



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 6. joulukuuta 2016
(OR. en)

15198/16

JAI 1040
DROIPEN 208
COPEN 371
GENVAL 128
MIGR 211
COSI 204

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	2. joulukuuta 2016
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2016) 719 final
Asia:	KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Direktiivin 2011/36/EU 23 artiklan 2 kohtaan perustuva kertomus, jossa arvioidaan sellaisen voimassa olevan kansallisen lainsäädännön vaikutusta ihmiskaupan ehkäisyyn, jossa säädetään rangaistavaksi teoksi ihmiskaupan hyväksikäytön kohteena olevien palvelujen käyttö

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2016) 719 final.

Liite: COM(2016) 719 final

Bryssel 2.12.2016
COM(2016) 719 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Direktiivin 2011/36/EU 23 artiklan 2 kohtaan perustuva kertomus, jossa arvioidaan sellaisen voimassa olevan kansallisen lainsäädännön vaikutusta ihmiskaupan ehkäisyyn, jossa säädetään rangaistavaksi teoksi ihmiskaupan hyväksikäytön kohteena olevien palvelujen käyttö

1. Tausta ja tarkoitus

Tämä kertomus perustuu ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta annetun direktiivin 2001/36/EU 23 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan ”*komissio esittää viimeistään 6 päivänä huhtikuuta 2016 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa arvioidaan sellaisen voimassa olevan kansallisen lainsäädännön, jossa säädetään rangaistavaksi teoksi ihmiskaupan hyväksikäytön kohteena olevien palvelujen käyttö, vaikutusta ihmiskaupan ehkäisyyn, sekä liittyy siihen tarvittaessa asianmukaisia ehdotuksia*”.

Ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttämisen kriminalisoinnista säädetään direktiivin 2011/36/EU 18 artiklan (otsikko ”Ehkäisy”) 1 ja 4 kohdassa, joiden mukaan ”*1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, kuten koulutusta, hillitäkseen ja vähentääkseen kysyntää, joka edistää kaikenlaista ihmiskauppaan liittyvää hyväksikäyttöä. [...] 4. Ihmiskaupan ehkäisemisen ja torjunnan tehostamiseksi kysyntää hillitsemällä jäsenvaltioiden on harkittava toimenpiteiden toteuttamista **sellaisten palvelujen käytön kriminalisoimiseksi**, joissa on kyse 2 artiklassa tarkoitettua hyväksikäytöstä, kun **tiedetään, että palvelun tarjoaja on 2 artiklassa tarkoitetun rikoksen uhri***”.

Tässä kertomuksessa kuvataan nykyistä kansallista lainsäädäntöä, jolla kriminalisoidaan ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttö, ja arvioidaan tällaisten oikeudellisten toimenpiteiden vaikutusta. Muiden kuin oikeudellisten toimenpiteiden, joita kansallisella tasolla saattaa olla, tai sellaisten oikeudellisten toimenpiteiden, jotka eivät liity ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttämisen kriminalisointiin, tarkastelu ei kuulu 23 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan. Tässä kertomuksessa ei kuitenkaan arvioida direktiivin 2011/36/EU säännösten noudattamista. Kertomusta tulisi lukea yhdessä komission laatiman kertomuksen kanssa, jossa arvioidaan direktiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaisesti, missä määrin jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU noudattamiseksi (COM(2016) 722). Siinä otetaan huomioon myös komission ensimmäinen kertomus ihmiskaupan torjunnassa ja sen uhrien suojelemisessa edistymisestä (jäljempänä ”seurantakertomus”).

Laatiessaan tätä kertomusta komissio hyödynsi jäsenvaltioilta saamiaan tietoja, jotka olivat peräisin toukokuussa 2016 lähetetystä kyselystä, ja kuuli kansalaisjärjestöjä EU:n ihmiskaupan torjuntaa koskevan kansalaisyhteiskuntafoorumin¹ kautta sekä Euroopan komission ihmiskauppaa käsittelevää asiantuntijaryhmää².

¹ Katso tarkempia tietoja komission kertomuksesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle: kertomus edistymisestä ihmiskaupan torjunnassa (2016) (ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU 20 artiklassa edellytetty), COM(2016) 267 final.

² Komission päätös (2011/502/EU), annettu 10 päivänä elokuuta 2011, ihmiskauppaa koskevan asiantuntijaryhmän perustamisesta ja päätöksen 2007/675/EY kumoamisesta.

2. Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään ihmiskaupan hyväksikäytön kohteina olevien palvelujen käyttö rangaistavaksi teoksi

2.1. Yhteenvedo vastauksista

Jäljempänä oleva analyysi perustuu jäsenvaltioiden antamiin vastauksiin. Komissio ei voi sulkea pois mahdollisuutta, että on myös muuta kansallista lainsäädäntöä tai kehityssuuntauksia. Analyysia varten komissio pyysi jäsenvaltioita ilmoittamaan seuraavista seikoista: ”Voimassa oleva lainsäädäntö, jossa säädetään ihmiskaupan hyväksikäytön kohteina olevien palvelujen käyttämisen kriminalisoinnista; ketä tarkalleen ottaen kriminalisoidaan; onko kaikki hyväksikäytön muodot tarkoitus kriminalisoida; vaatiiko lainsäädäntö sen todistamista, että henkilön tiedetään olevan ihmiskaupan uhri ja tieto siitä, miten se vaikuttaa lainsäädännön soveltamiseen; mitä toimenpiteitä toteutettiin sen varmistamiseksi, että kansalaiset tietävät tästä laista, sen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi; saatavilla olevat tilastotiedot syyteistä ja tuomioista sekä kohdatuista esteistä; jos voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä ei ole, syyt sille, miksi ei, ja mitä vaihtoehtoisia toimia on käytössä kriminalisointia koskevan velvoitteen täyttämiseksi; miten näiden lakien vaikutusta arvioidaan ja sitä koskevat ehdotukset; millaisia kuulemismenettelyjä käytetään ja onko näitä lakeja arvioitu tai tutkittu jäsenvaltion toimeksiannosta.”

On syytä korostaa, etteivät jäsenvaltiot esittäneet toimittamisissaan tiedoissa, miten ne täyttävät lakisääteisen velvollisuutensa **harkita** uhrien palvelujen käyttäjien kriminalisointia direktiivin 2011/36/EU 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Jäsenvaltioiden vastausten analyysi osoittaa, että tätä kertomusta laadittaessa on **kymmenen (10) jäsenvaltiota, jotka ovat kriminalisoineet sellaisten ihmiskaupan hyväksikäytön kohteina olevien palvelujen käytön, joiden tarjoajat ovat ihmiskaupan uhreja, ja viisitoista (15) jäsenvaltiota, jotka ovat kriminalisoineet ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön vain rajallisesti ja valikoivasti.**

Tarkemmin sanottuna tämä tarkoittaa seuraavaa:

1) Jäsenvaltiot, jotka ovat kriminalisoineet kaikenlaisen hyväksikäytön (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK)

Kymmenen (10) jäsenvaltiota ilmoitti, että niissä on voimassa olevaa lainsäädäntöä, jolla kriminalisoidaan ihmiskaupan hyväksikäytön kohteina olevien palvelujen käyttö (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK³), ja lainsäädäntö koskee kaikenlaista hyväksikäyttöä.

Bulgaria ilmoitti komissiolle, että Bulgarian rikoslain (159c artiklan) mukaan henkilölle, joka käyttää ihmiskaupan uhriksi joutunutta henkilöä irstailuun, pakkotyöhön tai kerjäämiseen tai ottaa tältä elimiä, kudoksia, soluja tai ruumiinnesteitä taikka pitää tätä pakolla alistettuna henkilön suostumuksesta riippumatta, määrätään 3–10 vuoden vapausrangaistus ja 10 000–20 000 levin sakko. **Unkarissa** on samankaltainen mutta vielä tiukempi säännös, jonka nojalla samat rangaistukset määrätään kenelle tahansa, joka tietoisesti käyttää ihmiskaupan uhrin tai niiden

³ Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti komissiolle, että Englannissa ja Walesissa on käytössä tällaisia ihmiskauppaan liittyviä toimenpiteitä, mutta Skotlannissa ei. Pohjois-Irlanti ilmoitti, että siellä on käytössä vain seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskaupaa koskevia toimenpiteitä.

henkilöiden palveluita, jotka tuomitaan ihmiskauppaan liittyvästä rikoksesta. **Kypros** ilmoitti, että lain 60(I)/2014 17 artiklan nojalla henkilö, joka voi kohtuudella olettaa käyttämiensä työntekijöiden tai palvelujen tarjoajan olevan ihmiskaupan uhreja, on tuomittava rangaistukseen ihmiskaupan torjumiseksi säädetyn lain nojalla. **Kreikassa** tällaiset kansalliset säännökset on säädetty vuonna 2013 voimaan tullessa laissa 4198/2013, jossa kriminalisoidaan ne henkilöt, jotka tietoisesti hyväksyvät työntekijäksi henkilön, joka on ihmiskaupan uhri, sekä ne henkilöt, jotka tietoisesti harjoittavat seksuaalista toimintaa henkilön kanssa, joka on ihmiskaupan uhri. **Liettua** ilmoitti, että rikoslain 147–2 artiklan nojalla henkilölle, joka käyttää ihmiskaupan uhrien tarjoamia palveluja ja joka tiesi tai jonka olisi pitänyt tietää, että henkilöt ovat uhreja, määrätään rangaistukseksi sakko tai vapautta rajoittavia toimenpiteitä. Lisäksi henkilö, joka toimii näin ja antaa sen jälkeen vapaaehtoisesti tietoja lainvalvontaviranomaisille ja tekee aktiivisesti yhteistyötä ennen epäillyksi toteamistaan, voidaan vapauttaa rikosoikeudellisesta vastuusta. Myös oikeushenkilöt voidaan asettaa vastuuseen tällaisesta toiminnasta. **Malta** ilmoitti komissiolle, että henkilö, joka osallistuu tällaisiin palveluihin tai työhön tai käyttää tällaisia palveluja tietäen, että palveluja tai työtään tarjoava henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi, syyllistyy rikokseen, ja hänet on saatettava siitä vastuuseen tuomitsemalla hänet vankilaan vähintään 18 kuukaudeksi ja enintään viideksi vuodeksi. Samankaltaisia säännöksiä on **Portugalissa** ja **Sloveniassa** (enintään kolmen vuoden vankilatuomio ja sakko). **Romania** ilmoitti komissiolle, että Romanian rikoslain 126 artiklan mukaan henkilölle, joka käyttää rikoslain (hyväksikäyttöä koskevassa) 182 artiklassa tarkoitettuja palveluja ja joka ei ole ihmiskaupan harjoittaja ja joka tietää, että palvelujen tarjoaja on ihmiskaupan uhri, on määrättävä rangaistus.

