



14.10.2003

863/012/03

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

OIKEUSMINISTERIÖ

20.10.2003
od 32, 41, 2002
04028:00/2002
Lavo

Oikeusministeriön lausuntopyyntö asiassa OM 32/41/2002

KESKUSRIKOSPOLIISIN LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt keskusrikospoliisin lausuntoa ihmiskauppaa, paritusta ja prostituutiota koskevasta oikeusministeriön työryhmämietinnöstä 2003:5. Lausunnonantajia on pyydetty myös arvioimaan työryhmän varsinaisen mietinnön lisäksi sen liitteenä olevia eräviä mielipiteitä.

Keskusrikospoliisi esittää lausuntonaan seuraavaa:**1. Yleistä**

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, pakkokeinolakia ja järjestyslakia niin, että mahdollisuudet torjua ihmiskauppaa, paritusta ja prostituutiota paranisivat.

Seksuaalirikoksia koskevaan rikoslain 20 lukuun lisättäisiin seksuaalipalvelujen ostamista koskeva rangaistussäännös sekä seksuaalipalvelujen ostamista nuorelta koskevan rangaistussäännöksen enimmäisrangaistusta korotettaisiin. Parituksen kriminalisointia on tarkoitus laajentaa ja lisätä uusi törkeää paritusta koskeva rangaistussäännös. Rikoslain 25 lukuun on tarkoitus lisätä ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa koskevat kriminalisoinnit.

Pakkokeinolain muutoksella on tarkoitus laajentaa telekuuntelun käyttöalaa vakaviin ihmiskauppa- ja paritusrikoksiin. Järjestyslain muutoksella tavoitellaan puolestaan ehdotetun rikoslain seksuaalipalvelujen ostamista koskevan rangaistussäännöksen ja järjestyslain yleisellä paikalla tapahtuvasta seksuaalipalvelujen ostamista ja maksullista tarjoamista koskevan kriminalisoinnin yhteensovittamista.

Ehdotusten taustalla on Suomen kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpaneminen sekä kansalliset muutostarpeet. Työryhmä on myös huomionnut asianmukaisesti kansainvälisiä sopimuksia ja päätöksiä.

2. Prostituutiotilanne Suomessa

Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota siihen, että prostituutiotilannetta kuvaavassa kappaleessa esitetään ensin Suomen prostituution olevan erittäin pitkälle järjestäytynyttä. Käsitys vastaa keskusrikospoliisin tietoja pros-

14.10.2003

863/012/03

tituutiosta. Kuitenkin nykytilankuvauksen lopussa käytetty ilmaus on loivempi.

3. Ihmiskauppaa ja törkeä ihmiskauppa

Työryhmämietinnön mukaan erityisesti kansainväliset velvoitteet, mutta myös kansalliset tarpeet edellyttävät ihmiskaupan kriminalisointia. Ihmisryöstöä koskeva rangaistussäännös korvattaisiin törkeää ihmiskauppaa koskevalla kriminalisoinnilla. Keskusrikospoliisilla ei ole laadittuihin säännösehdoiksiin ja niiden perusteluihin juurikaan huomauttamista.

Jotta kysymyksessä olisi ihmiskauppana rangaistavasta teosta, on säännösehdoituksessa lueteltujen tekotapojen, keinojen ja tarkoituksen täytyttävä. Tekotapoina on toisen ottaminen valtaan, värväminen, luovuttaminen, kuljettaminen, vastaanottaminen ja majoittaminen. Kaikki tekotavat voidaan tulkita itse ihmiskaupan kohteena olevaan henkilöön välittömästi liittyviksi toimiksi. Ulkopuolelle näyttäsi jäävän välityksen luonteinen toiminta, jossa ei konkreettisesti osallistuta ihmiskaupan toteutukseen. Kuitenkin tällaiset välittäjät voivat olla ihmiskaupan järjestelmällisessä toteutuksessa varsin keskeisiä toimijoita. Välittäjätyyppinen toiminta voi tosin tulla arvioituksi avunantona ihmiskauppaan. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan välittäjäluonteinen toiminta tulee kuitenkin saattaa kriminalisoinnin piiriin, mikäli säännös on muutettavissa muun muassa rikosoikeudellinen lailisuusperiaatteen vaatimukset huomioivalla tavalla.

Keskusrikospoliisi kiinnittää myös huomiota ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösehdoituksissa käytetyn terminologian eroavuuteen. Ihmiskauppaa koskevassa rangaistussäännöksessä käytetään ilmaisua: "Ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka ottaa valtaansa kahdeksaatoista vuotta nuoremman *henkilön* (kursiivi KRP)..." Törkeää ihmiskauppaa koskevassa säännösehdoituksessa käytetään puolestaan ilmaisua: "...rikos kohdistuu kahdeksaatoista vuotta nuorempaan *lapseen* (kursiivi KRP). Säännösehdoitusten perusteluista ei ilmene perustetta erillaiselle terminologialle.

5. Paritus ja törkeä paritus

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan paritus on seksuaalipalvelujen kaupassa kielteisin ilmiö, jossa koko toiminta on pakotettu tuottamaan taloudellista hyötyä rikollisille. Mietinnön mukainen parituksen ja uuden törkeän parituksen kriminalisointi perusteluineen vastaa keskusrikospoliisin näkemystä asiassa. Rangaistuksen ulottaminen myös prostituution markkinointiin prostituoitujen yhteystietoja välittämällä on perusteltua. Torjuntatoimet voidaan tällöin kohdistaa kattavammin hyödynsaajien joukkoon.

Tähänastisten kokemusten mukaan paritusrikoksiin on voitu puuttua eräitä sattumia lukuun ottamatta vain niissä tapauksissa, joissa on telekuuntelun avulla paljastettu rikollinen toiminta kokonaisuudessaan. Telepakkokeinojen käyttö on näissä tapauksissa ollut mahdollista vain siksi, että tutkittavana on ollut ryöstö- tai huumorikoksia. Tieto rikollisjärjestöjen toiminnasta, rakenteesta ja siinä olevista toimijoista on saatu telekuuntelun avulla. On

14.10.2003

863/012/03

huomattava myös se, että kysymyksessä on ilmiö, johon lukeutuvista rikoksista näytön hankkiminen perinteisin keinoin on erityisen vaikeaa. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että mietinnössä ehdotettu telekuuntelumahdollisuus törkeän parituksen osalta toteutetaan vakavimman paritusrikollisuuden torjumiseksi.

Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota kohdassa 5. mainitun kaltaiseen terminologian eroavuuteen parituksen ja törkeän parituksen osalta.

6. Seksipalvelujen oston kriminalisointi

Kriminalisointia perustellaan seksuaalisen itsemääräämisoikeuden, sosiaalisen tasa-arvon, henkilön koskemattomuuden ja integriteetin suojaamisella sekä sukupuolten tasa-arvon edistämisellä. Kysymys on laajemmin ilmaistuna ihmisarvon suojelemisesta ja sitä on pidettävä sinänsä erittäin tärkeänä tavoitteena. Seksipalvelujen oston kriminalisoinnilla pyritään parantamaan naisten asemaa, estämään prostituutiota sekä muokkaamaan vääristynyttä kuvaa seksuaalisuudesta.

Vaikka mietinnön tavoitteet seksipalvelujen kriminalisoinnin osalta ovatkin kannatettavia ja tärkeitä, ehdotus on mietinnön kriittisin kohta. Keskusrikospoliisi näkee oston kriminalisoinnin tosiasiallisena vaarana sen, että prostituoitut joutuvat käytännössä aikaisempaa huonompaan asemaan tarkoittaen rikollisten lisääntyvää valtaa prostituoituista. Selvimpänä näytönä tästä ovat Ruotsista saadut kokemukset vastaavasta kriminalisoinnista – toiminta kätkeytyy tai siirtyy. Ilmiö tunnetaan kriminologiassa käsitteellä *displacement*. Tämä tarkoittaa myös aikaisempaa rajoitetumpaa mahdollisuutta hankkia näyttöä vakavimman paritusrikollisuuden osalta. Mahdollisten todistajien piiri toisin sanoin kaventuu. Lisäksi pelkästään oston kriminalisoinnin säätäminen rangaistavaksi on juridisesti ongelmallinen, lähinnä osallisuuskysymysten kannalta tarkasteltuna. Myymisen kriminalisointi ostamisen lisäksi omaisi kuitenkin vähintään vastaavat haittavaikutukset prostituoitujen kannalta tarkasteltuna.

Kriminalisoinnin toimivuus käytännössä on niin ikään kyseenalaista. On kysymys ihmisten seksuaaliseen käyttäytymiseen ja samalla yksityiselämän intiimeimpään osaan vaikuttamisesta, mitä ei välttämättä kriminalisoinnin keinoin pystytä saavuttamaan. Säännöksellä olisi enintään symbolinen merkitys. Tässä yhteydessä on myös muistettava, että rikosoikeudenkäytön tulee olla viimesijainen keino (*ultima ratio*), joten siihen tulee ryhtyä vasta silloin, kun muita hyväksyttäviä ja järkeviä keinoja ei ole. Seksipalvelujen oston säätäminen rangaistavaksi on epäilemättä houkutteleva ja tietyllä tavalla helppo keino saattaa ongelma "pois päiväjärjestyksestä", mutta nykyisellään voidaan yhteiskunnalta odottaa huomattavasti aikaisempaa enemmän vaivannäköä ongelmien ratkaisemiseksi ja vaihtoehtoisten keinojen etsimiseksi.

Lisäksi poliisin mahdollisuudet valvoa ehdotettua rangaistussäännöstä ovat käytännössä vähäiset, millä on merkitystä todellisen kiinnijoutumisriskin kannalta tarkasteltuna. Nykyisessä toimintaympäristössä lainvalvontaviranomaisten voimavarat on suunnattava järjestelmällisen ja suunnitellun

14.10.2003

863/012/03

mallisen rikostiedustelu- ja analyysitoimintojen avulla saatavan tiedon perusteella yksilöiden ja yhteiskunnan kannalta haitallisimpiin sekä vakaviin ilmiöihin. Prostituution osalta sellainen on selkeästi paritusrikollisuus. Seksipalvelujen oston kriminalisointi vaikuttaisi keskusrikospoliisin arvion mukaan siten haitallisesti prostituutioon liittyvän vakavan rikollisuuden paljastamiseen ja tutkintaan.

Keskusrikospoliisi ei voi yhtyä mietinnössä esitettyyn arvioon hyötyjen ja haittojen suhteesta. Työryhmän mietinnöstä poikkeavalla tavalla keskusrikospoliisi arvioi seksipalvelujen ostamisen kriminalisoinnin omaavan haittoja enemmän kuin hyötyä. Säännöksen tueksi ei ole näin ollen myöskään painavia syitä. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan seksipalvelujen ostoa ei tule säätää rangaistavaksi.

7. Pakkokeinot

Mietinnössä ehdotettujen pakkokeinojen käytön mahdollisuus edistää selkeästi prostituutioon ja ihmiskauppaan liittyvän järjestäytyneen ja muun vakavimman rikollisuuden paljastamista ja tutkintaa. Keskusrikospoliisilla ei ole huomautettavaa ehdotettujen pakkokeinojen tai niiden perusteluiden suhteen.

9. Esityksen vaikutukset

Keskusrikospoliisi näkee positiivisena sen, että esityksessä on arvioitu rikostutkinnan voimavaratarvetta. Vakavan rikollisuuden, jota ovat muun muassa mietinnössä tarkoitettu paritus- ja ihmiskaupparikollisuus, tutkinnassa juttukohtaiset tutkintakustannukset ovat muuta tutkintaa huomattavasti korkeammat muun muassa rikollisen toiminnan vaikeasti paljastettavan luonteen sekä näytön hankinnan vaikeuden vuoksi.

Esimerkiksi niin sanotussa *Punaisen talon* tapauksessa tutkinta kesti yhteensä 4 vuotta. Tutkintaan käytettiin 10 henkilötyövuotta. Edellä mainittu tarkoittaa 41 898 euron määräisiä kokonaiskustannuksia henkilötyövuotta kohden (vaativuustaso 08.04). Jutun tutkinnan henkilöstökustannukset olivat siten kokonaisuudessaan noin 418 980 €. Lisäksi pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan käytöstä aiheutui tapauksen tutkinnassa noin 6000 euron määräiset kustannukset. Telekuuntelua kohdistettiin yhteen teleliittymään.

Vakavinta rikollisuutta torjutaan pääsääntöisesti usean eri viranomaisen yhteistyössä. Mietinnössä tarkoitettujen rikollisuuden muodon osalta kysymykseen tulee lähinnä tulli- ja rajavartiolaitaviranomaiset. On myös huomioitava, että vakava ja muu järjestäytynyt rikollisuus omaa varsin usein kansainvälistä ulottuvuutta, jolloin tutkinnan kustannukset ovat keskusrikospoliisin arvioin mukaan 50 – 70 % muuta tutkintaa korkeampia.

Jatkovalmistelussa tuleekin selvittää tarkemmin poliisin ja muiden kyseessä olevan rikollisuuden torjuntaan osallistuvien viranomaisten voimavaratarvetta. On joka tapauksessa selvää, että järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden torjunnasta aiheutuu yhteiskunnalle huomattavia kustan-

14.10.2003

863/012/03

nuksia, joista osa on kuitenkin saatavissa takaisin rikoshyödyn jäljittämisen ja palauttamisen avulla.

8. Eriävien mielipiteiden arviointi

Lausunnonantajia on pyydetty myös arvioimaan työryhmän jäsenten eriäviä mielipiteitä.

Eriävä mielipide 1

Mielipiteen mukaan seksipalvelun oston kriminalisointiin ei tulisi ryhtyä, mikä vastaa keskusrikospoliisin näkemystä asiassa. Mielipiteessä esitetään kuitenkin toissijaisesti seksipalvelujen ostamisen kriminalisointia silloin, kun palvelujen myyjänä on ihmiskaupan tai parituksen kohde.

Kriminalisoinnille olisi, keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan, työryhmän ehdottamaan vaihtoehtoon verrattuna painavammat syyt. Tällaisella säännöksellä suojattaisiin heikommassa asemassa olevia ihmisiä. Kuitenkin mielipiteessä ehdotetun säännöksen valvonnassa kohdattaisiin samat ongelmat, mitä edellä on esitetty. Säännös on myös muutoin kritiikille altis. Mielipiteessä todetaan: "Tässä mallissa ostaja ottaa riskin, että asiasta myöhemmin saatavan selvityksen mukaan palvelun myyjän on syytä olettaa olevan parituksen tai ihmiskaupan kohteena. Tämän riskin vuoksi säännös toteuttaisi tavoitetta vähentää kysyntää. Myyjän asemasta parituksen tai ihmiskaupan kohteena ei vaadittaisi täyttä näyttöä, vaan ostotahtuman olosuhteiden perusteella tehtävä oletus olisi riittävä." Ostajan näkökulmasta tarkasteltuna tahallisuuden on katettava kaikki tunnusmerkistön osatekijät. Kriittisin kohta onkin tunnusmerkistön ulottuvuus, joka ei täysin vastanne rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia. Ostaja ei siten voi tekohetkellä tehdä ratkaisua toimintansa sallittavuudesta, vaan se jää myöhemmin tehtävien selvitysten varaan.

Eriävä mielipide 2

Mielipiteen mukaan sekä seksipalvelujen ostaminen että niiden myyminen tulisi kriminalisoida.

Ehdotus on keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan loogisempi kuin pelkästään ostamisen tai myymisen säättäminen rangaistavaksi. Sääntely omaisi kuitenkin muita vaihtoehtoja suurempia näytön hankinnan vaikeuksia sekä muita edellä kuvattuja ongelmia. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan ehdotettuun kriminalisointiin ei tulisi ryhtyä.

Apulaispäälikkö



Jari Liukku

Rikostarkastaja



Marko Viitanen