



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 22. joulukuuta 2022
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2022/0426(COD)

16322/22
ADD 3

DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110

SAATE

Lähettiläs:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	19. joulukuuta 2022
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2022) 426 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja asiakirjaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2022) 426 final.

Liite: SWD(2022) 426 final

Bryssel 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

asiakirjaan

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi

**ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta
annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta**

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta
A. Toimenpiteen tarve
Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?
Ihmiskauppa on keskeinen vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden muoto EU:ssa, ja sen odotetaan pysyvän uhkana lähitulevaisuudessa. Vaikka ihmiskaupan vastainen direktiivi (2011/36/EU) auttoi luomaan EU:n yhteisen perustan ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi, ihmiskauppaan liittyy edelleen useita ongelmia, erityisesti seuraavat: • Ihmiskauppa kukoistaa edelleen EU:ssa huolimatta työstä ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa. Tiedonkeruu ja suuntausten seuranta eivät myöskään anna riittävää kuvaa ihmiskaupan koko laajuudesta EU:ssa. • Tutkinta- ja syytetoimien sekä tuomioiden määrät ovat vähäisiä, mikä johtaa siihen, että ihmiskauppiaita jää rankaisematta. Direktiivissä ei käsitellä kaikkia merkittäviä huolenaiheita, jotka ovat nousseet esiin direktiivin hyväksymisen jälkeen, kuten uusia hyväksikäytön muotoja ja ihmiskaupparikosten edistämistä teknologian avulla. Ihmiskaupparikosten ja hyväksikäytön käsitteiden tulkinta voi vaihdella eri jäsenvaltioissa, mikä asettaa haasteita rajatylittävälle yhteistyölle ja rikoksen toteen näyttämiselle. Oikeushenkilöitä ei myöskään aseteta riittävästi vastuuseen ihmiskaupan harjoittamisesta, mikä edistää rankaisemattomuuden kulttuuria. • Uhrit eivät aina saa riittävää apua, tukea ja suojelua, joka olisi mukautettu heidän erityistarpeisiinsa. Jäsenvaltioissa ei ole pantu johdonmukaisesti täytäntöön periaatteita, joiden mukaan uhreja ei saa asettaa syytteeseen eikä rangaista heidän osallistumisestaan rikolliseen toimintaan. Sama koskee uhrien oikeutta korvauksiin tai uhrien suojelutoimenpiteitä. Olemassa olevat kansalliset ja kansainväliset ohjausmekanismit eivät toimi kaikilta osin tehokkaasti, mikä voi haitata uhrien varhaista tunnistamista ja ohjaamista avun, tuen ja suojelun piiriin. • Ihmiskauppaa edistävä kysyntä on edelleen suurta EU:ssa, mikä saattaa johtua siitä, että uhreilta vaadittujen palvelujen käyttöä ei ole kriminalisoitu yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa ja että kysynnän vähentämiseen tähtäviä lähestymistapoja ei sovelleta laajalti.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Aloitteella pyritään vahvistamaan ihmiskaupan vastaista EU:n oikeudellista kehystä. Tämän yleisen tavoitteen saavuttamiseksi aloitteessa asetetaan neljä erityistavoitetta: • Varmistetaan ihmiskaupan riittävä ehkäiseminen ja havaitseminen sekä parannetaan ihmiskaupan valvontaa EU:n tasolla vahvistamalla (mahdollisten) uhrien kanssa todennäköisesti tekemisiin joutuvien sidosryhmien valmiuksia tunnistaa ihmiskaupan merkit ja lisäämällä tietämystä ilmiöstä ja sen suuntauksista. • Vahvistetaan rikosoikeudellisia toimia ihmiskauppaan puuttumiseksi, myös rajatylittävissä tapauksissa, jotta voidaan parantaa lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten valmiuksia torjua ihmiskauppaa, mukautua ihmiskauppiaiden uusiin toimintatapoihin ja liiketoimintamalliin sekä puuttua uusiin uhkiin. • Varmistetaan, että ihmiskaupan uhrit saavat asianmukaista apua, tukea ja suojelua kaikissa jäsenvaltioissa, erityisesti parantamalla varhaista tunnistamista ja ohjausmekanismeja, myös rajatylittävissä tapauksissa. • Vähennetään sellaisten palvelujen kysyntää, jotka edistävät ihmiskauppaa kaikenlaista hyväksikäyttöä varten, vahvistamalla rikosoikeudellisia toimia ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen käyttöön puuttumiseksi sekä lisäämällä tiedotukseen, valistukseen ja koulutukseen liittyviä toimia.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Ihmiskauppa on rajatylittävää rikollisuutta, joka vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin. Sillä on sekä EU:n sisärajat ylittävä ulottuvuus että EU:n ulkorajat ylittävä kansainvälinen ulottuvuus. EU:n laajuinen yhteistyö on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan puuttua rajatylittävään ulottuvuuteen ihmiskaupan ehkäisemisessä ja torjunnassa sekä varmistaa, että uhrit tunnistetaan ja he saavat asianmukaista apua, tukea ja suojelua. Perusteena uusille toimille EU:n tasolla on myös ihmiskaupan verkkoulottuvuuden kasvava merkitys, koska se tarjoaa ihmiskauppiaille uusia mahdollisuuksia värvätä, hallita, kuljettaa ja hyväksikäyttää uhreja, siirtää voittoja sekä tavoittaa käyttäjiä kaikkialla EU:ssa ja sen ulkopuolella ilman rajojen ylittämistä. Kansalliset viranomaiset ja sidosryhmät ovat laajalti sitä mieltä, että ihmiskaupan torjunta edellyttää EU:n tason toimia.
B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Vaihtoehdossa 1 keskitytään muihin kuin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.