2) Jäsenvaltiot, joissa ei ole vahvistettu asiaa koskevia nimenomaisia kansallisia säännöksiä tai joissa ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttö on kriminalisoitu rajatusti ja valikoivasti⁴

Neljätoista (14) jäsenvaltiota ilmoitti, ettei niissä ole varsinaisia lainkohtia, joissa säädetään ihmiskaupan kaikenlaisen hyväksikäytön kohteina olevien palvelujen käyttö rangaistavaksi teoksi (**AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK**). Jotkin jäsenvaltiot (**FI, IE, SE**) ovat kuitenkin ottaneet käyttöön lainsäädäntöä, joka koskee ihmiskaupan uhrien käyttöä vain tietynlaisessa hyväksikäytössä. **Suomi** ja **Irlanti** ilmoittivat, että niissä on voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka koskee vain ihmiskaupan uhrien seksuaalista hyväksikäyttöä. **Ruotsi** ilmoitti, että vaikka sillä ei olekaan tiettyjä säännöksiä, joilla kriminalisoidaan ihmiskaupan uhrin palvelujen käyttö, se soveltaa kuitenkin seksipalvelujen oston kieltävän lain säännöksiä, jotka voivat kattaa myös seksuaaliseen hyväksikäyttöön tähänneen ihmiskaupan uhrien antamat palvelut.

Niissä jäsenvaltioissa, joissa nimenomaisia säännöksiä ei ole annettu, voidaan joissakin tapauksissa jäsenvaltioiden antamien tietojen mukaan tukeutua säännöksiin, jotka liittyvät seksuaalirikoksiin tai lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön (esimerkiksi **IT, ES, NL** ja **BE**). Vaikka **Italiassa** ei ole nimenomaisia säännöksiä, se ilmoitti pitävänsä Italian rikoslain 603 artiklan 2 kohdan nojalla työvoiman laitonta välittämistä ja hyväksikäyttöä yleisesti rangaistavana tekona. Myöskään **Itävallassa** ei ole ihmiskaupan uhreja koskevia nimenomaisia säännöksiä, mutta siellä on hiljattain

⁴ **FI, IE, SE** ovat vahvistaneet vain seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa koskevia säännöksiä. **AT, BE, DE, EE, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK** ovat vahvistaneet kansallisia säännöksiä vain työnantajiin kohdistettavista seuraamuksista annetun direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

annettu säännös, joka koskee osallistumista seksuaaliseen toimintaan, joka on toisen osapuolen tahdon vastaista, käyttämällä henkilön ahdinkoa hyväksi tai aiemmin tapahtuneen pelottelun jälkeen.

Lisäksi jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat, että niissä on käytössä vain toimenpiteitä, joilla saatetaan **maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista 18 päivänä kesäkuuta 2009 annettu direktiivi 2009/52/EY⁵ (ns. työnantajiin kohdistettavista seuraamuksista annettu direktiivi)** (esimerkiksi **Puola tai Unkari**) osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pannaan se täytäntöön. Tältä osin **18 päivänä kesäkuuta 2009 annetun direktiivin 2009/52/EY soveltamista koskevassa tiedonannossa** todetaan, että jäsenvaltiot ovat yleensä kriminalisoineet laittoman työnteon kaikissa 9 artiklassa kuvatuissa olosuhteissa (mukaan luettuina tilanteet, joissa työntekijä tietää työntekijän olevan ihmiskaupan uhri). Tämän tiedonannon mukaan **Tšekki ja Espanja** eivät varsinaisesti rankaise laittomasta työnteosta tilanteissa, joissa 'työnantaja tiesi työntekijän olevan ihmiskaupan uhri'⁶.

