

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto

OIKEUSMINISTERIÖ

15. 10. 2003

ed 12.41.2002
ed 08028:00/2002

Viite: Oikeusministeriön (OM) työryhmän osamietintö ”Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio”
(OM:n työryhmämietintöjä 2003:5)

Asia: Helsingin yliopiston Kristiina-instituutin lausunto työryhmän mietinnöstä

Yleistä. Kristiina-instituutti kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto oikeusministeriön työryhmän ihmiskauppaa, paritusta ja prostituutiota koskevasta mietinnöstä.

On erittäin tärkeätä, että ihmiskauppaa, paritusta ja prostituutiota koskeva rikosoikeudelliset säännökset ovat tulleet selvitettäviksi. Uudistustarve on olemassa siitä huolimatta, että paritusta ja prostituutiota koskevat rikosoikeudelliset säännökset ovat suhteellisen uusia. Kansainvälisen naiskaupan ja prostituutioon liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden yleistymisen on synnyttänyt ilmeisen uudistusten tarpeen.

Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio liittyvät tällä hetkellä myös Suomessa toisiinsa entistä vahvemmin. Näitä asioita on kuitenkin käsitelty erillisinä ja erilaisten oikeudellisten periaatteiden pohjalta. Työryhmän esittämien uudistusten kautta syntyisi yhtenäisempi kriminaalipoliittinen linja yhtenäiseen ongelmakokonaisuuteen liittyvien kielteisten ilmiöiden torjumiseksi. Työryhmän esittämät uudistukset ovat yleisesti suositeltavia. Sen sijaan työryhmän uudistusten tueksi esittämät perustelut ovat osittain puutteelliset ja jopa harhaanjohtavat.

Puutteelliset ihmisoikeuslähteet. Ihmisoikeusliitto esittää työryhmän mietinnöstä Suomen kansainvälisten velvoitteiden laajuudesta ihmiskauppaa, paritusta ja prostituutiota koskevissa kysymyksissä perusteltuja huomioita. Suomeen välitetään prostituoituja nimenomaan ETYJ-valtioista. Onkin outoa, ettei mietinnössä kiinnitetä huomiota ETYJ:n ihmiskaupan vastustamista koskevaan toimintaohjelmaan. Ottaen huomioon sen, että Suomessa prostituoituina toimivat ovat yleisesti ulkomaalaistaustaisia, myös Suomessa tulisi kiinnittää huomiota ihmiskauppaan liittyvään rasismiin. Näyttää siltä, että puutteellinen Suomea velvoittavien kansainvälisten asiakirjojen tarkastelu on vinouttanut mietinnössä omaksuttua näkökulmaa, kuten Ihmisoikeusliitto lausunnossaan katsoo. Kansainvälisoikeudelliset instrumentit velvoittavat Suomea ryhtymään riittäviin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin ihmiskauppaan, paritukseen ja prostituutioon liittyvien ihmisoikeusloukkausten suhteen. Kaikkiin näihin ilmiöihin liittyy yleisesti etenkin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja hyväksikäyttöä. Suomen lainsäädäntö ei nykyisellään sisällä riittävän tehokkaita keinoja näihin ilmiöihin liittyvien ihmisoikeusloukkausten torjumiseksi.

Ihmiskauppaa koskevat ehdotukset. Ihmiskauppa käsitetään kansainvälisessä oikeudessa perinteisesti osaksi orjuuden kaltaisia ilmiöitä, joiden torjumisen kannalta ei anneta ratkaisevaa merkitystä sille, ovatko toiminnan kohteet osallistuneet toimintaan vapaaehtoisesti. Orjuutta koskevan kansainvälisoikeudellisen keskustelun yhteydessä ei ole koskaan lähdetty siitä, että orjuuteen suostuminen riittäisi orjuuden perusteluksi. Pakkotyön ja ihmisen elimillä käydyn kaupan ohella seksuaalinen hyväksikäytön torjunta on perinteisesti yhdistetty orjuudenkaltaisten ilmiöiden kieltämiseen. Palermon yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan tulkintaohjeet ja Euroopan unionin ihmiskauppaa koskeva puitepäättös yhdistävät prostituution ihmiskauppaan siinä mielessä, että ihmiskaupaksi luonnehdittavan teon tarkoituksena on mm.

