

KRO Repo Katja(OM)

16.06.2021
JULKINEN

Asia

OSA; Ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia 2021-2025.

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi tiedonannon EU:n ihmiskaupan torjuntaa koskevasta strategiasta 14.4.2021. Strategia on laadittu vuosille 2021–2025 ja se sisältää toimenpiteitä, joita on tarkoitus toteuttaa kyseisen ajanjakson aikana. Strategia on komission vuonna 2020 tekemän konsultaatioprosessin tulos, jonka valmisteluun myös Suomi osallistui (E 113/2020 vp). Suomen lähestymistavan valmistelussa esittämät kannat on huomioitu nyt julkaistussa EU:n strategiassa hyvin. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 6.5.2021 hyväksytyssä Suomen kansallisessa ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa vuosille 2021–2023 on useita yhteisiä tavoitteita ja läpileikkaavia teemoja kuin EU:n strategiassa.

Tällä E-kirjeellä annetaan strategiasta tieto eduskunnalle ja esitetään Suomen kannat strategian keskeiseen sisältöön.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että ihmiskaupan vastaisia toimia EU:ssa on tarpeen lujittaa, ja kannattaa ihmiskaupan vastaisen toiminnan strategiaa (VNS 7/2020 vp). Suomi tarkastelee komission mahdollisia tulevia ehdotuksia tarkemmin ja ottaa kantaa, kun komissio on antanut ehdotuksensa.

Tarkemmin Suomi korostaa seuraavia seikkoja, joita on osittain tuotu esiin jo Suomen kannassa (E 113/2020 vp) aikaisemmin:

Suomi katsoo, että ihmiskaupan vastaisen työn tulee olla holistista, strategista, poikkihallinnollista, sukupuolisensitiivistä ja ihmisoikeuksiin perustuvaa. Strategian toimeenpanossa tulee kiinnittää erityistä huomioita haavoittuvassa asemassa ja tilanteessa oleviin ihmisiin sekä pyrkiä edistämään sukupuolten tasa-arvoa ja valtavirtaistamaan sukupuolinäkökulma. Ihmiskaupan ilmitulon edistämiseksi nimettävissä keinoissa ja käytännöissä tulee ottaa huomioon läpileikkaavasti niitä tekijöitä, jotka lisäävät uhrien haavoittuvuutta, kuten sukupuoli, ikä ja alentunut toimintakyky/vammaisuus. Ihmiskaupan vastaisen työn tulee tähdätä tehokkaaseen ennalta ehkäisemiseen, ja sen tulisi olla myös uhrien näkökulmasta kestävä.

Strategiassa esitetään usean EU:n lainsäädäntöinstrumentin arvioimista ja mahdollista tarkistamista. Suomi katsoo, että ihmiskaupan vastaista työtä jäsenvaltioissa voidaan edelleen tehostaa olemassa olevilla EU:n lainsäädäntöinstrumenteilla. Ennen kuin komissio tekee ehdotuksia uusista lainsäädäntöinstrumenteista, tulee arvioida, miten voimassa oleva EU-lainsäädäntö ja kansainväliset ihmiskauppaa koskevat (ihmisoikeus)sopimukset toteutuvat jäsenvaltioissa. EU:n tulisi panostaa ihmiskaupan vastaisen direktiivin (2011/36/EU) yhdenmukaiseen soveltamiseen koko EU:n alueella, ja direktiivin mukaisen ihmiskauppamääritelmän toimeenpanoon.

Suomi pitää kansainvälistä yhteistyötä ja parhaiden käytäntöjen vaihtamista tärkeänä ihmiskaupan vastaisessa työssä. Myös komission esittämät kohdennetut rahoitusmahdollisuudet, samoin kuin kansalaisyhteiskunnan huomioon ottaminen ihmiskaupan vastaisessa työssä, ovat tervetulleita. Rikosvastuun tehostumisen toteutumiseksi esitetyt keinot – kuten asiantuntemuksen parantaminen, erikoistuminen, yhteistyön tiivistäminen sekä tietojen keräämisen tehostaminen – ovat kannatettavia keinoja. On lisäksi hyvä, että ihmiskaupparikollisuuden yhä kiihtyvä siirtyminen verkkoon on otettu strategiassa huomioon. Suomen kanta strategian torjuntatoimenpiteissä viitattuun järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevaan EU:n strategiaan vuosiksi 2021–2025 on esitetty valtioneuvoston selvityksessä E 63/2021 vp.