On kuitenkin todettava, että henkilöiden osalta **direktiivin 2009/52/EY soveltamisala rajoittuu vain EU:ssa laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin**. Se ei siis koske sellaisia ihmiskaupan uhreja, jotka ovat EU:n kansalaisia tai jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia mutta jotka oleskelevat EU:ssa laillisesti. Lisäksi direktiiviä sovelletaan tilanteisiin, joissa työntekijät ovat työsuhteessa⁷, mutta se ei koske tapauksia, joissa uhrin ovat itsenäisiä ammatinharjoittajia tai joissa hyväksikäyttäjä ei ole työnantaja. Niinpä **direktiivissä 2009/52/EY** säädettyä kriminalisointia **on mukautettu direktiivin aineelliseen soveltamisalaan, joka on rajallinen ja riittämätön** kaikkien ihmiskauppaan liittyvien tilanteiden huomioon ottamiseksi. Se on kuitenkin hyvä esimerkki toimista, joita voitaisiin käyttää tässäkin yhteydessä ihmiskauppaan liittyvien säädöskehysten kehittämisen ja konsolisoinnin jatkamisessa.

3) Kriminalisoinnin vaihtoehdot

Kuten edellä on mainittu, direktiivin 18 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus ainakin harkita niiden kriminalisointia, jotka tietoisesti käyttävät ihmiskaupan uhrien palveluja. Jäsenvaltiot antoivat komissiolle kuitenkin vain vähän tietoa vaihtoehtoista, jos niillä ei ole kansallisia toimia, joilla ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttäjät kriminalisoidaan. Kyselyihin saatujen vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että vain **Alankomaat** ja **Espanja** antoivat tietoa vaihtoehtoista. **Alankomaat** kertoi rikoksista anonyymisti ilmoittamista koskevista kampanjoista,

⁵ Direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevasta vähimmäisvaatimuksista, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0052>.

⁶ Kun otetaan huomioon, että direktiivin 2009/52/EY soveltamista koskevasta komission tiedonannosta on kulunut aikaa, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että asiaan liittyvää lainsäädäntöä on tällä välin annettu. Katso lisätietoja komission tiedonannosta, joka koskee maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevasta vähimmäisvaatimuksista 18 päivänä kesäkuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/52/EY soveltamista, COM(2014) 286 final.

⁷ Työnteon määritelmä kattaa työnantajan lukuun tai tämän johdon ja/tai valvonnan alaisena harjoitetun toiminnan, jossa on kyse millaisesta tahansa kansallisen lainsäädännön sääntelemästä tai vakiintuneen käytännön mukaisesta työstä (direktiivin 2009/52/EY 2 artiklan c alakohta); johdanto-osassa täsmennetään, että näin tulisi olla suhteen oikeudellisesta muodosta riippumatta (johdanto-osan 7 kappale).

tietoisuuden lisäämisestä sekä lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevien syytteiden julkisuudesta ja maksujen osalta liike-elämän eri osa-alueiden kanssa tehtävistä ihmisoikeuksia edistävistä sopimuksista. **Espanja** puolestaan ilmoitti, että vaikka sillä ei ole nimenomaista säännöstä ihmiskaupan uhrin seksipalvelujen käyttämisen kriminalisoinnista, mitä tahansa tällaista toimintaa voidaan pitää henkilön seksuaaliseen vapauteen ja koskemattomuuteen kohdistuvana rikoksena, jos tiedetään, miten haavoittuvassa asemassa uhri on, jolloin voidaan soveltaa rikoslain asianmukaisia artikloja.

4) Arvioinnit

Muutamit jäsenvaltiot ilmoittivat tilanneensa näiden lakien **arviointeja** tai asiaan liittyviä tutkimuksia (esimerkiksi **FI**, **SE**). **Ruotsi** ilmoitti komissiolle, että seksipalvelujen ostokieltoa koskeva raportti julkaistiin vuonna 2010. Raportin keskeisiä havaintoja olivat seuraavat: a) katuprostituutio oli vähentynyt puolella, b) internetistä oli tullut uusi prostituution areena, c) seksipalvelujen ostokielto oli heikentänyt järjestäytyneen rikollisuuden vakiintumista, ja d) kiellon julkinen tukeminen oli lisääntynyt. Lisäksi piakkoin julkaistaneen ihmiskaupan torjumista koskeva raportti, jossa arvioidaan ihmiskauppaa koskevan seuraamussäännöksen soveltamista ja tarkastellaan, miten lainvalvontaviranomaiset tutkivat ja käsittelevät ihmiskauppaan liittyviä asioita.

Suomi teetti tutkimuksen sen jälkeen, kun korkein oikeus antoi periaatteellisen tuomion seksipalvelujen oston ns. osittaisesta kriminalisoinnista, kun palveluita ostetaan välitetyiltä prostituoiduilta ja ihmiskaupan uhreilta. Tutkimuksessa todettiin, että lain soveltamisen suurin ongelma oli se, että oli löydetty ja tutkittu vain muutamia seksikaupan uhrin hyväksikäyttöön liittyviä tapauksia, joista oli nostettu syyte ja määrätty rangaistus. *Tahallisuuden* vaatimuksen ilmoitettiin olevan ongelmallinen seksin ostajien osittaisessa kriminalisoinnissa. Raportissa todettiin, että tilanne oli suotuisa sellaisille seksin ostajille, jotka välttelivät kaikkea tietoa prostituoitujen olosuhteista mutta jotka tunsivat lain hyvin. Tutkijat ehdottivat, että seksin ostaminen kriminalisoitaisiin kokonaan. Tämän raportin perusteella Suomen hallitus ehdotti, että rikoksen määritelmää muutettaisiin siten, että se perustuisi käyttäjän tuottamuksellisuuteen⁸.

