

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSLAIN 25 LUVUN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI MUIKSI LAEIKSI
(HE 127/2026 VP)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, pakkokeinolakia, poliisilakia, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, oikeudenkäymiskaarta, esitutkintalakia ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjumista sekä ihmiskaupan uhrien suojelemista koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä koskevat muutokset. Muutosdirektiivin tavoitteena on ihmiskaupan ehkäiseminen ja torjuminen sekä ihmiskaupan uhrien tukeminen.

Esityksen mukaan rikoslain ihmiskauppasäännökseen lisättäisiin sijaissyynnyttäjäksi saattaminen yhdeksi teon tarkoitukseksi. Lisäksi lakiin lisättäisiin uusi rangaistussäännös, joka koskisi ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä ja joka tulisi oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin. Viimeksi mainittua uutta rikosta koskevassa esitutkinnassa voitaisiin tietyin edellytyksin käyttää salaisiin pakkokeinoihin kuuluvia televalvontaa ja peiteltä tiedonhankintaa. Kyseiset keinot olisivat käytettävissä myös tällaisen rikoksen estämiseksi. Uusi rikos tulisi rajavalvonnan, Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tai Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittamisen yhteydessä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaksi rikokseksi ja sen osalta Rajavartiolaitokselle säädettäisiin pakkokeinolakia ja poliisilakia koskevia ehdotuksia vastaavat toimivaltuudet. Ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytön asianomistajan kuulustelusta esitutkinnassa tehtyä ääni- ja kuvatallennetta voitaisiin tietyissä asianomistajaa koskevissa tilanteissa käyttää tuomioistuimessa todisteena, jos syytetylle on varattu asianmukainen mahdollisuus esittää kuulusteltavalle kysymyksiä. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi täydentävä määräyksenantovaltuutta koskeva säännös.

Esitykseen sisältyy jakso suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä (11). Perustuslakijaksossa ehdotuksia on tarkasteltu suhteessa perustuslain 7 §:ään (oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen), 8 §:ään (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 10 §:ään (yksityiselämän suoja ja luottamuksellisen viestinnän suoja), 15 §:ään (omaisuudensuoja), 21 §:ään (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) ja 22 §:ään (perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen). Lisäksi on viitattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Perustuslakijaksoon sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön tarkastelua sekä viittauksia EU-oikeuteen.

Hallitus katsoo, että lait voidaan käsitellä tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Perustuslakivaliokunnan lausunto on arvioitu tarpeelliseksi, koska esityksen lakiehdotuksiin 2, 3 ja 4 liittyy ensinnäkin kysymys siitä, voidaanko ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskien salaisiin pakkokeinoihin ja salaisiin tiedonhankintakeinoihin kuuluvia televalvontaa ja peiteltä tiedonhankintaa koskevien toimivaltuuksien säätämistä pitää suhteellisuusvaatimuksen mukaisena ja välttämättömänä kyseisen rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi. Televalvontaa koskevat toimivaltuudet mahdollistaisivat puuttumisen perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaiseen luottamuksellisen viestinnän suojaan ja peiteltä tiedonhankintaa koskevat toimivaltuudet puolestaan perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Toiseksi mainittuihin lakiehdotuksiin liittyy kysymys myös siitä, voidaanko ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena, jonka tutkinnan osalta lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen.

Yleisarvio

Esityksessä on kyse kansallisten lainsäädäntömuutosten tekemisestä, joita ihmiskauppadirektiivin muutosdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1712 ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta annettu direktiivi, jäljempänä ”muutosdirektiivi”) kansallisen täytäntöönpanon katsotaan edellyttävän. Esityksessä on nojaututtu lähtökohtana siihen, että EU:n rikosoikeudellisten direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa rajaudutaan lähtökohtaisesti vain direktiivin täytäntöönpanon kannalta välttämättömiin muutoksiin (ks. LaVM 9/2021 vp, s. 2). Eräiltä osin esityksessä ehdotetaan kuitenkin sääntelyä, joka ei ole muutosdirektiivin välttämättä edellyttämää.

Ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä useiden perusoikeuksien kannalta. Keskeisesti kysymys on perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten noudattamisesta. Muutosdirektiivin veloitteiden täytäntöönpanemiseksi ehdotettavat muutokset merkitsisivät laajempaa rikosoikeudellista vastuuta ihmiskaupan kohteena olevan henkilön suorittaman palvelun käytöstä sekä mahdollisesti jossain määrin laajempaa rikosoikeudellista vastuuta sijaissyntyttäjäksi saattamisen tarkoitusta koskevasta ihmiskaupasta.

Esitys on samalla merkityksellinen perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaisen ihmisarvon loukkaamattomuuden sekä 7 §:n mukaisen oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen kannalta. Sijaissynnyttäjäksi saattamista koskevalla ihmiskauppasäännöksen täydentämisellä sekä uudella ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevalla kriminalisoinnilla vahvistettaisiin rikoksen uhrin ihmisarvon sekä henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaa. Toisaalta kriminalisoinnit merkitsisivät vankeusrangaistuksen osalta puuttumista tuomitun henkilökohtaiseen vapauteen. Lisäksi kriminalisoinnit merkitsisivät sakkorangaistuksen osalta kajoamista tuomitun perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan.

Esitys on merkityksellinen lisäksi perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan kannalta. Pakkokeinolain, poliisilain ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain muutoksilla rajoitettaisiin luottamuksellisen viestin suojaa ja yksityiselämän suojaa. Ehdotettu uusi kriminalisointi mahdollistaisi puuttumisen televalvontaa koskevien toimivaltuuksien osalta perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaiseen luottamuksellisen viestinnän suojaan. Lisäksi ehdotetut toimivaltuudet mahdollistaisivat puuttumisen peiteltyä tiedonhankintaa koskien perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan.

Oikeudenkäymiskaaren muutokset puolestaan mahdollistaisivat ehdotettavan uuden kriminalisoinnin kohdalla tietyin edellytyksin kuva- ja äänitallenteen käyttämisen todisteena kuulematta sen antanutta henkilöä oikeudenkäynnissä, mikä rajoittaa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi myös muita perusoikeusvaikutuksia, mm. suhteessa perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen. Ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevalla kriminalisoinnilla voitaisiin pakkotyön kontekstissa ehkäistä palvelujen suorittamista tällaisissa olosuhteissa ja siten edistää myös yhdenvertaisuutta työelämässä, työterveyttä ja -turvallisuutta sekä asianmukaisia työansioita.

Vaikka kyse on pitkälti muutosdirektiivin täytäntöönpanosta, on kuitenkin säädettäväksi ehdotetun rikosoikeudellisen lainsäädännön täytettävä perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevassa lausuntokäytännössä asetetut perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 7/2025 vp, PeVL 48/2017 vp, PeVL 9/2016 vp).

Muutosdirektiivin tavoitteena olevaa ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjumista sekä ihmiskaupan uhrien tukemista on pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta selvästi hyväksyttävänä perusteena rajoittaa perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunta on todennut kansainvälisiin velvoitteisiin kytkeytyvän yhteyden olevan sääntelyn hyväksyttävyyttä tukeva seikka (ks. esim. PeVL 38/2012 vp s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on katsonut ihmisen välineellisen käyttämisen ihmiskaupalle ominaisella tavalla kauppatavarana olevan ihmisarvoa selkeästi loukkaavaa (PeVL 17/2006 vp, s. 3/I). Lisäksi on huomattava, että EU:n perusoikeuskirjan 5(3) artiklan nimenomaisen määräyksen mukaan ihmiskauppa kielletään. Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä nimenomaista ihmiskaupan kieltoa, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on ratkaisukäytännössään korostanut ihmiskaupan luonnetta ihmisarvoa ja uhrin perusoikeuksia loukkaavana toimintana ja katsonut, että ihmiskauppa on yhteensopimatonta demokraattisen yhteiskunnan ja ihmisoikeussopimuksen ilmentämien

arvojen kanssa. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on näin katsottu ihmiskaupan olevan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan mukaisen orjuuden ja pakko työn kiellon vastaista (ks. keskeisesti Rantsev v. Kypros ja Venäjä, 7.1.2010, 281–282 kohta).

Ehdotetussa sääntelyssä on kyse perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelykohteesta, jossa on sovitettava yhteen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamia seikkoja rikosten selvittämisen ja muiden vastaavien painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa (ks. PeVL 98/2022 vp, kappale 1). Esityksen perustuslakijaksossa on otettu huomioon monia olennaisia seikkoja ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Huomio kiinnittyy kuitenkin etenkin siihen, että rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva arviointi on jäänyt varsin suppeaksi etenkin sääntelyltä edellytettävän täsmällisyyden kannalta.

Katson tarpeelliseksi esittää seuraavassa erikseen perustuslainmukaisuuden arviointia ehdotetusta sijaissynnyttäjäksi saattamisen lisäämisestä ihmiskauppateon tarkoitukseksi, ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytön kriminalisoinnista, pakko keino- ja tiedonhankintatoimivaltuuksien laajentamisesta sekä esitutkintatallenteen todisteena käyttämisen laajennuksesta. Arvioni mukaan esityksen keskeiset ongelmat kytkeytyvät pitkälti ehdotettavaan uuteen ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevaan kriminalisointiin liittyvistä, kansalliseen harkintaan perustuvista muutosehdotuksista.

Sijaissynnyttäjäksi saattamisen lisääminen ihmiskauppateon tarkoitukseksi

Rikoslain 25 luvun ihmiskauppaa koskevaan 3 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi ihmiskauppateon tarkoitusten luetteloon henkilön saattaminen sijaissynnyttäjäksi. Taustalla on muutosdirektiivillä muutetun 2 artiklan 3 kohdan mukaisten velvoitteiden täytäntöönpano. Voimassa olevan ihmiskauppadirektiivin 2(3) artiklaan on tarkoitus lisätä ihmiskaupparikoksen tarkoitukseksi sijaissynnytytys, pakkoavioliitto ja laittoman adoption hyväksikäyttö. Ihmiskaupparikoksen tarkoituksena rikoslain 25 luvun 3 §:ssä mainitaan tällä hetkellä rikoslain 20 luvun 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu tai siihen rinnastettava seksuaalinen hyväksikäyttö, pakko työ, pakkoavioliitto tai siihen rinnastettava liitto, muut ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet ja elinten tai kudosten poistaminen.

Esityksen (s. 82) mukaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän täsmällisyysvaatimuksen ja muutosdirektiivin täytäntöönpanon ja sen selkeyden vuoksi perustelluimpana ratkaisuna voidaan pitää ihmiskauppasäännöksen täydentämistä, ottaen erityisesti huomioon, ettei ihmiskauppaa koskevissa lain esitöissä ole käsitelty sijaissynnytystilanteita.

Ehdotettu säännös on merkityksellinen perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Sen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Perustuslain 8 § sisältää rikosoikeudellisen laillisuus- eli legaliteettiperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Näitä ovat ainakin vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto ja vaatimus rikosoikeudellisten normien

laintasoisuudesta. (HE 309/1993 vp, s. 50.) Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen, jonka mukaan rikoksesta seuraavat rangaistukset ja muut seuraamukset tulee määritellä laissa (ks. esim. PeVL 30/2010 vp, s. 4, PeVL 7/2010 vp, s. 4, PeVL 40/2002 vp, s. 7, PeVL 31/2002 vp, s. 2).

Perusoikeuksia rajoittavien kriminalisointien sallittavuutta arvioidaan samalla tavoin kuin perusoikeusrajoituksia ylipäättään. Rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset (ks. PeVL 17/2006 vp, s. 2). Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden vaatimuksen takia kriminalisoinnille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Esimerkiksi velvoite jonkin perusoikeuden suojaamiseen voi olla hyväksyttävä peruste kriminalisoinnille (PeVL 48/2017 vp, s. 7–8, PeVL 26/2014 vp, s. 3–4). Toisaalta esimerkiksi pelkästään symbolisista syistä ehdotettuihin kriminalisointeihin on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu torjuvasti (PeVL 38/2025 vp, kappale 13, PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 26/2004 vp, s. 3–4, PeVL 20/2002 vp, s. 6–7, PeVL 29/2001 vp, s. 4). Suhteellisuusvaatimus edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi ja onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla, perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla keinolla kuin kriminalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset. Kriminalisointiin usein kytkeytyvä viranomaisen toimivallan laajentuminen voi sekin olla suhteellisuusvaatimuksen kannalta merkityksellinen seikka. (Ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7, PeVL 10/2017 vp, s. 3, PeVL 9/2016 vp, s. 4–5, PeVL 61/2014 vp, s. 3.)

Ehdotetussa sääntelyssä huomio kiinnittyy siihen, että ihmiskauppasäännöksessä tarkoituksena mainittaisiin nimenomaisesti sijaissynnnyttäjäksi saattaminen eikä laitonta adoptiota mainittaisi. Tältä kannalta merkille pantavaa on sekin, että kansallisessa soveltamiskäytännössä ei tähän mennessä ole ilmennyt sijaissynnnytystä koskevia ihmiskauppana poliisin tietoon tulleita tapauksia. Perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta voi pitää epätyydyttävänä, ettei kaikkia säännöksen taustalla olevassa direktiivissä mainittuja teon tarkoituksia mainittaisi nimenomaisesti ja että ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet ihmiskauppateon tarkoituksena olisi tarkoitettu kattamaan niitä. Toisaalta sääntelyn selkeys puoltaa sitä, että ihmiskaupan tarkoituksia koskeva luettelo pidettäisiin melko suppeana. Tältä kannalta merkille pantavaa on, että lainsäädännön esitöiden mukaan hyväksikäytön muotojen lisäämisessä ihmiskauppaa koskevaan rangaistussäännökseen on oltava varovainen, koska yksityiskohtaisia hyväksikäyttötapoja on lukuisia, eikä niitä kaikkia ja mahdollisia tulevaisuudessa ilmaantuvia uusia tapoja voida tyhjentävästi mainita säännöksessä (HE 103/2014 vp, s. 25).

Esityksessä on tarkasteltu sääntelyvaihtoehtoja ja perusteltu sitä, minkä vuoksi ihmiskauppasäännöksessä tarkoituksena mainittaisiin nimenomaisesti sijaissynnnyttäjäksi saattaminen ja minkä vuoksi laitonta adoptiota ei säännöksessä mainittaisi. Pidän tätä arviointia asianmukaisena ja ehdotettua sääntelyä tältä osin perusteltuna.

Ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytön kriminalisointi

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 25 luvun 3 d §:ään lisättäisiin ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskeva säännös. Säännöksen mukaan rangaistaisiin sitä, joka käyttää 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun rikoksen kohteeksi tietämänsä henkilön suorittamaa palvelua. Rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään kahdeksi vuodeksi. Voimassa olevassa laissa ihmiskaupan uhrin palvelun käyttöä ei ole kriminalisoitu niiden tilanteiden osalta, joissa ihmiskaupassa teon tarkoituksena on jokin muu ihmiskaupan määritelmään sisältyvä tarkoitus kuin seksuaalinen hyväksikäyttö.

Ehdotettu säännös perustuu muutosdirektiivin 18 a artiklaan, jolla ihmiskauppadirektiivin on lisätty ihmiskaupan uhrien tarjoamien palveluiden käyttöä koskevia rikoksia koskeva kriminalisointivelvoite. Velvoitteen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin 2 artiklassa tarkoitetun uhrin tarjoamien palvelujen tahallinen käyttö on rikos tapauksissa, joissa uhria hyväksikäytetään tällaisen palvelun tarjoamiseksi ja palvelujen käyttäjä tietää, että palveluja tarjoava henkilö on 2 artiklassa tarkoitetun rikoksen uhri. Muutosdirektiivin asiaa koskeva velvoite on soveltamisalaltaan yleinen ja se kattaa kaikenlaisten direktiivin 2 artiklassa tarkoitetun uhrin ”tarjoamien palveluiden” tietoisesta käyttämisestä.

Velvoitetta on luettava yhdessä muutosdirektiivin 26 ja 27 johdantokappalelausuman kanssa. Ensin mainitussa johdantokappalelausumassa todetaan, että kriminalisoinnin olisi koskettava ainoastaan sellaisten palvelujen käyttöä, joita tarjotaan ihmiskaupparikokseksi laskettavan hyväksikäytön puitteissa. Velvoite ei kata asiakkaita, jotka ostavat hyväksikäyttöä merkitsevissä työoloissa tuotettuja tuotteita, koska he eivät ole palvelun käyttäjiä. Jälkimmäisessä johdantokappalelausumassa täsmennetään, mitä 18 a artiklassa tarkoitetulla tietoisuudella tarkoitetaan, ja todetaan, että tietämisen käsitettä olisi tulkittava kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevassa sääntelyssä olisi kyse uudesta kriminalisoinnista. On pidettävä sinänsä asianmukaisena, että ehdotetussa säännöksessä edellytetään tietoa siitä, että kyse on ihmiskaupan uhrin suorittamasta palvelusta. Päätelmien tekeminen ihmiskaupan käsillä olosta voi kuitenkin olla käytännössä hankalaa, mikä samalla myös oletettavasti merkitsee näyttövaikeuksia asian mahdollisesti edetessä rikosprosessiin. Näin ollen ehdotetun säännöksen soveltaminen voi muodostua vaikeaksi. Merkille pantavaa on, että muutosdirektiiviehdotuksen neuvotteluvaiheessa eduskunta suhtautui kyseiseen kriminalisointivelvoitteeseen varsin kriittisesti. Lakivaliokunta katsoi siihen liittyvän erityisesti työperäisen ihmiskaupan osalta useita rikosoikeuden käytön perusteltavuutta koskevia kysymyksiä, joiden vuoksi neuvotteluissa oli pyrittävä riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämiseen (LaVL 2/2023 vp, s. 7–8, LaVL 37/2022 vp, s. 7–8).

Ylipäänsä ehdotettu rikoslain 25 luvun 3 d vaikuttaa soveltamisalaltaan huomattavan laajalta, siitäkin huolimatta, että edellä mainittu vaatimus tietoisuudesta merkitsee korotettua tahallisuutta ja rajaa säännöstä. Säännös kattaisi myös tavanomaisen päivittäisasiain palveluita. Osaltaan laajuutta selittää se, että muutosdirektiivin 18 a artikla on laaja ja vaikuttaa edellyttävän tarkoittamiensa palvelujen käytön vuoksi varsin laajan soveltamisalan

kattavaa kriminalisointia. Esityksen valossa jää kuitenkin epäselvyyttä siitä, millä perustein ehdotettu rikoslain 25 luvun 3 d § täyttää perustuslain 8 §:n mukaisesta rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset rikossäännösten täsmällisyydelle. Tähän nähden asiassa on syytä arvioida vielä mahdollisuuksia kriminalisoinnin tarkempaan kohdentamiseen.

Ehdotettu uusi kriminalisointi olisi lisäksi asiallisesti lähellä rikoslain 20 luvun 8 §:ssä tarkoitettua seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä ja osin päällekkäinenkin mainitun säännöksen kanssa. Tätä on esityksessä tarkasteltu lähinnä lainkonkurrenssikysymyksenä, mutta mainittujen säännösten soveltamisen rajapintojen riittävästä tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä jää epäselvyyttä suhteessa perustuslain 8 §:stä johtuviin vaatimuksiin. Huomionarvoista on sekin, että ehdotetussa rikoslain 25 luvun 3 d §:ssä edellytetty korotettu tahallisuus poikkeaisi varsin merkittävästi voimassa olevasta rikoslain 20 luvun 8 §:stä, jossa seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö on rangaistava myös tuottamuksellisenä. Mainittu seikka on merkityksellinen myös suhteellisuusvaatimuksen kannalta, ja lienee tältä kannalta myös perusteltavissa, mutta esityksen valossa perustelut jäävät tältäkin osin epäselviksi.

Pakkokeino- ja tiedonhankintatoimivaltuuksien laajentaminen

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevaa 10 lukua siten, että ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevassa esitutkinnassa voitaisiin käyttää televalvontaa (6 §) ja peiteltä tiedonhankintaa (14 §). Vastaavat muutokset tehtäisiin poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan 5 lukuun. Lisäksi ehdotetaan, että rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettua lakia muutettaisiin siten, että mainittu uusi rikos tulisi rajavalvonnan, Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tai Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittamisen yhteydessä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaksi rikokseksi ja että sen osalta Rajavartiolaitokselle säädettäisiin pakkokeinolakia ja poliisilakia koskevia ehdotuksia vastaavat toimivaltuudet.

Rikoslain 20 luvun 8 §:ssä tarkoitettu seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö on tällä hetkellä mainittu televalvonnan ja peitellyn tiedonhankinnan perusterikoksena.

Esityksessä ehdotetut muutokset eivät perustuisi muutosdirektiiviin. Ehdotusta (s. 59) on perusteltu uutta rangaistussääntelyä edellyttävän ihmiskaupan uhrin palvelun käyttämisen yhtäläisyyksillä rikoslain 20 luvun 8 §:n kanssa ja kyseisten uusien rikosten selvittämismahdollisuuksien turvaamisella.

Esityksen perustuslakijaksossa (s. 109) on todettu, että vaikka ehdotettu uusi ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskeva rikos ei välttämättä aivan ilmiselvästi rinnastu edellä mainittuihin rikoksiin, se on katsottavissa kuuluvaksi momentissa tarkoitettuihin rikoksiin. Uudessa rikoksessa olisi kyse henkilön perustuslain 7 §:ssä turvatus henkilökohtaisen vapauden olennaisesta loukkauksesta. Kyse olisi erityisen vakavan vapauteen kohdistuvan rikoksen, ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan, kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä käyttämällä henkilön tässä ominaisuudessa suorittamaa palvelua tietoisena siitä, että henkilö on ihmiskaupparikoksen uhri. Tällainen palvelun käyttäminen olisi uhrin näkökulmasta, ajallisesti ja suhteessa ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöön suoraa jatkumoa ihmiskaupparikokselle. Säännöksen kattamat palvelut olisivat olennaisesti

kytköksissä siihen, mitä ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistö teon tarkoituksen osalta kattaa. Säännöksen kanssa osin päällekkäinen rikoslain 20 luvun 8 §:n mukainen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö kuuluu jo nyt ehdotettavien toimivaltuuksien perusterikoksiin pakkokeinolain ja poliisilain osalta.

Esityksessä on arvioitu, että ehdotettua uutta kriminalisointia voitaisiin pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena, joiden osalta lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuden suojaan. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi 2., 3. ja 4. lakiehdotuksesta lausunnon.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Vuonna 2018 säädetyn perustuslain 10 §:n 4 momentin alkuosa vastaa asiasta aiemmin 10 §:n 3 momentissa säädettyä (ks. HE 198/2017 vp, PeVM 4/2018 vp). Perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia ovat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset, maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54/II) samoin kuin törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä vahingonteko ja tietyin edellytyksin eräät törkeät talousrikokset (PeVL 32/2013 vp, s. 3/I, PeVL 36/2002 vp, s. 4–5). Myös terrorismirikokset ovat tällaisia rikoksia (PeVL 11/2005 vp, s. 3/II).

Ehdotetut pakkokeinolain ja poliisilain muutokset merkitsisivät toimivaltasäätelyn laajentamista koskemaan ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevaa rikosta. Ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rikoksen osalta säädettäisiin televalvontaa ja peiteltyä tiedonhankintaa koskevia toimivaltuuksista.

Ehdotetut peiteltyä tiedonhankintaa koskevat toimivaltuudet voisivat johtaa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan kajoamiseen. Televalvontaa koskevat toimivaltuudet mahdollistaisivat puolestaan puuttumisen perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaiseen luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan. Välttämättömiä rajoituksia viestin salaisuuteen voidaan kuitenkin säätää lailla perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisissa tilanteissa. Tältä osin ehdotusta on arvioitava erityisesti sen suhteen, voidaanko ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena, jonka tutkinnan osalta lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen.

Perustuslakijakson arviointi suhteessa perustuslain 10 §:n 4 momenttiin on varsin niukkaa ottaen huomioon asian merkitys ja valtiosääntöoikeudellisesti uusi tulkintatilanne. Arvioinnin lähtökohtana voi kuitenkin yhtyä esityksen näkemykseen siitä, että uusi ihmiskaupan kohteena

olevan henkilön hyväksikäyttöä koskeva rikos ei yksiselitteisesti rinnastu säännöksen piiriin kuuluvaksi katsottuihin rikoksiin. Kyse olisi ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä käyttämällä henkilön tässä ominaisuudessa suorittamaa palvelua tietoisena siitä, että henkilö on ihmiskaupparikoksen uhri. Tällainen toiminta olisi ihmisarvoa selkeästi loukkaavaa (ks. PeVL 17/2006 vp, s. 3/I) ja merkitsisi perustuslain 7 §:ssä turvattun henkilökohtaisen vapauden olennaista loukkausta. Arvioni mukaan tarkoitetun rikoksen luonnetta voi kuvailla myös yksilön turvallisuuteen liittyväksi. Näin ollen pidän mahdollisena, että ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevaa rikoksen katsotaan kuuluvan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetun kvalifioitun rajoitusperusteen alaan. Näin tulkitenkin sääntelyn tulee lisäksi vielä täyttää välttämättömyyden edellytyksen samoin kuin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset.

Ehdotettujen toimivaltuuksien avulla voidaan tunnistaa ihmiskaupan kohteena olevan henkilön suorittaman palvelun käyttäjiä, joita saattaa olla useita pitkällä aikavälillä. Tämä perustelee osaltaan ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä. Ehdotettua pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen soveltamisalan laajentamista koskemaan kyseisiä uusia rikoksia voi lisäksi pitää perusteltuna siihen nähden, että vastaavat toimivaltuudet on ulotettu jo seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevaan esitutkintaan.

Kuitenkin ottaen huomioon ehdotetun rikoslain 25 luvun 3 d §:n soveltamisalan laajuus ja se, että sääntely kattaisi moitittavuudeltaan varsin erilaisia tekoja, voi ehdotettuja pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen muutoksia pitää ongelmallisina oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta. Säädettyväksi ehdotettujen toimivaltuuksien kohdentamisen kannalta ongelmallisiksi muodostuvat myös edellä suhteessa perustuslain 8 §:n mukaiseen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen todetut sääntelyn täsmällisyyden ongelmat. Pidän siten ehdotettua pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen käytön toimivaltuuksien laajennusta perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta ongelmallisena.

Vastaavista syistä pidän ongelmallisena, että toimivaltuudet ulotettaisiin myös koskemaan Rajavartiolaitosta. Tältä kannalta pidän merkityksellisenä myös sitä esityksessäkin (s. 85–86) todettua seikkaa, että uuden kriminalisoinnin piiriin kuuluvaa menettelyä ei oletettavasti lähtökohtaisesti erityisen tyypillisesti ilmenisi Rajavartiolaitoksen toiminnassa. Myöskään ehdotettavaa uutta kriminalisointia asiallisesti lähellä oleva rikoslain 20 luvun 8 §:n mukainen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö ei nykyään kuulu Rajavartiolaitoksen tutkittaviksi kuuluviin rikoksiin. Vaikuttaa siltä, että säännös on otettu mukaan esitykseen Rajavartiolaitoksen antaman lausunnon perusteella. Esityksestä jää nähdäkseni puuttumaan riittävät perustelut sille, miksi tällainen perusoikeuksiin puuttuva pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen käytön toimivaltuus voitaisiin antaa Rajavartiolaitokselle.

Esitutkintatallenteen todisteena käyttämisen laajentaminen

Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi mahdollisuutta käyttää esitutkinnassa videotallenteeseen tai muuhun kuva- ja äänitallenteeseen tallennettua kuulustelua todisteena oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäymiskaaren 24 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohtaa laajennettaisiin siten, että esitutkinnassa tallennetun kuulustelun käyttäminen todisteena olisi jatkossa mahdollista myös ehdotettua ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevaa asiaa käsiteltäessä. Esitutkintalain esitutkinta-aineistoa koskevan 9 luvun 4 §:ään tehtäisiin vastaavat muutokset.

Esityksen mukaan (s. 71) syytetyn oikeuksien riittävä turvaaminen taattaisiin kiinnittämällä tarkasti huomiota oikeudenkäymiskaaren vaatimukseen siitä, että syytetylle on tullut näissä tilanteissa varata asianmukainen vastakuulustelumahdollisuus.

Ehdotettavissa oikeudenkäymiskaaren muutoksissa ei olisi kyse varsinaisesti muutosdirektiivin täytäntöönpanosta. Kyse olisi esityksen mukaan (s. 70) muutosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi ehdotettavaan uuteen ihmiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevaan kriminalisointiin liittyvistä tarpeellisiksi arvioiduista muutoksista. Esityksessä (s. 62) on tuotu esille, että ihmiskaupan uhrin tarjoaman palvelun käyttöä koskevan rikoksen olennainen liityntä ihmiskauppaan voisi käytännössä joissakin tapauksissa johtaa siihen, että sitä ja ihmiskaupparikosta käsiteltäisiin rikosprosessiketjussa samaan aikaan ja merkittävältä osin saman todistelun avulla. Esityksen mukaan myös muiden ihmiskaupan muotojen kuin seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan ihmiskaupan kontekstissa tapahtuvan ihmiskaupan uhrin palvelujen käytön kohteena olevan henkilön suojelemiseksi olisi perusteltua mahdollistaa videotallenteen käyttäminen todisteena vastaavissa tilanteissa kuin se on mahdollista seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskien.

Videotallenteen käyttämistä todisteena koskevien oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 3 momentin ja esitutkintalain 9 luvun 4 §:n 4 momentin soveltamisalaa laajennettiin vuonna 2023 koskemaan aiempaa useampia seksuaalirikoksia, kuten seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä, sekä ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa (ks. HE 217/2022 vp). Mainitussa yhteydessä perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt huomiota esitutkintatallenteiden käyttöä koskeviin laajennuksiin (ks. PeVL 98/2022 vp).

Ehdotettu oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 3 momentin laajennus on merkityksellinen perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta (ks. PeVL 39/2014 vp, s. 2–3). Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen d kohdan mukaan rikoksesta syytetyllä on oikeus kuulustella tai kuulusteluttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat. Kuva- ja äänitallenteen käyttäminen todisteena kuulematta sen antanutta henkilöä oikeudenkäynnissä rajoittaa tätä oikeutta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sääntelyyn, jossa kuulustelu-oikeutta pääkäsittelyssä rajoitetaan, tulee lähtökohtaisesti suhtautua erittäin pidättyvästi (PeVL 39/2014 vp, s. 3/II). Valiokunta on kuitenkin pitänyt oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 3 momentin nykyistä sääntelyä hyväksyttävänä, koska momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen rikosten asianomistaja on haavoittuvassa asemassa ja asianomistajan suojaamiseen liittyvät näkökohdat ovat korostuneita (PeVL 39/2014 vp, s. 3–4).

Ehdotetuilla oikeudenkäymiskaaren muutoksilla rajoitettaisiin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan oikeuteen kuuluvaa syytetyn oikeutta kuulustella tai kuulusteluttaa todistajia. Tämän perusoikeusrajoituksen sallittavuuden arvioinnissa on nähdäkseni keskeistä, että ehdotettavaan uuteen kriminalisointiin sisältyy tyypillisesti asianomistajan haavoittuva asema ja korostunut tarve suojata asianomistajaa (ks. PeVL 39/2014 vp, s. 3–4). Merkitystä on myös sillä, että vastaava mahdollisuus on jo muun muassa ihmiskaupan, törkeän ihmiskaupan tai seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytön asianomistajan kuulemisen osalta. Nähdäkseni esityksessä on ylipäänsä tältä osin esitetty riittäviä perusteluja perustuslain 21 §:n mukaisista lähtökohdista poikkeamiseen sekä kiinnitetty asianmukaista huomiota myös asiaan liittyviin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Arvioni mukaan ehdotettua sääntelyä ei ole pidettävä ongelmallisena perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen d kohdan mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Pidän kuitenkin tärkeänä painottaa, että oikeudenkäymiskaassa edellytetyn vastakuulustelu-oikeuden tulee toteutua myös käytännössä, mikäli ehdotettu esitutkintatallenteen todisteena käyttämisen laajennus tulee voimaan. Lisäksi asiassa on vielä syytä ottaa huomioon parhaillaan eduskuntakäsittelyssä ja perustuslakivaliokunnassa lausuttavana oleva hallituksen esitys laiksi pakkokeinolain 2 ja 10 luvun muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 98/2026 vp).

Helsingissä 1.9.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori