

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta

Eduskuntatunnus
U 108/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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

Puheenjohtajavaltio Ruotsi on edennyt nopeasti direktiiviehdotuksen käsittelyssä. Ehdotusta on käsitelty neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmän (COPEN) kokouksissa 18.–19.1., 17.2., 17.3. ja 24.4.2023. Direktiiviehdotuksesta kokonaisuudessaan on tarkoitus saavuttaa neuvoston yleisnäkemyks oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.6.2023. Kyseisen kokouksen lopputuloksesta riippuu, miten asian käsittely sen jälkeen jatkuu unionissa.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa käsiteltävä asiakirja ei ole vielä saatavilla. Tässä perusmuistiossa tarkastellaan neuvottelutilanteen valossa Suomen kannalta keskeisimpiä kysymyksiä, joiden osalta on katsottu tarpeelliseksi täydentää aiempia kantoja, sellaisina kuin niitä koskevat säännösehdotukset ovat viimeisessä puheenjohtajan asiakir-

jassa. Neuvottelujen tässä vaiheessa tällaisia kysymyksiä ovat etenkin ihmiskaupparikoksen määritelmään ehdotettu pakkoavioliitto ja laitonta lapseksiottamista koskeva muutos sekä ehdotettu velvoite kriminalisoida ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttö.

Suomen 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 laittomaan 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 velvoitetaan 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 ohjausmekanismin perustamista ja kansallisen keskuspuheen nimeämisestä koskevat muutokset tehostaisivat ihmiskaupan uhrien varhaista 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 nyky muodossaan 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/l). 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.

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 ilmenemismuotoja 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.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotus

Komission ehdotuksen 1 artiklassa ehdotetaan lukuisia direktiivin muutoksia:

Kriminalisointivelvoitetta koskevan 2 artiklan 3 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi ihmiskaupan hyväksikäytön muodoiksi pakkoavioliitto ja laiton lapseksiottaminen. Direktiivi jo nykyisin johdantokappaleensa mukaan kattaa ne siltä osin kuin teko muutenkin täyttää ihmiskaupan tunnusmerkistön.

Direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a artikla, jonka mukaan ihmiskaupparikoksina olisivat rangaistavia myös tieto- ja viestintätekniologiaa käyttäen tehdyt teot.

Direktiivin 6 artiklaa ja oikeushenkilön seuraamuksia koskien ehdotetaan, että jäsenvaltioiden tulisi voida määrätä eräitä nykyisiä valinnaisia seuraamuksia (esimerkiksi väliaikainen tai pysyvä kielto harjoittaa liiketoimintaa sekä rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen väliaikaisesti tai pysyvästi). Ehdotuksen perustelujen mukaan niiden tulisi olla kansallisessa oikeushenkilöiden seuraamusvalikossa.

Takavarikoimista ja menetetyksi tuomitsemista koskeva, rikoshyötyyn ja rikosentekovälineisiin liittyvä direktiivin 7 artikla ehdotetaan korvattavaksi uudella jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevalla artiklalla, jossa viitattaisiin neuvoteltavana olevaan varojen takaisin Hankintaa ja menetetyksi tuomitsemista koskevaan direktiiviin.

Ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskeva direktiivin 11 artiklan 4 kohta korvattaisiin muutetulla kohdalla, joka koskee kansallisten ohjausmekanismien perustamista ja kansallisen keskuspuheen nimeämistä. Ehdotuksen mukaan ne ovat olennaisen tärkeitä rajat ylittävän yhteistyön edistämiseksi.

Direktiivin 18 artiklan 4 kohta poistettaisiin ja direktiiviin lisättäisiin samaa aihepiiriä koskeva uusi 18 a artikla. Poistettavaksi ehdotetun kohdan mukaan jäsenvaltioiden on harjoitettava toimenpiteiden toteuttamista sellaisten palvelujen tietoisesta käytön kriminalisoinniseksi, joissa on kyse ihmiskaupan mukaisesta hyväksikäytöstä. Ehdotuksen mukaan olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet kysymyksessä olevien palvelujen tietoisesta käytön kriminalisoinniseksi.

Direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi uusi tiedon keräämistä ja tilastoja koskeva 19 a artikla. Tilastotietojen tulisi sisältää tiettyjä uhreja, epäiltyjä, syytettyjä, syyteratkaisuja, tuomittuja ja tuomioistuinratkaisuja koskevia tietoja. Tiedot tulisi toimittaa komissiolle vuosittain viimeistään 1.7. edellisvuotta koskien. Uudessa artiklassa toimitettavista tiedoista ja toimittamisajankohdasta säädettäisiin direktiivissä jo olevien 19 ja 20 artiklan sääntelyä tarkemmin.

Jäsenvaltioiden olisi saatettava ehdotetun direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään yhden vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta.

Viimeinen puheenjohtajan asiakirja

Vaihtoehtona esitetään pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen lisäämistä ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoja (tarkoituksia) koskevaan direktiivin 2 artiklan 3 kohtaan niin, että kohdassa niiden yhteydessä erikseen mainittaisiin niiden hyväksikäyttö. Tämä muutos komission ehdotukseen verrattuna tarkoittaisi sitä, että kaikki pakkoavioliitot ja

laittomat lapseksiottamiset eivät olisi direktiivin ihmiskaupparikoksen mukaista hyväksikäyttöä. Kansalliseen harkintaan jäisi ehdotetun johdantokappaleen muotoilun mukaan se, mitä pakkoavioliitolla ja laittomalla lapseksiottamisella tarkoitetaan.

Direktiiviin ei otettaisi komission ehdottamaa uutta 2 a artiklaa, jonka mukaan ihmis-kaupparikoksena tulisi rangaista myös tieto- ja viestintäteknologian keinoja käyttäen tehdyt teot.

Oikeushenkilöiden seuraamuksia koskevan 6 artiklan 2 kohdan mukaan muiden seuraamusten kuin rikosoikeudellisten tai muiden sakkojen käyttöön ottaminen jäisi komission ehdotuksesta poiketen nykyisen direktiivin tapaan edelleen jäsenvaltioiden harkintaan. Näiden valinnaisten seuraamusten luetteloa on kuitenkin kohdassa muutettu soveltuvin osin vastaamaan sitä, joka on hyväksytty joulukuussa 2022 oikeus- ja sisäasioiden neuvoston yleisnäkemyksessä, joka koskee ehdotusta (COM(2021) 851 final) direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin. Kohdassa todettaisiin, että oikeushenkilöiden seuraamuksiin voi kuulua (a) oikeuden menettäminen julkisista varoista myönnettäviin etuuksiin tai tukiin; (b) rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen; (c) kielto harjoittaa liiketoimintaa; (d) tuomioistuimen valvontaan asettaminen; (e) tuomioistuimen päätös, jolla oikeushenkilö määrätään purettavaksi.

Neuvoston työryhmässä on keskusteltu siitä, että edellä mainitun ympäristörikoksia koskevan direktiiviehdotuksen ja unionin rajoittavien toimien rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevan direktiiviehdotuksen (pakoterikosdirektiivi; COM(2022) 684 final) tavoin oikeushenkilöiden sakoille määrättäisiin 6 artiklan 3 kohdassa vähimmäisenimmäismäärät, jotka olisivat oikeushenkilön maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuvia tai tietyn euromäärän mukaisia. Tällaista ehdotusta ei keskusteluista tehtyjen johtopäätösten vuoksi sisälly puheenjohtajan asiakirjaan.

Takavarikoimista ja menetetyksi tuomitsemista koskevan 7 artiklan osalta on kolme vaihtoehtoa, jotka ovat artiklan muuttamatta jättäminen, päivittäminen ja kumoaminen. Päivitetyssä artiklassa viitattaisiin rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa annettuun direktiiviin 2014/42/EU ja myös uuden kriminalisointivelvoitteen sisältävään 18 a artiklaan. Komission ehdotuksessa viittaus on neuvoteltavana olevaan varojen takaisinmaksua ja menetetyksi tuomitsemista koskevaan direktiiviin.

Ehdotettua 11 artiklan 4 kohdan korvaavaa kohtaa on komission ehdottamaan muotoiluun verrattuna täydennetty niin, että uhrien ohjausmekanismeja voi olla yksi tai useampi ja että nimettävä kansallinen keskus on rajat ylittävää toimintaa varten. Muutoksista ensimmäinen liittyy liittovaltiotarkenteen omaaviin jäsenvaltioihin ja jälkimmäinen tarpeeseen nimenomaan tehostaa kansainvälistä yhteistyötä.