seksuaalinen hyväksikäyttö. Hyväksikäyttöä voi olla mm. prostituutioon tai pornografiseen tuotantoon tai esityksiin osallistuminen. Ihmiskaupaksi ei luonnehdita täysin vapaaehtoista tällaisiin toimintoihin osallistumista. Ihmiskaupasta on kuitenkin kysymys, jos henkilöä on erehdytetty tai hänen haavoittuvaa tai heikkoa asemaansa käytetty hyväksi. Turvattoman tilan ja erehdyttämisen suhteen asetetaan melko tiukat vaatimukset. Esimerkiksi ihmiskaupan kohteena olevan henkilön lähtömaan elintason alhaisuus kohdemaahan verrattuna ei yksistään ole osoitus turvattoman tilan hyväksikäytöstä, vaikkakin se voi olla yksi tällaisen tilan osatekijä. Erehdyttämisen tai harhaanjohtamisen täytyy koskea olennaista seikkaa, jotta kysymyksessä olisi ihmiskauppa. Nämä tiukahkotkin tunnusmerkit täyttävää toimintaa esiintyy Suomessa kansainvälisen järjestäytyneen seksuaalisten palveluiden tarjonnan yhteydessä.

Vaikka Suomi on osallisena moniin ihmiskaupan kieltäviin ihmisoikeussopimuksiin, Suomen oikeuteen ei sisälly varsinaista ihmiskauppaa koskevaa kriminalisointia. Ihmiskaupan torjumisessa on sen vuoksi nykyisin turvauduttava joko muihin kuin rikosoikeudellisiin keinoihin tai sellaisiin rikosoikeuden nimikkeisiin, jotka saattavat soveltua osaan ihmiskauppana kiellettyä toimintaa. Tilanne on Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen.

Työryhmä esittää uutta ihmiskauppaa koskevaa rangaistussäännöstä, joka kattaisi ne Palermon yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan sekä Euroopan Unionin neuvoston ihmiskaupan torjuntaa koskevaan puitepäätökseen sisältyvät ihmiskaupan muodot, joita rikoslain nykyinen ihmisryöstösäännös ei kata. Rangaistusmaksimi tästä teosta olisi kuusi vuotta vankeutta. Törkeänä ihmiskauppana ehdotetaan kriminalisoitavaksi teko, jossa käytetään väkivaltaa, uhkausta tai kavaluutta, aiheutetaan vakava vamma tai kärsimystä, teko kohdistuu kahdeksatoista vuotta nuorempaan jossa rikos on tehty järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnan osana. Samaten toisen henkilön orjuuttaminen olisi rangaistava törkeänä ihmiskauppana. Rangaistusasteikko tässä tapauksessa olisi vähintään kaksi ja enintään kymmenen vuotta vankeutta.

Ottaen huomioon ihmiskaupan tuomittavuuden on pidettävä ilmeisenä, että Suomen lainsäädäntöön tulee sisällyttää nimenomainen sekä ihmiskauppaa että sen törkeätä muotoa koskeva kriminalisointi.

Paritusta koskevat ehdotukset. Toisen ihmisen seksuaalisesta hyväksikäytöstä hyötyminen on Suomessa perinteisesti rikoslailla kielletty paritusta koskevalla säännöksellä. On valitettavaa, että parituksen rangaistusasteikkoa alennettiin vuonna 1998 tehdyssä lainuudistuksessa. Aikaisemman paritusta koskevan säännöksen (tuolloin RL 20:8) mukaan parituksesta voitiin määrätä rangaistukseksi vankeutta enintään neljä vuotta. Tämä rangaistusmaksimi oli niin korkea, että poliisilla ei ole mahdollisuutta käyttää rikostutkinnassa pakkokeinolain mukaisia tehokkaita rikoksen selvityskeinoja, mm. telekuuntelua. Vuonna 1998 toteutetussa uudistuksessa parituksen rangaistushkaa alennettiin, niin että RL 20:9:n mukaan rangaistuksena voi olla sakkoa tai vankeutta enintään 3 vuotta. Näin paritus määriteltiin rikokseksi, jonka selvittämisessä tehokkaat pakkokeinot eivät ole mahdollisia.