Yhdistynyt kuningaskunta (Pohjois-Irlanti) odottaa arvioinnin valmistuvan vuonna 2018, ja se ilmoitti, että **Skotlanti** on tilannut aiheesta tutkimuksen ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä koskevan lain tarkastuksen aikana (2015).

Kaiken kaikkiaan jäsenvaltiot toimittivat komissiolle niukasti **tilastotietoja** ja syytteitä ja tuomioita ilmoitettiin vain vähän. Lisäksi on kyseenalaista, onko kansallisella tasolla saatavilla koottuja tietoja näistä rikoksista. Esimerkiksi **Italia** korostaa, ettei sillä ole tällä hetkellä erillisiä tietoja, jotka koskevat ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttöä. Komissio perehtyy tähän osa-alueeseen

⁸ Katso lisätietoja julkaisusta Johanna Niemi ja Jussi Aaltonen: "Abuse of a victim of sex trade: Evaluation of the Finnish sex purchase ban" (Seksikaupan uhrien hyväksikäyttö: Suomen seksinostokiellon arviointi, oikeusministeriö, 2014), saatavana osoitteessa http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en

tarkemmin sen työn yhteydessä, jota on tehty ihmiskaupasta EU:n tasolla kerättyjen tilastotietojen laadun ja vertailtavuuden parantamiseksi.

2.2. *Vaikutuksen ja soveltamisen arviointi*

Komissiolle toimitetut tiedot osoittavat, että jäsenvaltioiden lähestymistavat ja käytännöt ovat varsin erilaisia. Kaikissa jäsenvaltioissa, joissa on säädetty kansallisia toimenpiteitä, joiden myötä ihmiskaupan hyväksikäytön kohteina olevien palvelujen käyttöä pidetään rangaistavana tekona, näiden säännösten henkilöön liittyvä soveltamisala on rajattu vain niihin, jotka käyttävät uhrien tarjoamia palveluja tai työvoimaa suoraan.

Valtaosassa niitä jäsenvaltioita, joissa ihmiskaupan hyväksikäytön kohteina olevien palvelujen käyttö on säädetty rangaistavaksi teoksi kansallisin laein, jäsenvaltiot ilmoittivat, että niiden vaikutusten arviointi on vielä liian varhaista. Tämä johtuu siitä, että toimenpiteet tulivat voimaan vuonna 2013, jolloin direktiivin 2011/36/EU osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamisen määräaika umpeutui, joten direktiivin täytäntöönpanolle on ollut vasta vähän aikaa.

Niistä jäsenvaltioista, joissa mainittuja säännöksiä on, kaikki edellyttävät, että käyttäjän on pitänyt tietää etukäteen, että henkilö, jonka palveluja käytetään, on ihmiskaupan uhri. Näissä tapauksissa todisteiden hankkiminen on ilmoitusten mukaan yleensä hankalaa. Useimmissa näistä jäsenvaltioista todistustaakka on pääasiassa syyttäjällä: epäilty/vastaaaja hyötyy syyttömyysolettamasta, eikä hänellä ole velvollisuutta osoittaa syyttömyyttään. Vain Irlannissa todistustaakka on siirretty vastaajalle, jonka on osoitettava, ettei hän tiennyt ja ettei hänellä ollut kohtuullista syytä uskoa, että rikoksen kohteena ollut henkilö oli ihmiskaupan uhri.

Tästä Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen selitysmuistiossa todetaan, että ”[...] asiasta tietämisen osoittaminen voi olla syyttäjäviranomaisille vaikeaa. Samankaltainen vaikeus syntyy myös monien muuntyyppisten rikosoikeudellisten säännösten yhteydessä, joissa edellytetään todisteita joistakin rikokseen liittyvistä aineettomista seikoista. **Vaikeus löytää todisteita ei kuitenkaan välttämättä ole vakuuttava peruste sille, ettei tietentyypistä toimintaa pidettäisi rikoksena**”. Näin ollen se, että todisteiden hankkiminen rikoksesta on vaikeaa, ei saisi johtaa siihen, ettei tietentyypistä toimintaa kriminalisoitaisi.

Vaikka onnistuneilla tutkinnoilla, syytteillä ja tuomioilla on epäilemättä pelotevaikutus, on kuitenkin kyseenalaista, miten niihin liittyviä tilastoja tulisi tulkita etenkin arvioitaessa asiaan liittyvien toimenpiteiden vaikutusta tai onnistumista. **Kun otetaan huomioon, että näiden toimenpiteiden suurin vaikutus on siinä, että niillä estetään rikosta edes tapahtumasta, syytteitä ja tuomioita koskevista tilastoista ei voi saada varmaa osoitusta toimenpiteiden tehokkuudesta.** Kuten edellä on mainittu, tätä kertomusta varten saatiin vain niukasti tilastotietoja. **Bulgaria** ilmoitti, että vuonna 2014 syytteitä nostettiin vain neljä (4) ja tuomioita annettiin yksi (1); vuonna 2015 syytteitä nostettiin viisi (5) ja tuomioita annettiin kaksi (2). **Kreikka** ilmoitti, että Kreikan poliisin tilastotietojen mukaan uuden lain voimaantulon jälkeen syytteitä on nostettu yksi (1). Romania toteaa lisäksi, että järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin tutkinnasta vastaavalle yksikölle ilmoitettiin ensimmäiset tapaukset vuonna 2015, ja yhdeksän (9) henkilöä sai syytteen ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttöä koskevasta rikoksesta. Korkeimman tuomarineuvoston mukaan toukokuuhun 2016 mennessä 15 henkilöä oli saanut tuomion hyväksikäytön kohteeksi

joutuneen henkilön palvelujen käyttöä koskevasta rikoksesta. Nämä tuomiot eivät kuitenkaan olleet lopullisia, ja niistä voidaan valittaa korkeimpaan oikeuteen.

Tältä osin komissio muistuttaa seurantakertomuksen havainnoista: ” *Komission kokoamat tiedot osoittavat selvästi, että jäsenvaltioiden on syytä tehostaa toimia, joilla pyritään lisäämään tutkinta- ja syytetoimia ja keventämään rasisista, joka kohdistuu uhreihin heidän antaessaan todistajanlausuntoja todisteiden keräämistä koskevan menettelyn aikana. Jäsenvaltiot voisivat kehittää säännöllistä ja räätälöityä koulutusta tutkijoille, syyttäjille ja tuomareille ja tehdä järjestelmällistä talousrikostutkintaa (kuten rahanpesunvastainen toimintaryhmä suosittelee). Lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön muita tuloksellisia tiedustelujohtoisia tutkintavälineitä, joilla voidaan hankkia monentyyppisiä todisteita tukemaan uhrien todistajanlausuntoja. Jäsenvaltioiden olisi myös osoitettava toimille riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit, jotta tämentyyppiseen rikollisuuteen voidaan puuttua asianmukaisesti.* ”

Rikosoikeudellisen vastuun rajoittaminen vain tilanteeseen, jossa käyttäjällä on suoraa ja todellista tietoa siitä, että henkilö on ihmiskaupan uhri, muodostaa erittäin korkean kynnyksen syytteiden nostamiseen. Siksi tietoisuuden tason arvioiminen, jota tämän rikoksen tunnusmerkkien täytyminen edellyttää, vaatii hyvin tarkkaa tutkimista.

3. Ihmiskaupan tehokkaan estämisen varmistaminen

Tässä luvussa kuvataan komission näkemyksiä⁹ asiasta. Näkemykset perustuvat EU:n ihmiskaupan vastaiseen strategiaan¹⁰ ja muihin keskeisiin ohjauskeinoihin¹¹, ja tämä luku on runkona niiden analyysille. Edellä esitelty analyysi on osoittanut, että ihmiskaupan uhrien käyttäjien oikeudelliseen kohteluun liittyvä säädöskehys kansallisella tasolla on epätäydellinen ja kirjava. Tämä vaikuttaa rikosten tehokkaaseen ehkäisyyn. Juuri tämän vuoksi ihmiskauppa on edelleen yleistä huolimatta toteutetuista ponnisteluista eikä ole merkkejä siitä, että tämä vakava rikollisuus olisi vähenemässä.

Tältä osin **ihmiskauppaa estävien toimien kannalta ratkaiseva tärkeä peruseriaate on rikoksentehtäjien saattaminen vastuuseen teoistaan.** Tämä on otettu huomioon myös muissa keskeisissä kansainvälisissä ja eurooppalaisissa säädöksissä¹². Tätä ovat korostaneet myös Euroopan parlamentti¹³, Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous¹⁴ ja kansalaisjärjestöt¹⁵.

⁹ Esimerkiksi komission tutkimukset ihmiskaupan estämisestä koskevista aloitteista ja ihmiskauppaan liittyvistä sukupuolirikosten tutkimuksista tehtiin EU:n ihmiskaupan vastaisen strategian perusteella.

¹⁰ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävä EU:n strategia vuosiksi 2012–2016 (COM(2012) 286 final).

¹¹ Esimerkiksi Euroopan turvallisuusagenda, Euroopan muuttoliikeagenda, EU:n sukupuolten tasaveroisuuden tähtäävä strateginen sitoumus, EU:n ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva toimintasuunnitelma.

¹² Esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien ihmiskaupan, etenkin naisten ja lasten kaupan ehkäisemistä, torjumista ja rankaisemista koskeva lisäpöytäkirja vuodelta 2000 (9 artikla) ja Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (6 ja 19 artikla) vuodelta 2005.