Vaihtoehto 2 koostuu pelkästään lainsäädäntötoimenpiteistä, jotka edellyttäisivät muutoksia direktiiviin. Joidenkin vaihtoehtoon 2 kuuluvien lainsäädäntötoimenpiteiden osalta arvioitiin useita alavaihtoehtoja.

Vaihtoehto 3 koostuu vaihtoehdossa 1 esitetystä muista kuin lainsäädännöllisistä toimenpiteistä sekä joistakin vaihtoehdossa 2 ehdotetuista lainsäädäntötoimenpiteistä.

Vaihtoehtoa 3 pidetään suositeltavimpana. Sillä vastataan seuraaviin horisontaalisiin ja erityistavoitteisiin:

- **Horisontaalinen tavoite 1: Varmistetaan ihmiskaupan riittävä ehkäiseminen ja havaitseminen sekä parannetaan ihmiskaupan valvontaa EU:n tasolla:**
 - Perustetaan ihmiskaupan torjuntaa käsittelevä osaamis- ja asiantuntijakeskus, jonka tehtävänä on muun muassa tukea suuntaviivojen laatimista ihmiskauppaa koskevien tietojen keruulle EU:ssa ja ihmiskaupan torjuntaa koskevan tietoisuuden lisäämiselle (*muu kuin lainsäädännöllinen toimenpide*).
 - Lisätään direktiiviin velvoite, jonka mukaan jäsenvaltioiden on kerättävä ihmiskauppaa koskevia tietoja ja raportoitava niistä komissiolle vuosittain, sekä täsmennetään tällaisen tiedonkeruun indikaattorit (*lainsäädäntötoimenpide*).
- **Erityistavoite 2: Vahvistetaan rikosoikeudellisia toimia ihmiskauppaan puuttumiseksi, myös rajatylittävissä tapauksissa:**
 - Varmistetaan, että verkkoulottuvuus otetaan direktiivissä huomioon kaikkien ihmiskaupan osatekijöiden osalta (*lainsäädäntötoimenpide*).
 - Tehostetaan komission ja internetyhtiöiden välistä yhteistyötä EU:n internetfoorumin puitteissa (*muu kuin lainsäädännöllinen toimenpide*).
 - Sisällytetään pakkoavioliitot ja laitton adoptio hyväksikäytön muotojen luetteloon (*lainsäädäntötoimenpide*).
 - Varmistetaan, että tavanomaisista ihmiskaupparikoksista tuomion saaneille oikeushenkilöille voidaan määrätä joitakin seuraamuksia, joiden täytäntöönpano on jäsenvaltioille tällä hetkellä vapaaehtoisia, ja että oikeushenkilöille voidaan määrätä myös muita seuraamuksia, jos rikokseen liittyy raskauttavia seikkoja (*lainsäädäntötoimenpide*).
 - Perustetaan ihmiskaupan torjuntaan erikoistuneiden syyttäjien työryhmä (*muu kuin lainsäädännöllinen toimenpide*).
- **Erityistavoite 3: Varmistetaan, että ihmiskaupan uhrin saavat asianmukaista apua, tukea ja suojelua kaikissa jäsenvaltioissa:**
 - Velvoitetaan jäsenvaltiot laatimaan viralliset kansalliset ohjausmekanismit sekä perustamaan kansalliset yhteyspisteet uhrien ohjaamista varten (*lainsäädäntötoimenpide*).
 - Laaditaan suuntaviivat kansallisten ohjausmekanismien vähimmäisvaatimuksista ja perustetaan eurooppalainen ohjausmekanismi osaamis- ja asiantuntijakeskuksen puitteissa (*muu kuin lainsäädännöllinen toimenpide*).
- **Erityistavoite 4: Vähennetään sellaisten palvelujen kysyntää, jotka edistävät ihmiskauppaa kaikenlaisia hyväksikäyttöä varten:**
 - Velvoitetaan jäsenvaltiot kriminalisoimaan ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen tietoinen käyttö kaikenlaisen hyväksikäytön osalta (*lainsäädäntötoimenpide*).
 - Toteutetaan ihmiskauppaa edistävän kysynnän vähentämiseen tähtäävä EU:n laajuinen tiedotuskampanja osaamis- ja asiantuntijakeskuksen puitteissa (*muu kuin lainsäädännöllinen toimenpide*).