Uudistuksen ajoitus oli erittäin epäonnistunut. 1990-luvulla Suomen prostituutiotilanne vaikeutui olennaisesti; prostituutio muuttui luonteeltaan järjestäytyneeksi rikollisuudeksi. Usein laajamittaisen paritusorganisaation valvonnassa toimivat prostituoidut ovat suurimmaksi osaksi ulkomaalaisia. Tämä rikollisuus on huomattavan tuottoisaa, ja siihen liittyy vakavia ihmisoikeusloukkauksia. Kiinnijäämisen ja tuomituksi tulemisen riski on kuitenkin mm. pakkokeinojen vähäisyyden vuoksi suhteellisen alhainen. Myös tekoon liittyvä rangaistushaka on selvästi alempi kuin monien muiden ammattirikollisuuden muotojen. Esimerkiksi rahanpesusta, rahanväärennöksestä tai huumausainerikoksesta rikoslakiin sisältyy myös törkeä tekemuoto. Parituksesta ei nykyisessä rikoslaissa tunneta törkeätä tekemuotoa. Esimerkiksi

törkeästä huumausainerikoksesta (kun esimerkiksi välitetty tai maahan tuotu huumausaine-erä on suuri) määrättävä rangaistus on vähintään yksi ja enintään kymmenen vuotta vankeutta. Myös muiden mainittujen ammattimaisten rikosten törkeiden muotojen yhteydessä telekuuntelun edellytykset täytyvät. Ei ole mitään perustetta sille, että laajamittainen, ammattimainen ja tuottoisa prostituutiosta hyötyminen ei tulisi rangaistavaksi törkeänä parituksena. Nykyinen parituksen rikosoikeudellinen kohtelu rohkaisee rikollisjärjestöjä keskittymään tähän tuottoisaan rikollisuuden muotoon. Ehdotettu törkeätä paritusta koskeva säännös kattaisi juuri sellaiset parituksen muodot, jotka usein ovat ominaisia järjestäytyneelle toiminnalle (suunnitelmallisuus ja huomattavan taloudellisen edun tavoittelu) tai aiheuttaisivat parituksen kohteeksi joutuvalle erityisen suurta vahinkoa. Ehdotettu rangaistusmaksimi olisi kuusi vuotta vankeutta, mikä mahdollistaisi myös tehokkaamman rikostutkinnan. Ehdotus on kannatettava.

Seksuaalipalvelujen ostaminen. Seksuaalipalvelujen ostamista koskeva työryhmän ehdotus on herättänyt työryhmässä eniten erimielisyyttä. Suomessa on vuonna 2003 voimaan tulevan järjestyslain säätämisen yhteydessä omaksuttu kanta, jonka mukaan häiritsevä seksuaalipalveluiden myyminen ja ostaminen on kriminalisoitu. Suojeltava oikeushyvä tämän lähtökohdan mukaan on siis yleisen järjestyksen säilyminen. Ruotsissa seksuaalipalvelujen ostamisen kieltävää uudistusta (L 1998:408 om förbud mot köp av sexuella tjänster) perusteltiin sillä, että prostituutio on sekä yksilöille että yhteiskunnalle haitallinen ilmiö (SOU 1995:15, 220-222, 224). Lain tavoitteena oli suojella yksilön oikeutta arvokkaaseen elämään, tasa-arvoa ja käsitystä, ettei ihmisiä tule käyttää toisten tarpeiden tyydyttämiseen. Käytännössä Ruotsin lainuudistuksella on vaikutettu pitkälti samaan ilmiöön johon Suomenkin järjestyslailla pyritään vaikuttamaan, nimittäin katuprostituutioon, jonka määrän arvioidaan lain säätämisen jälkeen vähentyneen.

Ihmisarvo ja tasa-arvo ovat kiistatta sekä ihmisoikeuksien että perusoikeuksien lähtökohtia, ja Ruotsin seksuaalipalvelujen oston kieltävä lainsäädäntö korostaa näiden ihmisoikeuksien keskeistä asemaa. Prostituution katsotaan yhteiskunnallisena käytäntönä loukkaavan seksuaalisten palveluiden tarjoajien ihmisarvoa tavalla, jota ei voi perustella heidän itsemääräämisoikeudellaan – prostituoitujen valtaosan arvioidaan olevan seksuaalisen hyväksikäytön, huumeriippuvuuden tai järjestäytyneen rikollisuuden käyttämien tosiasiallisten pakottamiskeinojen vuoksi siinä määrin syrjäytyneitä, että itsemääräämisoikeuden korostaminen heidän toimintansa perusteena on harhaanjohtavaa. Kuten myös työryhmä huomauttaa (s. 53), prostituoituilla on tosiasiallisesti hyvin rajoittunut seksuaalinen itsemääräämisoikeus, koska heillä useimmiten on rajoitettu mahdollisuus valita asiakkaansa. Työryhmä arvioi realistisesti tilannetta todetessaan, että prostituoituksi ryhtyminen on vain äärimmäisen harvoissa tapauksissa seurausta täysin vapaaehtoisesta valinnasta, ja että seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointia voidaan perustella tarpeella suojella prostituoituja. Rikosoikeudellisen vastuun kohdistamista muutenkin monessa mielessä sosiaalisesti syrjäytyneeseen seksuaalisten palveluiden tarjoajien joukkoon ei voi pitää perusteltuna.

Seksuaalipalveluiden ostamisen normalisoiminen merkitsee ruotsalaisen uudistuksen yhteydessä käytettyjen argumenttien mukaan myös sitä, että naisiin yleisesti kohdistuu välineellistetyt seksuaalisuuden vaatimuksia. Tässä mielessä kysymys on sukupuolten tasa-arvosta laajemmin kuin vain prostituoitujen ja heidän asiakkaitensa keskinäissuhteen mielessä. Kuten Ihmisoikeusliitto toteaa lausunnossaan, ihmiskaupan ja naisten prostituutiosta hyötymisen estämisen näkökulmasta on tärkeätä kiinnittää huomiota seksuaalisten palveluiden markkinoiden kysyntään, ei vain prostituoitujen ja parittajien toimintaan.

Työryhmä on ottanut perus- ja ihmisoikeusnäkökohtina tarkasteltavaksi ennen kaikkea ne rajoitukset, joita ehdotettu kriminalisointi aiheuttaisi seksuaalisen palvelun myyjän ja osittain myös ostajan perusoikeuksille. Näkökulma on outo, sillä työryhmä ei juuri käsittele ihmisarvon

ja itsemääräämisoikeuden suhdetta. Eniten huomiota työryhmä kiinnittää yksityiselämän suojaan ja elinkeinovapauteen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ei löydy tukea sille, että prostituutio sen paremmin seksuaalisen palveluksen tarjoajan kuin sen ostajankaan näkökulmasta nauttisi yksityisyyden suojaa. Työryhmä onkin oikeassa katsoessaan, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappale rajoita seksuaalisen palvelun ostamisen kriminalisointia. Suomen tämän hetkisen rikollisuustilanteen vallitessa järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvän prostituution yhteiskunnalliset ja yksilöön kohdistuvat haitat ovat niin suuret, että tarve estää naisten seksuaalista hyväksikäyttöä järjestäytyneen rikollisuuden ehdoilla toimivassa prostituutiossa oikeuttaisi rajoittamaan yksityisyyden suojaa, jos yksityisyyden suojan katsottaisiinkin kattavan myös seksuaalisen palvelun ostamiseen.

Elinkeinovapauden kannalta kriminalisoinnin olennainen kysymys on työryhmän mukaan se, vaikuttaisiko kriminalisointi henkilön oikeuteen hankkia toimeentulo itse valitsemallaan elinkeinolla tai työllä. EY:n perustamissopimuksen tarkoittama taloudellisenä toimintana on perinteisesti pidetty palkkatyötä ja palvelujen tarjoamista maksua vastaan. Tapauksessa Jany C-268/99 mukaan prostituutio on sellaista palvelujen tarjoamista maksua vastaan, joka kuuluu taloudellisen toiminnan käsitteen alaan (49-50). Tapauksessa käsiteltiin assosiaatiomaiden kansalaisten oikeutta työskennellä itsenäisinä prostituoituina Alankomaissa. Alankomaiden lainsäädännössä prostituutio ei ole kriminalisoitu, vaan sitä säännellään kunnallisin normein. Useissa assosiaatiomaissa samoin kuin toisissa jäsenmaissakin prostituutio on kiellettyä. Taloudellista toimintaa voidaan jäsenmaissa yleisen järjestyksen vuoksi rajoittaa yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran vuoksi. EY-tuomioistuimen mukaan jäsenvaltio ei voi rajoittaa assosiaatiomaan kansalaisen maahanpääsyä tai oleskelua sellaisen käyttäytymisen vuoksi, jonka johdosta se ei rankaisisi omia kansalaisiaan tai ryhtyisi muihin sellaisiin todellisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin, joilla tällainen käyttäytyminen pyritään estämään. Koska ikkuna- ja katuprostituutio ovat Alankomaissa sallittuja ja niihin sovelletaan kunnallista sääntelyä, ei edellytys täytynyt Alankomaiden osalta. (69-71). Se mikä on voimassa assosiaatiomaiden suhteen, on epäilemättä voimassa jäsenmaihiin nähden.

Jos prostituutiota ei ole Euroopan unionin jäsenmaassa kriminalisoitu, on luonnollista että se on verotettavaa elinkeinotoimintaa ja myös EY:n perustamissopimuksen tarkoittamaa taloudellista toimintaa, jonka suhteen ei saa esiintyä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää. Jos jäsenvaltio pitää kriminaalipoliittisesti perusteltuna, ettei seksuaalipalveluiden myynti tai osto ole rangaistavaa toimintaa, ne ovat palveluita muiden palveluiden joukossa, eikä tällaisen toiminnan harjoittamista voi kieltää muiden jäsenmaiden kansalaisilta. Euroopan unionilla ei kuitenkaan ole kriminaalipoliitiikan alueella kompetenssia estää jäsenvaltioita rajoittamasta prostituutiota rikosoikeudellisin keinoin etenkin sellaisessa tilanteessa, joka Suomessa vallitsee. Julkisasiamies Léger toteaa tapausta Jany koskevassa ratkaisuehdotuksessaan prostituutioon liittyvien riskien vuoksi olevan perusteltua, että kansallisilla viranomaisilla on riittävä harkintavalta määritellä yhteiskunnallisen järjestyksen suojelemiseksi tarvittavat vaatimukset. On kansallisten viranomaisten asia arvioida, onko tarpeen rajoittaa prostituutiota ja onko toiminta kiellettävä kokonaan, kunhan tällaiset rajoitukset eivät ole syrjiviä (Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, 155-156). On selvää, että jos Suomessa suhtaudutaan prostituutioon neutraalisti yhtenä sallittuna elinkeinona, ei ole mahdollista kieltää tämän elinkeinon harjoittamista Baltian maiden kansalaisilta. Tämä vaikeuttaa entisestään mahdollisuuksia puuttua kansainväliseen naiskauppaan ja naisten seksuaaliseen hyväksikäyttöön.

Nyt ehdotetun kriminalisoinnin vaikutuksia voidaan arvioida myös Ruotsin vuonna 1998 toteutetun uudistuksen tulosten valossa. Näiden kokemusten mukaan ei ole syytä pelätä, että

ehdotettu kriminalisointi saattaisi seksuaalipalveluita tarjoavat henkilöt entistä tiukemmin järjestäytyneen rikollisuuden armoille. Ottaen huomioon sen, että seksuaalipalveluita tarjoavat henkilöt ovat Suomessa usein muita kuin Suomen kansalaisia, on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei maastakarkoituksen pelko estä ihmiskaupan kohteena ollutta tai prostituutioon osallistunutta henkilöä ilmoittamasta poliisille itseensä kohdistuneita rikoksia tai todistamasta tällaista toimintaa koskevassa asiassa. Ruotsin poliisin yleisarvio uudistuksesta on työryhmän mietinnön mukaan positiivinen, ja yleinen mielipide näyttää kannattavan lakia. Ei ole syytä olettaa, että vastaavan uudistuksen vaikutukset olisivat Suomessa kielteisemmät.

Helsingissä 14 lokakuuta 2003



Kirsi Saarikangas

FT, professori

Kristiina-instituutin johtokunnan puheenjohtaja



Kevät Nousiainen

OTT, professori

Kristiina-instituutin johtokunnan varapuheenjohtaja