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

Puheenjohtajan asiakirjassa 18 a artiklan 2 kohtaan on lisätty virke, jonka mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava 1 kohdassa tarkoitettuun rikokseen 5 ja 6 artiklaa, 9 artiklan 1 kohtaa sekä 10 artiklan 1 ja 2 kohtaa. Viitatuut artiklat ja artiklakohdat koskevat oikeushenkilöiden vastuuta ja seuraamuksia, rikoksen kuulumista virallisen syytteen

alaisuuteen sekä lainkäyttövallan ulottamista rikokseen, joka on tehty kokonaan tai osittain jäsenvaltion alueella tai jonka tekijä on jäsenvaltion kansalainen tai joka tiettyjen harkinnanvaraisten toimivaltaperusteiden mukaan kuuluu jäsenvaltion käsiteltäviin. Viitauksessa lisäksi todetaan hakasuluissa takavarikoimista ja menetetyksi tuomitsemista koskeva 7 artikla. Hakasuluissa on myös maininta vankeusrangaistuksen sisällyttämisestä rangaistuksiin.

Tietojen keräämistä ja tilastoja koskevaa komission ehdottamaa 19 a artiklaa on täsmennetty muun ohessa niin, että useiden tietoluokkien tietoja on kerättävä mahdollisuuksien mukaan. Lisäksi tietojen komissiolle toimittamisen ajankohtaa on myöhennetty komission ehdottamasta heinäkuun alusta syyskuun loppuun. Huomioon on otettu vuonna 2022 käyttöön otettu tietojen kerääminen, joka perustuu jäsenvaltioiden ja EU-ROSTAT:in välillä sovittuun.

Puheenjohtajan asiakirjan mukaan keskusteltavana on se aika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on saatettava uuden direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan. Hakasuluissa on komission ehdottama yhden vuoden määräaika.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustoiksi on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta. Myös muutettava direktiivi annettiin näiden oikeusperustojen nojalla. Puheenjohtajan asiakirjassa ovat samat kaksi oikeusperustaa.

SEUT 82 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä 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 lainsäätämisyjärjestystä 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.

Tätä asiaa koskevassa valtioneuvoston U-kirjelmässä on katsottu, että direktiiviehdotuksen sisällön perusteella oikeusperustaksi riittäisi SEUT 83 artiklan 1 kohta yksin. Samalla on kuitenkin todettu myös, että unionilla on joka tapauksessa toimivalta säädöksen antamiseen ja että valinnalla yhden tai kahden ehdotetun oikeusperustan välillä ei ole tässä tapauksessa käytännön merkitystä esimerkiksi päätöksentekomenettelyn kannalta. Valtioneuvosto katsoo, että kahden oikeusperustan käyttäminen voidaan hyväksyä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), jossa esittelijänä on Malin Björk (GUE/NGL). Lisäksi asiaa käsittelee naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunta (FEMM), jossa esittelijänä on Eugenia Rodriguez Palop (GUE/NGL). Käsittelyaikataulu riippuu muun ohessa

siitä, onko asia valmis parlamentin käsiteltäväksi jo kesäkuun 2023 oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksen jälkeen.

Kansallinen valmistelu

Luonnos U-jatkokirjeeksi on käsitelty EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) ja työoikeusjaoston (EU 28) kirjallisissa menettelyissä 26.–28.4.2023. Samaan aikaan on sosiaali- ja terveysministeriölle erikseen varattu tilaisuus lausua luonnoksesta.

Eduskuntakäsittely

Direktiiviehdotusta koskevasta U-kirjelmästä (U 108/2022 vp) ovat antaneet lausunnon lakivaliokunta (LaVL 37/2022 vp) ja hallintovaliokunta (HaVL 41/2022 vp).

Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 212/2022 vp, jonka mukaan valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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 päätelty (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 muiltakin osin täyttää ihmiskaupan tunnusmerkistön. Mainitun momentin täsmentämisen aiheutta saattaa tulla direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä, jolloin on otettava huomioon se, miten avioliittoon pakottamisen kriminalisointia koskeva hanke (OM012:00/2021) etenee ja mihin siinä mahdollisesti ehditään päätyä.

Rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momentti on sillä tavalla yleisesti muotoiltu, että ihmiskaupparikoksia tai ainakin joitakin niihin sisältyviä rikoksen osia voidaan tehdä direktiiviehdotuksen mukaista teknologiaa hyväksikäyttäen. Komission ehdottaman uuden 2 a artiklan lisääminen direktiiviin ei edellyttäisi kansallisia lainsäädäntömuutoksia.

Rikoslain 25 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan ihmiskauppaan ja törkeään ihmiskauppaan sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään. Säännökset yhteisösakon määräämisestä oikeushenkilölle ovat rikoslain 9 luvussa. Suomessa ei tunneta ihmiskaupparikokseen liitettävänä oikeushenkilön muina seuraamuksina sellaisia seuraamuksia, jotka komission ehdotuksen mukaan tulisi säätää ihmiskaupparikosten seuraamuksiksi ja jotka puheenjohtajan asiakirjan mukaan voitaisiin säätää seuraamuksiksi.

Ihmiskaupan uhreille olevasta erityisestä auttamisjärjestelmästä säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, ”vastaanottolaki”) 4 luvussa. 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. Direktiivin 11 artiklan 4 kohtaan liittyvästä ohjausmekanismin perustamista koskevasta velvoitteesta ei selvästi aiheudu kansallisen lainsäädännön muutostarpeita.

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntö ei nimenomaisesti tunne uhrien ohjaamista hoitavaa kansallista keskuspiistettä, mutta voidaan arvioida, että vastaanottolakiin perustuva ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä vastaa merkittävilta osin artiklassa tarkoitettua keskuspiistettä.

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

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

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. Ehdotetussa 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).

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty komission ehdotusta koskevassa U-kirjelmässä (U 108/2022 vp). Tässä yhteydessä on aihetta toistaa se, 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 lisäkustannuksineen valtiolle. Työmäärää lisäävää vaikutusta voisi olla myös ihmiskaupparikoksen määritelmää koskevilla ehdotuksilla (2 artiklan 3 kohdan muuttaminen ja uusi 2 a artikla). Tässä vaiheessa ei ole vielä arvioitavissa euromääräisiä taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomi on kaikissa työryhmäkokouksissa edustanut johdonmukaisesti sitä U-kirjelmässä todettua ja myös sekä lakivaliokunnan (LaVL 37/2022 vp) että hallintovaliokunnan (HaVL 41/2022 vp) korostamaa valtioneuvoston kantaan perustuvaa näkemystä, jonka mukaan direktiiviehdotuksen mukaiseen velvollisuuteen säätää rangaistavaksi kaikkien ihmiskaupan uhrien tarjoamien palvelujen käyttö liittyy useita rikosoikeuden käytön perusteltavuutta koskevia kysymyksiä, minkä vuoksi on pyrittävä riittävän kansallisen liikumavaran säilyttämiseen. Suomi on neuvotteluissa nostanut komission ehdottamaa

perusteltavampana esiin nykyisen direktiivin sääntelyn, jonka mukaan uhrien palvelujen käytön kriminalisointi on jäsenvaltioiden harkinnassa. Suomi on myös neuvotteluissa todennut erot ihmiskaupan hyväksikäyttömuotojen välillä ja sen, että kriminalisointivelvoite olisi rajattavissa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviin palveluihin.

Kansallista liikkumavaraa korostavat ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisointivelvoitteeseen liittyvät Suomen näkökannat eivät ole saaneet kannatusta työryhmässä, vaan muiden jäsenvaltioiden näkemykset ovat keskittyneet komission ehdotuksen eri ulottuvuuksien hahmottamiseen sekä artiklatekstin ja sitä selittävän johdantokapaleen täsmentämiseen. Niihin on Suomikin kiinnittänyt huomiota ensisijaisten näkemystensä lisäksi. Tämänhetkiseen neuvottelutilanteeseen nähden vaikuttaa ilmeiseltä, että direktiiviin tulee ihmiskaupan hyväksikäyttöön liittyvien palvelujen käytön kriminalisointivelvoite sikäli kuin hyväksikäytön muotoon voi palvelujen tarjonta ylipäänsä liittyä.

Asiakirjat

Neuvoston työryhmässä 24.4.2023 käsitelty puheenjohtajan asiakirja (8044/23 DROI-PEN 51 COPEN 116 JAI 442 FREMP 109 SOC 240 CODEC 603)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

LsN Janne Kanerva, oikeusministeriö, janne.kanerva@gov.fi, puh. 02951 50176

VAHVA-tunnus

EU/1589/2022

Liitteet

Viite