On niin ikään tärkeää, että EU:ssa panostetaan rikosvastuun toteutumiseen koko hyväksikäyttäjaketjun osalta, etenkin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvässä ihmiskaupassa. Suomi pitää tärkeänä sitä, että komissio arvioi mahdollisuuksia saada aikaiseksi EU:n vähimmäissäännöt, joiden perusteella säädetään rangaistavaksi ihmiskaupan uhreilta, erityisesti seksuaalisen hyväksikäytön uhreilta vaadittujen palveluiden käyttäminen.

Työvoiman hyväksikäyttöä pyritään ehkäisemään strategiassa mainituilla komission mahdollisesti tulevalle kestäväälle hallintotapaa koskevalla aloitteella sekä osana EU:n kauppapolitiikkaa annettavalla pakollista asianmukaista huolellisuusvelvoitetta (due diligence) koskevalla ehdotuksella. Yleisesti Suomi suhtautuu asianmukaista huolellisuusvelvoitetta koskevaan komission ehdotukseen myönteisesti. Suomi suhtautuu kuitenkin kestäväälle hallinnointitapaa (sustainable corporate governance) koskevaan komission ehdotukseen kriittisesti ja on esittänyt sen erottamista asianmukaista huolellisuusvelvoitetta koskevasta ehdotuksesta. Suomen kanta näihin ehdotuksiin on esitetty yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston selvityksessä E 150/2020 vp ja EJ 2/2021 vp.

Suomi pitää hyvänä, että osana ihmiskaupan uhrien auttamista ja suojelemista koskevaa painopistettä otetaan huomioon ihmiskauppailmiön sukupuolittuneisuus, sekä lapset ja vähemmistöt ihmiskaupan uhreina. Uhrien tunnistaminen varhaisessa vaiheessa on keskeistä, ja Suomi tukee strategian tavoitteita uhrien varhaiseksi tunnistamiseksi ja ohjaamiseksi avun piiriin. Suomi on sitoutunut ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa valmistelemaan kansallisen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismin ja suhtautuu kiinnostuksella vastaavanlaisen mekanismin perustamiseen EU:ssa.

EU:n lainsäädännön riittävyyden arvioiminen uhrien avun ja suojelun riittävän turvaamisen kannalta on niin ikään kannatettavaa. Komissio aikoo arvioida, miten ihmiskaupan vastaiseen direktiiviin liittyviin huolenaiheisiin voidaan puuttua entistä paremmin esimerkiksi jättämällä uhrit rankaisematta rikoksista, jotka heidät on pakotettu tekemään. Arviointia tehdään myös ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta vuonna 2004 annetun neuvoston direktiivin (2004/81/EY) osalta.

Pääasiallinen sisältö

Komissio antoi 14.4.2021 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle tiedonannon ihmiskaupan torjuntaa koskevasta EU:n strategiasta vuosille 2021–2025.

Strategiassa määritellään viisi keskeistä painopistettä, joiden avulla ihmiskauppaa voidaan torjua tehokkaammin. Strategiassa esitetään konkreettisia toimia, joita kehitetään perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen ja joilla pyritään tunnistamaan ja pysäyttämään ihmiskauppa varhaisessa vaiheessa, taistelemaan rikollisia vastaan muuttamalla ihmiskauppa pienen riskin ja suuren tuoton rikoksesta suuririskiseksi ja heikkotuottoiseksi rikokseksi sekä suojelemaan uhreja ja auttamaan heitä rakentamaan elämänsä uudelleen. Strategian keskiössä ovat naiset ja lapset. Strategiaa toteutetaan laajasti yhteistyössä eri tahojen kanssa, ja komissio seuraa ja raportoi strategian täytäntöönpanosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Toimeenpanon lisäksi komissio varautuu reagoimaan ihmiskaupan kehittymiseen tulevaisuudessa.

Ihmiskauppaa torjutaan kattavilla toimilla

Strategiassa tunnustetaan ihmiskaupan monimuotoisuus ja tämän edellyttämän kattavan lähestymistavan välttämättömyys.