¹³ Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 12 päivänä toukokuuta 2016, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta 5 päivänä huhtikuuta 2011 annetun direktiivin 2011/36/EU täytäntöönpanosta sukupuolineläkökulmaa painottaen (2015/2118(INI)), Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2016, ihmiskaupan torjunnasta EU:n ulkosuhteissa (2015/2340(INI)), Euroopan parlamentin

Euroopan turvallisuusagendassa komissio on todennut, että inhimilliset, sosiaaliset ja taloudelliset kustannukset ihmiskaupasta, joka on vakavaa, rajatylittävää ja järjestäytynyttä rikollisuutta, ovat valtavat. Tätä komissio on toistuvasti korostanut kertomuksissaan ja tutkimuksissaan¹⁶. Sitä edistävät kaikenlaisen hyväksikäytön **kysyntä** ja suuret **tuotot**. Tuotot puolestaan johtavat sekä laillisten että laittomien talouksien piirissä tarjonnan ja kysynnän monimutkaiseen vuorovaikutukseen, johon on puututtava, jos tämä rikollisuus halutaan hävittää¹⁷. Tähän kysyntään puuttuminen ja sen vähentäminen on direktiivin 2011/36/EU nojalla lakisääteinen velvollisuus, ja tavoitteena on estää sitä tapahtumasta ollenkaan muuttamalla laajempaa ympäristöä siten, että ihmiskauppaa edistäviä tekijöitä vähennetään.

3.1. Ihmiskaupan uhrien tarjoamien palvelujen käyttäjän tunnistaminen

Kysyntä kattaa kaikki ne yksilöt, ryhmät tai oikeushenkilöt, joiden tavoitteena on uhrien hyväksikäyttö monenlaisen hyödyn saavuttamiseksi: niitä ovat ne, jotka suoraan käyttävät ja hyväksikäyttävät uhreja, sekä ne, jotka toimivat hyväksikäytön edistäjinä tai mahdollistajina, sekä yleensä ne, jotka luovat tällaisen toiminnan sallivaa ympäristöä ja vaikuttavat sen luomiseen.

Liiketoiminnan alat, joilla käytetään ihmiskaupan uhreja ja joille ihmiskaupan tuotot päätyvät, eivät rajoitu rikollisjärjestöihin, vaan ihmiskauppaan liittyy usein myös laillista liiketoimintaa. Hyötyjät voivat olla uhrien sukulaisia, epävirallisia tai virallisia rekrytointifirmoja, työnvälitysyrityksiä, jotka välittävät työvoimaa tietyille aloille, maailmanlaajuisten toimitusketjujen alihankkijoita, matkatoimistoja ja kuljetusyrityksiä sekä IT-alan yrityksiä.

Toisen kysynnän lähteen muodostavat kuluttajat, jotka voivat olla esimerkiksi henkilöitä, jotka ostavat uhrien valmistamia tuotteita ja jotka eivät tiedä, miten ne on valmistettu, tai ihmiskaupan uhreja tietoisesti käyttäviä henkilöitä, jotka eivät välitä ihmiskaupan ja työvoiman/seksuaalisen hyväksikäytön selvistä merkeistä, kuten erittäin alhaisista hinnoista tai väkivallan ja pelottelun merkeistä. Tämän vuoksi tässä kertomuksessa ei käytetä käsitettä ”asiakas”, kun kyse on joko ihmiskauppaan liittyvän seksuaalisen hyväksikäytön aikuis- tai lapsiuhreista, koska tämä sana hämähäyttäisi ihmiskaupan uhrien kokemaa kärsimystä ja hyväksikäyttöä ja heidän ihmisoikeuksiensa loukkaamista.

Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka on liitetty komission kertomukseen edistymisestä ihmiskaupan torjunnassa ja sen uhrien suojelemissa, todetaan seuraavaa:

päätöslauselma, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, seksuaalisen hyväksikäytön ja prostituution vaikutuksesta sukupuolten tasa-arvoon) (2013/2103(INI)).

¹⁴ Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma prostituutiosta, ihmiskaupasta ja nykyaikaisesta orjuudesta Euroopassa, päätöslauselma 1983 (2014).

Saatavana osoitteessa <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en>

¹⁵ Ihmiskaupan vastaiseen EU:n kansalaisyhteiskuntafoorumiin osallistuvat järjestöt toteavat, että lainsäädäntö on tärkein toimi, johon jäsenvaltiot voivat ryhtyä ihmiskaupan estämisen ja kysynnän vähentämisen varmistamiseksi. (Commission Staff Working Document; Accompanying the document ”Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2016) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims”, COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, s. 64).

¹⁶ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan turvallisuusagenda, COM (2015) 185 final.

¹⁷ Seurantakertomus.

