

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)

Tasa-arvovaltuutettu pitää perusteltuna sijaissynnyttäjäksi saattamisen lisäämistä yhdeksi teon kuvaukseksi ihmiskauppasäännökseen. Muutos selkeyttää lainsäädäntöä ja vahvistaa laillisuusperiaatteen edellyttämää täsmällisyyttä, kun sijaissynnytykseen liittyvää hyväksikäyttöä ei ole toistaiseksi käsitelty ihmiskauppaa koskevan rikoslain esitöissä tai oikeuskäytännössä.

Sukupuolinäkökulmasta muutos on erityisen tärkeä, sillä sijaissynnytyjärjestelyt ja niihin kytkeytyvä hyväksikäyttö koskevat pääsääntöisesti naisia ja ilmentävät monissa yhteiskunnissa esiintyviä sukupuolittuneita valtasuhteita. Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että sääntelyn selkeys tukee myös uhrien tunnistamista ja viranomaisten velvollisuutta suojella hyväksikäytön kohteena olevia henkilöitä, mukaan lukien sukupuolivähemmistöihin kuuluvat henkilöt.

Tasa-arvovaltuutettu pitää hyvänä, että mietinnössä on kiinnitetty huomiota siihen, että tarkoitus ei ole kriminalisoida ei-kaupallista, vapaaehtoista sijaissynnytystä. Tarkkuus tältä osin ehkäisee säännöksen tulkintaongelmia.

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

Tasa-arvovaltuutettu pitää uutta kriminalisointia tarpeellisena ja muutosdirektiivin edellyttämänä. Uusi kriminalisointi täydentää nyt voimassa olevaa lainsäädäntöä laajentamalla rangaistavuutta myös niihin henkilöihin, jotka käyttävät ihmiskaupan uhrina olevan henkilön suorittamaa palvelua. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on vahvistaa suojaa ihmiskaupan uhrien hyväksikäyttöä vastaan mutta sen tulkinta on ehdotuksen valossa epäselvää ja säännöksen soveltamiseen liittyy tässä vaiheessa runsaasti epävarmuutta.

Sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta kriminalisoinnin selkeys on tärkeää, koska ihmiskaupan eri muodot, kuten pakkotyö, kohdistuvat eri tavoin naisiin, miehiin ja sukupuolivähemmistöihin. Naiset joutuvat erityisen usein kauneudenhoito-, hoiva- ja palvelualoilla tapahtuvan hyväksikäytön kohteiksi, kun taas miehiin kohdistuu esimerkiksi rakennus- ja ravintola-alan pakkotyötä. Eri aloilla tapahtuvan hyväksikäytön tunnistamiseen liittyy omanlaisiaan haasteita.

Teonkuvauksessa teolta edellytetään tahallisuutta. Muun muassa Helsingin hovioikeus on lausunnossaan tuonut esiin, että teonkuvauksen edellyttämää tahallisuutta ja tahallisuuden astetta olisi syytä tarkentaa. Päivittäisasiointinnissa asiakkaan voi olla käytännössä mahdotonta havaita ja tunnistaa, että palvelua tuottava henkilö on ihmiskaupan uhri. Tahallisuuden toteen näyttämiseen liittyy mietinnön perusteella epävarmuutta. Mietinnön mukaan tekoa ei yleensä voisi pitää tahallisuutena vain sillä perusteella, että ihmiskaupan yleisyydestä tietyllä alalla olisi uutisoitu yleisesti. Epäselvää kuitenkin on, minkälaista tietoa asiakkaalla tulisi olla ja minkälaista tietoa tulisi aktiivisesti hankkia.

Muistiossa painotetaan aiheellisesti sitä, että muun ihmiskaupan uhrin ei pitäisi olla eri asemassa kuin seksikaupan uhrin. On syytä kiinnittää huomioita siihen, että esimerkiksi seksikauppa on olosuhteiltaan ja luonteeltaan kuitenkin erilaista kuin esimerkiksi ravintolassa asiointi, ja palvelun käyttäjältä voidaan edellyttää huolellisempaa toimintaa. Tasa-arvovaltuutettu yhtyy tältä osin yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemykseen, että seksikaupan kohteen hyväksikäyttöä koskevan tuottamuksellisen rangaistavuuden taustalla olevat perusteet (HE 229/2014 vp) tulee huomioida myös nyt ehdotetun kriminalisoinnin jatkovalmistelussa. Sukupuolistuneen hyväksikäytön torjunnan kannalta ei voida hyväksyä sääntelyä, joka tosiasiallisesti mahdollistaa tai kannustaa aktiiviseen tietämättömyyteen. Uhrien sivuuttaminen tai tietoisuuden välttely ylläpitää rakenteellista eriarvoisuutta, ja lainsäädännön tulee estää tilanteet, joissa rikosvastuu voidaan välttää sillä perusteella, ettei toimija halunnut havaita hyväksikäytön merkkejä.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että tunnusmerkistön tulee olla riittävän selkeä, jotta säännöstä voidaan tosiasiallisesti soveltaa tehokkaasti. Jatkovalmistelussa tulee arvioida vaihtoehtoja, jotka selkeyttävät säännöksen tulkintaa ja siten vahvistavat rikosvastuun tehokkuutta ja yhtenäistä soveltamista.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää Helsingin hovioikeuden tavoin huomiota siihen, mikä on uuden kriminalisoinnin ja voimassa olevan seksikaupan uhrin kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rikoslain 20 luvun 8 §:n suhde. Muistiossa on kiinnitetty huomiota siihen, että uusi kriminalisointi ja mainittu pykälä ovat osittain päällekkäiset. Ihmiskaupan uhrin ollessa samalla seksikaupan uhri voisi olla perusteltua selvittää sitä, kumpi lainkohta on ensisijainen. Rangaistusasteikko on myös uudessa kriminalisoinnissa lievempi kuin mainitussa lainkohdassa.

b) Rangaistusasteikko

Tasa-arvovaltuutettu pitää rangaistusasteikkoa lähtökohtaisesti hyväksyttävänä. Samalla valtuutettu yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun esille nostamaan tarpeeseen yhtenäistää rangaistusasteikko seksikaupan kohteen hyväksikäyttöä koskevan säännöksen (rikoslain 20 luvun 8 §) kanssa ja harkita rangaistusasteikon korottamista asianmukaisen moitittavuuden varmistamiseksi.

Sukupuolinäkökulmasta liian matala rangaistusasteikko voi heikentää rikosvastuun toteutumista erityisesti seksuaalista ja muuta sukupuolistunutta hyväksikäyttöä koskevissa tilanteissa, jotka edellyttävät viranomaisilta erityistä herkkyyttä ja resursointia.

c) Muut huomiot

Tasa-arvovaltuutettu ehdottaa, että hallituksen esityksen perusteluihin lisätään vaatimus sukupuoli- ja tasa-arvoaikutusten seurannasta kriminalisoinnin toimeenpanossa. Seuranta tulisi tehdä ainakin oikeusministeriössä ja uutta lainsäädäntöä soveltavissa viranomaisissa. Erilaiset ihmiskaupan muodot voivat näyttäytyä viranomaisille eri tavoin riippuen uhrin sukupuolesta ja asemasta. Tasa-arvovaltuutettu korostaa tässä yhteydessä myös viranomaisten koulutuksen merkitystä muun muassa uuden tunnusmerkistön mukaisten tekojen tunnistamisessa.

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

Tasa-arvovaltuutettu pitää oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista välttämättömänä ja muutosdirektiivin edellyttämänä. Muutos on erityisen tärkeä pakkotyön ja muun työperäisen hyväksikäytön vastaisessa työssä, jossa uhrit ovat usein haavoittuvassa asemassa ja hyväksikäyttö tapahtuu yritysten tai yritysverkostojen toiminnassa.

4. Huomiot pakkokeinolakiin ja poliisilakiin ehdotettavista muutoksista

Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että pakkokeinojen käytössä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja varmistettava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Samalla on tärkeää, että poliisilla ja syyttäjällä on tosiasialliset mahdollisuudet tunnistaa ja tutkia ihmiskauppaan ja hyväksikäyttöön liittyviä rikoksia.

Erityisesti sukupuolistuneen ihmiskaupan tilanteissa, kuten seksuaalisen hyväksikäytön, kotitalouksissa tapahtuvan hyväksikäytön ja hoiva-alan pakkotyön tapauksissa, salaisilla tiedonhankintakeinoilla voi olla merkittävä rooli uhrien tunnistamisessa ja suojelussa.

5. Huomiot oikeudenkäymiskaareen ja esitutkintalakiin ehdotettavista muutoksista

Tasa-arvovaltuutettu pitää esitettyjä muutoksia perusteltuina uhrien suojelun kannalta. Mahdollisuus hyödyntää esitutkintatallenteita oikeudenkäynnissä vähentää haavoittuvassa asemassa olevien uhrien kokemaa kuormitusta ja vähentää tilanteita, joissa uhri joutuu kohtaamaan hyväksikäyttäjänsä oikeudessa.

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. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että uhrien tunnistamista ja tukemista koskevaa sääntelyä tulee vahvistaa. Tasa-arvovaltuutettu pitää mietinnön johtopäätöksiä riittämättöminä.

Erityisen huolestuttavia ovat alueelliset erot uhripalveluiden saatavuudessa ja ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Sekä Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (GRETA) että yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut, että muun muassa ihmiskaupan uhrien asumisen tukemisessa on merkittäviä puutteita, joita ei ole aiemman lainsäädännön puitteissa saatu korjattua.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että uhrien tunnistamista ja auttamista koskevien mekanismien tulisi olla selkeämmin velvoittavia ja että palveluiden järjestämisvastuun tulisi olla selkeää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja hyvinvointialueiden välillä. Tasa-arvovaltuutettu on myös huolissaan auttamisjärjestelmän riittämättömistä resursseista.

b) Muut muutospäätöksiin säännökset

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä yhdenvertaisuusvaltuutetun esiin nostamaa huolta lasten, erityisesti sijaishuollosta kadonneiden lasten, ihmiskaupan tunnistamisesta (14 ja 18 artikla). Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että lapsiin kohdistuva ihmiskauppa on sukupuolistunutta. Lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan velvoitteet lastensuojelun koulutuksesta, riskinarvioinnista ja toimintamalleista tulee sisällyttää myös muuhun lainsäädäntöön, kuten Barnahus-lakiin (laki lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä 1009/2008).

7. Huomiot ehdotusten vaikutuksista

Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että ehdotusten vaikutusarviointia tulee täydentää sukupuolivaikutusten osalta. Erityisesti on arvioitava miten eri ihmiskaupan muodot kohdistuvat sukupuolittuneesti; miten ehdotettu kriminalisointi vaikuttaa naisten, miesten ja sukupuolivähemmistöjen asemaan; millaisia vaikutuksia ehdotuksilla on viranomaisten koulutukseen ja toimivaltuuksiin; miten muutokset vaikuttavat uhrien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada apua ja oikeussuojaa.

Mietinnössä on kattavasti arvioitu lakimuutosten taloudellisia vaikutuksia. Mietinnön mukaan, lakimuutosten taloudelliset vaikutukset jäävät pääosin vähäisiksi ja ovat hoidettavissa nykyisten määrärahojen puitteissa. Mietinnössä kuitenkin arvioidaan, että muutokset voivat lisätä muun muassa poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten työmäärää, mutta vaikutusten arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta, koska ihmiskauppa on pitkälti piilorikollisuutta.

On olennaista, että sekä ihmiskaupan torjuntaan että rikosten selvittämiseen ja käsittelyyn varataan riittävät resurssit. Jos tähän työhön ei ole riittäviä resursseja, on selvää, että rikollisuus pysyy jatkossakin piilorikollisuutena, eikä vakaviakaan ihmiskaupparikoksia saada selvitettyä ja saatettua oikeuskäsittelyyn. Mietinnön vaikutusarvioinneissa on useita kohtia, joissa todetaan resurssitarpeita. Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että tästä huolimatta lisärahoitukselle ei todeta olevan tarvetta.

8. Muut huomiot

Valtuutettu pitää tärkeänä, että ihmiskauppadirektiivin lainsäädäntömuutokset eivät jää irralleen vaan sidotaan osaksi laajempaa kansallista väkivallan vastaisen työn kokonaisuutta. Myös Istanbulin sopimus ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen direktiivi (EU 2024/1385) edellyttävät, että väkivallan tunnistaminen, uhrien tukeminen ja palvelujen saatavuus järjestetään johdonmukaisesti ja riittävillä resursseilla.

Sukupuolistuneen väkivallan ehkäisy ja uhrien yhdenvertainen kohtelu edellyttävät väkivaltatyön tuomista pitkäjänteiseksi ja kiinteäksi osaksi hyvinvointialueiden ja kuntien toimintaa. Tasa-arvovaltuutettu on aiemminkin todennut (valtuutetun kertomus eduskunnalle 2018; TAS/573/2024), että näihin velvoitteisiin vastaamiseksi Suomessa tulee säätää väkivaltaa ehkäisevän työn

rakenteista. Niin sanottu rakennelaki vahvistaisi väkivaltatyön pysyviä rakenteita ja selkeyttäisi viranomaisten ja järjestöjen rooleja. Tällainen sääntely täydentäisi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ja tukisi uhrien tosiasiallista pääsyä sukupuolitietoisin palveluihin koko maassa.

Janas Pirkko
Tasa-arvovaltuutetun toimisto

Merenmies Matilda
Tasa-arvovaltuutetun toimisto