

Asia: VN/33260/2024

Lausuntopyyntö työryhmän mietinnöstä; Ihmiskauppadirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpano

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomiot rikoslain 25 luvun 3 §:ään ehdotettavasta muutoksesta (sijaissynnyttäjäksi saattamista koskevan teon tarkoituksen lisääminen ihmiskauppaa koskevaan pykälään)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää perusteltuna muutosdirektiivin mukaista mietinnön esitystä, jolla sijaissynnyttäjäksi saattaminen lisätään ihmiskauppasäännökseen yhdeksi nimenomaisesti mainituksi teon tarkoitukseksi.

2. Huomiot rikoslain 25 lukuun ehdotettavasta uudesta kriminalisoinnista (ehdotettava uusi 3 d §: ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö)

a) Rangaistavuuden ala

b) Rangaistusasteikko

c) Muut huomiot

a) Rangaistavuuden ala

Direktiivimuutos velvoittaa säätämään nykyistä laajemmin ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä, joten ehdotettu uusi rikoslain 25 luvun 3 d § on perusteltu. Sääntely tältä osin ei ole yksinkertaista.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun huoli mietinnössä esitetyn perusteella on, että uusi kriminalisointi jää usein tutkimatta tunnusmerkistöön sisältyvien epäselvyyksien, tahallisuusvaatimuksen sekä melko matalan rangaistusasteikon vuoksi.

Esitettyjen perustelujen mukaan säännös voisi kattaa laajasti erilaisia asiakaspalvelutilanteita esimerkiksi ravintolassa. Teolta edellytettäisiin tahallisuutta. Mietinnön mukaan tekoa ei ainakaan yleensä voitaisi pitää tahallisuutena vain sillä perusteella, että ihmiskaupan yleisyydestä tietyllä alalla tai esimerkiksi tietyn tyyppisissä ravintoloissa olisi uutisoitu yleisesti. Jatkovalmistelussa tulisi edelleen täsmentää uuden kriminalisoinnin alaa, jotta säännös tulee sovelletuksi tarkoitetuissa tilanteissa.

Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö on kriminalisoitu tuottamuksellisena, ja se kattaa sekä ihmiskaupan että parituksen uhrin. Tuomioita ei ole annettu vuosina 2021–2025. Uusi kriminalisointi koskisi vain ihmiskaupan uhreja, ei lähirikosten. Edellä sanottu huomioiden

yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esiin huolen, ettei rikosvastuu useinkaan toteutuisi uuden kriminalisoinnin osalta käytännössä.

b) Rangaistusasteikko

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää uudelle kriminalisoinnille ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä ehdotettua rangaistusasteikkoa sinänsä perusteltuna.

Viitaten selvitykseen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskeva säännöksen soveltamiskäytännöstä (Melander, S. & Mahmood, V., 2022.), yhdenvertaisuusvaltuutettu pitäisi perusteltuna, että tässä yhteydessä säädettäisiin seksikaupan kohteen hyväksikäyttöä koskevaksi enimmäisrangaistukseksi yhden vuoden enimmäisvankeusrangaistus. Edellä mainittuun selvitykseen viitaten myös mietinnössä on todettu, että matalalla rangaistusasteikolla voi olla heijastusvaikutuksia asioiden etenemiseen rikosprosessissa.

3. Huomiot rikoslain 25 luvun 10 §:ään ehdotettavasta muutoksesta (ehdotettavaa uutta ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevaa kriminalisointia koskeva lisäys oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalaan)

Direktiivi ei jätä tältä osin liikkumavaraa, ja muutos on tarpeellinen ja perusteltu. Pakkotyö tapahtuu usein yritystoiminnassa, minkä vuoksi tehokas vastuu edellyttää myös oikeushenkilöiden asettamista vastuuseen.

4. Huomiot pakkokeinolakiin ja poliisilakiin ehdotettavista muutoksista

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä huolehtia, että pakkokeinojen käyttö pysyy oikeasuhtaisena, samalla kun poliisilla on riittävät mahdollisuudet tutkia ja paljastaa ihmiskaupparikollisuutta.

5. Huomiot oikeudenkäymiskaareen ja esitutkintalakiin ehdotettavista muutoksista

-

6. Huomiot ihmiskauppadirektiivin muutosdirektiivin säännöksistä, joiden ei mietinnössä katsota edellyttävän lainsäädäntömuutoksia

a) 11 artikla

b) muut muutosdirektiivin säännökset

a) 11 artikla

Muutosdirektiivin 11 artikla edellyttää jäsenvaltioilta tehokkaita toimia uhrien tunnistamiseksi, suojelemiseksi ja tukemiseksi. Mietinnössä on katsottu, että artikla ei edellytä lainsäädäntömuutoksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää 11 artiklan osalta toimia riittämättömänä. Jatkovalmistelussa tulisi harkita esimerkiksi, miten NRM-käsikirjan asemaa, majoitusta sekä hyvinvointialueiden väkivallan vastaisen työn rakenteita vahvistetaan.

Mietinnön mukaan 11 artiklan 1 kohdan mukaisen velvoitteen varmistaa, että uhrin saavat erikoistunutta apua ja tukea, voidaan katsoa täyttyvän, jos Suomessa on olemassa jollain tavalla toteutettu järjestelmä, josta uhrin halutessaan saavat tällaista apua ja tukea. Mietinnössä todetaan, että ”hyvinvointialueilla on sosiaali- ja terveydenhuollossa jossakin määrin tarjolla erikoistunutta apua ja tukea ihmiskaupan uhreille. Siltä osin kuin erikoistunutta apua ja tukea ei ole kyseisissä palveluissa tarjolla, oletetut ihmiskaupan uhrin voidaan tarvittaessa hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollosta ohjata ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään erikoistuneen avun ja tuen saamiseksi.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että mietintöä tulisi täsmentää suhteessa vastaanottolakiin. Vastaanottolain esitöissä (HE 220/2022 vp) todetaan, että ”uhrin tarpeisiin vastaavat palvelut ovat voineet tulla turvatuksi viimesijaisesti sitä kautta, että hänet on otettu auttamisjärjestelmään. Lisäksi auttamisjärjestelmän asiakkuus on mahdollistanut kotoutumisen edistämistä annetun lain (1386/2010) 53 §:ssä tarkoitettujen korvausten maksamisen kunnalle valtion varoista.” Palveluiden järjestämisvastuuta ei voi siirtää hyvinvointialueelta auttamisjärjestelmälle, ja mietintöä olisi syytä tarkentaa, viitataanko sillä esimerkiksi auttamisjärjestelmän asiakkuuden mahdollistamalla korvauksella järjestettyihin palveluihin vai auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueen yhteistyöhön avun ja tuen järjestämiseksi.

Auttamisjärjestelmän resurssit ovat pienet suhteessa asiakasmäärään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää välttämättömänä, että auttamisjärjestelmän resurssit vastaavat sille asetettuja tehtäviä.

NRM-käsikirja

Artiklan 11 kohdassa 4 käsitellään uhrin tunnistamista ja auttamista koskevia mekanismeja. Erikoistunutta apua ja tukea ei voi tarkastella irrallisena ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta. Jotta henkilö voitaisiin ohjata auttamisjärjestelmään, tulee hänet tunnistaa ihmiskaupan uhriksi. Tunnistamisen tulee olla viranomaisen vastuulla, sillä uhrin eivät välttämättä itse tunnista tilannettaan hyväksikäytöksi tai ihmiskaupaksi, etenkin lapset. Valtuutettu pitää epävarmana, että mietinnössä esitetyn tavoin ihmiskaupan uhrin tunnistaminen hyvinvointialueilla tulisi varmistetuksi.

Oikeusministeriön Tehoa-hankkeessa laadittu NRM-käsikirja on hyödyllinen ja kattava suositus uhrin tunnistamiseen ja auttamiseen ihmiskaupan uhreja työssään kohtaaville toimijoille. Käsikirjaa ei ole muotoiltu velvoittavaksi toimintatapojen osalta. Valtuutettu katsoo, että valtioneuvoston periaatepäätöksen tasoisena käsikirja ei riittävästi ohjaa ja velvoita hyvinvointialueita ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen ja auttamiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että jatkovalmistelussa tulee arvioida periaatepäätöstä velvoittavampaa ohjausta hyvinvointialueille.

Tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus

Turvallisen ja sopivan asumisen varmistamiseen kaikille uhreille velvoittaa ihmiskauppamuutosdirektiivin 11 artikla sekä ihmiskauppaleissopimuksen artikla 12, josta GRETA on antanut Suomelle suosituksia. Lisäksi eduskunta velvoitti yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2022 antaman kertomuksen pohjalta hallitusta selvittämään ja toteuttamaan lainsäädännön tai toiminnan muutokset, joilla turvataan ihmiskaupan uhrien turvallinen ja tuettu asuminen (EK 52/2022 vp – K 7/2022 vp). Ainoa kuntia ja hyvinvointialueita koskeva toimenpide, josta valtuutettu on tietoinen, on turvakotiohjeen päivitys.

Asumispalveluita ja asumista koskevat yleiset puutteet voivat tarkoittaa, että tilapäistä majoitusta tarvitsevalle ihmiskaupan uhrille tarjolla oleva vaihtoehto on päihteitä käyttävien tilapäiseen majoitukseen. Järjestöjen mahdollisuudet tarjota turvallista ja tuettua asumista ovat rajalliset, ja valtaosa asumispalveluista on nais erityisiä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että direktiivin täytäntöönpanossa tulee varmistua, että Suomi täyttää ihmiskauppadirektiivin muutosdirektiivin mukaiset velvoitteet koskien ihmiskaupan uhreille järjestettävää asumista tai majoitusta, huomioiden myös ihmiskauppaleissopimuksen. Mietinnössä todettu ei valtuutetun mielestä ole riittävää. Valmistelua on jatkettava tarkoituksenmukaisen ja turvallisen majoituksen kehittämiseksi sekä sen riittävän rahoituksen turvaamiseksi.

b) muut muutosdirektiivin säännökset

2 artikla. Muutosdirektiiviin ihmiskaupan tarkoitukseksi lisätty laittoman adoption hyväksikäyttö on käsitteenä valitettavan epäselvä. Kuten mietinnössä on todettu, ei tule selkeästi ilmi, mihin sellaiseen hyväksikäyttötarkoitukseen tämä viittaisi, joka ei olisi jo kriminalisoitu ihmiskauppana tai muuna rikoksena. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo mietinnön tavoin, että nyky lainsäädäntö on tältä osin kattava.

8 artikla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on yhtä mieltä mietinnön kanssa, että nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa ihmiskaupan uhrien syyttämättä tai seuraamuksetta jättämisen, eikä artikla edellytä lainsäädäntömuutoksia. Valtuutettu kuitenkin toteaa, että rankaisemattomuusperiaatteen toteutuminen edellyttää esitutkintaviranomaisten ja syyttäjälaitoksen koulutusta sekä oikeuskäytäntöä. Lisäksi on varmistettava nykyistä tehokkaammin, etteivät mahdolliset ihmiskaupan uhrit joudu maasta poistetuksi sillä perusteella, että he ovat joutuneet myymään Suomessa seksiä, tai ettei mahdollisen ihmiskaupan uhrin maahantuloa evätä. Seksuaalipalvelujen myyntiin liittyvä käännättämisen peruste tulisi kumota ulkomaalaislaista.

9 artikla. Helsingin poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin ja syyttäjän ihmiskauppaan erikoistuneet toiminnot ovat tehostaneet ihmiskaupparikosten paljastamista ja tutkintaa sekä kattavan tilannekuvan saamista. Erikoistuneiden toimintojen jatkoa tai pysyvyyttä ei ole kuitenkaan turvattu. Mietinnön sivulla 48 viitatussa GRETA:n raportin kohdassa 134 GRETA katsoo nimenomaisesti, että Suomen tulisi varmistaa poliisin kansallisen ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän jatko, sekä edistää keskeisten ammattilaisten erikoistumista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä poliisin ihmiskauppaan erikoistuneen toiminnon jatkon turvaamista.

14 ja 18 artikla. Lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta viime vuosina julkaistujen selvitysten mukaan lapsiin kohdistuvaa ihmiskauppaa on tunnistettava tehokkaammin. Ihmiskauppa tunnistamalla pystytään auttamaan lasta toipumaan hyväksikäytöstä sekä ehkäisemään uudelleen uhriksi joutumista.

Selvitysten pohjalta tiedetään esimerkiksi, että sijaishuollosta kadonneet lapset joutuvat hyvinkin vakavan hyväksikäytön kohteeksi, jopa toistuvasti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että nykytoimet sijaishuollosta kadonneiden lasten suojaamiseksi ihmiskaupalta eivät ole riittäviä. Lastensuojelulle on annettava koulutusta sekä ohjeet ihmiskaupan tunnistamiseksi, ehkäisemiseksi ja lasten tukemiseksi. Valtuutettu katsoo, että lapsiin kohdistuva ihmiskauppa on sisällytettävä päivityksessä olevaan lakiin lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä (1009/2008, nk. Barnahus-laki). Tämä tukisi myös direktiivin täytäntöönpanoa.

18 artikla. Kysynnän vähentämisen osalta valtuutettu toteaa, että seksuaaliväkivallan muodossa tapahtuvan ihmiskaupan kysyntään on puututtava huomattavasti nykyistä tehokkaammin saattamalla ihmiskaupan tai parituksen uhreja hyväksikäyttävät henkilöt rikosoikeudelliseen vastuuseen. Käytännössä tällä hetkellä hyväksikäyttäjät joutuvat ani harvoin vastuuseen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä. Valtuutettu viittaa lausuntonsa aiempaan kohtaan, jossa ehdotetaan seksikaupan kohteen hyväksikäyttöä koskevaksi enimmäisrangaistuksen korottamista yhden vuoden enimmäisvankeusrangaistukseksi. Valtuutettu katsoo, että lakimuutoksen tekeminen olisi tarkoituksenmukaista tässä yhteydessä.

19 artikla. Kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo mietinnön tavoin, ettei artikla edellytä lainsäädäntömuutosta. Artiklan 2 kohdan mukaisten tehtävien hoitamisesta valtuutettu toteaa, että valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin ja ihmiskaupparaporttoijan tehtävien tarkoitus poikkeaa toisistaan, eikä tehtävissä ole päällekkäisyyttä. Koordinaattorin resurssien lisäksi valtuutettu katsoo, että sen resurssi itsenäisenä ihmiskaupparaporttoijana on turvattava.

7. Huomiot ehdotusten vaikutuksista

-

8. Muut huomiot

Muutosdirektiivin täytäntöönpano liittyy laajemmin väkivallan vastaisen työn rakenteisiin. Ihmiskauppadirektiivin muutosdirektiivin lisäksi Istanbulin sopimus ja naiseen kohdistuvan väkivallan vastainen direktiivi edellyttävät eri alojen ammattihenkilöiltä osaamista ja yhtenäisiä menettelyjä väkivallan tunnistamisessa sekä toisaalta asianmukaisia ja riittäviä erityistukipalveluja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että näihin velvoitteisiin vastaamiseksi Suomessa tulee säätää väkivaltatyön rakenteista. Niin sanottu rakennelaki varmistaisi lain tasolla hyvinvointialueiden ja kuntien roolit ja vastuut, sekä järjestöjen aseman väkivallan vastaisessa työssä. Rakennelaki ei korvaisi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää, vaan vahvistaisi väkivallan uhrien auttamista kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Hiltunen Rainer
Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Valovirta Anni
Yhdenvertaisuusvaltuutettu - Erityisasiantuntija