

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 24/2006 vp

Hallituksen esitys kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä helmikuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta (HE 221/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- apulaispoliisipäällikkö Rauno Sintonen, sisäasiainministeriö

- ylitarkastaja Anne Hujala, sosiaali- ja terveysministeriö
- erikoissuunnittelija Tero Mikkola, työministeriö
- rikostarkastaja Jaakko Christensen, keskusrikospoliisi
- rikososaston johtaja, rikosylitarkastaja Jouko Salo ja rikosylikomisario Kari Tolvanen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- lakiasian sihteeri Johanna Sirkiä, Seksialan Liitto SALLI ry
- toiminnanjohtaja Jukka Kuikanvirta, Sexpo säätiö
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Terttu Utriainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- tasa-arvoasiain neuvottelukunta
- Suomen Kuntaliitto
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Pro-Tukipiste ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan rikoslakia muutettavaksi siten, että seksuaalipalvelujen ostaminen olisi yleisesti rangaistavaa. Mainittuun rikokseen syyllistyisi se, joka lupaamalla tai antamalla korvauksen saa toisen ryhtymään sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon, jollei teko ole rangaistava ankarammin rangaistavana seksuaalipalvelujen ostamisena nuorelta. Seksuaalipalvelujen ostamisesta tuomittaisiin myös se, joka käyttää seksuaalipalveluita, joista toinen on luvannut tai antanut korvauksen. Seksuaalipalvelujen ostamisesta tuomittaisiin rangaistukseksi sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Seksuaalipalvelujen ostamisen yrittäminen olisi rangaistava.

Järjestyslakiin ehdotetaan tehtäväksi uudesta rangaistussäännöksestä johtuvat muutokset. Seksuaalipalvelujen ostaminen yleisellä paikalla ei olisi enää rangaistavaa järjestysrikkomuksena. Seksuaalipalvelujen ostamista nuorelta koskevaan rikoslain rangaistussäännökseen liittäisiin tekemuodoksi toisen henkilön korvaaminen seksuaalipalvelujen käyttäminen.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eduskunta hyväksyisi Yhdistyneiden Kansakuntien kan-

sainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevat New Yorkissa 15 päivänä marraskuuta 2000 tehdyt lisäpöytäkirjat, jotka ehdotetaan saatettaviksi voimaan blankettilaeilla. Suomi on allekirjoittanut lisäpöytäkirjat 12 päivänä joulukuuta 2000. Yleissopimus on tullut Suomessa voimaan 11 päivänä maaliskuuta 2004. Lisäpöytäkirjojen kansallinen voimaansaattaminen ei enää edellytä Suomen lainsäädännön muuttamista, kun kriminalisointivelvoitteet on toteutettu jo aikaisemmin.

Seksuaalipalvelujen ostamiseen liittyvät lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Ihmiskauppaa koskeva lisäpöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan 25 päivänä joulukuuta 2003 ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskeva lisäpöytäkirja 28 päivänä tammikuuta 2004. Lisäpöytäkirjat tulevat kansallisesti voimaan kolmantenakymmenentenä päivänä ratifioimis- tai hyväksymiskirjan tallettamisesta. Molempien lisäpöytäkirjojen voimaansaattamista koskevat lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin lisäpöytäkirjat tulevat kansallisesti voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan seksuaalipalvelujen ostamisen yleistä kriminalisointia. Lisäksi ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan sekä lakiehdotuksen lisäpöytäkirjaan sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Valiokunta on tarkastellut tässä lausunnossaan hallituksen esitykseen sisältyvää seksuaalipalvelujen ostamisen yleiseen kriminalisointiin liittyvää sääntelyehdotusta toimialansa näkökulmasta. Seksuaalipalveluiden ostamisen krimina-

lisoinnin osalta esitys perustuu oikeusministeriön asettaman työryhmän osamietintöön.

Oikeusministeriön työryhmä ei ollut työssään yksimielinen. Myös asiantuntijakuulemisissa mielipiteet rangaistavuuden suhteen ovat hajaantuneet. Valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota niihin kysymyksiin, joita sen toimialan kannalta tarkastellen on pidettävä ongelmallisina ja jotka sen vuoksi on syytä selvittää.

Valiokunta toteaa aluksi, että järjestyslailla (612/2003) on säädetty rangaistavaksi yleisellä paikalla tapahtuva seksuaalipalvelujen maksullinen tarjoaminen ja seksuaalipalvelujen ostaminen prostituution yleiselle järjestykselle aiheuttaman häiriön vuoksi (HaVM 28/2002 vp — HE 20/2002 vp). Valiokunnan käsityksen mu-

kaan järjestyslaki on mainituilta osin toiminut hyvin ja voimassa oleva sääntely on osoittautunut perustelluksi. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujenkin mukaan katuprostituoio vaikuttaa olevan Suomessa nykyisin vähäistä.

Seksuaalipalvelujen ostamisen yleisellä kriminalisoinnilla pyritään kysyntään vaikuttamalla vähentämään prostituutiota siihen liittyvien haittavaikutusten vuoksi. Prostituoio saattaa aiheuttaa harjoittajalleen syrjäytymistä ja esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmia. Ennen kaikkea lakiehdotuksella pyritään torjumaan prostituutioon liittyvää muuta rikollisuutta, josta vakavin osa koskee ihmiskauppaa ja paritusta.

Kansainvälisesti prostituutioon liittyvä rikosoikeudellinen lainsäädäntö kohdistuu seksuaalipalvelujen tarjoajaan tai prostituutiosta hyötyvään tahoon, esimerkiksi parittajaan. Seksuaalipalvelujen ostajaan kohdistuva rikosoikeudellinen tai muu rajoittava lainsäädäntö koskee tavallisesti vain julkisella paikalla tapahtuvaa seksuaalipalvelujen ostamista tai tilanteita, joissa myyjä on alaikäinen. Hallituksen esityksen mukaan seksuaalipalvelujen ostajaan kohdistuvaa yleistä kriminalisointia voidaan pitää tässä suhteessa poikkeuksena. Esityksessä on toisaalta todettu, että seksuaalipalvelujen ostamisen yleisesti kieltävää Ruotsin rangaistussäännöstä voidaan pitää uudesta näkökulmasta ongelmaan puuttuvana ratkaisuna.

Asiantuntijakuulemisissa on ilmennyt, että ehdotuksen pohjaksi on ollut käytännössä mahdollonta saada tarkkoja numeropohjaisia tietoja. Myöskään tarkkoja tietoja ei ole siitä, missä määrin ehdotuksella kyetään saavuttamaan sillä tavoiteltuja myönteisiä vaikutuksia.

Poliisin perustehtäviin sisältyvät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Rikoslainsäädännön hyväksyttävälle käytölle asetettaviin yleisiin edellytyksiin kuuluu muun muassa se seikka, että rangaistavan teon tai laiminlyönnin tunnusmerkistön on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen. Tämä on tärkeää myös poliisin suorittaman esitutkinnan kannalta, jotta tiedetään, millainen

teko on rangaistusuhan alainen. Tältä osin lakiehdotusta on pidettävä liian väljänä.

Seksuaalipalvelujen nykyistä laajemman kriminalisoinnin haittavaikutuksina on nähty, että prostituutiota ryhdyttäisiin harjoittamaan entistä enemmän salassa, mikä vaikeuttaisi viranomaisten ennalta estävää työtä ja poliisin tutkintaa sekä saattaisi lisätä parittajien valtaa prostituutuihin nähden. Kriminalisointi saattaa myös vähentää prostituutujen halukkuutta ilmoittaa asiakkaiden tai parittajien heihin kohdistuvia rikoksia, esimerkiksi väkivaltarikoksia, ja vähentää ostajien halukkuutta toimia poliisin kanssa yhteistyössä paritusrikollisuutta selvitetessä. Ostajaa ei myöskään enää voitaisi kuulla todistajana. Näytön hankkimisen voidaan arvioida olevan yhä vaikeampaa, vaikka valiokunnan näemyksen mukaan näytön hankkimiseen liittyvät kysymykset eivät ole ensisijaisia teon rangaistavuutta määritettäessä. Esitutkinnassa näytön saamiseksi olisi käytettävä entistä enemmän niin sanottuja salaisia pakkokeinoja. Esimerkiksi telepakkokeinojen käyttämisen lakiin perustuvat kriteerit edellyttävät kuitenkin vakavampaa rikosta kuin pelkästään seksuaalipalvelujen ostamista.

Rangaistavuuden laajentamisen myötä toiminnan on arvioitu muuttuvan todennäköisesti entistäkin ammattimaisemmaksi. Saadun selvityksen mukaan seksuaalipalvelujen tarjonta on siirtynyt kadulta ainakin osittain muualle, esimerkiksi Internetiin ja matkapuhelinten välityksellä tapahtuvaksi. Ihmiskaupan ilmenemismuodot Suomessa liittyvät lähinnä prostituutioon ja laittoman työvoiman käyttöön. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan poliisin puhuttelemat prostituoidut ovat harvoin halukkaita paljastamaan taustalla toimivaa paritusorganisaatiota. On niin ikään mahdollista, että laajentuvan kriminalisoinnin myötä prostituoiduksi päätyvien sosiaalinen tilanne tulee heikkenemään entisestään.

Hallituksen esityksen vaikutuksia koskevasta osiosta ilmenee, että seksuaalipalvelujen ostamisen yleiseen kriminalisointiin liittyy kysymys valvonnan tehokkuudesta. Kriminalisointiin liittyvä valvonta tehokkaasti toteutettuna edellyt-

tää, että poliisilla on käytettävissä riittävät tähän tarkoitukseen suunnattavissa olevat voimavarat.

Toisaalta vaikutusarvioinnissa todetaan, että seksuaalipalvelujen ostamisen yleisen kriminalisoimisen ei voida katsoa aiheuttavan merkittävää poliisin voimavarojen suuntaamistarvetta. Käytännössä poliisin suorittama valvonta ja sen yhteydessä yleensä suppeana tehtävä esitutkinta edelleen kohdistuisivat järjestyslain noudattamisen valvonnan tavoin yleisiin paikkoihin. Muutoin seksuaalipalvelujen ostamisrikosten tutkinta tapahtuisi käytännössä muiden rikosten, kuten paritusrikosten, tutkinnan yhteydessä, jolloin ostamisen tutkinta ei yleensä muodostaisi merkittävää osaa tutkinnan kokonaisuudesta. Valiokunta yhtyy tältä osin hallituksen esityksessä lausuttuun. Irrallista, muuhun vakavaan rikollisuuteen kytkeytymätöntä tutkintaa ei ole pidettävä todennäköisenä varsinkaan silloin, kun

kyseessä ei ole yleinen paikka. Internetin välityksellä tapahtuvan seksuaalipalvelujen tarjonnan osalta valiokunta viittaa niihin tilanteisiin, jolloin kysymyksessä on jo nykyisin rikoslaissa rangaistavaksi säädetty paritus.

Lopuksi valiokunta korostaa, että käytännössä tulee ennen kaikkea puuttua rikosoikeudellisen sääntelyn sisällöstä riippumatta, prostituution perussyihin sekä huolehtia prostituoitujen monipuolisesta tukemisesta. Prostituution aiheuttamien terveydellisten, mielenterveydellisten ja sosiaalisten haittojen korjaamiseen tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Hannu Hoskonen /kesk
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Mauri Salo /kesk
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd
vjäs. Petri Salo /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.