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Euroopan parlamentti kehotti 10. helmikuuta 2021 antamassaan päätöslauselmassa komissiota **arvioimaan ihmiskaupan vastaisen direktiivin täytäntöönpanoa ja esittämään ehdotuksia sen tarkistamiseksi**. Komissio kuuli sidosryhmiä laajasti muun muassa toteuttamalla julkisen kuulemisen ja järjestämällä kokouksia kansallisten raporttien ja vastaavien mekanismien EU-verkoston sekä ihmiskaupan vastaisen EU:n kansalaisyhteiskuntafoorumin kanssa. Komissio tukeutui myös ulkopuolisen toimeksisaajan toteuttamiin kuulemisiin, joihin osallistui monenlaisia sidosryhmiä, kuten jäsenvaltioiden kansallisia viranomaisia, EU:n virastoja, kansalaisjärjestöjä sekä yksityisen sektorin ja kansainvälisten järjestöjen edustajia. Suurin osa kuulluista sidosryhmistä kannatti parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa ehdotettuja toimenpiteitä. Euroopan parlamentti kehotti päätöslauselmassaan komissiota **muuttamaan direktiiviä sen varmistamiseksi, että kaikki jäsenvaltiot kriminalisoivat ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen tietoinen käytön**. Sidosryhmät ovat jakautuneempia tämän muutoksen suhteen, mutta lähes kaksi kolmasosaa julkiseen kuulemiseen vastanneista kannatti sitä. Lisäksi useimmat sidosryhmät, joita kuultiin tapaustutkimusten ja toimenpidevaihtoehtoja koskeneiden kohdennettujen haastattelujen yhteydessä, kannattivat muutosta. Kaikista ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen käytön kriminalisointia koskevista alavaihtoehtoista tätä pidetään parhaana mahdollisuutena päästä yhteisymmärrykseen.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?
Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla pyritään parantamaan jäsenvaltioiden valmiuksia torjua ihmiskauppaa tehokkaammin erityisesti viime vuosina esiin nousseiden tai muuttuneiden uhkien ja suuntausten suhteen. Uusien yhteisten ja yhdenmukaistettujen sääntöjen odotetaan tehostavan rajatylittävää yhteistyötä sekä tutkinta- ja syytetoimien että uhrien auttamisen ja tukemisen osalta. Muilla kuin lainsäädännöllisillä toimenpiteillä tuetaan jäsenvaltioita niiden lainsäädännön mukauttamisessa ja direktiivin täytäntöönpanossa ihmiskaupan torjuntaa koskevan EU:n strategian 2021–2025 mukaisesti.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?
Parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta aiheutuisi vain vähän rasitusta, ja ehdotettujen toimenpiteiden myönteiset vaikutukset ihmiskaupan ehkäisemiseen ja torjuntaan sekä ihmiskaupan uhrien suojeluun kompensoisivat sen. Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa pääasiassa parannetaan nykyisiä säännöksiä sen sijaan, että luotaisiin uusia velvoitteita. Velvoite kriminalisoida ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen tietoinen käyttö aiheuttaisi lähinnä sääntelyrasitteita niille jäsenvaltioille, jotka eivät ole vielä panneet tätä toimenpidettä täytäntöön taikka säätäneet pidemmälle menevistä toimenpiteistä. Useimmissa jäsenvaltioissa on jo vastaavaa lainsäädäntöä ainakin seksuaalisen hyväksikäytön osalta. Myös kansallisten ohjausmekanismien perustamista koskeva vaatimus aiheuttaisi jonkin verran hallinnollisia ja sääntelyrasitteita jäsenvaltioille. Kyseessä ei kuitenkaan ole täysin uusi velvoite, koska jo nykyisessä direktiivissä jäsenvaltiot veloitetaan luomaan mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen. Yhtä lukuun ottamatta kaikilla jäsenvaltioilla on jo käytössä virallinen tai epävirallinen ohjausmekanismi. Näin ollen uhrien tunnistamista ja ohjaamista koskevien menettelyjen virallistamiseksi tarvittavien toimien odotetaan olevan vähäisiä.
Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?
Parhaaksi arvioidussa toimenpidevaihtoehdossa yrityksille ei aseteta velvoitteita eikä se siten vaikuta niihin suoraan, lukuun ottamatta joitakin ei-lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, jotka edellyttäisivät yritysten vapaaehtoista osallistumista. Lisäksi oikeushenkilön hyväksi tehdystä ihmiskaupparikoksesta tuomion saaneille oikeushenkilöille voitaisiin määrätä seuraamuksia, joilla on taloudellisia vaikutuksia, kuten toimipaikan väliaikainen sulkeminen. Tällä toimenpiteellä varmistettaisiin oikeudenmukaisempi talous, jossa rikos ei kannata ja jossa sääntöjen mukaan toimivat yritykset hyötyisivät siitä, että vilpillinen kilpailu pakkotyötä käyttävien yritysten taholta vähenisi. Komission tavoitteena on edistää yhteistyötä teknologia- ja internetyhtiöiden kanssa. Kaikki oikeudelliset velvoitteet, jotka liittyvät verkkoalustojen ja palveluntarjoajien vastuuseen havaita, valvoa ja poistaa ihmiskauppiaan liittyvää sisältöä, kuuluisivat kuitenkin muiden olemassa olevien tai pian hyväksyttävien säädösten soveltamisalaan.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Kuten edellä on kuvattu, parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla olisi vähäinen vaikutus kansallisiin hallintoviranomaisiin, joiden olisi lähinnä mukautettava lainsäädäntöään direktiivin uusiin tai tarkistettuihin säännöksiin, jos ne eivät ole jo tehneet niin. Joidenkin parhaaksi arvioituihin vaihtoehtoihin kuuluvien lainsäädäntötoimenpiteiden, erityisesti kriminalisointia koskevien toimenpiteiden, odotetaan myös johtavan tutkinta- ja syytetoimien sekä tuomioiden määrän lisääntymiseen. EU:n sääntöjen laajempi yhdenmukaistaminen parantaisi kuitenkin osaltaan ihmiskaupan tilannetta EU:ssa sekä lisäisi lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten valmiuksia ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa, suojella ihmiskaupan uhreja ja vähentää ihmiskaupan kysyntää, jopa puolestaan lisää sitä.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Parhaaksi arvioitu vaihtoehto tehostaa ihmiskaupan torjuntaa estämällä ihmiskauppiaiden rikollista toimintamallia ja vähentämällä ihmisten hyväksikäytön todennäköisyyttä, millä on myönteinen vaikutus yhteiskuntaan, perusoikeuksiin, oikeusvaltioperiaatteeseen ja turvallisuuteen EU:ssa.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Tarkistettua direktiiviä olisi periaatteessa arvioitava aikaisintaan viiden vuoden kuluttua täytäntöönpanolle asetetusta määräajasta. Näin voidaan varmistaa, että aloitteen vaikutusten arvioinnille on riittävästi aikaa sen jälkeen, kun direktiivi on pantu kaikilta osin täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Tarkistettuun direktiiviin sisältyisi erityinen säännös, jonka mukaan komission olisi arvioitava ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen tietoinen käytön kriminalisoivien sääntöjen vaikutusta antamalla Euroopan parlamentille ja neuvostolle asiaa koskeva kertomus viiden vuoden kuluttua täytäntöönpanolle asetetusta määräajasta. Tällä välin komissio jatkaa direktiivin täytäntöönpanon seurantaan ja arviointia osana joka toinen vuosi laadittavaa

kertomusta edistymisestä ihmiskaupan torjunnassa.