”Lopullinen tavoite eli ihmiskaupan hävittäminen voidaan saavuttaa vain, jos **rikoksen tapahtuminen estetään, ja siinä on käytettävä monenlaisia välineitä, joita EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla on saatavilla [...]**. Tämä tarkoittaa sitä, että **on puututtava niihin perussyihin, jotka altistavat ihmisiä ihmiskaupalle** – kuten köyhyys, sukupuolten välinen epätasa-arvo ja naisiin kohdistuva väkivalta, etninen syrjintä, yhteiskunnallinen syrjäytyminen, laiton muuttoliike – mutta on **myös varmistettava, että ne, jotka hyötyvät rikoksesta ja käyttävät uhreja hyväksi, saatetaan oikeuden eteen.**”¹⁸

On selvää, että ihmiskauppa ja kaikki siihen liittyvä on aina laitonta. Ihmiskaupassa ei ole mitään laillista. Se, että henkilö käyttää toista henkilöä hyväksi pakottavissa olosuhteissa, on rangaistavaa toimintaa kaikissa rikosoikeudellisissa järjestelmissä. Ihmiskaupalle ei ole minkäänlaista oikeudellista tai moraalista perustetta. Se on vakava rikos ja vakava loukkaus ihmisarvoa kohtaan, ja se on kielletty Euroopan unionin perusoikeuskirjan 5 artiklan 3 kohdassa. Jos ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön palveluiden käyttöä ei kriminalisoida **etenkin, jos käyttäjä tietää henkilön olevan ihmiskaupan uhri**, ihmiskaupan torjunnan teho heikkenee, ja se estää myös direktiivin 2011/36/EU tavoitteiden saavuttamisen. Vaikka kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä ihmiskaupan hyväksikäytön kohteina olevien palvelujen käyttöä rangaistavaksi teoksi, tosiasia on, että useissa tapauksissa uhreja on toistuvasti raiskattu, käytetty henkisesti ja fyysisesti hyväksi, ja he ovat kärsineet rikoksista, jotka kohdistuvat heidän vapauteensa, ihmisarvoonsa, seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteensa ja ruumiilliseen loukkaamattomuuteensa.

4. Loppuhuomautukset ja jatkotoimet

Kuten direktiivin 2011/36/EU 18 artiklan 4 kohdassa säädetään, ihmiskaupan ehkäisemisen ja torjunnan tehostamiseksi jäsenvaltioiden on harkittava toimenpiteiden toteuttamista sellaisten ihmiskaupan hyväksikäytön kohteina olevien palvelujen käytön kriminalisoimiseksi, joiden tarjoajat ovat ihmiskaupan uhreja. Tässä kertomuksessa esitetty analyysi, joka liittyy voimassa olevan asiaankuuluvan kansallisen lainsäädännön vaikutuksen arviointiin direktiivin 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti, osoittaa, että **lainsäädäntöympäristö on varsin kirjava, eikä sen avulla voida tehokkaasti hillitä näiden palvelujen kysyntää.**

Jos ihmiskauppaan liittyvien palvelujen käyttöä ei kriminalisoida lainkaan tai jos se kriminalisoidaan epäasianmukaisesti, **ihmiskauppioiden toimintaa, joka on jo lähtökohtaisesti uhrien hyväksikäyttöä, ei voida hillitä riittävästi, vaan se voi päinvastoin jopa lisääntyä rankaisemattomuuden kulttuurin vuoksi.** Kysynnän hillitsemisen haasteena onkin **keskittyä aiempaa enemmän niihin, jotka käyttävät kaikenlaisen ihmiskaupan palveluita tietäen, että henkilö on rikoksen uhri.**

Tällä hetkellä useiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmässä ei rangaista niitä, jotka käyttävät näitä palveluja tietäen, mistä on kyse, tai heitä rangaistaan vain osittain. **Tämä vaikuttaa oikeusvarmuuteen esimerkiksi seuraavien seikkojen osalta:** käyttäjän ja uhrin väliseen

¹⁸ Commission Staff Working Document; Accompanying the document ”Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2016) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims”, COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, s. 39.

suhteeseen liittyvä rikosoikeudellinen vastuu; niiden henkilöiden oikeuskohtelu, jotka hyötyvät hyväksikäytöstä tai järjestävät ja mahdollistavat sen; käyttäjän ja hyväksikäyttäjän välinen erottelu; välittäjien vastuu ja laajemmat toimitusketjut.

Jäsenvaltioiden olisi tehostettava pyrkimyksiään, jotta varmistetaan aiempaa yhtenäisempi ja ennalta ehkäisevä toiminta tätä rajatylittävän rikollisuuden osaa eli ihmiskauppaa vastaan. Tämän kertomuksen varsinainen tavoite on vaikuttaa direktiivin 2011/36/EU tavoitteiden eli kysynnän vähentämisen ja ihmiskaupan estämisen saavuttamiseen, jotta varmistetaan, etteivät rikollisryhmät hyödy ihmiskaupan uhrien käyttäjien erilaisesta oikeuskohtelusta. Tältä osin komissio on tehnyt tärkeitä päätelmiä jäsenvaltioiden tilanteen seuraamisesta, jatkaa mahdollisten vaihtoehtojen tutkimista ja tekee tarvittaessa asianmukaisia säädösehdotuksia direktiivin 2011/36/EU 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti.