

Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

22.2.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Euroopan komissio on 19.12.2022 tehnyt ehdotuksen direktiiviksi, jolla muutettaisiin ihmiskaupan vastaista direktiiviä 2011/36/EU. Vuonna 2011 annettu direktiivi sisältää nykymuodossaan rikosoikeudellisen sääntelyn lisäksi laajasti muutakin sääntelyä, erityisesti ihmiskaupan uhrien auttamista, tukemista ja suojelua koskevia säännöksiä.

Ehdotuksen säännökset perustuvat laajoihin selvityksiin siitä, miten jäsenvaltiot ovat saattaneet ihmiskaupan vastaisen direktiivin osaksi lainsäädäntöä ja muuten panneet sen täytäntöön. Ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus puuttua direktiivin antamisen jälkeen merkityksellisiksi ilmenneisiin haasteisiin ja kehityssuuntauksiin.

Ehdotuksen mukaan ihmiskaupan hyväksikäytön muodot ovat kehittyneet. Oikeushenkilöiden seuraamuksia koskeva vapaaehtoinen järjestelmä ei riittävästi saavuta direktiivin tavoitteita. Ehdotuksessa viitataan käynnissä olevaan omaisuuden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevan EU-sääntelyn muuttamiseen. Uhrien varhaisessa tunnistamisessa sekä heidän ohjaamisessaan avun ja tuen pariin on ehdotuksen mukaan olennaisesti parannettavaa. Ihmiskauppaa lisäävää vaikutusta on

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

ihmiskaupan uhrien tarjoamien palvelujen kysynnällä. Monimuotoiseen ihmiskaupparikokseen puuttumisen kannalta korostetaan johdonmukaisten ja luotettavien tilastotietojen merkitystä. Yleisesti EU-tason sääntelyn yhtenäistämällä pyritään rajat ylittävän yhteistyön edistämiseen.

Komissio nostaa ehdotuksessaan esiin siihen vaikuttavina tekijöinä myös EU:n turvallisuusunionistrategian vuodelta 2020 ja ihmiskaupan torjuntaa koskevan EU-strategian vuosille 2021–2025. Ehdotuksen muutenkin katsotaan noudattavan unionin politiikkatavoitteita.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ihmiskaupparikoksen määritelmää ehdotetaan täsmennettäväksi pakkoavioliiton, laittoman lapseksiottamisen sekä tieto- ja viestintäteknologiaa käyttäen tehtyjen rikosten osalta (2 artiklan 3 kohdan muuttaminen ja uusi 2a artikla). Direktiivi johdantokappaleensa 11 mukaan jo kattaa ihmiskaupan hyväksikäytön muotoina (ihmiskaupparikoksen tekemisen tarkoituksina) pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen siltä osin kuin ne täyttävät ihmiskaupan tunnusmerkistön. Mitä tulee ihmiskaupparikokseen tai jonkin sen osan tekemiseen tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntäen, nykyinen direktiivin sääntely ei tee eroa sen suhteen, toteutetaanko ihmiskaupparikosten elementtejä verkossa vai sen ulkopuolella.

Direktiivin 6 artiklaa muutettaisiin niin, että eräät nykyisin jäsenvaltioiden harkinnassa olevat ja nykyisin pääosin Suomen oikeusjärjestelmälle vieraat oikeushenkilöiden seuraamukset tulisi säätää jäsenvaltioissa ihmiskaupparikosten seuraamuksiksi koskien tapauksia, joissa oikeushenkilöiden toiminnassa on syyllistytty ihmiskaupparikokseen (esimerkiksi oikeuden menettäminen julkisista varoista myönnettäviin etuuksiin, oikeushenkilön asettaminen tuomioistuimen valvontaan tai purkaminen tuomioistuimen päätöksellä sekä rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen väliaikaisesti tai pysyvästi).

Rikoshyödyn ja rikosentekovälineiden takavarikoimista ja menetetyksi tuomitsemista koskeva direktiivin 7 artikla ehdotetaan korvattavaksi uudella, jossa viitattaisiin parhaillaan neuvoteltavana olevaan varojen takaisin Hankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevaan direktiiviin.

Ihmiskaupparikoksen uhrien varhaista tunnistamista, auttamista ja tukemista on tarkoitus tehostaa kansallisen ohjausmekanismin perustamista ja kansallisen keskuspuheen nimeämistä koskevalla ehdotuksella (direktiivin 11 artiklan 4 kohdan muuttaminen).

Jäsenvaltioiden olisi uuden 18a artiklan mukaan säädettävä rangaistavaksi kaikkeen ihmiskaupan mukaiseen hyväksikäyttöön liittyvä uhrien palvelujen tietoinen (tahallinen) käyttäminen, jonka kriminalisoiminen on direktiivin poistettavaksi ehdotetun 18 artiklan 4 kohdan mukaan nykyisin jäsenvaltioiden harkinnassa.

Lisäksi ihmiskaupan vastaiseen direktiiviin lisättäisiin tilastotietojen keräämistä ja niiden komissiolle vuosittain viimeistään 1.7. tapahtuvaa toimittamista koskeva 19a artikla. Direktiivissä jo on tietojen keräämistä ja toimittamista koskevat 19 ja 20 artikla. Uudessa artiklassa nykyistä sääntelyä tarkemmin määriteltävät tiedot ovat sellaisia, joita jäsenvaltiot jo nyt toimittavat ehdotetun artiklan mukaisesti.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta.

3 Ehdotuksen vaikutukset

3.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Kansallisesta lainvalmisteluaineistosta (HE 103/2014 vp) on pääteltävissä, että ainakin tietyissä tilanteissa 2 artiklan 3 kohdan muuttamiseen liittyvät pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen voivat kuulua ihmiskauppaa koskevan rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 §:n 1 momentin soveltamisalan piiriin, kun teko muiltakin osin täyttää ihmiskaupan tunnusmerkistön. Sääntelyn täsmentämisen aihetta saatetaan kuitenkin olla täytäntöönpanon yhteydessä, jos direktiiviä muutetaan ehdotetulla tavalla. Huomiota on kuitenkin otettava myös se, miten avioliittoon pakottamisen kriminalisoimista koskeva oikeusministeriön hanke etenee ja mihin lopputulokseen siinä mahdollisesti ehditään päätyä.

Tieto- ja viestintäteknologiaa käyttäen tehtyä ihmiskaupparikosta koskevan uuden 2a artiklan lisäämisessä on kysymys sellaisesta sääntelyn täsmentämisestä, josta ei tässä vaiheessa oleteta aiheutuvan kansallisia lainsäädäntömuutoksia.

Oikeushenkilöiden seuraamuksia koskeva 6 artikla muutettuna johtaisi merkittäviin kansallisiin lainsäädäntömuutoksiin, joiden laajuus ja toteuttamistapa eivät ole vielä tässä vaiheessa tarkemmin arvioitavissa. Liiketoimintakiello kattaa vain yhden nyt pakollisesti seuraamusjärjestelmään ehdotettavan seuraamuksen eli väliaikaisen kiellon harjoittaa liiketoimintaa. Sekään ei ole oikeushenkilölle vaan tietyssä asemassa oikeushenkilössä olevalle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamus.

Rikoshyödyn ja rikosentekovälineiden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemisesta koskevasta viittauksesta muutettavaksi ehdotetussa 7 artiklassa ei ole nähtävissä lainsäädäntömuutoksia.

Mitä tulee direktiivin 11 artiklan 4 kohdan muuttamiseen, perustettavaksi ehdotetun kansallisen ohjausmekanismin suhdetta direktiivin nykyisen kohdan sääntelyyn voidaan pitää jossakin määrin epäselvänä. Uhrien ohjausmekanismeja koskevasta muutoksesta ei voida kuitenkaan tässä vaiheessa katsoa selvästi aiheutuvan kansallisen lainsäädännön muutostarpeita, kun otetaan huomioon kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) mukainen sääntely.

Direktiiviin lisättäväksi ehdotetun uuden 18a artiklan mukaan Suomessa tulisi säätää rangaistavaksi muukin ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoihin liittyvä uhrin palvelujen käyttö kuin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä käyttö. Viimeksi mainittu on rangaistava seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rikoslain 20 luvun 8 §:n mukaisesti. Kansallisella tasolla uusi artikla johtaisi erityisesti työperäisen ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoimiseen. Muiden ihmiskaupan uhrien kohdalla palvelujen käytöstä ei voida puhua samassa määrin.

Tilastotietojen keräämistä ja komissiolle toimittamista koskeva uusi 19a artikla ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, koska sen tarkoittamasta toiminnasta ei Suomessa säädetä lailla.

3.2 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaisten työmäärää lisäävää ja mahdollisesti myös tietojärjestelmämuutoksia edellyttäviä vaikutuksia olisi sillä, että ihmiskaupparikosten käsittelyn yhteydessä tulisi voida määrätä oikeushenkilöille seuraamuksia, joiden käyttöön ottaminen on nykyisin jäsenvaltioiden harkinnassa. Tarkemmat vaikutukset viranomaisten toimintaan ja taloudelliset vaikutukset eivät ole vielä arvioitavissa. Ehdotuksen edellyttämä valtion rahoitus joka tapauksessa toteutetaan lähtökohtaisesti valtiontalouden kehysten puitteissa. Mahdollisista lisämäärätarpeista päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

Kansallisen ohjausmekanismin perustamista ja uhrien ohjaamista koskevan kansallisen keskuspisteen nimeämistä koskevan ehdotuksen ei tässä vaiheessa arvioida vaikuttavan viranomaisten toimintaan niiden tehtäviä lisäämällä tai tehtäviä muuttamalla. Ehdotuksista ei näytä seuraavan tarvetta perustaa uusia viranomaisia tai muuten muuttaa ihmiskaupan auttamisjärjestelmän rakenteita.

Ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoiminen koskemaan kaikkea ihmiskaupparikoksissa tapahtuvaa hyväksikäyttöä lisäisi rikosprosessissa käsiteltävien asioiden lukumäärää ja näin ollen rikosprosessissa toimivien viranomaisten (poliisi, syyttäjät ja tuomioistuimet) työmäärää. Työmäärää lisäävää vaikutusta voisi olla myös ihmiskaupparikoksen määritelmää koskevilla muutoksilla. Viranomaisten työmäärää ja seuraamusten täytäntöönpanoa koskevia vaikutuksia on vaikeata tarkasti arvioida tässä vaiheessa.

Ehdotetun 19a artiklan mukaiset uhreja, epäiltyjä, syytettyjä, syyteratkaisuja, tuomittuja ja tuomioistuinratkaisuja koskevat tiedot ovat sellaisia, joita myös Suomi jo toimittaa Eurostatin ja jäsenvaltioiden välillä sovitun mukaisesti direktiivin 19 ja 20 artiklan perusteella. Ehdotetun artiklan perusteella kerättävien tietojen suhteen ei ole tässä vaiheessa nähtävissä viranomaisten työmäärää lisääviä vaikutuksia tai tarvetta kustannuksia aiheuttaviin tietojärjestelmämuutoksiin. Tämä käsitys perustuu siihen, että toimitettavat tiedot ja niiden keräämistapa säilyisivät suurin piirtein nykyisinä. Huomioon on kuitenkin otettava se, että osittain kysymys on sellaisista Tilastokeskuksen tiedoista, jotka edellistä vuotta koskien koostetaan syksyisin eikä ehdotuksen mukaiseen heinäkuun alkuun mennessä.

4 Muiden jäsenvaltioiden kannat ja asian käsittely EU:ssa

Direktiiviehdotusta on käsitelty kahdessa rikosasiayhteistyön työryhmän (COPEN) kokouksessa, jotka pidettiin 18.–19.1.2023 ja 17.2.2023. Noissa kokouksissa jäsenvaltiot ovat pääosin esittäneet vasta alustavia kantoja, jotka ovat myös hajonneet esimerkiksi oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevan ehdotuksen osalta. Uhrien palvelujen käytön kriminalisoimista koskeva ehdotus on herättänyt runsaasti kysymyksiä. Seuraavan kerran ehdotusta käsitellään työryhmässä 17.3.2023. Tavoitteena on neuvoston yleisnäkemykseen pääseminen kesäkuussa 2023.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely

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

6 Valtioneuvoston kanta

Ihmiskaupparikosten vakavuuden vuoksi niiden torjunnan sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen, auttamisen ja tukemisen tehokkuus on tärkeää.

Ehdotuksessa on kohtia, joiden ei valtioneuvoston kannan perusteella arvioida olevan tässä vaiheessa ongelmallisia. Tämä koskee täsmentämisluonteisia muutoksia, jotka liittyvät ihmiskaupparikoksen määritelmään ja viittaukseen neuvoteltavana olevaan varojen takaisin Hankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevaan direktiiviin.

Ehdotuksessa on kuitenkin kohtia, joiden osalta on pyrittävä riittävän kansallisen liikkumavaran saamiseen. Tämä koskee ensinnäkin oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia. EU-tason rikoslainsäädännön valmistelussa on kunnioitettava kansallisten oikeusjärjestelmien perinteitä ja erityisesti seuraamusjärjestelmän sisäistä johdonmukaisuutta. Olennaista on se, että oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten järjestelmä muodostaa selkeän kokonaisuuden, jossa vältetään seuraamusten päällekkäisyyttä ja kaksinkertaista rankaisemista. Sinällään nykyistä direktiivin sääntelyä on mahdollista tarvittaessa tiukentaa esimerkiksi niin, että veloitetaan täytäntöönpanovaiheessa harkitsemaan uusien seuraamusten käyttöön ottamista.

Jossakin määrin epäselvää on se, millä tavoin ehdotetut kansallisen uhrien tunnistamisen ja ohjaamisen mekanismin perustaminen ja kansallisen keskuspuheen nimeäminen tehostaisivat ihmiskaupan uhrien asemaa, kun otetaan huomioon direktiivissä jo oleva sääntely. Valtioneuvoston kannan mukaan tämä 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.

Myös direktiiviehdotuksen mukaiseen jäsenvaltioiden velvollisuuteen säätää ihmiskaupan uhrien kaikkien ihmiskaupan hyväksikäyttöön liittyvien palvelujen käyttö rangaistavaksi liittyy erityisesti työperäisen ihmiskaupan uhrien osalta useita rikosoikeuden käytön perusteltavuutta koskevia kysymyksiä, jotka liittyvät rikosoikeuden käytön viimesijaisuuteen ja kriminalisointien toimivuuteen (rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytettävään tehokkuuteen). Tämä liittyy siihen, että työperäisessä ihmiskau-passa palvelujen käyttäjä ei ole välttämättä tekemisissä uhrin kanssa toisin kuin Suomessa jo rangaistavaksi säädettyssä seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytössä. Näin ollen palvelun käyttäjä ei voi tehdä johtopäätöksiä esimerkiksi uhrin työskentelyolosuhteista.

Valtioneuvoston kannan mukaan lähtökohtaisesti perusteltu on direktiivissä nykyisin oleva sääntely, jonka mukaan jäsenvaltioiden on harkittava kaikkien ihmiskaupan hyväksikäyttöön liittyvien uhrien palvelujen käytön kriminalisoimista. Sinällään valtioneuvoston kanta ja Suomen lainsäädännöllinen tilanne mahdollistavat sen näkemyksen ajamisen neuvotteluissa, että jäsenvaltiot veloitetaan kriminalisoimaan seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä uhrien palvelujen käyttö ja että muiden hyväksikäyttömuotojen osalta jäsenvaltiot veloitetaan harkitsemaan palvelujen käytön kriminalisoimista.

Tilastotietojen keräämistä ja toimittamista koskevan ehdotetun artiklan osalta on tärkeää sen varmistaminen, että ehdotuksen mukaisten tietoluokkien puitteissa tietojen tarkkuustaso säilyy vaadittavan

työmäärän ja tilastointijärjestelmien kannalta kohtuullisena. Lisäksi on aihetta kiinnittää huomiota tilastotietojen toimittamisen ajankohtaan.

Neuvottelujen edetessä on myös kiinnitettävä huomiota siihen, osoittautuuko ehdotettu yhden vuoden määräaika lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten voimaan saattamista varten liian lyhyeksi.