Komission ensisijaisena tavoitteena on edelleen ihmiskaupan vastaisen direktiivin asianmukainen saattaminen kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä direktiivin täysimääräinen täytäntöönpano. Strategiassa kuitenkin todetaan, ettei kymmenen vuotta vanha direktiivi välttämättä enää palvele tarkoitustaan. Direktiivissä tunnistettuja haasteita ovat ihmiskauppaan liittyvien palveluiden kysyntä, tekijöiden rankaisemattomuus, vähäinen syytteiden ja tuomioiden määrä sekä uhrien auttamistoimet. Komissio arvioi direktiivin täytäntöönpanoa ja tarvittaessa ehdottaa sen tarkistamista viitaten myös Euroopan parlamentin päätöslauselmassa ihmiskaupan vastaisen direktiivin täytäntöönpanosta (P9_TA(2021)0041, 10.2.2021) ehdotettuun.

Strategiassa pidetään tärkeänä poliittisen ja operatiivisen tason yhteistyön varmistamista. Komissio aikoo rahoittaa ja koordinoida joukon toimia ihmiskaupan torjuntaan tähtäävän poliittisen ja operatiivisen työn parantamiseksi edelleen. Toimien tarkoituksena on mm. tehostaa lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä koskevien ja muiden parhaiden käytäntöjen vaihtamista.

Strategian toteutumista tuetaan asianmukaisella rahoituksella. Komissio aikoo mm. myöntää erityistä rahoitusta tukeakseen edelleen jäsenvaltioita ihmiskaupan vastaisen direktiivin täytäntöönpanossa, rahoittaa sisäisen turvallisuuden rahastosta operatiivisia hankkeita jäsenvaltioiden lainvalvontaan liittyvää ja oikeudellista yhteistyötä tehostaakseen sekä mahdollistaa kohdennetun rahoituksen ihmiskaupan uhrien suojamajoitukseen.

Ihmiskauppaa torjutaan vähentämällä ihmiskauppaa edistävää kysyntää

Strategiassa pyritään vaikuttamaan ihmiskauppaa edistävän kysynnän vähentämiseen. Tavoitteen saavuttamiseksi komissio mm. aikoo ihmiskaupan vastaisen direktiivin arvioinnin yhteydessä arvioida mahdollisuutta luoda EU:n vähimmäissäännöt, joilla

kriminalisoidaan ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen käyttö. Komissio aikoo lisäksi tänä vuonna arvioida, miten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin (2009/52/EY), jossa kielletään palkkaamasta maassa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, vaikuttavuutta voitaisiin vahvistaa, sekä lisätoimien tarvetta.

Kysynnän vähentämiseksi strategiassa nostetaan esiin myös yritykset, työmarkkinaosuudet, työsuojeluviranomaiset sekä toimitusketjut ja julkiset hankinnat. Kysynnän vähentämiseen pyritään esimerkiksi asianmukaista huolellisuusvelvoitetta koskevalla lainsäädäntöaloitteella pitkän aikavälin kestävän ja vastuullisen yrityskäyttäytymisen edistämiseksi, antamalla ohjeita kansainvälisten huolellisuusvelvoitetta koskevien ohjeiden ja periaatteiden mukaisesta, pakkotyötä koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja järjestämällä yhdessä jäsenvaltioiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa viestintäkampanjan, jonka kohderyhmänä ovat riskialttiit alat ja ympäristöt.

Ihmiskauppaa torjutaan estämällä hyväksikäyttöön perustuva rikollinen toimintamalli

Strategialla pyritään estämään hyväksikäyttöön perustuvaa rikollista toimintamallia.

Tältä osin jäsenvaltioita kannustetaan mm. käyttämään välineitä ja lähestymistapoja, jotka määritellään järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa EU:n strategiassa vuosiksi 2021–2025. Lisäksi rohkaistaan jäsenmaita kehittämään asiantuntemusta ja nimeämään ihmiskauppaan erikoistuneita tahoja sekä kehittämään valmiuksia. Myös lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten koulutus ja käytännön harjoitukset ihmiskauppatapausten käsittelyyn liittyen sekä uhrien tunnistamisesta, uhrien kohtaamisesta ja ohjaamisesta tukipalveluihin nostetaan esiin. Komissio aikoo myös esimerkiksi parantaa ihmiskauppaa koskevien tietojen kirjaamista ja keräämistä, edistää ihmiskaupan torjuntaan erikoistuneiden syyttäjien työryhmän perustamista sekä tehostaa jäsenmaiden välistä yhteistyötä.

