillisiä perusoikeuksiin liittyviä näkökohtia, joita on tarpeen aikanaan tarkastella direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

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 velvoitetaan harkitsemaan sellaisten muiden seuraamusten säätämistä oikeushenkilöiden seuraamuksiksi täytäntöönpanovaiheessa. Tämä jättäisi kansallisten oikeusjärjestelmien ominaispiirteiden huomioon ottamisen mahdollistavaa harkintavaltaa.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna direktiivin takavarikoimista ja menetetyksi tuomitsemista koskevan artiklan korvaamista uudella rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevalla artiklalla, jolla sääntely päivitetään viittauksen kautta seuraamaan muussa EU-sääntelyssä tapahtuvia muutoksia. Viittauksessa todettavaksi ehdotetusta ja neuvoteltavana olevasta varojen takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevasta direktiivistä on tarkoitus tulla useita rikoksia, mukaan lukien ihmiskaupparikoksia koskeva, jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista kattavasti sääntelevä EU-instrumentti. Valtioneuvoston kanta kyseiseen direktiiviehdotukseen selostetaan sitä koskevan valtioneuvoston kirjelmän muistiossa (U 73/2022 vp). Ehdotetussa artiklassa on selventämisen varaa koskien sitä, mitä tarkoitetaan ihmiskaupparikoksen tekemisen edistämisellä.

Valtioneuvosto toteaa olevan jossakin määrin epäselvää, millä tavoin ehdotetut kansallisen tunnistamis- ja ohjausmekanismien perustamista ja kansallisen keskuspuheen nimeämistä koskevat muutokset tehostaisivat ihmiskaupan uhrien varhaista tunnistamista, auttamista ja tukemista. Muutettavaksi ehdotettava 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 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 kriminalisoimista.

Valtioneuvosto pitää kerättävien ja komissiolle toimitettavien tilastotietojen osalta tärkeänä sen varmistamista, että ehdotuksen mukaisten tietoluokkien puitteissa tietojen tarkkuustaso säilyy viranomaisilta vaadittavan työmäärän ja tilastointijärjestelmien kannalta kohtuullisena. Lisäksi saattaa olla aihetta joustavoittaa tai muuttaa tilastotietojen toimittamisen ajankohtaa ehdotusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi toimitettava vuosittain viimeistään 1.7. komissiolle edellisvuotta koskevat tiedot. Perusteltuna ei voida pitää esimerkiksi sitä, että jäsenvaltioiden tulisi määräaikaan noudattaakseen muuttaa tilastointijärjestelmiään. Riittävää saattaisi olla esimerkiksi se, että tiedot edellisvuodelta toimitetaan komissiolle seuraavan vuoden loppuun mennessä.

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.