Strategiassa huomioidaan ihmiskaupparikollisuuden siirtymä digitaaliseen ympäristöön, jota koronapandemia on entisestään vauhdittanut. Digitaalisen ajan lainvalvonta- ja oikeusviranomaisille aiheuttamat ihmiskaupan torjuntaan liittyvät haasteet olisi pyrittävä ratkaisemaan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa EU:n strategiassa vuosiksi 2021–2025 esitetyn moderneja lainvalvontatoimia ja teknologista kehitystä koskevan horisontaalisen painopisteen mukaisesti. Komissio aikoo myös mm. käydä vuoropuhelua internet- ja teknologiayritysten kanssa, jotta verkkoalustojen käyttöä uhrien värväykseen ja hyväksikäyttöön voidaan vähentää.

Strategialla pyritään tukemaan ja suojelemaan uhreja

Uhrien tukemisen ja suojelun tehostamistoimissa otetaan erityisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevat uhrit sekä ihmiskaupan kohteeksi joutumisen kannalta erityisen alttiit ryhmät, kuten naiset ja lapset ja eri vähemmistöjen edustajat.

Komissio aikoo tukea jäsenvaltioiden toimia, joilla pyritään parantamaan uhrien varhaista tunnistamista sekä heidän ohjaamistaan avun, tuen ja suojelun piiriin heidän erityistarpeensa ja hyväksikäytön muoto huomioon ottaen. Erityistä huomiota kiinnitetään lapsiuhreihin ja lapsiin, jotka ovat vaarassa joutua ihmiskaupan uhreiksi. Komissio aikoo edistää muun muassa toimia, joilla järjestetään työssään ihmiskaupan uhreja todennäköisesti kohtaaville ammattilaisille sukupuolisensitiivistä ja lasten oikeudet huomioon ottavaa lähestymistapaa koskevaa koulutusta, ja kehittää ohjeita,

työkalupakkeja ja parhaiden käytäntöjen vaihtamista ammattilaisten kesken, jotta voidaan parantaa kansallisia rakenteita ja yhteistyötä uhrien tunnistamiseksi, auttamiseksi ja tukemiseksi. Komissio aikoo myös tehostaa toimia, joilla parannetaan uhrien tukea ja ohjausta rajat ylittävissä tilanteissa. Tavoitteena on perustaa yhteistyötä varten eurooppalainen ohjausjärjestelmä asiaankuuluvien EU:n virastojen tuella.

Strategiassa nostetaan esiin myös uhrien asumispalvelut. Ihmiskaupan uhreilla olisi oltava mahdollisuus asianmukaiseen ja turvalliseen majoitukseen, jonka avulla he voivat paeta ihmiskauppiaita ja joka vastaa heidän erityisiä tarpeitaan ja olosuhteitaan. Tältä osin komissio aikoo mahdollistaa ihmiskaupan uhrien suojakotien (Suomessa käytännössä turvakotien) tukemisen kohdennetulla rahoituksella.

Strategiassa nostetaan esiin lisäksi ihmiskaupan uhriksi joutuneet maahanmuuttajat ja uhriksi joutumisen vaikutus oleskelulupaharkinnassa. Komissio varmistaa EU:n ulkopuolisissa kumppanimaissa kansalaisjärjestöille ja maahanmuuttajien resurssikeskuksille myönnettävän rahoituksen, jolla annetaan ihmiskaupan uhreille tukea.

Myös ihmiskaupan vastaista direktiiviä arvioidaan uhrien tukemisen ja suojelemisen osalta. Komissio aikoo arvioida, miten ihmiskaupan vastaiseen direktiiviin liittyviin huolenaiheisiin voidaan puuttua entistä paremmin, esimerkiksi soveltamalla uhrien tukemiseen ja suojelemiseen vahvaa sukupuoliulottuvuutta ja jättämällä uhrit rankaisematta rikoksista, jotka heidät on pakotettu tekemään. Arviointia tehdään myös ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta vuonna 2004 annetun neuvoston direktiivin (2004/81/EY) osalta.

Ihmiskaupan torjunnassa otetaan huomioon ihmiskauppailmiön kansainvälisyys

Ihmiskauppa on kansainvälisen rikollisuuden muoto. Suuri osa ihmiskaupan uhreista on EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia. Strategian painopisteet olisi otettava huomioon EU:n ulkoisissa politiikoissa. Myös yhteys ihmissalakuljetuksen torjuntaan on tärkeä. Tältä osin komissio aikoo hyväksyä maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisen EU:n toimintasuunnitelman vuosiksi 2021–2025. Strategiassa nostetaan esiin useita välineitä myös tiiviimmän yhteistyön rakentamiseksi EU:n ja muiden tahojen välillä. Komissio kehottaa jäsenmaita tehostamaan ihmiskauppaa koskevien tietojen ja siihen liittyviä rikoksia ja rikollisverkostoja koskevien tietojen jakamista ja niitä koskevaa rikostiedustelua sekä edistämään rajat ylittävää ja kansainvälistä operatiivista ja oikeudellista yhteistyötä maissa, joissa ihmiskauppaa esiintyy merkittävästi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

EU:n perusoikeuskirjan 5 artiklan 3 kohta kieltää ihmiskaupan. SEUT 79 artiklan mukaan unioni kehittää maahanmuuttopolitiikan, joilla pyritään varmistamaan muun muassa ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta. SEUT 83 artiklan mukaan ihmiskauppa kuuluu niihin erityisen vakaviin rikollisuuden aloihin, joilla EU:ssa voidaan direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. Perussopimukseen sisältyy myös muita ihmiskaupan vastaisen horisontaalisen toiminnan kannalta relevantteja oikeusperustoja.

Nyt käsillä oleva komission tiedonanto on strategia-asiakirja, joka ei ole oikeudellisesti sitova.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Oikeus- ja sisäasioiden jaosto (EU7), kirjallinen menettely 31.5.2021–2.6.2021 ja Maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat –jaoston (EU6) kirjallinen menettely 31.5.-2.6.2021.

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvosto antoi EU:n uuden lähestymistavan valmistelusta ihmiskaupan vastaisen toiminnan tehostamiseksi eduskunnalle selvityksen 29.9.2020 (E 113/2020 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Strategian talousvaikutuksia ei ole käsitelty tai esitetty komission tiedonannossa. Mahdollisesti esitettävien jatkotoimien ja ehdotuksien taloudellisia vaikutuksia tulee tarkastella jatkovalmistelussa. Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomessa ihmiskaupan vastainen työ on nostettu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa vahvasti esiin, ja hallitus on päättänyt monin tavoin parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa ja tehostaa rikosvastuun toteutumista. Suomen ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma on hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksenä 6.5.2021. Toimintaohjelmassa on useita yhtymäkohtia EU:n strategian kanssa. Hallitus on mm. sitoutunut selvittämään ihmiskaupan uhrien oleskelulupaperusteiden soveltamiskäytäntöä ja arvioimaan lainsäädäntömuutostarpeita. Hallitus kehittää myös rikollisessa toiminnassa hyväksikäytettyjen ihmiskaupan uhrien tunnistamista rikosprosessissa.

Strategia liittyy myös muihin EU:n strategioihin, kuten järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevaan EU:n strategiaan vuosiksi 2021–2025 (E 63/2021 vp), uhrien oikeuksia koskevaan EU:n strategiaan vuosiksi 2020–2025 (E93/2020 vp), lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumisen tehostamista koskevaan strategiaan (E 106/2020 vp) ja lasten oikeuksia koskevaan EU:n strategiaan (E 56/2021 vp).

Asiakirjat

COM(2021) 171 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM, Venla Roth, venla.roth@om.fi
 OM, Katja Repo, katja.repo@om.fi
 SM Kimmo Halme, kimmo.halme@intermin.fi
 SM, Roope Jokinen, roope.jokinen@intermin.fi

STM, Tapani Aaltela, tapani.aaltela@stm.fi
STM, Minna Viuhko, minna.viuhko@stm.fi
TEM, Olli Sorainen, olli.sorainen@tem.fi

EUTORI-tunnus

Litteet

Viite

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat, ihmiskauppa
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, LVM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK
