

EDUSKUNTA
f jm
ULLJmm VALIOKUNNAT

ASIAKIRJAVIHKO

-tie caa / M o ÖT-^T

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA **HE**

221/2005 vp

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

Saapunut: Lausuntoa varten

Mietintövk: LaV

Ministeriö: OM

Lähetäjä: LaV

Lähetyspvm: 07.03.2006

Saapumispvm: 07.03.2006

Tilakoodi: Käsittely päättynyt

Lopputoimi: PeVL 17/2006

vp Lopputoim.pvm: 19.05.2006

1 . .2006 Kirjaus

9 05

, ,

1 .0 .2006 Käsittely

9 5. .2006

, .0

1 5,

9

, ,

1 , .2006 Käsittely

8 05

, ,

1 . .2006 Käsittely

6 05

, ,

1 . .2006 Käsittely

2 05

, .

1 , ,2006 Käsittely

2 05 .2006 Käsittely

. .

0 .0

5 5,

.

0 . . 2006 Käsittely

5 05

, ,

0 , .2006

7 04

, .

0 , .2006 Käsittely

7 04

. .

09.03.2006 Asian ilmoi

07 .03.2006

Lausunto lähetetty
LaV

V
a
l
m
i
s
t
u
n
u
t

Y
k
s
i
t
y
i
s
k
o
h
t
a
i
n
e
n

k
ä
s
i
t
t
e
l
y

J
a
t
k
e
t
t
u

y
l
e
i
s
k
e
s
k
u
s
t
e
l
u

J
a
t

PeVL 17/2006 vp yleiskeskustelu
Asiantuntijakuu
PeVL 17/2006 vp lemmisen
päättäminen Yleiskeskustelu
Kirjallinen lausunto merk.
saapuneeksi Asiantuntijoiden
kuuleminen -professori Mikael
Hiden (K)
-oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Länsineva (K)
Lisääsiantuntijoista kuultaviksi professori
Hiden,
lausuntoluonnos OTL päättäminen OTT
Maija Saksiinin Länsineva ja OTL Saksiin
kirjallinen lausunto Asiantuntijoiden
kuuleminen -lainsäädäntöneuvos Janne
Kanerva oikeusministeriö (K) -
professori Pekka Koskinen (K) -
professori Veli-Pekka Viljanen (K)
-oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen (K)
ttaminen
Ilm. vkaan saapuneeksi
(lausunto)
Saap. lausuntoa varten



EDUSKUNTA

Lakivaliokunta

HE 221/2005 vp
PeVP 19/2006 vp/A

8.3.2006

Perustuslakivaliokunnalle

LAUSUNTOPYYNTÖ

Viite: Hallituksen esitys HE 221/2005
vp

Lakivaliokunnassa on valmistelevana käsiteltävänä hallituksen esitys **HE 221/2005 vp**. Esitykseen sisältyy muun muassa ehdotus rikoslain 20 luvun 8 §:n muuttamisesta niin, että seksin ostamisesta tulisi rangaistavaa tekopaikasta riippumatta. Asiantuntijakuulemisen aikana valiokunnalle on kuitenkin esitetty myös vaihtoehtoisia kriminalisointimalleja.

Edellä esitettyyn viitaten lakivaliokunta pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten valtiosääntöoikeudellisesti on arvioitava

- a) hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta rikoslain 20 luvun 8 §:ksi;
- b) vaihtoehtoa, jossa seksin ostamisen rangaistavuus liittyisi ihmiskaupan tai parituksen yhteydessä esiintyvään toimintaan ja jossa tunnusmerkistö voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

"Joka lupaamalla tai antamalla korvauksen saa henkilön, jonka on olosuhteiden perusteella syytä olettaa olevan [rikoslain 20 luvun] 9 tai 9 a §:ssä taikka 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun rikoksen kohteena, ryhtymään sukupuoliyhteyden tai siihen rinnastettavaa/i seksuaaliseen tekoon, on tuomittava, jollei teko ole [rikoslain 20 luvun] 8 a §:n mukaan rangaistava, *seksuaalipalvelujen ostamisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi."

Lakivaliokunnan puolesta

Tuija Brax

valiokunnan puheenjohtaja

Postiosoite: 00102
Eduskunta
Käyntiosoite:
Mannerheimintie 30

internet:
www.eduskunta.fi
Puhelin:
(09) 4321
Faksi:

(09) 432 2071

OIKEUSMINISTERIÖ

?*> ^° M^/sm & ^f/A <fj

Lainvalmisteluosasto

Janne Kanerva

4.4.2006

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

PALERMON YLEISSOPIMUKSEN LISÄPÖYTÄKIRJOJEN HYVÄKSYMISEEN JA SEKSUAALIPALVELUJEN OSTAMISEN YLEISEEN KRIMINALISOIMISEEN LIITTYVÄ HALLITUKSEN ESITYS (HE 221/2005 vp)

1. Seksuaalipalvelujen ostamisen yleisen kriminalisoimisen lainsäädännölliset lähtökohdat ja kriminalisoimiseen liittyvät ehdotukset

Lainsäädännöllisestä lähtökohdasta voidaan todeta sen verran, että jo nyt on useita seksuaalipalvelujen ostamiseen liittyviä rangaistusäännöksiä. Järjestyslain (612/2003) 7 §:n 1 momentin ja 16 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla on sakolla tai rikesakolla rangaistava järjestysrikkomus. Rikoslain 20 luvun 8 §:ssä säädetään rangaistavaksi seksuaalipalvelujen ostaminen nuorelta. Seksuaalipalvelujen myymiseen ja ostamiseen liittyvät myös eräät muut rikoslain säännökset Parituksena (rikoslain 20 luvun 9 §) ja törkeänä parituksena (rikoslain 20 luvun 9 a §) rangaistaan tekoja, jotka liittyvät taloudellisessa hyötymistarkoituksessa järjestettävään sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastettavaan tekoon. Ihmiskauppa (rikoslain 25 luvun 3 §) ja törkeä ihmiskauppa

(rikoslain 25 luvun 3 a §) voidaan tehdä tarkoituksessa saattaa sen kohde seksuaalisen hyväksikäytön eli esimerkiksi parituksen kohteeksi.

Nyt käsiteltävässä esityksessä ehdotetaan rikoslakia muutettavaksi niin, että seksuaalipalvelujen ostamisesta tulee yleisesti rangaistavaa. Uudesta kriminalisoinnista säädettäisiin rikoslain 20 luvun 8 §:ssä.

Seksuaalipalvelujen ostamiseen syyllistyisi se, joka lupaamalla tai antamalla korvauksen saa toisen ryhtymään sukupuolilyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon. Seksuaalipalvelujen ostamisesta tuomittaisiin myös se, joka käyttää seksuaalipalveluita, joista toinen on luvannut tai antanut korvauksen. Rangaistukseksi määrättäisiin sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Rangaistusasteikko mahdollistaisi ostamisrikosten käsittelyn yksinkertaisessa rangaistusmääräysmenettelyssä. Uutta rangaistussäännöstä ei sovellettaisi, jos teko olisi rangaistava ankarammin rangaistavana seksuaalipalvelujen ostamisena nuorelta. Yritys olisi rangaistava. Uusi rangaistussäännös vastaisi olennaisilta osin Ruotsin rikoskaaren 6 luvun 11 §:ssä olevaa.

Seksuaalipalvelujen ostamista nuorelta koskevaa, rikoslain 20 luvun uuteen 8 a §:ään siirrettävää rangaistussäännöstä täydennettäisiin niin, että tästäkin rikoksesta tuomittaisiin myös se, joka käyttää toisen korvaamia seksuaalipalveluja.

Koska rikoslain 20 luvun 8 § koskisi kaikissa paikoissa tehtyjä seksuaalipalvelujen ostamista-pahtumia, järjestyslain 7 §:n 1 momentista poistettaisiin kielto ostaa seksuaalipalveluja yleisellä paikalla. Seksuaalipalvelujen ostaminen poistettaisiin myös järjestyslain järjestysrikko-muksia koskevan 16 §:n 1 momentin 5 kohdasta.

Lainsäädännöllisesti tilanne muuttuisi ehdotusten hyväksymisen myötä niin, että myös muualla kuin yleisellä paikalla tapahtuva seksuaalipalvelujen ostaminen tulisi rangaistavaksi. Lisäksi ostamista koskeva yleinen rangaistussäännös edellyttäisi toisin kuin järjestyslain 7 §:n 1 momentti ryhtymistä sukupuolilyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon. Järjestyslaki kriminalisoi pelkän ostamisen. Uusi rangaistussäännös ankarimpine rangaistusasteikkoineen tarkoittaisi käytännössä myös sitä, että seksuaalipalvelujen ostamisesta määrättäisiin jonkin verran ankarampia sakkorangaistuksia kuin mitä järjestyslain nojalla on määrätty. Rikesakon käyttämismahdollisuus myös sulkeutuisi pois. Toisaalta rangaistusasteikon mahdollistama vankeusrangaistus olisi käytännössä teorettinen vaihtoehto.

2. Ihmiskauppaan ja paritukseen kytketty rangaistussäännös

Ehdotetun lainsäädännön kaikissa valmisteluvaiheissa samoin kuin eduskuntakäsittelyn aikana on vahvasti noussut esiin vaihtoehto, jossa kriminalisoitaisiin seksuaalipalvelujen ostaminen ihmiskaupan uhrilta tai parituksen kohteelta. Sellaista rangaistussäännöstä ehdotti aikanaan oikeusministeriön asettaman työryhmän vähemmistö osamietinnössään (Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:5).

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä harkittiin sitä, pitäisikö seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointi sitoa vain ihmiskaupaan tai paritukseen liittyviin ostamistapahtumiin. Tällainen vaihtoehto kuitenkin torjuttiin useastakin syystä (esityksen sivut 20-21). Ensinnäkin tekijän tahallisuus (olosuhdetahallisuus tässä tapauksessa) edellyttäisi jonkinlaista tietoisuutta mainitusta liittynästä ja sen tietoisuuden toteennäyttämistä. Ihmiskauppa- tai pari-tuskytkennän ei voida kuitenkaan useinkaan olettaa ilmenevän ostamisolosuhteista, tahallisuuden toteennäyttämisen voi olettaa siis olevan työlästä.

Epäselvää on myös se, miten ihmiskauppa- tai paritusrikoksen tulisi olla selvitetty, jotta siihen liittyvästä seksuaalipalvelujen ostamisesta voitaisiin rangaista. Pelkän rikosepäilyn ei tulisi riittää. Toisaalta tuomion, erityisesti lainvoimaisen tuomion edellyttäminen ihmiskauppa- tai paritusrikoksesta tarkoittaisi seksuaalipalvelujen ostamista koskevan rikoksen käsittelyn viivästymistä ja sen käsittelyn estymistä rangaistusmääräysmenettelyssä. Ihmiskauppa- ja pari-tusrikoksiin syyllistyneistä vain osa saadaan vastuuseen teoistaan. Näin ollen rangaistavuuden ulkopuolelle jäisi ostamistapahtumia, joissa myyjä on tosiasiallisesti ihmiskaupan uhri tai parittajan alaisuudessa.

Edellä mainittujen seikkojenkin perusteella ihmiskaupaan ja paritukseen sidottuun rangaistussäännökseen liittyy vaikea kysymys, joka tulee vastaan muidenkin kriminalisoinnin sisältöä koskevien kysymysten osalta. Kysymys kuuluu: miten määritetään ei-vapaaehtoinen prostituutio ja mihin raja vedetään ei-vapaaehtoisen ja vapaaehtoisen prostituution välillä? Mainittu kysymys herättää jatkokysymyksiä. Voiko prostituoidun pakottamiseen liittyä oheisrikoksina muitakin rikoksia kuin ihmiskauppa ja paritus? Toimiiko parituksen kohde aina pakotettuna? Mikä merkitys on sillä, että prostituoitu ei ole ihmiskaupan uhri tai parituksen kohde, mutta hän harjoittaa prostituutiota elinolosuhteidensa aiheuttamasta taloudellisesta tai muusta vastaavasta pakosta, koska mahdollisuutta toimeentulon saamiseen muulla tavalla ei kerta

kaikkiaan ole? Seksuaalipalvelujen myymisen vapaaehtoisuuden todentamiseen saattaa myös liittyä näyttövaikeuksia.

Ihmiskauppa- ja paritusrikollisuuteen kytkettyyn rangaistussäännökseen liittyvät edellä mainitut käytännön vaikeudet. Nyt rikoslain 20 luvun 8 §:ään ehdotettua rangaistussäännöstä on arvosteltu sen tulkinnanvaraisuudesta. Tilanne ei helpotu lisäämällä tunnusmerkistöön rangaistavuuden lisäedellytyksiä. Se saattaisi tässä tapauksessa johtaa siihen, että rangaistussäännöksellä ainoastaan symbolisesti osoitettaisiin paheksuntaa seksuaalipalvelujen kaupan vakavimpia tekemuotoja kohtaan. Jos seksuaalipalvelujen ostamiseen ja palvelujen kysyntään halutaan rikoslainsäädännöllä todella puuttua, rangaistussäännöksen aiheuttamat näyttö- ja tulkintavaikeudet on pyrittävä parhaan mukaan poistamaan.

Sinällään ihmiskauppaan ja paritukseen sidottua rangaistussäännöstäkään ei ole syytä sulkea täysin pois. Kysymyksessä olisi kuitenkin rangaistussäännös, joka ihmiskauppiaiden ja paritusta harjoittavien olisi otettava huomioon harkitessaan toimintaansa Suomessa. Säännöksellä voisi myös olla vaikutusta suhtautumiseen seksuaalipalvelujen ostamiseen yleisemminkin. Sellaisen rangaistussäännöksen säätäminen kuitenkin edellyttää, että edellä esiin tuodut ongelmat kyetään tyydyttävästi ratkaisemaan sekä rangaistussäännöksen sisällön muotoilussa että sen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

3. Hallituksen esityksen tausta

Seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoimisen osalta hallituksen esitys perustuu oikeusministeriön asettaman työryhmän edellä mainittuun osamietintöön. Kuten edellä todettiin, työryhmä ei ollut yksimielinen. Kuten nyt kysymyksessä olevan asian käsittelyssä muutenkin, työryhmän osamietinnön ehdotus seksuaalipalvelujen ostamisen säätämisestä yleisesti rangaistavaksi jakoi lausunnonantajien mielipiteet.

Seksuaalipalvelujen ostamiseen ja myymiseen liittyvää lainsäädännön tarvetta käsiteltiin myös perusteellisesti hallituksen esityksessä HE 34/2004 vp, joka koski muun ohessa ihmiskaupparikosten säätämistä rangaistavaksi. Hallituksen esityksen johtopäätös oli se, että palvelujen ostamiseen liittyvä rangaistussäännös on tarpeellinen. Eräitä seikkoja jäi kuitenkin selvitettäväksi, minkä vuoksi hallituksen esityksessä ei vielä ehdotettu rangaistussäännöstä, mutta todettiin asiaa koskevan hallituksen esityksen tulevan annettavaksi vuonna 2005.

Hallituksen esityksessä HE 34/2004 vp päädyttiin työryhmän tavoin kielteiseen kantaan seksuaalipalvelujen myymisen yleisen kriminalisoimisen suhteen, ja tätä kysymystä ei enää avattu

uuden esityksen valmistelun yhteydessä. Seksuaalipalvelujen myyminen yleisellä paikalla olisi edelleen rangaistavaa järjestysrikkomuksena.

Kansainvälisistä velvoitteista ei aiheudu suoraan velvollisuutta kriminalisoida seksuaalipalvelujen ostamista. Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen (Palermon yleissopimus) ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan 9 artiklan 5 kappale velvoittaa kuitenkin ryhtymään kaikkiin toimenpiteisiin kaikenlaisen ihmisten, erityisesti naisten ja lasten hyväksikäyttöä edistävän, ihmiskauppaa aiheuttavan kysynnän vähentämiseksi. Lisäksi uusi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus velvoittaa harkitsemaan ihmiskaupan uhrien palveluiden ostamisen kriminalisoimista (19 artikla). Seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointia sivuavia kysymyksiä on myös käsitelty eräissä kansainvälisissä suosituksissa ja vastaavissa velvoittamattomissa asiakirjoissa. Lisäpöytäkirjan kansallista voimaansaattamista koskeva lakiehdotus sisältyy nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen. Suomi ei ole vielä allekirjoittanut Euroopan neuvoston yleissopimusta, jota koskevista toimenpiteistä huolehtiminen kuuluu ulkoasiainministeriölle.

4. Kriminalisoinnin tavoitteet

Seksuaalipalvelujen ostamisen yleisellä kriminalisoinnilla pyritään vähentämään prostituutiota siihen liittyvien haittavaikutusten vuoksi. Prostituutio saattaa aiheuttaa harjoittajalleen esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmia. Ennen kaikkea on otettava huomioon prostituutioon liittyvä muu rikollisuus, josta vakavin osa koskee ihmiskauppaa ja paritusta.

Kriminalisoinnin tavoitteena on edistää seksuaalista itsemääräämisoikeutta, sosiaalista tasa-arvoa ja sukupuolten tasa-arvoa. Nämä näkökohdat liittyvät siihen, että seksuaalipalvelujen myymiseen harvoin ryhdytään täysin vapaaehtoisesti ilman esimerkiksi taloudellista pakkoa, prostituoiduista osa on huonossa sosiaalisessa asemassa ja prostituoidut ovat pääsääntöisesti naisia. Viime vuosina voimistunut kansainvälinen ihmiskaupan vastainen toiminta lähtee siitä, että ihmistä ei voida pitää kauppatavarana.

Mitä tulee nyt kysymyksessä olevan kriminalisoinnin mahdollisuuksiin vaikuttaa käyttäytymiseen, arvoihin ja asenteisiin, Ruotsista saadut tutkimus- ja kyselytulokset tukevat sellaista mahdollisuutta. Kun seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoimista valmisteltiin Ruotsissa, enemmistö kansasta oli mielipidetiedustelujen mukaan kriminalisoimista vastaan. Kriminalisointi on voimaantulonsa jälkeen saanut 70-80 prosentin kannatuslukuja. Ruotsinkin esimerkin

perusteella on selvää, että pelkällä kriminalisoimisella ei voida saavuttaa asenteita muokkaavaa vaikutusta. Sitä tukevat valistus- yms. kampanjat, joilla kriminalisointiin liittyvä kielto ja kriminalisoinnin taustalla olevat näkökohdat saatetaan kansalaisten tietoon.

Eryteisesti kriminalisoinnilla pyritään heikentämään ihmiskauppa- ja paritusrikollisuuden toimintaedellytyksiä. Suomeen päätyvistä ihmiskaupan uhreista voidaan pääosan olettaa olevan nimenomaan seksuaalipalvelujen myymiseen liittyvän hyväksikäytön uhreja. Ihmisten perusoikeuksia vakavasti loukkaavan ihmiskaupan uhkaan on suhtauduttava vakavasti. Paritusrikollisuus puolestaan ei ole enää uhkatekijä vaan todellisuutta tämän päivän prostituutiossa.

Ruotsin kokemukset osoittavat, että nyt ehdotettavalla kriminalisoinnilla on merkitystä ihmiskauppaa ja paritusta harjoittaville rikollisille ja rikollisorganisaatioille. Ruotsin keskusrikospoliisin raporttien mukaan rikostutkinnoissa on ilmennyt, että mainittujen rikosten harjoittajat eivät pidä Ruotsia enää houkuttelevana maana, koska toiminta on kriminalisoinnin myötä vaikeutunut. On selvää, että tällaisen vaikutuksen aikaansaamiseksi tarvitaan kriminalisoinnin tunnetuksi tekeminen myös ulkomailla.

Seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnin harkitsemisen yhteydessä on tietenkin huomattava, että prostituoitujen suojelun kannalta kriminalisoiminen on vain yksi, joskin tärkeä keino. Tarvitaan puuttumista prostituution syihin ja prostituoitujen monipuolista tukemista ja auttamista. Prostituution harjoittajilleen aiheuttamien terveydellisten, mielenterveydellisten ja sosiaalisten haittojen korjaamiseen tarvitaan esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita.

Seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoimiseen on katsottu liittyvän ongelmia, jotka liittyvät osin järjestyslain ja Ruotsin lainsäädännön soveltamisesta saatuihin kokemuksiin. Näitä ovat näyttö- ja tulkintavaikkeudet, prostituution painuminen maan alle, parittajien vallan lisääntyminen, prostituoituihin kohdistuvan väkivallan lisääntyminen ja paritusrikosten selvittämismahdollisuuksien heikentyminen. Mitä tulee edellä mainittuihin mahdollisiin kriminalisoinnin haittavaikutuksiin, kriminalisoimisesta saatavien hyötyjen on lainvalmistelussa katsottu olevan mahdollisia haittoja suurempia, varsinkin jos haittoja tarkastellaan analyttisesti. Jokaista väitettyä haittavaikutusta vastaan voidaan esittää vasta-argumentteja. Ruotsin väitettyjen haitallisten vaikutusten tueksi ei ole esitettävissä vakuuttavia tutkimustuloksia, vaan pitkälti on kysymys oletetuista vaikutuksista. Tämän on todennut myös Norjan asiantuntijaryhmä, joka

päättyi vuonna 2004 kielteiseen lopputulokseen seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoimisen suhteen.

5. Käsittely- ja lainsäätämisyjärjestykseen liittyvät kysymykset

Hallituksen esityksessä on käsitelty krimmahsoinnin vaikutuksia tiettyihin perusoikeuksiin ja niiden käyttämiseen. Näitä perusoikeuksia ovat perustuslain 7 §:ssä tarkoitetut henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus, 10 §:ssä tarkoitettu yksityiselämän suoja ja 18 §:ssä tarkoitettu elinkeinovapaus.

Hallituksen esityksessä on katsottu, että kriminalisoinnin tavoitteisiin liittyvät siitä saatavat hyödyt ovat kriminalisointia puoltavina syinä sillä tavoin erityisen painavia, että yksityiselämän suojasta ei aiheudu kriminalisoinnin estettä, kun otetaan huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappale ja perustuslain 10 §:n 1 momentti sekä ihmiskauppa- ja paritusrikoksiin liittyvät vakavat ihmis- ja perusoikeuksien loukkaukset.

Kriminalisoinnilla voitaisiin puuttua seksuaalipalvelujen myyjän tahdonvapauteen ja itsemääräämisoikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen vaikuttavalla tavalla silloin, kun myyjä toimii täysin vapaaehtoisesti. Näin ollen palataan edellä jo mainittuun ongelmaan ei-vapaaehtoisen prostituution määrittelystä, ei-vapaaehtoisen ja vapaaehtoisen prostituution välisestä rajanvedosta ja prostituution luonteeseen liittyvistä näyttökysymyksistä. Nämä ongelmat ilmeisesti johtaisivat siihen, että ihmiskauppaan ja paritukseen liittyvällä tai muuhun pakon alla tapahtuvaan seksuaalipalvelujen myymiseen liittyvällä rangaistussäännöksellä ei merkittävästi tavoitettaisi kriminalisoinnin tavoitteita.

Hallituksen esityksessä on katsottu, että elinkeinovapauden kannalta asiaa arvioitaessa on otettava huomioon vapaaehtoiseen prostituutioon liittyvät määrittely- yms. ongelmat ja kriminalisoinnin tavoitteet. Hallituksen käsityksenä on esitetty, että lakiehdotus rikoslain 20 luvun muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Selvänä voidaan pitää sitä, että tämä johtopäätös vahvistuu, jos rangaistavuus sidottaisiin vain ihmiskaupan uhrien tai parituksen kohteena olevien henkilöiden palveluiden ostamiseen.

Lakivaliokunnassa kuulluista valtiosääntöoikeuden asiantuntijoista professori Mikael Hiden on todennut, että lakiehdotuksen säätämisyjärjestysperustelut on hyvin laadittu. Hänen mukaansa nyt

kysymyksessä olevia perusoikeuksien rajoituksia voidaan pitää tavallisessa laissa mahdollisina. Tämä päätelmä on Hidenin mukaan ollut yhtä varausta lukuun ottamatta sillä tavalla selvä, että lakiehdotusta ei olisi ollut välttämätöntä lähettää lausunnolle perustuslakivaliokuntaan. Varaus liittyy edellä jo useaan kertaan viitattuun kysymykseen siitä, riittääkö vapaaehtoisuuteen perustuvien seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnin perusteeksi se, että ei-vapaaehtoisten palvelujen ostamista koskevaa kriminalisointia ei saada toimimaan.

Lakivaliokunnassa kuultu dosentti Pekka Länsineva on pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä aiheellisena ainakin, mikäli lakiehdotus on tarkoitus ilman merkittäviä lisäperusteluja toteuttaa siinä muodossa kuin hallitus on esittänyt. Länsinevan mukaan on aiheellista pohtia, onko kriminalisointi ylipäättään kovin sovelias sääntelyinstrumentti kyseisten varsin monimuotoisten ongelmien hallitsemiseksi. Länsineva on nähnyt lakiehdotuksen soveltamisen koskettavan myös sananvapautta (perustuslain 12 §) ja taiteen vapautta (16 §) elokuvien tekemisen yhteydessä.

Lukuisissa lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa ehdotettua seksuaalipalvelujen ostamista koskevaa rangaistussäännöstä on pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja rikoslainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta avoimena, epätäsmällisenä tai tulkinnanvaraisena. Näillä kysymyksillä on yhteys perustuslain 8 §:ään, jossa säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Tältä kannalta ehdotetun rangaistussäännöksen ei voida kuitenkaan katsoa eroavan mainittavalla tavalla rikoslain nykyisistä rangaistussäännöksistä. Säännöksen soveltamisalaa on toki mahdollista rajata ja täsmentää tarkoituksenmukaisella tavalla. Kriminalisointi voidaan säätää esimerkiksi koskemaan prostituutiota. Sillä tavalla tai muuten voidaan myös esimerkiksi elokuvien tekeminen rajata soveltamisalan ulkopuolelle.

Tunnusmerkistön rasittaminen lisätekiöillä ei ole kuitenkaan missään tapauksessa ongelmatonta. Saatetaan joutua samanlaisiin ongelmiin, joita edellä kerrotuin tavoin voi liittyä rangaistussäännöksen kytkemiseen seksuaalipalvelujen ostamiseen ihmiskaupan tai parituksen yhteydessä. Kysymykseen saattavat tulla määrittelyvaikeudet (esimerkiksi: mitä on prostituutio?) ja niihin liittyvät tulkinta- ja näyttövaikeudet. Mitä tulee elokuvien tekemiseen, voidaan dosentti Länsinevan tavoin todeta pykälien sanamuotojen perusteella jo nykyisten paritus-säännösten ilmeisesti kriminalisoivan tiettyihin seksuaalisiin toimintoihin liittyvien elokuvien tekemisen. On myös huomattava, että rikoslaisissa jo on seksuaalipalvelujen ostamista nuorelta koskeva rangaistussäännös eli rikoslain 20 luvun voimassa oleva 8 §, joka sisältää monissa yhteyksissä

ehdotetun rangaistussäännöksen kannalta ongelmallisiksi arvioidut tai niitä vastaavat tunnusmerkistön osat.

6. Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirjat

Palermon yleissopimus ja sen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevat lisäpöytäkirjat on hyväksytty 15.11.2000. Suomi on allekirjoittanut asiakirjat 12.12.2000. Yleissopimus on tullut Suomessa voimaan 11.3.2004. Yleissopimus ja lisäpöytäkirjat ovat tulleet kansainvälisesti voimaan. Euroopan yhteisön liittyminen Palermon yleissopimukseen ja sen lisäpöytäkirjoihin tuli vireille syksyllä 2003. Yleissopimukseen Euroopan yhteisö liittyi jo vuonna 2004. Lisäpöytäkirjat käsittelevät mainittujen rikosten ehkäisemistä ja rankaisemista, ihmiskaupan uhrien ja laittomasti maahan tuotujen henkilöiden auttamista, suojelemista ja asemaa sekä kansainvälistä yhteistyötä. Pöytäkirjat sisältävät lukuisasti lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, minkä vuoksi ne on tullut perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi.

Lisäpöytäkirjojen kansallisen voimaansaattamisen ei arvioida edellyttävän lainsäädäntömuutoksia, koska Suomen lainsäädäntö täyttää pöytäkirjojen edellyttämän vähimmäistason. Kriminalisointivelvoitteet on jo toteutettu 1.8.2004 voimaan tulleella lailla rikoslain muuttamisesta (650/2004). Parhailtaan on käynnissä useita lainvalmistelu- ja muita hankkeita, joilla pyritään ihmiskaupparikosten selvittämisedellytysten, käsittelyn ja uhrien aseman parantamiseen entisestään.

Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirjoilla on tärkeä käytännöllinen ja periaatteellinen merkitys ihmiskaupparikosten ja maahanmuuttajien salakuljetusrikosten käsittelyssä. Niihin on myös jo liittynyt huomattava määrä valtioita. Osittain kansalliseen voimaansaattamiseen on vaikuttanut se, että Euroopan yhteisön liittymistä näihin lisäpöytäkirjoihin on käsitelty pitkään ja epämääräisesti. Päätöksiä liittymisestä ei ole vielä. Kuten edellä todettiin, ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan 9 artiklan 5 kappaleella voidaan katsoa olevan yhteys seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoimiseen. Nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä onkin katsottu, että lisäpöytäkirjojen saattamista eduskunnan hyväksyttäväksi ei ole enää syytä lykätä.

Lisäpöytäkirjojen on katsottu olevan sekasopimuksia eli jaetun toimivallan sopimuksia, joiden määräyksistä osa kuuluu Euroopan yhteisön toimivaltaan ja osa jäsenvaltion toimivaltaan. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota nimenomaan yhteisön yksinomaiseen, jäsenvaltion toimivallan poissulkevaan toimivaltaan, koska yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä jäsenvaltiot eivät saa pääsääntöisesti sitoutua kansainvälisiin velvoitteisiin. Jäsenvaltioille kuuluva toimivalta voi muuttua yhteisölle kuuluvaksi yksinomaiseksi toimivallaksi yhteisön lainsäädäntötoimenpiteiden tai yhteisön tekemien muiden päätösten myötä.

Toimivallan jaolla on siis merkitystä paitsi Euroopan yhteisön lisäpöytäkirjoihin liittymisen myös niiden kansallisen voimaansaattamisen kannalta. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 6/2001 vp) esittämän perustuslain 94 §:n 1 momentin tulkinnan mukaan lainsäädännön alaan eivät kuulu sellaiset sopimusvelvoitteet, jotka koskevat Euroopan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia asioita. Eduskunnan suostumus ei koske tällaisia asioita koskevia sopimuksen osia. Euroopan yhteisön lisäpöytäkirjoihin liittymistä käsiteltäessä Suomi on eduskunnan kannanottojen mukaisesti (E 70/2003 vp) edellyttänyt, että liittymispäätöksiin liittyvissä yhteisön toimivaltaa koskevissa selityksissä yhteisön toimivalta määritellään tarkasti ja että yksilöidään ne lisäpöytäkirjojen kohdat, joiden kattamilla aloilla yhteisöllä on toimivalta.

Ratifiointiin liittyen voidaan todeta se, että pääsopimus eli Palermon yleissopimus saatettiin Suomessa kansallisesti voimaan ennen kuin Euroopan yhteisössä oli tehty päätös yleissopimuksen hyväksymisestä yhteisön puolesta. Voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 32/2003 vp, s. 49) todetaan, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 6/2001 vp) eduskunnan suostumusta ei perustuslain 94 §:n 1 momentin nojalla tarvita sopimusvelvoitteille, jotka koskevat EY:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia asioita. Hallituksen esityksen mukaan yleissopimuksen erästä kappaletta lukuun ottamatta yksityiskohtaisen arvion tekeminen yhteisön ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta oli siinä esityksessä mahdotonta erityisesti siitä syystä, että toimivallanjako sekasopimuksissa riippuu paitsi yhteisön toimivallan laajuudesta, myös yhteisön päätöksestä käyttää toimivaltaansa sekasopimuksia hyväksyttäessä, eikä neuvosto ollut tehnyt päätöstä yleissopimuksen hyväksymisestä yhteisön puolesta.

Kun Euroopan yhteisön liittymistä lisäpöytäkirjoihin on käsitelty yhteisön toimielimissä, Suomi ei ole saanut kannatusta mielipiteelleen, jonka mukaan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat lisäpöytäkirjojen kohdat määritettäisiin erityisen tarkasti, esimerkiksi artik-lakohtaisesti,

liittymispäätöksien liitteinä olevissa yhteisön toimivaltaa koskevissa selityksissä. Asiasta saataneen lähikuukausina Euroopan unionin neuvoston liittymispäätökset, joihin liittyvissä selityksissä viimeisen asiakirjaehdotuksen (5535/4/06 REV 4 CRIMORG 12 MIGR 5) mukaisesti todetaan yhteisön toimivallan soveltamisalan ja käytön kehittyvän jatkuvasti, sillä yhteisö hyväksyy lisää asiaa koskevia sääntöjä ja määräyksiä, ja yhteisön täydentävän tai muuttavan tarvittaessa selityksiä lisäpöytäkirjojen asianomaisten kappaleiden mukaisesti. Yhteisön toimivaltaan suhteessa yhteisön ulkopuolisiin valtioihin ja kansainvälisiin organisaatioihin katsotaan kuuluvan asiat, joiden osalta yhteisö on hyväksynyt sääntöjä ja määräyksiä.

Prof. Pekka Koskinen

Heimola 7.4.2006

Asia: HE 221/2005 vp (seksuaali-
palvelujen oston kriminalisointi)

P e r u s t u s l a k i v a l i o k u n n a l l e

Käsiteltävänä olevassa HE:ssä 221/2005 vp keskeinen kysymys koskee seksuaalipalvelujen ostamisen säätämistä yleisesti rangaistavaksi. Lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa myös asiaa valmistelleessa työryhmässä esillä olleesta vaihtoehtoisesta muotoilusta. Sen mukaan kriminalisointi rajattaisiin koskemaan tapauksia, joissa toisen osapuolen on syytä olettaa olevan parituksen tai ihmiskaupan kohteena.

Olen ollut tässä asiassa aikaisemmin kuultavana lakivaliokunnassa, enkä tässä toista kaikkia sinne 9.3.2006 annetussa lausunnossa esittämiäni näkökohtia. Nyt esitän lausuntonani seuraavaa.

1. Tässäkin on pakko todeta, että asiantuntijatehtävä on tällä kertaa poikkeuksellisen hankala. Arvostuksenvarainen aines ei ole vierasta rikoslainsäädännön ja kriminaalipolitiikan kysymyksille yleensäkään, pikemmin sellaista sisältyy näihin kysymyksiin aina enemmän tai vähemmän. Tällä kertaa kuitenkin s elväs ti enemmän.

On oikeasti vaikea löytää omaakaan "todellista" kantaansa. Yhtäältä poliittisen korrektiuden paineet ovat kovat. Niiden vastapainona toisaalta pyrkimys osoittaa yliopistotutkijalle kuuluvaa riippumattomuutta sellaisista paineista. Seuraavassa esitettävät ajatukset ovatkin kaikkea muuta kuin ainoaa oikeaa totuutta julistavia: tässä jos koskaan on asia, jota viime kädessä on pidettävä aidosti "omantunnon" kysymyksenä.

2. Ensinnäkin on syytä korostaa kriminalisoinnin roolia "ultima rationa", viimesijaisena keinona yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tähän liittyy viime vuosina ahkerasti kehitelty oppi kriminalisointiperiaatteista, joka toisesta näkökulmasta on läheistä sukua opille perusoikeuksien rajoitusperusteista. HE:ssä tähän liittyviä kysymyksiä on selvitetty käsittely- ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa (s. 60-64).

Tässä tarkastelussa kokonaisvaikutelmaksi jää, että HE:ssä ehdotetulle kriminalisoinnille on kyllä esitettävissä hyväksyttäviä perusteita. Toisaalta myös sitä vastaan puhuvia perusteita on. Tässäkin kysymys on pitkälti arvostuksista, ja mitään ratkaisua on vaikea pitää ainoana oikeana.

Tärkeää on joka tapauksessa panna merkille, että mihin ratkaisuun eduskunnassa päädytäänkin, siitä ei voi eikä saa tehdä päätelmiä suhtautumisesta prostituutioon yleensä. Tiedyt prostituutioon liittyvät tekemuodot ovat jo nyt rangaistavia rikoslain ja järjestyslain mukaan. Vaikka rangaistavuutta ei laajennettaisikaan, se ei merkitsisi hyväksyntää kaupallisen seksin muille ilmenemismuodoille. Se osoittaisi vain, etteivät rikosoikeuden käytölle asetettavat, oikeusvaltiossa välttämättä tiukoiksi vedetyt reunaehdot tältä osin täytyisi.

3. Nyt perustuslakivaliokunnassa on tarkasteltavana sekä HE:een sisältyvä säännösehdotus että rangaistavuuden osalta rajoitetumpi muotoilu. Yleisesti ottaen on sanottava, että rajoitetumpaan muotoiluun liittyvät ongelmat näyttäisivät vähäisemmiltä kuin HE reen liittyvät.

Se kuva, joka suomalaisen prostituution todellisuudesta julkisessa keskustelussa piirtyy, ei ole yksiselitteinen. Toiset korostavat prostituoitujen alistettua asemaa ja näkevät heidät kauttaaltaan uhrinäkökulmasta, toisaalta taas tuodaan esiin jossain mielessä aidosti vapaasta tahdostaan alalla toimivien näkökulmaa. Uskoisin itse, että ensin mainittu näkökulma on todellisuudessa täysin hallitseva. En kuitenkaan uskalla kiistää jälkimmäisenkään ryhmän olemassaoloa.

Monet kriminalisointiin liittyvät periaatteelliset ongelmat ainakin vähentyisivät, jos säännös rajattaisiin selkeästi koskemaan tapauksia, joissa prostituoitu on aidossa mielessä uhri, siis parituksen tai ihmiskaupan kohde. HE:n perusoikeuspohdinnoissa esitetyt näkökohdat (s. 60-64) tukisivat paremmin tällaista kriminalisointia. Samoin kannanotto rikoslainopilliseen osallisuusongelmaan olisi tältä pohjalta helpommin ymmärrettävissä.

4. Molemmissa säännösehdotuksissa kriminalisointirakenne on asymmetrinen. Ostajaa rangaistaan, myyjää ei. Yhteiskuntatodellisuuden valossa pidän tätä sinänsä hyväksyttävänä ratkaisuna. Yleisesti ottaen voi arvioida, että toinen osapuoli on alistetussa asemassa. Jos kummankin osapuolen

U

toiminta olisi rangaistavaa, rikosoikeudellisen kontrollin voisi olettaa suuntautuvan ennen muuta myyjäosapuoleen, siis siihen, jonka kuitenkin yleisesti ottaen katsotaan olevaan enemmän suojan tarpeessa.

Tähän liittyy rikosoikeudellinen osallisuutta koskeva kysymys. Jos pelkästään ostaminen on säädetty rangaistavaksi, eikö myyjän toimintaa voisi/pitäisi tarkastella yllytystä tai avunantoa koskevien säännösten valossa? Oppi ns. välttämättömästä osallisuudesta pitää sisällään sen, ettei osallisuudestakaan voi tuomita sitä, jonka suojaamiseksi rikossäännös on annettu. Kiskonnan uhria ei tuomita osallisuudesta, vaikka hän itse tekisi aloitteen.

HE:ssä lähdetään siitä, ettei myyjää voisi rangaista. Taustalla on ajatus hänen alistetusta uhri asemastaan. Tämä olisi helpommin hyväksyttävissä, jos kriminalisointi rajattaisiin koskemaan aitoja uhritilanteita. Jos pysytään HE:n mukaisessa muotoilussa, myyjän rankaisemattomuus (jos sitä halutaan), olisi ehkä parasta kirjoittaa nimenomaisesti näkyviin (kuten alkoholilain kriminalisoinneissa): RL 5 luvun osallisuutta koskevia säännöksiä ei sovelleta siihen, joka on 8 §:ssä tarkoitetun teon kohteena.

Tällainen säännös olisi epäilemättä vähän outo. Tämäkin puhuu sen vaihtoehdon puolesta, että kriminalisointi alunperin rajattaisiin koskemaan parituksen tai ihmiskaupan uhreja.

5. Rikosoikeuden laillisuusperiaatteeseen (PL 8 §, RL 3:1) sisältyy täsmällisyysvaatimus. Molempiin tarjolla oleviin muotoiluihin liittyy tältä osin epäilemättä ongelmia. Tältäkin osin enemmän HE:n muotoiluun. Siinä tunnusmerkistön kuvaus saattaisi periaatteessa pitää sisällään hyvin erilaisia tapauksia, sellaisiakin joilla ei ole mitään tekemistä sääntelyn tavoitteen kanssa. Elokuvan tuottaja voi palkata jonkun sukupuoliyhteyteen kuvausta varten, ilman että kyseessä olisi mitenkään ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuna kaltainen tilanne.

Vaihtoehtomuotoilussa tällainen tilanne ei juuri voisi tulla esiin. Siinä sen sijaan saattaa herättää kysymyksiä muotoilu: "jonka on olosuhteiden perusteella syytä olettaa olevan ... kohteena". Ensinnäkin voi sanoa, että rikosoikeuden yleisten periaatteiden mukaan muotoilu ei edellytä sitä, että tekijä tuntisi rikoslain ja sen eri pykälät ja osaisi arvioida, että kohteeseen soveltuvat juuri nimenomaiset rikoslain pykälät. Riittää, että hänen on syytä olettaa sellaisten olosuhteiden käsilläolo, joita pykälissä tarkoitetaan.

Toinen kysymys on sitten tähän liittyvä tahallisuusvaatimus. Ehdotettu kriminalisointi edellyttää joka tapauksessa tahallisuutta (RL 3:5). Vaihtoehtomuotoilussa tahallisuusvaatimus kohdistuu tietoisuuteen siitä, että "on olosuhteiden perusteella syytä olettaa". Tässä on kyse olosuhtetahallisuudesta, joka rikoslain yleisiä oppeja käsiteltäessä eduskunnassa jätettiin RL 3:6:n yleisen tahallisuusmääritelmän ulkopuolelle. Lakivaliokunta viittasi tältä osin tunnusmerkistöerehdystä koskevaan säännökseen

(RL 4:1). Sen mukaan teko ei ole tahallinen, jos tekijä ei "ole selvillä" kaikista tunnusmerkistöön kuuluvista seikoista.

Olosuhdetahallisuutta koskeva keskustelu jatkuu. Lainsäätäjää ei lopullisesti ratkaissut kysymystä. Käsittääkseni vaihtoehtoisuutoilun sanamuoto ei aiheuttaisi tahallisuusarvioinnissakaan sen suurempia ongelmia kuin muutenkin joudutaan kohtaamaan.

6. Kaiken kaikkiaan suhtautumiseni esillä olevaan asiaan on mitä suurimmassa määrin epävarma. Käsillä on kolme perusvaihtoehtoa: HE:n malli, vaihtoehtomalli tai koko esityksen hylkääminen.

Toistan vielä, ettei minkään näistä vaihtoehdoista saisi tulkita merkitsevän kannanottoa kaupalliseen seksiin yleensä. Nyt on kysymys nimenomaan rikosoikeuden rajoista, ei moraalisisista kannanotoista yli sen.

Rikosoikeuden yleisten käyttöehtojen kannalta oikea ratkaisu saattaisi olla luopua kokonaan lisäkriminalisoinneista. Jos jotain kuitenkin pidetään tarpeellisena säätää rangaistavaksi, tarjolla olevan vaihtoehtoisen ehdotuksen pohjalta olisi varmaan löydettävissä tyydyttävä ratkaisu.

Heimolassa 7. huhtikuuta 2006

Pekka Koskinen

?* I/P 61Q/A666 aifjc E j

Veli-Pekka Viljanen

HE 221/2005 vp 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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 7.4.2006

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, miten valtiosääntöoikeudellisesti on arvioitava hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta rikoslain 20 luvun 8 §:ksi sekä vaihtoehtoa, jossa seksin ostamisen rangaistavuus liittyisi ihmiskaupan tai parituksen yhteydessä esiintyvään toimintaan ja jonka osalta lakivaliokunnan lausuntopyynnössä on esitetty vaihtoehtoinen tunnusmerkistö. Rajoitun lausunnossani käsittelemään hallituksen esitystä ainoastaan lakivaliokunnan lausuntopyynnössä mainituilta osin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään katsonut, että lainsäätäjän liikkumavara kriminalisointien säätämässä on varsin väljä, joskin siihen kohdistuu rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Perustuslain asettamat rajoitukset johtuvat keskeisimmin perusoikeuksista. Yksittäisten perusoikeuksien käyttöön liittyvien kriminalisointien sallittavuutta joudutaan arvioimaan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäätään. Tällaisten rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset (ks. kokoavasti PeVL 23/1997 vp).

Perustuslain 8 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen rikosoikeudellisten säännösten riittävästä täsmällisyydestä. Se merkitsee sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella on riittävällä varmuudella kyettävä ennakoimaan, onko jokin teko rangaistavaa vai ei (ks. esim. PeVL 4/1997 vp ja PeVL 10/2000 vp).

Ehdotettu seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointia koskeva säännös on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleiseksi. Sinänsä ehdotettu rikoslain 20 luvun 8 §:n säännös vastaa muotoilultaan hyvin läheisesti voimassa olevaa rikoslain 20 luvun 8 §:ää, joka koskee seksuaalipalvelujen ostamista nuorelta, sekä järjestyslain (612/2003) 7 §:n 1 momenttia,

jossa kielletään seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla. Kyseiset voimassa olevat säännökset kuuluvat seuraavasti:

RL 20:8. *Seksuaalipalvelujen ostaminen nuorelta.* Joka lupaamalla tai antamalla korvauksen saa kahdeksantoista vuotta nuoremman henkilön ryhtymään sukupuoliyhteyteen tai muuhun seksuaaliseen tekoon, on tuomittava seksuaalipalvelujen ostamisesta nuorelta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Yritys on rangaistava.

Järjestyslaki 7 § 1 niom. *Muu häiriötä aiheuttava toiminta.* Seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla on kielletty. Seksuaali-palveluilla tarkoitetaan tässä laissa rikoslain (39/1889) 20 luvun 10 §:n I momentissa määriteltyä sukupuoliyhteyttä sekä siihen rinnastettavaa seksuaalista tekoa. Rangaistus seksuaalipalvelujen ostamisesta alle 18-vuotiaalta säädetään rikoslain 20 luvun 8 §:ssä.

Kyseiset säännökset ovat tämän esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta siinä mielessä merkityksellisiä, että kummatkin on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tosin perustuslakivaliokunta ei lainkaan puuttunut edellä lainattuun rikoslain säännökseen, vaikka valiokunnassa sitä tarkoittava hallituksen esitys on ollut valiokunnassa kahdesti käsiteltävänä (ks. PeVL 23/1997 vp ja PeVL 13/2004 vp). Järjestyslain pykälän osalta perustuslakivaliokunta otti sen sijaan nimenomaisen myönteisen kannan ehdotukseen ja esitti jopa säännöksen tiukentamista verrattuna hallituksen esitykseen (ks. PeVL 20/2002 vp, s. 6). Edellä mainitut esimerkit osoittavat, ettei perustuslakivaliokunta ole aikaisemmin pitänyt valtiosääntöisesti ongelmallisina hyvin pitkälti nyt esitettyä vastaavia säännösmuotoiluja, joiden osalta tosin seksin oston kriminalisoinnin ala on selvästi kapeampi. Voidaan myös todeta, että seksin oston kriminalisoinnin kytkeminen seksuaalipalvelujen tarjoajan alaikäisyyteen tai tapahtumiseen yleisellä paikalla lisäävät säännösten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että rangaistusuhka ei ulottuisi ihmisten välisissä normaaleissa ystävyys- ja seurustelusuhteissa tapahtuvaan sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastuviin seksuaalisiin tekoihin (ks. HE, s. 53). Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena, että tällainen rajaus ei varsinaisesti mitenkään ilmene lain sanamuodosta, jossa vain yleisesti viitataan korvauksen lupaamiseen tai antamiseen. Vaikka perusteluissa säännös olennaisesti liitetään

nimenomaan prostituutioon, ei säännöksen soveltamista ole mitenkään rajattu esimerkiksi seksuaalipalvelujen tarjoamisen ammattimaisuuteen. Vastaava täs-mällisyysongelma puuttuu lakivaliokunnan lausuntopyynnössä esitetystä vaihtoehtoisesta muotoilusta, jossa rangaistavuus liitetään seksuaalipalvelujen ostamiseen paritusri-koksen tai ihmiskaupan uhrina olevilta.

Täsmällisyysongelmana voidaan pitää myös sitä, että pykälän 2 momentin johdosta seksuaalipalvelujen oston kriminalisointi näyttäisi voivan kattaa myös elokuvien valmistuksen. Esimerkiksi eroottisten elokuvien valmistuksen kieltämistä seksuaalipalvelujen ostoa koskevan rikossäännöksen perusteella tuskin on tarkoitettu eikä sitä voida pitää myöskään perustuslain 12 §:ssä turvatu sananvapauden ja 16 §:n 3 momentissa vahvistetun taiteen vapauden kannalta hyväksyttävänä.

Rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän tunnusmerkistön täsmällisyysvaatimuksen kannalta ehdotettua rangaistussäännöstä olisikin täsmennettävä niin, että se paremmin vastaisi hallituksen esityksen perusteluissa ilmaistua tarkoitustaan. Yksi mahdollisuus ongelman poistamiseen on lakivaliokunnan lausuntopyynnössä esitetty vaihtoehtoinen muotoilu, johon ei sisälly edellä mainittuja ongelmia.

Yksittäisistä perusoikeuksista seksuaalipalvelujen oston kriminalisoinnin voidaan sinänsä katsoa rajoittavan seksuaalipalvelujen tarjoajan oikeutta vapaasti hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (PL 18 § 1 mom.). Vaikka seksuaalipalvelujen myymistä ei ehdotetakaan kriminalisoitavaksi tässä yhteydessä, merkitsee jo niiden ostamisen kriminalisointi puuttumista myös myyjän ammatin harjoittamiseen. Lisäksi kriminalisointia voidaan arvioida puuttumisena sekä seksin ostajan että myyjän seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen, joka saa turvaa perustuslain 7 §:n henkilökohtaista vapauttajan koskemattomuutta sekä perustuslain 10 §:n 1 momentin yksityiselämän suojaa koskevien säännösten kautta. Sinänsä on selvää, että juuri ihmisten seksuaalisen käyttäytymisen sääntelyyn tulee lähtökohtaisesti suhtautua pidättyvästi, koska kyse on yksityiselämän intiimeimmästä alueesta.

Ehdotetulla kriminalisoinnilla on kuitenkin hyvin vahvat perusoikeuksien turvaamiseen palautuvat perusteet. Erityisesti paritukseen ja ihmiskauppaan liittyvä prostituutio merkitsee voimakasta puuttumista yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PL 7 § 1 mom.). Ihmisen käyttämistä kauppatavarana voidaan yleisemminkin pitää ihmisarvoa loukkaavana kohteluna (PL 7 § 2 mom.). Prostituution aito vapaaehtoisuus voidaan valtaosin asettaa kyseenalaiseksi silloinkin, kun ei ole varsinaisesti kysymys ihmiskaupasta tai parituksesta. Lisäksi prostituutiota ilmiönä ei voida tarkastella

sukupuolineutraalina ilmiönä. Valtaosa prostituoidusta on naisia. Näin ollen ehdotuksella on myös sukupuolten tasa-arvon edistämiseen liittyviä perusteita (PL 6 §). Katson, että näitä perusteita voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteina ehdotetuille kriminalisoinneille.

Perusoikeusrajoituksen suhteellisuusvaatimuksen kannalta on otettava huomioon, että perusoikeuksien tarkoituksena ei ole tyhjentävästi määritellä rikoslainsäätäjän liikkumavaraa. Perusoikeudet kyllä asettavat rikosiainsäätäjälle valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja, jotka varmistavat sen, että myöskään rikoslainsäätjä ei mene tehtävänsä ulommas. On kuitenkin aihetta korostaa, että myös prostituution rikosoikeudellinen sääntely on ensi sijassa kriminaalipoliittinen eikä valtiosääntöoikeudellinen kysymys. Kannanotto, jonka mukaan perustuslaki ei estä kriminalisoimasta seksuaalipalvelujen ostamista, ei esimerkiksi vielä merkitse sitä, että kyseinen kriminalisointi tulee toteuttaa, vaan tässä lainsäätäjällä on aitoa poliittista harkintavaltaa.

Valtiosääntöoikeudellinen suhteellisuusvaatimus edellyttää kyllä sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi ja onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla (ks. PeVL 23/1997 vp). Katson kuitenkin, että ehdotetun kriminalisoinnin taustalla on niin painavia yksilön perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä intressejä, että myös kriminalisointiin turvautuminen on tässä yhteydessä lähtökohtaisesti hyväksyttävää. Kriminalisoinnin tehokkuuden etukäteinen arviointi on vaikeaa, joten riittävänä voidaan pitää sitä, että sillä voidaan todennäköisesti arvioida olevan prostituutiota ja sen aiheuttamia yhteiskunnalle ja yksilöille aiheuttamia ongelmia lieventäviä vaikutuksia.

Tosin suhteellisuusvaatimuksenkin näkökulmasta voidaan nähdä ongelmia ehdotetun rikoslain säännöksen muotoilun liiallisessa yleisyydessä, joka ei täysin vastaa ehdotetun säännöksen perusteluja. Tässäkin suhteessa pidän perusteltuna, että säännöstä pyritään eduskuntakäsittelyn aikana vielä täsmentämään. Ongelmattomana pidän tältäkin osin lakivaliokunnan lausuntopyynnössä esitettyä muotoilua, joka selvästi kohdistuu erityisen moitittaviin ja yksilön perusoikeuksia loukkaaviin prostituution muotoihin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon *hallituksen esityksestä 221/2005 vp Eduskunnalle 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* esitän kohteliaimmin seuraavaa.

1 Johdanto

Kyse on asiasta, josta kaikilla näyttää olevan varma mielipide, vaikka kyseessä on erittäin monimutkainen ja laaja-alaista asiantuntemusta edellyttävä kysymys. Ihmiskaupasta on viime vuosina kirjoitettu kansainvälisesti erittäin paljon. Se on hyvin vahvasti globalisaatioon liittyvä ongelma, mitä ei kuitenkaan Suomessa aina huomata. Ihmiskaupasta on valmistettu myös lukuisia dokumentteja, joita on esitetty Suomessakin. Esimerkiksi Keski-Euroopassa (Saksassa ja Tshekissä) tapahtuu todella kauheita asioita, joita ei Suomessa osata välttämättä edes kuvitella. Näyttää siltä, että Suomi on monessa suhteessa menossa vähitellen samaan suuntaan. Suomessa on eletty tässäkin suhteessa vielä "lintukodossa", ja vasta viimeisen vuoden aikana viranomaistaho (keskusrikospoliisi ja rajavartiolaitos) ovat alkaneet myöntää, että ihmiskauppa koskettaa Suomeakin.¹ Ihmiskaupan tunnistaminen onkin äärimmäisen vaikeaa.

Suomessa on esiintynyt erimielisyyttä siitä, miten läheisesti ihmiskauppa ja prostituutio liittyvät toisiinsa. Julkisuuteen on kuitenkin alkanut koko ajan tulla uusia, törkeitäkin tapauksia (esim. Virosta Suomeen katteettomilla lupauksilla houkuteltu kehitysvammainen nainen, jonka avulla parittajat ansaitsivat parissa viikossa 9000 euroa), joten enää niiden yhteyttä tuskin voidaan kiistää. Tosin Suomessa työskentelevistä ulkomaisista prostituoiduista ilmeisesti suurin osa on tullut Suomeen ainakin näennäisesti vapaaehtoisesti, ehkä tosin harhautettuina. Erimielisyyttä on esiintynyt myös siitä, kuinka suuri osa Suomessa työskentelevistä prostituoiduista on ulkomaalaisia, parittajien alaisuudessa työskenteleviä, ja kuinka suuri osa ns. itsenäisiä yrittäjiä ja suomalaisia. Tiedot ovat vaihdelleet suurestikin. Vielä pari vuotta sitten lähdettiin siitä, että prostituoidut ovat pääosin ulkomaalaisia (näin myös viime vuonna Valtioneuvoston vahvistamassa Ihmiskaupan vastaisessa

¹ Tarkemmin suomalaisten viranomaisten suhtautumisesta ks. *Nieminen*, Nais- ja lapsikauppa ihmisoikeusongelmana, *Oikeus* 2005:2, s. 130-156. Viittaan artikkelissa myös useisiin asiaa käsitteleviin tv-dokumentteihin.

toimintasuunnitelmassa), kun taas käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä todetaan kotimaisten prostituoitujen määrän lisääntyneen viime aikoina.

Kun kyse on näin vakavasta yhteiskunnallisesta ongelmasta, odottaisin myös poliittisessa keskustelussa lähdeittävän liikkeelle tästä laajasta kokonaisuudesta, eikä vain yksittäisen ihmisen oikeudesta ostaa vapaasti seksipalveluja, mihin Suomessa käyty keskustelu on pääosin liittynyt. Noita palveluja ostava yksilö on osa laajaa kokonaisuutta, usein osa kansainvälistä rikollisuutta. Hallituksen esityksessä tämä kokonaisuus tuodaan hyvin esille, ja asia nähdään myös globaalina ongelmana.

Asia on mitä selvemmin ihmisoikeuskysymys, vaikka Suomessa ihmiskauppaa on tarkastelu lähinnä vain rikosoikeuden näkökulmasta. Ei riitä, että tarkastellaan yhtä tai kahta ihmisoikeussopimusta tai Suomen perustuslakia, vaan asiaa on tarkasteltava hyvin laajasta ihmisoikeusnäkökulmasta, usean eri sopimuksen kannalta. Oikeastaan ainoa asiaa käsittelevä tutkimus Suomessa on viime vuonna julkaistun artikkeli "Nais- ja lapsikauppa ihmisoikeusongelmana", Oikeus 2005:2, s. 130-156.

Kuten ihmisoikeusloukkauksissa usein, tässäkin tapauksessa tulee lähteä liikkeelle siitä, että nopeaa ratkaisua ongelmiin ei ole, vaan tarvitaan pitkäjänteistä työtä. Sosiaalisilla oikeuksilla on siinä suuri merkitys. Myös ihmisoikeuskasvatuksella on tärkeä rooli, ja se tulee aloittaa jo koulussa (esim. millaisia sukupuolirooleja lapsille suositellaan ja ammatinvalinnanohjaus on tärkeää).

Vaikka ihmiskaupasta puhutaan yleensä sukupuolineutraalein termein, ei se sitä ole. Kyse on hyvin selvästi naisia koskevasta ongelmasta; he ovat silloin uhreja. Miehiä sen sijaan salakuljetetaan laittomaksi työvoimaksi, myös Suomeen. Myös prostituoiduista suurin osa - tai käytännössä lähes kaikki - on naisia. Siten asia liittyy mitä selvemmin sukupuolten väliseen tasa-arvoon, jonka edistämiseen Suomi on myös lukuisissa ihmisoikeussopimuksissa sitoutunut ja myös Suomen perustuslaissa.

Tiivistetysti: kyse on ensisijaisesti sukupuolten tasa-arvosta ja sosiaalisista oikeuksista, joiden valossa muita perus- ja ihmisoikeuksia on tarkasteltava. Niitä voidaan rajoittaa tietyssä määrin, jos noin edistetään tasa-arvoa ja sosiaalisia oikeuksia. Kyse on myös siitä, missä määrin tiettyä ryhmää voidaan suojella kokonaisuutena, vaikka joku yksilö katsoisikin, että hän ei itse tarvitse suojelua. Asia liittyy läheisesti myös ihmisarvoon, joka on kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien perusta. Ihmisarvoa syvästi loukkaavaa toimintaa ei voida sallia ammatinharjoittamisen vapauden niinissäkään.

2 Hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien suojan kannalta

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys koskee ensi sijassa YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevia lisäpöytäkirjoja, jotka ehdotetaan saatettaviksi voimaan blankettilaeilla.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, Suomen lainsäädäntö vastaa jo sisällöllisesti lisäpöytäkirjojen asettamia vaatimuksia, joten lisäpöytäkirjojen voimaansaattaminen ei enää edellytä Suomen lainsäädännön muuttamista. Kriminalisointivelvoitteet hoidettiin Suomessa jo aiemmin. Silloin ei vielä katsottu ajankohtaiseksi antaa ehdotusta seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnista, koska haluttiin odottaa vielä Ruotsissa saatuja kokemuksia. Nyt ehdotettu kriminalisointi ehdotetaan tehtäväksi paljolti Ruotsin mallin mukaisesti. Ruotsin kokemuksista esitetään usein hyvin ristiriitaisia tietoja, mutta se lienee ainakin totta, että suhtautuminen seksuaalipalvelujen ostamiseen on tullut Ruotsissa lainmuutoksen jälkeen aikaisempaa kielteisemmäksi. Usein on väitetty, että parittajien valta on kasvanut Ruotsissa, joten prostituoitujen asema on huonontunut entisestään ja he elävät usein hyvin väkivaltaisissa oloissa. Tämä ei kuitenkaan ilmeisesti pidä paikkaansa (näin Uumajan yliopiston oikeustiet, prof. Johanna Niemi-Kiesiläinen lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa).

Kuten hallituksen esityksessä (s. 14) todetaan, Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ei ainakaan toistaiseksi aiheudu nimenomaista velvollisuutta seksuaalipalvelujen ostamisen yleiseen rangaistavaksi säätämiseen. Kuitenkin käsiteltävänä olevan YK:n sopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan 9 artiklan 5 kappaleen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät lainsäädännöllisiin tai muihin toimenpiteisiin tai vahvistavat näitä toimenpiteitä vähentääkseen kaikenlaista ihmisten, erityisesti naisten ja lasten hyväksikäyttöä edistävää kysyntää, joka aiheuttaa ihmiskauppaa. Lisäksi Euroopan neuvoston uudessa ihmiskaupan vastaisessa sopimuksessa, jota Suomi ei ole vielä edes allekirjoittanut, 19 artiklan mukaan sopimusvaltioon on harkittava sellaisia lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen yleissopimuksen 4 artiklassa tarkoitetun riiston kohteeksi joutuneen henkilön palveluiden ostamisen kriminalisoimiseksi. Edellytyksenä olisi, että palveluita ostava henkilö tietää palvelua myyvän henkilön olevan ihmiskaupan uhri.

Mainittu 19 artikla tietenkin mahdollistaa sen, että sopimusvaltiot hyväksyvät laajemmallekin eli muihinkin seksuaalipalvelujen tarjoajiin kuin ihmiskaupan uhreihin ulottuvat kriminalisoinnit.

Hallitus katsoo esityksessään (s. 42), että ihmisten ja erityisesti naisten ja lasten hyväksikäyttöä edistävää ja ihmiskauppaa aiheuttavaa kysyntää voidaan vähentää seksuaalipalvelujen ostamista

koskevilla rangaistusäännöksillä. Tämä selittyy sillä, että ihmiskaupan keskeinen tavoite on uhrin seksuaalinen hyväksikäyttö siihen liittyvine prostituutioineen ja parituksineen.

Ostamisen kriminalisoimiseen liittyy hallituksen mukaan (s. 15) lukuisia tavoiteltavia ja hyväksyttäviä hyötyjä ja arvoja. Ensinnäkin kriminalisoinnin voidaan ajatella edistävän sekä yleistä sosiaalista tasa-arvoa että myös sukupuolten välistä tasa-arvoa. Ostamisen kriminalisoimisella pyrittäisiin estämään prostituutiosta ja seksuaalipalvelujen ostamisesta aiheutuvaa vääristynyttä kuvaa seksuaalisuudesta.

Hallituksen esityksessä (s. 20-21) pohditaan laajasti sitä, riittääkö että kriminalisoidaan vain seksuaalipalvelujen ostaminen silloin, kun myyjä on ihmiskaupan tai parituksen kohde. Hallitus luettelee kuitenkin lukuisia ongelmia joita tähän liittyy eikä usko, että tuollaisella säännöksellä olisi käytännössä paljon käyttöä, mm. näyttövaikeuksien vuoksi. Esitettyihin näkökohtiin on syytä yhtyä.

Hallitus korostaa vielä aivan oikein, että vaikka seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnista puhutaan usein samassa yhteydessä ihmiskaupan ja parituksen kanssa, kysymys on yleensä pyrkimyksestä ostamisen kriminalisointien kautta ehkäistä ihmiskauppaa ja paritusta eikä minkään ostamisen kriminalisoimisen sitomista ihmiskauppa- ja paritusrikoksiin. Esimerkkinä tästä voidaan tuoda se tilanne, että jos Ruotsissa olisi jalkapallon MM-kisat, mainittaisiinko julkisuudessa, että sinne tarvitaan niitä varten 6000 prostituoitua, kuten Saksan kisojen edellä puhutaan. Tuo on tosin varmaan omiaan lisäämään myös ihmiskauppatapauksia. Osa prostituoiduista tulee valheellisten lupauksien perässä esim. Balkanin maista.

Jako ns. pakotettuun prostituution ja vapaaehtoiseen prostituutioon on ylipäättään tuore ilmiö, sillä YK:n vuoden 1949 ihmisten kaupan ja toisten prostituution hyötymisen tukahduttamista koskevassa sopimuksessa tai vuoden 1979 naisten oikeuksien sopimuksessa ei vielä tehty erottelua pakotettuun ja vapaaehtoiseen prostituutioon.

Koska itse lähdän liikkeelle laajasta näkökulmasta, en voi nähdä eroa ns. pakotetun ja vapaaehtoisen prostituution välillä. Ne molemmat ovat sukupuolten tasa-arvon kannalta naisia halventavia; naisten ei esim. kannata hankkia itselleen koulutusta, kun voivat saada noin helppoa rahaa (helppous on tosin hyvin näennäistä). Kun prostituution taustalla on usein sosiaalisia ongelmia, lähdän siitä, että sukupuolten tasa-arvon edistämisen kannalta Suomen tulee tehdä selväksi, että täällä ei sallita prostituutiota.

Mielestäni prostituutio on aina ihmisarvon vastaista, joten se voidaan kieltää rangaistuksen uhalla. Olen perustellut tätä siten, että ihmisarvo on yleensä nähtävissä perus- ja ihmisoikeuksien taustalla vaikuttavaksi peruseriaatteen. Sitä ei välttämättä edes mainita nimenomaisesti kaikissa ihmisoikeussopimuksissa. Ihmisoikeuksissa turvattujen oikeuksien lähtökohtana on ihmisten synnynnäinen arvo, jota konkretisoidaan eri ihmisoikeusartikloilla. Myös Suomen perustuslain 1.2 §:n ihmisarvon loukkaamattomuutta koskeva säännös on ymmärrettävissä tällä tavoin. Sille ei ole annettu juurikaan itsenäistä sisältöä, vaan se saa konkreettisen sisältönsä perustuslain 2 luvun perusoikeussäännöksistä.

Tiettyssä tilanteessa ihmisarvo voi nousta esiinkin ihmisoikeuksien taustalta. Tämä on selitettävissä niin, että vaikka ihmisarvon suojaaminen liberalistis-individualististen lähtökohtien mukaisesti ensi sijassa rajoittaa muitten puuttumista yksilön autonomiaan ja yksilö saa itse päättää mihin hän autonomiaansa käyttää, voidaan yksilön autonomiallekin ihmisarvon kunnioittamisen nimissä asettaa rajoituksia. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta olen maininnut Ranskassa omaksutun tulkinnan jonka mukaan ns. kääpiönheittokilpailut voitiin kieltää yleisen järjestyksen nimissä ihmisarvoa loukkaavina. Myös YK:n ihmisoikeuskomitea on antanut menettelylle hyväksyntänsä. Ihminen ei siten voinut itse päättää vapaasti miten hän elantonsa ansaitsee.

Samaa voidaan soveltaa prostituutioonkin, kuten monet tutkijat ovatkin tehneet.. Mielestäni ihmisarvon kunnioittaminen vaatii sitä, että ihmisen esineellistämistä tuolla tavoin ei hyväksytä. Näin on siitä riippumatta, että ihminen olisi valinnut prostituution ammatikseen vapaaehtoisesti. Tässä tilanteessa merkitystä ei ole enää sillä miten ihminen itse tilannettaan arvioi.

Tällaista suojelusta lähtevää argumentaatiota on usein tapana arvostella, koska se kohtelee kaikkia prostituoituja yhtenäisenä ryhmänä, joka on suojelun tarpeessa. Sama ongelma on tullut esiin mm. työsuojelulainsäädännön kohdalla, mutta toisinaan on välttämätöntä käsitellä esim. työntekijöitä yhtenäisenä ryhmänä, jotta saataisiin aikaan heikoimmille jäsenille tarpeellista suojelua. Ei voida aina lähteä "vahvimman laista": vaikka joku pärjää omillaan, se ei välttämättä koske kaikkia.

Suojeluargumentaatio lähtee liikkeelle siitä ajatuksesta, että prostituutio ei ole työtä jota kukaan voisi vapaaehtoisesti valita. Kielteisellä suhtautumisella prostituutioon suojataan naisia ja lapsia miesten dominanssia ja heidän luomaansa globaalia seksiteollisuutta vastaan. Prostituutio on vahingollista paitsi yksilölle myös koko yhteiskunnalle. Kieltämällä prostituutio suojellaan naisia ja laajemminkin koko yhteiskuntaa.

Elinkeinoharjoittamisen vapauden puolesta puhuvat ajattelevat että prostituutio on rinnastettavissa mihin tahansa työhön, ja jokainen saa itse päättää mihin ruumistaan käyttää, se on kauppatavaraa. Vaikka ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapaus on turvattu myös ihmisoikeutena ja perusoikeutena, ei tuo oikeus ole ehdoton, vaan hyvän tavan vastaisia ammatteja se ei turvaa. Vaikka prostituutiota voitaisiinkin pitää ammattina, on otettava huomioon, että esim. TSS-sopimuksen 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus turvallisiin ja terveellisiin työoloihin, mikä vaatimus ei prostituoidun kohdalla toteudu, vaan tuo ammatti saattaa hänet helposti väkivallan uhriksi, ja työ uhkaa hänen henkistä ja fyysistä terveyttään.

Suomessakin näyttää olevan ammatinharjoittamisen vapauden puolesta puhuvan suunnan edustajia myös tutkijoissa.² Muualla voidaan puhua jopa *Sex Rights Workers* -liikkeestä, joka puhuu prostituoitujen ihmisoikeuksien puolesta. Tosin Suomessakin Seksialan ammattiliitto SALLI on pyrkinyt argumentoimaan prostituution puolesta ihmisoikeuksiin vetoamalla.

On tietenkin ymmärrettävää, että "ammattijärjestö" tarkastelee asiaa vain omien jäsentensä ihmisoikeuksien kannalta eikä ajattele asiaa sen laajemmin koko yhteiskunnan kannalta. Lainsäätäjän on tietenkin pyrittävä kokonaisnäkemykseen.

Edellä esitetyn perusteella pidän hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksoa hyvin perusteltuna. Siinä olisi ehkä voitu enemmän tuoda esille ihmisarvon suojan merkitystä. Se on erityisen tärkeä perus- ja ihmisoikeus juuri ihmiskaupan ja prostituution yhteydessä. Vaikka ihmisarvoon viitataan s. 19

³ Ks. *Kamala Kempado & Jo Doezema* (ed.): *Global Sex Workers*, Routledge 1998.

todettaessa että kriminalisoinnilla suojataan ihmisen fyysistä ja psyykkistä koskemattomuutta, koska seksuaalipalvelujen ostamistilanteita voidaan pitää ihmisarvoa loukkaavina, olisi sitä voitu käsitellä vähän laajemminkin.

Yleensä ei ole tapana perustella kriminalisointia pelkästään sillä, että kiellettävä teko loukkaa ihmisarvoa, eikä niin tehdä tässäkään hallituksen esityksessä, vaan perusteluissa viitataan siihen, että kriminalisoinnilla suojattaisiin ihmisen fyysistä ja psyykkistä koskemattomuutta ja kriminalisoinnilla suojataan myös seksuaalista itsemääräämisoikeutta prostituoitujen itsemääräämisoikeuden ollessa usein varsin rajattu. Lisäksi kriminalisoinnin katsotaan edistävän sukupuolten tasa-arvoa. Samoin

² Ks. *Esko Linnakangas*, *Seksityöntekijöiden ja -asiakkaiden tuloverokohtelu*, *Oikeus* 2005:4, s. 423-435.

perustellaan tarkoin tarvittavien perusoikeuksien rajoitusten oikeutus yleisten perusoikeusrajoitusten puitteissa; useinkaan ei edes ole kyse prostituoidun yksityiselämästä hänen työskennellessään usein parittajan alaisuudessa eikä prostituutio edes kuulu yksityiselämän suojan piiriin. Myöskään elinkeinovapaus ei edes useimmissa tapauksissa ajankohtaistu, ja prostituutio hyvän tavan vastaisena ei voi edes kuulua yhteiskunnan suojaamiin liiketoiminnan muotoihin.

3 Lakivaliokunnan lausuntopyyntö

Edellä esitetyin perustein en pidä perusteltuna rajoittaa seksipalvelujen oston kriminalisointia lakivaliokunnan ehdottamalla tavalla koskemaan vain niitä tapauksia, joissa kyse on ihmiskaupaan liittyvästä prostituutiosta. Pidän prostituutiota kaikissa oloissa ihmisarvon vastaisena, ja se kieltämällä edistetään mm. sukupuolten tasa-arvoa. Lisäksi suhtautumalla hallituksen ehdottamalla tavalla kielteisesti prostituutioon pyritään vähentämään ainakin Suomeen suuntautuvaa ihmiskauppaa. Tämä on sopusoinnussa myös Suomen muiden kansainvälisten veloitteiden kanssa. Suomi on sitä paitsi sitoutunut esim. kehitysyhteistyössä edistämään tyttöjen koulutusta. Sitä ei edistetä ylläpitämällä ihmiskauppaa edistäviä olosuhteita.

4 Yhteenveto

En näe hallituksen esitykseen sisältyvässä rikoslain muutosehdotuksessa mitään perustuslain kannalta ongelmallista, pikemminkin uudistettujen säännösten avulla pyritään toteuttamaan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle kuuluvaa veloitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Helsingissä huhtikuun 7 päivänä 2006.

Liisa Nieminen

Liite: Nieminen, Liisa: Nais- ja lapsikauppa ihmisoikeusongelmana, käsikirjoitus.

VI Nais- ja lapsikauppa ihmisoikeusongelmana

1 Johdanto

Tapaninpäivän 2004 hyökyaaltojen seurauksena Kaakkois-Aasiassa orvoiksi jääneiden lasten on pelätty joutuvan helposti lapsikaupan uhreiksi. Sama on helposti uhkaamassa myös kodittomiksi tuolla alueella jääneitä lapsia, jotka ovat kadottaneet vanhempansa. Alueella alkoi välittömästi tsunamin jälkeen liikkua tuntemattomia miehiä, jotka houkuttelivat yksinäisiä lapsia mukaansa. Näiden lasten on pelätty päätyvän prostituutioon tai orjatyöhön.³

Pelko on todellinen, sillä jopa 1,2 miljoonan lapsen on arvioitu joutuvan vuosittain lapsikaupan uhreiksi eri puolilla maailmaa. Lapsikaupassa lasketaan liikkuvan vuosittain noin 8,7 miljardia euroa. Suuri osa näistä useimmiten Länsi-Afrikasta tai Itä-Euroopasta kotoisin olevista lapsista toimitetaan läntiseen Eurooppaan. Lapsikaupan uhrit saattavat päätyä hyvinkin erilaisiin tehtäviin, sillä lapsia myydään paitsi sotilaksi, huumehuriireiksi ja prostituoiduiksi, myös adoptoitaviksi. Köyhille vanhemmille lapsesta saatava maksu on suuri raha, vaikkei se sitä meidän näkökulmastamme ehkä olekaan. Esimerkiksi Thaimaassa yhdestä lapsesta saatetaan maksaa 20-100 euroa. Toisinaan vanhemmat antavat tyttärensä välittäjille siinä uskossa, että nämä pääsevät esimerkiksi kotiapulaisiksi. Todellisuudessa lapset kuitenkin joutuvat seksibisnekseen. Toisinaan vanhemmat ovat kuitenkin jo myyntihetkellä täysin tietoisia lastensa kohtalosta.

Ihmiskauppa yleensäkin on tänä päivänä erittäin vakava maailmanlaajuinen ongelma, sillä sen uhreina katsotaan olevan jopa 700 000 - 2 miljoonaa ihmistä vuosittain. ILO:n toukokuulta 2005 olevan raportin mukaan kansainvälisen ihmiskaupan uhreja olisi vuosittain jopa 2,4 miljoonaa.

² Tarkemmin lasten erilaisista kohtaloista eri puolilla maailmaa ks. esim. Kumppani 2/2004: "Lapsikauppa kukoistaa Kaakkois-Aasiassa", Suomen Unicefin tiedote 23.4.2004: "Lapsikauppa rehottaa Afrikassa". Lisäksi ks. Ylen tv-ohjelma Atlas, 11.3.2005: "Lapset kauppatavarana Euroopan sydämessä".

Ongelman vaikeudesta kertoo jo se, että lukumäärätiedot ovat noin epämääräisiä. Ihmiskauppa on

³ Ks. asiasta esim. Helsingin Sanomat, 5.1.2005: "Tuhoaallot jättivät Indonesiaan valtavan joukon orpolapsia".

huume- ja asekaupan jälkeen tuottoisin kansainvälisen rikollisuuden muoto maailmassa. Ihmiskaupan suurimpia uhreja lasten ohella ovat naiset, jotka joko näennäisen vapaaehtoisesti tai useimmiten harhaanjohtettuina tai jopa pakotettuina päätyvät lopulta prostituoiduiksi, vaikka he aluksi luulevatkin pääsevänsä toisenlaisiin töihin.

Suomen kannalta tilanne on äärimmäisen ongelmallinen, koska maastamme on muodostunut viime vuosina tärkeä ihmiskaupan kohde- ja kauttakulkumaa.⁴ Meillä ongelmaa kuitenkin vähäteltiin pitkään, vaikka monet tutkijat olivat sitä mieltä, että 1990-luvulla aivan uudenlaisia muotoja saanut prostituutiota ei voida pitää täysin erillään ihmiskaupasta Suomessakaan.⁵ Vasta aivan viime aikoina asiaan on alettu kiinnittää enemmän huomiota, ja eri viranomaiset ovat tiivistäneet yhteistyötään ihmiskaupan torjumiseksi.⁶ Lisäksi asiassa tarvitaan laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä. Suomi on ollut aktiivinen tässäkin, mikä on tullut näkyviin muun muassa siten, että Suomen ulkoasiainministeriö ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ihmisoikeustoimisto ODIHR järjestivät syyskuussa 2004 Helsingissä ihmiskauppaa käsitelleen konferenssin, ja Suomi isännöi myös Naton ihmiskaupan vastaista toimintaa käsitelleen seminaarin maaliskuussa 2005.

Ongelman vakavuudesta kertoo sekin, että sekä YK:n, Euroopan neuvoston että EU:n puitteissa on hyväksytty viime vuosina ihmiskaupan torjumista koskevia sopimuksia ja puitepäätöksiä. Ne ovat edellyttäneet myös Suomessa eräitä lainsäädäntömuutoksia, joista tärkein on elokuun alussa 2004 voimaan tullut ihmiskaupan vastainen lainsäädäntö (ks. erityisesti RL 25:3 ja 3a). Suomeen on laadittu myös kansallinen ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Työryhmän ehdotukset kansallisen ihmiskaupan vastaisen toiminnan tehostamiseksi julkistettiin keväällä 2005, ja valtioneuvosto hyväksyi suunnitelman saman vuoden syksyllä. Toimintasuunnitelma laadittiin ihmisoikeusnäkökulmasta ja erityisesti ihmiskaupan uhrien oikeuksien korostaen.

1.1 Ongelmien taustaa

⁴ Näin esim. ulkoministeri *Erkki Tuomioja*, Moninaisuuspäivän konferenssi, Säätytalo 10.12.2004.

* Ks. esim. TV1, Mot-ohjelma, 14.2.2005, jossa KRP:n edustaja totesi, että toistaiseksi Suomessa ei ollut tullut ilmi yhtään naiskauppaa tai törkeää ihmiskauppaa koskevaa juttua. Vrt. Helsingin Sanomat, 10.3.2006, jonka mukaan Helsingin rikospoliisi tutkii isoa paritusrinkiä, jossa epäillään törkeän parituksen lisäksi törkeää ihmiskauppaa. Kyseessä on lehden mukaan yksi ensimmäisistä ihmiskauppaepäilyistä Suomessa. Vrt. myös Tanskassa kesti erittäin pitkään ennen kuin oltiin valmiita myöntämään prostituution ja ihmiskaupan välinen läheinen yhteys. Ks. tarkemmin *Ulrikke Moustgaard*, Bodies across borders, NIKK magasin No. 1/2002.

⁶ Ks. esim. sisäministeri *Kari Rajamäen* puhe, Rovaniemi 20.3.2005 ja Rajavartiolaitoksen tiedote 10.3.2005: "Poliisi, Tulli ja rajavartiolaitos tehostavat yhteistyötään rikollisuuden torjunnassa". Asiaan liittyvät ongelmat tulivat hyvin konkreettisesti esille keväällä 2005, kun georgialaisnaisten bussi pysäytettiin Vaalimaalla. Ks. Helsingin Sanomat, 17.3.2005: "Georgialaisnaisten turistibussi pysäytettiin Vaalimaalla, Neljää kiinni otettua miestä epäillään ihmiskaupasta". Asia kuitenkin kuivui kokoon, ja tutkinta keskeytettiin. Poliisi ei saanut Georgiasta pyytämäänsä tietoja, jotka olisivat olleet olennaisia tutkinnan jatkamisen kannalta.

Ihmiskauppa ei sinänsä ole mikään uusi ongelma, mutta 1990-luvulla se on saanut uudenlaisia piirteitä ja on tullut entistä konkreettisemmin myös Eurooppaa - ja samalla Suomea - koskeväksi ongelmaksi. Suomen on arvioitu olevan vuosittain jopa useiden satojen ihmiskaupan uhrien kauttakulkumaa ja jossain määrin myös kohdema. Suomessa oleskelevat ihmiskaupan uhrin joutuvat todennäköisimmin pimeille työmarkkinoille tai prostituutioon. Suomessa prostituutiota harjoittavista henkilöistä nykyään suurin osa on ulkomaalaisia, lähinnä venäläisiä ja virolaisia, joista monet ovat jopa suhteellisen hyvin koulutettuja. Itsenäisten yrittäjien määrä on vähentynyt, ja samalla parittajien vaikutusvalta on kasvanut merkittävästi.⁷

Itä- ja Keski-Euroopasta länteen suuntautuvaa ihmiskauppaa voidaan kutsua ihmiskaupan neljänneksi aalloksi. Se sai alkunsa 1990-luvun alussa Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Sitä seuranneessa kaaoksessa kymmeniä miljoonia ihmisiä jätettiin oman onnensa nojaan ja hankkimaan elantonsa parhaan kykynsä mukaan. Paikalle saapui tällöin "pelastajia", jotka lupasivat naisille houkuttelevia työpaikkoja eri puolilla Eurooppaa, Japania ja Pohjois-Amerikkaa. Naiset tarttuivat helposti tarjottuun tilaisuuteen tajuamatta lainkaan, mihin he todellisuudessa joutuivat. Heistä tuli seksikaupan uusimpia uhreja. Nämä naiset edustavat tänä päivänä noin neljännestä naiskaupasta.

Naiskaupan ensimmäinen aalto lähti liikkeelle jo 1970-luvulla Kaakkois-Aasiasta, ja sen kohteena olivat lähinnä thaimaalaisia ja filippiiniläisiä naisia. Toinen aalto saapui 1980-luvun alussa, ja se koostui afrikkalaisista naisista. Kolmas aalto, joka lähti Latalaisesta Amerikasta, seurasi heti toisen aallon perässä.

Ihmiskaupan taustalla on vakavia yhteiskunnallisia ongelmia, jotka pitäisi pystyä ratkaisemaan, jotta lapsi- ja naiskaupasta päästäisiin eroon. Kyse on pohjimmiltaan erittäin vakavista poliittisista ja taloudellisista ongelmista, joihin ei ole löydettävissä mitään nopeita ratkaisuja. Asia liittyy kuitenkin myös läheisesti ihmisoikeuksien toteutumiseen. Jos naisten ja lasten oikeudet pystyttäisiin turvaamaan nykyistä paremmin heidän kotimaissaan, ei heillä enää olisi samanlaista uhkaa joutua

⁷ Ks. tarkemmin *Malarek* 2005, s. 20-21. Hänen kirjansa käsittelee erityisesti edellä mainittua neljättä aaltoa. Thaimaasta Eurooppaan tapahtuvaa ihmiskauppaa käsitellään puolestaan kirjan *Rajat ylittävä prostituutio* (toim. *Susanne Thorbek - Bandana Pattanaik*) eri artikkeleissa. Niistä käy ilmi, miten vaikeaa on tunnistaa, milloin todella on kyse ihmiskaupasta.

⁷ Ihmiskauppaa ei ole Suomessa tutkittu kovin paljon. Sen takia tarkkojen lukumäärätietojen antaminen on vaikeaa. Ks. kuitenkin esim. *Lehti - Aromaa* 2002 ja *Helminen - Kirkas* 2002. Tuoreempia lukumääräarvioita ks. *Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma: työryhmän ehdotukset Suomen kansallisen ihmiskaupan vastaisen toiminnan tehostamiseksi*, s. 19-20.

ihmiskaupan uhreiksi. Nyt ihmiskaupan taustalla on usein toivo paremmasta

toimeentulosta, mitä seikkaa myös välittäjät käyttävät häikäilemättömästi hyväkseen. Usein naiset luulevat lähtevänsä esimerkiksi kotiapulaisiksi, mutta päätyvätkin prostituoiduiksi. Siinä vaiheessa, kun he huomaavat erehdyksensä, ei heillä yleensä ole enää paluuta takaisin kotimaahan, sillä passit on otettu pois ja he ovat suuren rahasumman velkaa matka- ym. kuluista.

Ihmiskaupan uhrin eivät yleensä myöskään uskalla kääntyä viranomaisten puoleen, koska heitä uhkaa välittömästi maastakarkotus. Uhrien asema tosin vaihtelee suuresti eri maissa; monissa maissa uhrin suojele riippuu tämän halukkuudesta ryhtyä yhteistyöhön poliisin kanssa.⁸ Euroopan unioni on kuitenkin pyrkinyt monin eri tavoin parantamaan uhrien asemaa, ja huhtikuussa 2004 annettiin *direktiivi 2003/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi*. Tämä on pantava täytäntöön jäsenmaissa 6.8.2006 mennessä.⁹

Näiden vaikeiden kysymysten edessä meidän ei kuitenkaan ole syytä luovuttaa, vaikka esimerkiksi lapsikaupasta tehdyt dokumentit ovat todella puistattavia.¹⁰ Itse kukin voi pohtia myös omia asenteitaan. Voidaan syystä ihmetellä, miksi niin useat ihmiset haluavat sulkea silmänsä esimerkiksi suomalaisten miesten Viipuriin tai Viroon tekemiltä seksimatkoilta. Suomalaisten miesten siellä hyväkseen käyttämät prostituoidut ovat usein vain 12-13 -vuotiaita tyttöjä, jotka toimivat ammattimaisten sutenöörien alaisuudessa.¹¹

Eri maiden tilanteesta ks. Kumppani 3/2005 ("Paremmän elämän toivossa").

⁹ Uhrien suojelemisesta Suomessa ja miten sitä voitaisiin vielä parantaa ks. alav. 6 mainittu työryhmän ehdotus, s. 41-52. Siihen sisältyy myös ehdotus (s. 49) ulkomaalaislain muuttamisesta siten, että lakiin lisättäisiin Suomessa oleskelua koskevan luvan lupaperusteisiin nimenomainen viittaus ihmiskaupaan liittyvien rikosten uhreihin. Myös sisäasiainministeriö on asettanut 1.4.2005 työryhmän valmistelemaan yllä mainitun direktiivin kansallista täytäntöönpanoa.

¹⁰ Ks. esim. alav. 2 mainitussa tv-ohjelmassa nähty ranskalaisdokumentti, jossa piilokameralla kuvattiin, miten äiti möi pieniä lapsiaan pornokuvauksiin ja prostituutioon. Myös *Malarek*, 21, toteaa, että hän ei 30-vuotisen lehtimiesuransa aikana ole koskaan ennen ollut niin kauhuissaan ihmisarvoa kohtaan osoitetusta tunteettomasta välinpitämättömyydestä kuin niiden kahden vuoden aikana, joihin hän teki tutkimustyötä tuota kirjaa varten. Toisaalta yksittäisiä selviytymistarinoitakin toki löytyy; ks. esim. *Nazer - Lewis* 2005.

¹¹ Esimerkkejä esittää *Malarek*, s. 282-285. Ks. myös Helsingin Sanomat, 21.3.2005, jossa kerrotaan suomalaisen miehen saaneen kovat ihmiskaupaan liittyvät syytteet Latviassa. Mies oli järjestänyt ihmiskauppaa ulkomaille ja kaupan kohteena oli ollut alaikäisiä henkilöitä. Ks. myös Helsingin Sanomat, 16.4.2005, jonka mukaan kyseinen mies tuomittiin 8 vuodeksi vankilaan tekemistään ihmiskauppa- ja paritusrikoksista.

Vaikka lainsäädännölläkin voidaan vaikuttaa asioihin ainakin jossain määrin, kyse on myös asenteista, ja asennekasvatus tulee aloittaa jo koulussa. On olemassa ilmeisen selvää tarvetta myös ihmisoikeuskasvatukselle.¹² On myös selvää, että lapsi- ja naiskauppaa ei olisi, ellei olisi ostajia, Kukaan ei myy tavaraa, jolle ei ole ostajaa.¹³

Virallisen Suomen aktivoitumisesta ihmiskauppaa koskevissa asioissa kertoo jotain sekini, että Suomi on ilmoittanut olevansa aktiivinen erilaisilla kansainvälisillä forumeilla ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Suomen aloitettua vuoden 2005 alussa kolmivuotisen jäsenyyskautensa YK:n ihmisoikeustoimikunnassa Suomi toivoo ihmiskaupan ehkäisemisen saavan aikaisempaa laajempaa huomiota myös YK:n ihmisoikeuspolitiikassa.¹⁴ Lisäksi järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan paneutuvassa Itämeri-työryhmässä keskitytään Suomen puheenjohtajuuskaudella vuosina 2005-2006 entistä laajemmaksi käyneen naiskaupan ennalta ehkäisemiseen. On myös sovittu, että Itävallan ja Suomen puheenjohtajuuskausilla vuonna 2006 laitton maahanmuuttoja ihmissalakuljetus nostetaan EU:ssa keskeisiksi painopistealueiksi.

1.2 Tutkimustehtävä

Tässä artikkelissa en käsittele ihmiskauppaa kokonaisuudessaan, vakavana yhteiskunnallisena ongelmana. Käsittelem ainoastaan siihen liittyviä ihmisoikeusongelmia ja mitäkin lähinnä periaatteelliselta kannalta. Keskityn pääosin prostituutioon liittyvään ihmiskauppaan, en sen sijaan esimerkiksi työvoiman hyväksikäyttöä tarkoittavaan ihmiskauppaan, joka on esillä lähinnä vain vertailukohtena.

Esille nousee tällöin myös se periaatteellinen kysymys, miten prostituutioon ylipäättään tulee suhtautua. Lapsiprostituution kieltäminen on itsestään selvää, mutta aikuisten suhteen tilanne on toinen. Tulisiko seksuaalipalvelujen myyminen tai ostaminen tai mahdollisesti niistä molemmat kriminalisoida? Tästä asiasta on keskusteltu Suomessakin vilkkaasti viime vuosina.¹⁵ Miten asia on perusteltavissa ihmisoikeusnäkökulmasta? Se puoli on ollut vähemmän esillä.

¹² Tästä ks. myös alav. 6 mainittu työryhmän ehdotus, s. 62-65.

¹³ Asenteiden muokkaamisen tärkeydestä ks. myös Ylioppilaslehti, 11.2.2005, Pääkirjoitus: "Kuka maksaa miesten synnit?" Vrt. toisaalta *Elina Penttisen* haastattelu, Kumppani 3/2005. Hänen mielestään asiakkaatkin ovat tietyllä tavalla uhreja. "Naiskauppaa käydään, koska se on niin tuottavaa organisoiduille rikollisille kuten parittajille, jotka ovat ne oikeat toimijat seksibisneksessä. Sitä pyörittävät 'pahikset' ", hän toteaa.

¹⁴ Ks. ulkoministeri *Tuomiojan* puhe YK:n ihmisoikeustoimikunnan 61. istunnossa Genevessä, 15.3.2005.

¹⁵ Tästä ks. *Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio*, Työryhmän osamietintö, Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:5. Vrt. myös *Träskman*, *Lakimies* 2004, s. 479-492. Esim. Alankomaissa tai Ruotsissa omaksutuista erilaisista ratkaisuista vrt. *Marieke van Doornickin* ja *Arthur Gouldin* artikkelit alav. 7 toisena mainitussa kirjassa.

Vaikka ihmiskaupasta puhutaan yleensä sukupuolineutraalein termein, prostituution liittyvässä ihmiskaupassa on kuitenkin aikuisten kohdalla kyse pääosin naisia koskevasta ongelmasta. Naiset ovat yleensä uhreja, ja välittäjinä puolestaan toimivat useimmiten miehet, toisinaan hyvinkin läheinen mies, esimerkiksi isä tai veli. Kyse on siten myös sukupuolten tasa-arvon toteutumisesta, joten prostituutiota ja ihmiskauppaa tutkittaessa näkökulman on oltava varsin laaja-alainen. Tällöin on kiinnitettävä yleisemminkin huomiota naisten perus- ja ihmisoikeussuojaan liittyviin erityisongelmiin: esimerkiksi siihen, kohdellaanko naisia oikeusjärjestyksessä suojelun tarpeessa olevina objekteina vai omista asioistaan päättävinä subjekteina. Näitä kysymyksiä olen käsitellyt jo vuonna 1990 julkaistussa väitöskirjassani, joten yleisellä tasolla viitataan siihen.¹⁶

Lapsista sekä pojat että tytöt voivat yhtä lailla olla ihmiskaupan uhreina, mutta lapsia on tässä yhteydessä myös ryhmänä käsiteltävä eri tavoin kuin aikuisia. Myös ihmiskauppaa koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa on erikseen lapsikauppaa koskevat säännökset. Lasten kohdalla ihmiskaupan kriteerit täyttyvät aina helpommin kuin aikuisten kohdalla. Lasten suojelemisen tarvetta tuskin kukaan haluaa kieltää, ja siihen sopimusvaltiot velvoitetaan lukuisissa ihmisoikeussopimuksissa, mutta aikuisten naisten suhteen asia ei ole yhtä selvä. Vallalla on täysin erilaisia käsityksiä siitä, ovatko naiset ryhmänä tältä osin samanlaisen suojelun tarpeessa kuin lapset, joiden omalle suostumukselle ei tässä yhteydessä anneta mitään merkitystä. Voiko aikuinen ihminen alistua vapaaehtoisesti työskentelemään prostituoituna toisten ihmisten alaisuudessa ja heidän hyväksikäytettävänä? Joidenkin mielestä ihmiskauppaa ja prostituutiota ei tule liiaksi samaistaa senkään tähden, että osa prostituoiduista toimii itsenäisinä ammatinharjoittajina vailla kytkentää ihmiskaupaan ja heidän itsemääräämisoikeuttaan tulee tältäkin osin kunnioittaa. Tällaisten henkilöiden osuus näyttää kuitenkin olevan häviävän pieni (ks. Suomen osalta *Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio: Työryhmän osamietintö*, s. 16).

Siitä riippuen, millainen kanta tuohon kysymykseen otetaan, myös ihmisoikeusargumentaatioissa on eroja. Kummankin kannan tueksi voidaan kuitenkin vedota ihmisoikeuksiin, tosin vähän erilaisin painotuksin. Pohjimmiltaan asia palautuu ihmisarvoon, joka on ihmisoikeuksien taustalla vaikuttava peruseriaate.¹⁷ Ihmisarvoa kunnioitetaan silloin, kun yksilön ihmisoikeudet on turvattu.

Missä määrin omalla suostumuksella on enää merkitystä, kun ollaan tekemisissä hyvin vakavien

¹⁷ Yleisesti lasten perus- ja ihmisoikeuksista ks. *Nieminen* 1990a ja sama 2005.

¹⁸ Lyhyesti asiasta ks. *Kauppinen*, Naistutkimus 2/2000, s. 60-64. Ks. myös *Socius* 2/2005 ("Prostitoidut - myyjiä vai kauppatavaraa?"). Ks. myös alav. 15 mainittu työryhmämietintö, s. 16, jonka mukaan ilmiötä tulisi tarkastella kokonaisuutena, jossa prostituutio, seksuaalipalvelujen kysyntä, paritus ja ihmiskauppa ovat keskenään yhteydessä. Samalla kuitenkin todetaan, että lainsäädännön kannalta niitä ei kuitenkaan tule rinnastaa toisiinsa.

¹⁶ Ks. *Nieminen* 1990 ja lyhyemmin ks. sama 1992, s. 58-84. Yleisesti naisten ihmisoikeuksista ks. myös *Kouvo* 2004.

ihmisarvon loukkausten kanssa?

Lähtökohtana itselläni tässä kirjoituksessa on kokonaisvaltainen näkemys ihmisoikeuksiin: vapausoikeudet ja sosiaaliset oikeudet ovat monin tavoin riippuvaisia toisistaan ja myös täydentävät toisiaan monin tavoin.¹⁸ Tarkastelu on myös globaalia; meidän tulee olla kiinnostuneita ihmisoikeuksien toteutumisesta kaikkialla maailmassa, ei pelkästään omassa maassamme (ns. universaalisuusperiaate). Tämä on myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten virallinen lähtökohta.

Vaikka asian tärkeys - ja samalla ongelmien vakavuus - sinänsä tunnustetaan, Suomessa oikeustieteen tutkijat ovat kuitenkin tähän mennessä kirjoittaneet hyvin vähän ihmiskaupasta. Harvoista aihetta käsittelevistä kirjoituksista mainittakoon *Minna Kimpimäen* artikkeli

21

"Ihmiskauppa kansallisena ja kansainvälisenä ongelmana" ja *Venla Pärssisen* OTK-tutkielma "Ihmiskauppa rikoksena Suomen lainsäädäntömaisemassa". Myös *Johanna Niemi-Kiesiläisen* artikkeli "Naiskauppa, paritus ja seksin osto" on syytä huomata tässä yhteydessä. He eivät ole kaikkein kapealaisimpia rikosoikeuden tutkijoita, ja etenkin Niemi-Kiesiläinen tuo artikkelissa avoimesti feministiset lähtökohtansa esiin ja vertaa niitä eräiden muitten tutkijoiden omaksumiin lähtökohtiin. Heillä kaikilla ihmisoikeudet ovat kuitenkin mielestäni liian vähäisessä roolissa; ihmisoikeudet vaikuttavat oikeusjärjestykseen kauttaaltaan, myös rikosoikeuteen.

Sama ongelma on tosin esiintynyt myös ihmiskauppaa koskevassa kansainvälisessä sääntelyssä; ihmiskauppaa on tarkasteltu rikosoikeudellisena kysymyksenä, ei sen sijaan ihmisoikeusongelmana. Vasta Euroopan neuvoston aktivoituttua asiassa tilanne on ehkä jonkin verran muuttumassa parempaan suuntaan. Samalla asia on alettu enenevässä määrin nähdä myös sukupuolten tasa-arvoa koskevaksi kysymykseksi. Sukupuolten tasa-arvoakaan ei tosin ole kovin kauan pidetty ensisijaisesti ihmisoikeusasiana.

Useimmiten ihmiskauppa on ollut esillä globalisaatiota koskevassa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. Tällä viitataan erityisesti *Elina Penttisen* väitöskirjaan "Corporeal globalization:

²¹ Lakimies 1999, s. 1188-1201.

²² Lakimies 2004, s. 451-465. Ruotsalaisesta aihetta käsittelevästä tutkimuksesta ks. erityisesti *Kouvo* 2003.

¹⁷ Tarkemmin ks. *Nieminen*, Lakimies 2005, s. 49-78.

¹⁸ Tarkemmin ks. *Nieminen*, Defensor Legis 1/2005, s. 44-58.

narratives of embodied subjectivity and otherness in the sexscapes of globalization" vuodelta 2004.

Mainitsemisen arvoinen tässä yhteydessä on myös *Katarina Frostellin* tutkimusraportti "Globalisation and the Human Rights of Women" vuodelta 2002. Se on puhtaimmin asiasta Suomessa laadittu ihmisoikeuslähtökohtainen tutkimus.

2 Ihmiskaupan käsitteestä

2.1 Ihmiskauppaa koskevan sääntelyn kehityksestä

Ihmiskaupasta ei ole olemassa yhtä kaiken kattavaa määritelmää, vaan eri kansainvälisissä sopimuksissa käytetään vähän erilaisia määritelmiä. Ihmiskaupan sääntelyllä on sinänsä pitkät historialliset juuret, mutta vasta viime vuosina asiasta on saatu yksityiskohtaisempaa sääntelyä. YK, Euroopan neuvostoja Euroopan unioni ovat kaikki olleet aktiivisia tällä saralla, vähän erilaisin painotuksin tosin.

Ihmiskauppa rinnastetaan usein tosiasiallisesti orjuuteen; se on eräänlainen uusi orjuuden muoto. Niistä kumpikin on hyvin jyrkässä ristiriidassa ihmisoikeuksien perusidean kanssa; ihmisiä ei voida kaupata samaan tapaan kuin tavaroita. Ihmiskaupan kieltä voidaan siten liittää orjuuden kiellon kanssa samaan ehdottomuuteen; niistä kumpikaan ei ole hyväksyttävissä missään olosuhteissa. Orjuuden kieltä on kaikkien ihmisoikeussopimusten ehdoton lähtökohta (ks. esimerkiksi YK:n ihmisoikeuksien julistuksen 4 artikla ja KP-sopimuksen 8 artikla samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artikla, jotka molemmat sisältävät sekä orjuuden että pakkotyön kiellon), mutta ihmiskauppaa ei noissa asiakirjoissa nimenomaisesti kielletä.

Samalla tavoin ihmisarvon kunnioittaminen on kaikkien ihmisoikeuksien lähtökohta. Tämä todetaan sekä YK:n ihmisoikeuksien julistuksen että vuoden 1966 KP- ja TS S-sopimuksen -samoin kuin uudempienkin YK:n ihmisoikeussopimusten - johdannossa. Orjaksi tai ihmiskaupan uhriksi joutuneen ihmisen ihmisarvoa ei enää kunnioiteta, ja hän on joutunut samalla monien ihmisoikeusloukkausten kohteeksi. Esimerkiksi hänen liikkumisvapauttaan on yleensä rajoitettu jyrkästi, ja pahimmissa

²³ Ihmisoikeuksien julistuksen 4 artiklan synnystä ja tulkinnasta ks. *Lassen* 1992, s. 87-99. Ks. erityisesti s. 98-99, jossa hän kiinnittää huomiota orjuuden nykymuotoihin, ihmiskauppaan yms.

²⁴ Ks. kuitenkin alav. 12 mainittu työryhmämietintö, s. 18-19, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ei toistaiseksi ole ollut esillä ihmiskauppaan liittyviä tapauksia. Samalla kuitenkin epäillään, että Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja EU:n puitepäätöksen hyväksytyksi tuleminen jälkeen 4 artiklan tulkintakäytäntö saattaa muuttua vastaamaan hyväksytyjä standardeja. Vrt. Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännössä on v. 2000 lähdetty siitä, että peruskirja kieltää myös lapsikaupan. Tarkemmin ks. *Mikkola* 2004, s. 67.

tapauksissa jopa hänen henkensä on vakavasti uhattuna. Hän ei myöskään

lähtökohtaisesti pääse nauttimaan esimerkiksi TSS-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitetuista oikeudenmukaisista ja suotuisista työoloista eikä 9 artiklassa tarkoitettua sosiaaliturvasta.

Ihmiskaupan torjumiseksi on laadittu myös useita kansainvälisiä sopimuksia eri kansainvälisissä järjestöissä. Niistä mainittakoon etenkin YK:ssa jo vuonna 1949 hyväksytty *ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskeva yleissopimus*, jonka Suomikin on ratifioinut (SopS 33/1972). Huomattavasti uudemman YK:n *naisten oikeuksien sopimuksen* (SopS 68/1986) 6 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, lainsäädäntötoimet mukaan lukien, estääkseen kaikenlaisen naisten kaupan ja naisten prostituutiosta hyötymisen.

Sen lisäksi Suomi on sitoutunut YK:n *lapsen oikeuksien sopimukseen* (SopS 59-60/1991), jonka 34 artiklassa sopimusvaltiot sitoutuvat suojelemaan lasta kaikilta seksuaalisen riiston ja hyväksikäytön muodoilta. Suomi ei sen sijaan ole vielä ratifioinut sopimukseen vuonna 2000 lisättyä valinnaista *pöytäkirjaa lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta*, vaikka on sen jo allekirjoittanut ja myös ryhtynyt toimenpiteisiin lainsäädännön saattamiseksi vastaamaan lisäpöytäkirjan asettamia vaatimuksia. Lisäpöytäkirja on kuitenkin tarkoitus ratifioida vuoden 2006 aikana. Lapsella tarkoitetaan tässä sopimuksessa alle 18-vuotiasta henkilöä.

Mainitun pöytäkirjan 1 artiklassa sopijapuolet ovat sopineet kieltävänsä lasten myynnin, lapsiprostituution ja lapsipornografian pöytäkirjan määräysten mukaisesti. 2 artiklan mukaan lapsen myynti tarkoittaa tekoa tai liiketoimea, jolla henkilö tai henkilöryhmä luovuttaa lapsen toiselle henkilölle tai henkilöryhmälle palkkiota tai muuta etuisuutta vastaan, lapsiprostituutio tarkoittaa lapsen käyttöä seksuaaliseen toimintaan palkkiota tai muuta etuisuutta vastaan, ja lapsipornografia tarkoittaa todelliseen tai simuloituu seksuaaliseen toimintaan osallistuvan lapsen esittämistä millä tahansa tavalla tai lapsen sukupuolielinten esittämistä pääasiassa seksuaalisessa tarkoituksessa.

Lisäpöytäkirjan 3 artiklan mukaan jokaisen sopimusvaltion tulee varmistaa, että sen kansallinen rikoslainsäädäntö ulottuu vähintään seuraaviin tekoihin ja toimintamuotoihin siitä riippumatta, missä rikokset on tehtyjä ovatko ne yksittäisen henkilön vai järjestäytyneen rikollisorganisaation tekemiä: lasten myynnin yhteydessä

Varhemmista sopimuksista ks. *Silverberg*, Finnish Yearbook of International Law, Voi. II (1991), s. 107-132.

²⁶ Siitä mihin toimenpiteisiin Suomi on ryhtynyt artiklassa asetettujen vaatimusten täyttämiseksi, ks. *The Fifth Periodic Report of the Government of Finland on the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, lokakuu 2003, s. 37-40. Vrt. varhaisempi tilanne Suomen valmistautuessa antamaan 2. määräaikaishetimit: *Silverberg - Kauppinen* 1992. Yleisemmin YK:n toiminnasta prostituution ja siihen liittyvän väkivallan torjumiseksi ks. *Fitzpatrick* 1994, s. 551-558.

²⁷ Sen tulkinnasta ks. *Detrick* 1999, s. 588-597.

²⁸ Ks. Lait 650 ja 656/2004. Ks. tarkemmin *Hallituksen esitys 34/2004 vp Eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja LaVM 4/2004 vp*. Ensisijaisena tavoitteena tuolloin oli EU:n ihmiskauppaa koskevan puitepäättöksen täytäntöönpano, jolle oli asetettu selvä määräaika.

tapahtuva lapsen tarjoaminen, luovuttaminen tai vastaanottaminen lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä varten, lapsen elinten siirtämiseksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa tai lapsen käyttämiseksi pakkotyöhön tai suostumuksen hankkiminen asiattomin keinoin, välittäjän ominaisuudessa, lapsen adoptointiin sovellettavien kansainvälisten lapseksiottamista koskevien oikeudellisten asiakirjojen vastaisesti samoin kuin myös lapsen tarjoaminen, vastaanottaminen, välittäminen tai luovuttaminen 2 artiklassa tarkoitettua lapsiprostituutiota varten sekä vielä 2 artiklassa tarkoitettua lapsipornografian tuottaminen, jakelu, levittäminen, tuonti, vienti, tarjoaminen, myyminen tai hallussapito yllä mainittua tarkoitusta varten.¹⁹

2.2 Uusi ihmiskauppaa koskeva sääntely

Ihmiskauppa-sana on otettu viralliseen käyttöön vasta aivan viime vuosina. Samalla valtioille asetetaan entistä tarkempia vaatimuksia niistä toimenpiteistä, joihin niiden tulee ryhtyä ihmiskaupan torjumiseksi. Ihmiskauppa liittyy usein entistäkin vakavammaksi tulleeeseen kansainväliseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Siksi sen torjumiseen tarvitaan entistä enemmän valtioiden keskinäistä yhteistyötä.

2.2.1 Euroopan unionin puitepäättös

Viime vuosina syntyneistä ihmiskauppaa koskevista säädöksistä Suomi on toistaiseksi sitoutunut ainoastaan Euroopan unionin ihmiskauppaa koskeviin säädöksiin, joista tärkein on heinäkuussa 2002 tehty *neuvoston puitepäättös ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS)*. Jäsenvaltioiden tuli panna se täytäntöön elokuun alkuun 2004 mennessä. Toukokuussa 2004 toteutuneen itälaajenemisen myötä EU:ssa ihmiskauppaan liittyvät ongelmat ovat tulleet entistäkin vaikeammiksi. Aina ei ole helppo sanoa, milloin on kyse ihmiskaupasta ja milloin EU:n turvaaman työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevan mahdollisuuden hyväksikäytöstä.²⁰

Puitepäättöksen taustalla ovat vuonna 1999 Tampereella ja seuraavana vuonna Santa Mari Da Feirassa pidettyjen Eurooppa-neuvostojen päätelmät. Myös Suomen silloinen ulkoministeri *Tarja Halonen* oli aktiivisesti ajamassa nais- ja lapsikauppaa koskevan yhteistyön vahvistamista EU:ssa.²¹ Toukokuussa 1999 voimaan tulleen Amsterdamin sopimuksen myötä unionilla oli aikaisempaa

Lisäpöytäkirjan syntyvaiheista ks. *Mattila* 2000, s. 70-83.

²⁰ Ks. tarkemmin *El-Cherkeh* et ai. 2004.

²¹ Ks. hänen puheenvuoronsa Tampereen ylimääräisen Eurooppa-neuvoston agendasta Euroopan parlamentissa, 15.9.1999. Ks. myös *Galiana* 2000.

paremmat mahdollisuudet toimia tällä saralla; sillä oli luotu muun muassa puitepäätösmahdollisuus (ks. unionisopimuksen 29 ja 34 artikla).²²

Puitepäätöksen 1 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että seuraavat teot on säädetty rangaistaviksi:

henkilön värväys, kuljettaminen, siirtäminen ja kätkeminen sekä tämän jälkeen tapahtuva vastaanottaminen, henkilön hallinnan vaihto tai siirto mukaan lukien, silloin kun tekoon liittyy:

- a) pakottaminen, voimankäyttö tai uhkaaminen, ihmisryöstö mukaan luettuna, tai
- b) harhaanjohtaminen tai petos, tai
- c) määräys- tai vaikutusvallan väärinkäyttö tai heikossa asemassa olevan hyväksikäyttö siten, että henkilöllä ei ole muuta todellista ja hyväksyttävää vaihtoehtoa kuin alistua väärinkäyttöön, tai
- d) maksujen tai etuisuuksien antaminen tai vastaanottaminen suostumuksen saamiseksi henkilöltä, jonka hallinnassa toinen henkilö on,

kyseisen henkilön tekemän työn tai tarjoamien palvelujen hyväksikäyttämiseksi, mukaan lukien ainakin pakkotyö tai muu pakollinen työ tai pakottamalla saadut palvelut, orjuus tai orjana tai epävapaina pitämisen kaltaiset käytännöt, tai kun tarkoituksena on hänen hyväksikäyttönsä prostituutiossa tai muu seksuaalinen hyväksikäyttö, pornografia mukaan luettuna.

Samankaltaisen artiklan 2 kohdan mukaan ihmiskaupan uhrin suostumus aiottuun tai tapahtuneeseen hyväksikäyttöön on merkityksetön, mikäli jotakin 1 kohdassa mainituista keinoista on käytetty sen saamiseen. Artiklan 3 kohdassa lähdetään siitä, että kun 1 kohdassa mainittu teko koskee lasta, se on rangaistavaa ihmiskauppaa, vaikka mitään 1 kohdassa mainittuja keinoja ei olisi käytetty. Lapsella tarkoitetaan tässä puitepäätöksessä alle 18-vuotiasta henkilöä.

Puitepäätöksessä tarkoitettu ihmiskauppa voi koskea sekä työvoiman että seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksiin. Olennaista ihmiskaupan tunnusmerkistössä tässä yhteydessä on hyväksikäyttötarkoitus. Sen sijaan siinä ei edellytetä ehdottomasti uhrin siirtymistä rajan yli.

Puitepäätöksen 7 artikla koskee ihmiskaupan uhrien suojelua ja auttamista. Sen 3 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että kun uhrina on lapsi, kunkin jäsenvaltion on toteutettava kaikki mahdolliset toimenpiteet asianmukaisen avun takaamiseksi hänen perheelleen.

Mainittua puitepäätöstä on pidettävä EU:n tärkeimpänä ihmiskauppaa koskevana asiakirjana. Periaatteellisesti merkittävin on kuitenkin poliittisena julistuksena vuonna 2000 hyväksytty EU:n perusoikeuskirja, josta tulee oikeudellisesti sitova EU:n perustuslakisopimuksen voimaantulon

²² Tarkemmin ks. *Pärssinen*, s. 33-35. Ks. myös *van den Wyngaert* 2004, s. 203-204 ja *Melander*, *Lakimies* 2005, s. 219. Lokakuussa 2004 allekirjoitetun EU:n perustuslakisopimuksen osalta ks. vastaavasti HI-267 artikla.

myötä, aikaisintaan marraskuussa 2006 mutta todennäköisesti vasta vähän myöhemmin. "

Perusoikeuskirjan 5 artiklan 3 kohdassa (*Orjuuden ja pakkotyön kielto*) kielletään nimenomaisesti ihmiskauppa. Perusoikeuskirjasta laadituissa selityksissä 5 artiklan 3 kohdan todetaan olevan suoraan seurausta ihmisarvon periaatteesta. Selityksissä todetaan myös, että 3 kohdassa otetaan huomioon järjestäytyneen rikollisuuden uudet kehityssuunnat, kuten laittoman maahanmuuton kanavien tai seksuaalisen hyväksikäytön verkostojen järjestäminen hyötymistarkoituksessa.²³

2.2.2 YK:n yleissopimus (ns. Palermon sopimus)

Vuonna 1998 YK:ssa ryhdyttiin valmistelemaan kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevaa yleissopimusta, mitä tehtävää varten nimitettiin ad hoc -komitea. Valmisteluprosessin aikana esille nousi ajatus, että sopimukseen tulisi liittää erillinen lapsikauppaa koskeva lisäpöytäkirja. Tätä perusteltiin sillä, että YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen tuolloin valmisteilla ollut lisäpöytäkirjahanke ei näyttänyt edistyvän.²⁴ Hyväksytty lisäpöytäkirja koskee kuitenkin kaikkea ihmiskauppaa, vaikka eräiltä painotus onkin naisia ja lapsia koskevassa ihmiskaupassa. He ovat erityisen suojelun tarpeessa, koska juuri he käytännössä useimmin joutuvat ihmiskaupan uhreiksi. Sopimuksen valmistelun aikana erityisesti lapsiin kohdistuva ihmiskauppa oli kuitenkin varsin vähän esillä, mikä oli vähän yllättävää etenkin kun otetaan huomioon, miten sopimuksen valmistelu alun perin lähti liikkeelle.

Lopulta yleissopimukseen liitettiin yhteensä kolme lisäpöytäkirjaa: ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemistä, torjumista ja rankaisemista koskevan lisäpöytäkirjan lisäksi myös ihmissalakuljetusta ja käsituliaseiden salakuljetusta koskevat pöytäkirjat.

Yleissopimus (ns. Palermon sopimus) siihen liittyvine lisäpöytäkirjoinen hyväksyttiin lopullisesti marraskuussa 2000.²⁵ Vaikka Suomi on jo ratifioinut Palermon sopimuksen (SopS 18-20/2004), lisäpöytäkirjoja se ei kuitenkaan ole vielä ratifioinut vaikka on ne jo allekirjoittanut. Ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevat lisäpöytäkirjat on kuitenkin tarkoitus ratifioida vuoden

³³ Näiden kahden asiakirjan keskinäisestä yhteydestä ks. *Nieminen* 2004, s. 485-490.

²³ Ks. Selitykset perusoikeuskirjan täydelliseen tekstiin sellaisena kuin se on asiakirjassa CHARTE 4487/00 CONVENT 50, CHARTE 4473/00, CONVENT 49 11 10 2000. EU:n muista toimista ihmiskaupan torjumiseksi ks. *EU:n vuosittainen ihmisoikeusraportti vuodelta 2004*, s. 28-30. Ks. myös *neuvoston puitepäätös 2004/68/YOS, annettu 22 päivänä joulukuuta 2003, lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjumisesta*.

²⁴ Näin *Gallagher*, *Human Rights Quarterly*, Voi. 23 (2001), s. 982.

²⁵ Tarkemmin sopimuksen valmistelusta ks. <http://www.odcep.org/crime/cicp/convention.html>.

2006 aikana.²⁶ Lisäpöytäkirjat ovat tärkeitä senkin takia, että yleissopimuksen 37 artiklan 4 kohdan mukaan lisäpöytäkirjoja tulkitaan yhdessä yleissopimuksen kanssa.

Ihmiskaupan määritelmä on asianomaisen lisäpöytäkirjan 3 artiklan a) kohdassa. Sen mukaan ihmiskauppa tarkoittaa hyväksikäyttämistarkoituksessa tapahtuvaa henkilöiden värväystä, kuljettamista, siirtämistä, kätkemistä tai vastaanottamista voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla, taikka toista henkilöä vallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla.²⁷ Hyväksikäyttöä katsotaan vähintään toisen hyväksikäyttö prostituutiotarkoituksessa tai muut seksuaalisen hyväksikäytön muodot, pakkotyö tai pakollinen palvelu, orjuus tai muu orjuuden kaltainen käytäntö tai orjuuden kaltaiset olot tai elinten poistaminen. Mikäli uhrin suostumuksen saamiseksi on käytetty jotakin a-kohdassa mainittua keinoa, ei suostumuksella ole merkitystä. Lapsen värväys, kuljetus, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen hyväksikäyttötarkoituksessa katsotaan aina ihmiskaupaksi, vaikka a) kohdan keinoja ei olisikaan käytetty. Lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä.

Lisäpöytäkirjan 4 artiklan perusteella lisäpöytäkirjaa sovelletaan aina silloin, kun teot ovat luonteeltaan kansainvälisiä ja osallisena on järjestäytynyt rikollisryhmä. Tämä on merkittävä ero esimerkiksi edellä mainittuun EU:n puitepäättökseen verrattuna. Kansainvälisyys ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että uhrien tulisi siirtyä maasta toiseen, kuten on aina asianlaita ihmissalakuljetuksessa.²⁸

Ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen välinen ero ei ole kuitenkaan aina selvä. Siitä huolimatta niiden kahden lisäpöytäkirjan keskinäiseen yhteyteen ei niistä kummassakaan kiinnitetä mitään huomiota. Käytännössä ihmiskauppa kohdistuu yleensä naisiin, ja salakuljetuksen kohteena olevat ovat useimmiten miehiä. Esimerkiksi kiinalaismiehiä salakuljetetaan paljon laittomaksi työvoimaksi Eurooppaan. Tällaista jakoa kahteen eri pöytäkirjaan on siten pidetty myös sukupuoli-jakona; sillä ylläpidetään eri sukupuolia koskevia stereotyyppioita (miehet työntekijöitä ja naiset prostituoituja).

Ks. *Hallituksen esitys 221/2005 vp Eduskunnalle kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskaupaa 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.*

²⁷ Tätä on tulkittu niin, että ihmiskauppaan ei välttämättä tarvitse liittyä väkivaltaa. Näin *Ann D. Jordan, The Annotated Guide to the Complete UN Trafficking Protocol, International Human Rights Law Group, May 2002, s. 8.*

²⁸ Artiklan tulkinnasta ks. ed. alav. mainittu lähde, s. 12-13.

Kyseessä ei ole varsinainen ihmisoikeussopimus, mitä seikkaa on pidettävä jossain määrin ongelmallisena. Ihmiskauppaa käsitellään Palermon sopimuksessa pikemminkin järjestäytyneen rikollisuuden torjumisen kannalta kuin ihmisoikeusongelmana. Samasta syystä johtuen uhrien asemaan ei ehkä ole kiinnitetty sopimuksessa tarpeeksi huomiota, vaikka uhrien suojeleminen onkin siinä enemmän esillä kuin edellä mainitussa EU:n puitepäätyössä.

Ongelmallisuudella viitataan siihen, että sekä Palermon yleissopimuksen että sen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan uhrien asemaa ja suojeleminen koskevat artiklat (yleissopimuksen 24 ja 25 artikla ja lisäpöytäkirjan 6 ja 7 artikla) on kirjoitettu varsin väljään muotoon ("tarvittaviin toimenpiteisiin voimavarojensa mukaisesti") ja ne jättävät sopimusvaltioille paljon harkintavaltaa tältä osin. Olennainen osa uhrien suojeleminen on heidän taloudellisen ja sosiaalisen asemansa turvaaminen, mukaan lukien muun muassa koulutus ja työnsaanti. Näiltä osin riippuu kuitenkin paljon sopimusvaltioiden omasta harkinnasta, millaisiin toimenpiteisiin ne ryhtyvät (ks. lisäpöytäkirjan 7 artiklan 2 kohta).²⁹ Lisäpöytäkirjan 6 artiklan 4 kohdan mukaan uhreja suojeleminen sopimusvaltioiden on otettava huomioon muun muassa uhrin ikä, sukupuoli ja erityistarpeet ja erityisesti on otettava huomioon lasten erityistarpeet. Siihen velvoittaa myös YK:n

Uupjvii uia.wuaovii ou/iiiiu.a.wii 7 ti niyn.

Tietty yhteys ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan ja ihmisoikeuksien suojaamisen välillä kuitenkin vallitsee. Tällä viitataan siihen, että lisäpöytäkirjan 14 artiklan mukaan mitään kyseisessä pöytäkirjassa ei saa tulkita sillä tavoin, että se vaikuttaisi niihin oikeuksiin, jotka yksilöille turvataan kansainvälisin ihmisoikeussopimuksin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lisäpöytäkirjan säännöksiä on tulkittava siten, että ne ovat sopusoinnussa ihmisoikeussopimusten kanssa.

Ihmiskauppaa koskevaan lisäpöytäkirjaan ei myöskään sisälly ihmisoikeussopimuksille tyypillistä valvontamekanismia. Koska toisaalta sen paremmin YK:n kuin Euroopan neuvostonkaan

⁴¹ Tarkemmin ks. *Gallagher*, alav. 35 mainittu lähde, s. 1001 ja *Abramson*, *Harvard International Law Journal*, Voi. 44 (2003), s. 479.

ihmisoikeussopimukset eivät sisällä ihmiskaupasta nimenomaisia säännöksiä, ei noiden sopimusten

²⁹ Tarkemmin ks. alav. 39 mainittu lähde, s. 2-4. Suomen osalta siitä, mitä Palermon sopimusta täydentävä ihmiskauppalisäpöytäkirja vaikuttaa sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan, ks. *Mahkonen* 2003.

sinänsä tehokkaiden valvontamekanismien avullakaan päästä ihmiskauppaan kovin helposti käsiksi.³⁰

2.2.3 Euroopan neuvoston sopimus

Tehtävää varten nimitetty ad hoc -komitea (CAHTEH) ryhtyi vuoden 2003 syyskuussa valmistelemaan Euroopan neuvostolle omaa ihmiskaupan vastaista sopimusta. Euroopan neuvosto on tosin jo aiemminkin toiminut monin tavoin ihmiskaupan torjumiseksi.³¹ Euroopan neuvostoon 1990-luvulla tulleiden uusien jäsenvaltioiden myötä tilanne on kuitenkin muuttunut monin tavoin, ja on tarvittu erityisesti Itä-Euroopan maihin kohdistuvaa koulutusta ja muuta ihmiskaupan kitkemiseksi tarpeellista toimintaa³²

Euroopan neuvostossa ihmiskaupan vastaista sopimusta laadittaessa ihmisoikeusnäkökulma - ja siten myös uhrien asema - on ollut paljon enemmän esillä kuin YK:ssa tai EU:ssa. Erityistä huomiota on kiinnitetty koko ajan naisten ja lasten ihmisoikeuksiin ja myös sukupuolten tasa-arvoa (ks. 17 artikla) korostetaan sopimuksessa avoimemmin kuin YK:n ja EU:n vastaavissa asiakirjoissa. Siitä huolimatta monet ihmisoikeusjärjestöt - esimerkiksi Amnesty International - kritisoivat joulukuussa 2004 julkistettua sopimusluonnosta siitä, että uhrien suojele ei ollut siinä tarpeeksi esillä. Kritisoijien mielestä ihmiskaupan uhrien tulisi voida jäädä maahan ainakin kolmen kuukauden pituiseksi harkinta-ajaksi ja ihmiskaupan uhreille tulisi tarjota vähintään kuuden kuukauden pituisia väliaikaisia oleskelulupia ja pysyviä oleskelulupia niille, jotka joutuisivat hengenvaaraan, jos heidät palautettaisiin kotimaahansa.³³ Myös Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous arvosteli vuoden 2005 alussa sitä, että uhrien asemaan ei sopimusluonnoksessa kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Sopimusneuvottelujen aikana uhrien

oikeudellinen asema heikkenikin koko ajan. Lisäksi arvosteltiin sitä, että sopimuksessa jätetään liian suuri härkintamarginaali sopimusvaltioille.

Vrt. kuitenkin myös edellä alav. 25 sanottu. Ks. myös Euroopan neuvoston apulaispääsihteeri *Maud de Boer-Buquicchio* puhe Strasbourgissa, 15.9.2003; hän pitää ihmiskauppaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan kieltämän orjuuden uutena muotona.

³¹ Kootusti ks. *Action undertaken by the Council of Europe in the field of trafficking in human beings*. Samoin ks. *Campaign against trafficking in women*, Recommendation 1545(2002). Molemmat löytyvät Euroopan neuvoston kotisivulta: http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking. Siitä löytyy myös materiaalia CAHTEH:in työskentelystä ja mm. sopimusluonnokset ja myös lopullinen sopimusteksti.

³² Ks. esim. *Criminal law reform to combat and prevent trafficking in human beings in south-eastern Europe*, Training seminar in drafting legislation for the protection of victims and victim-witnesses of trafficking in human beings, Strasbourg, 8-10 September 2003, LARA (2003)42.

³³ Amnestyn kommentteista ks. *Amnesty International - Anti-Slavery International*, Council of Europe: Recommendations to Strengthen the December 2004 Draft European Convention on Action against Trafficking in Human Beings (<http://web.amnesty.org/library/index/engior610012005>). Ks. myös Resolution of EWLA (=European Women Lawyers' Association) on Trafficking, Strasbourg, 18 March 2005, jonka mukaan sopimukseen tulisi luoda samanlainen järjestövalitusmahdollisuus, kuin Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan nykyään sisältyy. Ks. tarkemmin www.ewla.org.

Sopimuksen peruseriaatteet ilmaistaan sen johdannossa, jonka mukaan ihmiskaupassa on kyse ihmisoikeusloukkauksesta ja se muodostaa uhan ihmisarvolle ja koskemattomuudelle. Lisäksi todetaan, että ihmiskaupan seurauksena sen uhrin saattavat joutua orjuuteen.

Euroopan neuvoston sopimuksessa laajennetaan ihmiskaupan käsitettä voimassa oleviin sopimuksiin verrattuna, sillä sen lähtökohtien mukaisesti ihmiskaupan ei tarvitse välttämättä liittyä kansainväliseen rikollisuuteen, kuten on asianlaita YK:n sopimuksessa, ja sopimus kattaa sekä rajat ylittävän että valtion sisäisen ihmiskaupan (ks. 2 artikla). Lisäksi uutta on se, että sopimukselle luodaan riippumaton valvontamekanismi samaan tapaan kuin ihmisoikeussopimuksissa on tapana (ks. sopimuksen VII luku: erityinen asiantuntijaryhmä GRETA valvomaan sopimuksen noudattamista).

Sopimuksessa asetetaan myös valtioille aktiivinen velvollisuus estää ihmiskauppaa erilaisin toimenpitein (ks. 5 artikla). Lähtökohtana kaikissa toimintaohjelmissa tulee olla ihmisoikeuksien edistäminen ja sopimusvaltioiden tulee kiinnittää erityistä huomiota kaikessa toiminnassa sukupuoleen ja lasten asemaan (ks. myös 17 artikla). Lapsella tarkoitetaan tässäkin sopimuksessa alle 18-vuotiasta henkilöä.

CAHTEH:in hyväksyttyä sopimusluonnoksen joulukuun 14. päivänä 2004 (CM(2004) 222 Addendum) se lähetettiin parlamentaarisen yleiskokouksen käsiteltäväksi. Parlamentaarinen yleiskokous ehdotti tammikuussa 2005 tehtäväksi yli 50 muutosta sopimustekstiin.³⁴ CAHTEH kuitenkin hylkäsi helmikuuisessa viimeisessä kokouksessaan yli 2/3 muutosehdotuksista, lähinnä EU:n komission vastustuksen vuoksi (komissio edusti 22 EU-maata sopimusneuvotteluissa). Näyttää siltä, että EU ei haluaisi Euroopan neuvoston puitteissa annettavan ihmiskaupan uhreille parempaa suojaa kuin EU:ssa annetaan. Lisäksi EU torpedoi osin tehokkaan valvontamekanismin.³⁵ Sopimus tuli lopullisesti hyväksytyksi toukokuun 16. päivänä 2005 Varsovan huippukokouksessa sen jälkeen, kun ministerikomitea oli sen jo hyväksynyt 3.5.2005 (CM(2005)32 Addendum 1 final ja ks. myös samalla hyväksytty Explanatory report, CM(2005)32

Addendum 2 final). Tämän jälkeen sopimus avattiin jäsenvaltioiden allekirjoitettavaksi.

Sopimuksen voimaantulosta on säännökset 42 artiklassa.

³⁴ Ks. *Parliamentary Assembly*, 26.1.2005, Opinion No. 253 (2005).

³⁵ Tarkemmin EU:n suhtautumisesta hankkeeseen ks. *Standing Committee acting on behalf of the Assembly on 18 March 2005*, Recommendation 1695 (2005). Samoin ks. *Committee on Equal Opportunities for Women and Men*, Doc. 10474, 15 March 2005.

Kaikesta huolimatta lopputulosta voidaan arvioida siten, että Euroopan neuvoston sopimuksessa ihmiskaupan uhrien sosiaalisen aseman parantamiseen kiinnitetään huomiota enemmän kuin muissa vastaavissa asiakirjoissa (ks. erityisesti 12 artikla). Ihmiskauppaa ei siinä käsitellä enää pelkästään osana rikollisuuden torjuntaa, mistä aiempia sopimuksia on usein arvosteltu.³⁶ Erityisesti lasten asemaan kiinnitetään huomiota monessa artiklassa (ks. erityisesti 10 ja 11 artikla). Tietenkin myös YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen liitetystä lisäpöytäkirjassa lapsiuhrien oikeuksiin kiinnitetään erityistä huomiota (ks. 8-9 artikla), kun taas EU:n puitepäätöksessä edellytetään vain, että seksin ostaminen lapselta kriminalisoidaan.

3 Suostumuksen merkityksestä prostituution oikeutusta arvioitaessa

YK:n ihmiskauppaa koskevaa Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjaa valmisteltaessa yksi keskeinen kysymys oli, pitäisikö myös aikuisten ei-pakotettu prostituutio sisällyttää ihmiskaupan käsitteeseen. Eräiden valtioiden mielestä ei ollut mitään syytä tehdä sopimustekstissä eroa "pakotetun" ja "vapaaehtoisen" prostituution välillä; heidän mielestään prostituutio ei ole moraalisesti hyväksyttävissä missään olosuhteissa. Monet kansalaisjärjestöt olivat samalla kannalla. Toiset taas olivat sitä mieltä, että rinnastettaessa ihmiskauppa ja prostituutio tuolla tavoin ylläpidetään tiettyjä naisia koskevia stereotyyppioita. Lähdetään siitä, että naiset ovat aina epäitsenäisiä ja suojelun tarpeessa eivätkä pysty tekemään itsenäisiä ratkaisuja. Hyväksyty lopputulos on tosin selitettävissä ehkä enemmänkin sillä, että monet valtiot eivät ole valmiita myöntämään, että ihmiskaupan ja prostituution välillä olisi mitään selvää yhteyttä.³⁷

Lopullisessa sopimuksessa päädyttiin siihen, että sen 3 artiklan b) kohdassa ainoastaan todetaan, että ihmiskaupan uhrin suostumus aiottuun hyväksikäyttöön on merkityksetön, jos suostumus on hankittu jollain saman artiklan a) kohdassa mainitulla keinolla (pakottaminen, voimankäyttö ym.).

Sama ratkaisu on omaksuttu myös EU:n ihmiskaupan torjuntaa koskevan puitepäätöksen 1 artiklassa ja viimeksi myös Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen sopimuksen 4 artiklan b) kohdassa. Lasten osalta suostumuksella ei ole merkitystä, vaikka edellä mainitunlaisia keinoja ei olisikaan käytetty

³⁶ Ks. esim. *Abramson*, alav. 41 mainittu artikkeli, s. 493, 500-501. Myös *Regina Kalthe gener* arvostelee sitä, että eri kansainväliset järjestöt ovat usein pitäneet ihmiskauppaa lähinnä siirtolaisuusongelmana tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvänä ongelmana. Tarkemmin ks. *Kalthe gener 2005*, s. 54-63. Yleisesti siitä, miten uhrilähtöistä näkökulmaa ihmiskaupan torjunnassa voitaisiin vahvistaa entisestään, ks. *Haynes*, *Human Rights Quarterly*, Voi. 26 (2004), s. 221-272.

³⁷ Tarkemmin keskustelusta ks. *Gallagher*, alav. 35 mainittu artikla, s. 984-990, *Abramson*, alav. 41 mainittu artikkeli, s. 476-502 ja *Vikström - Granström 2004*, s. 211-247.

suostumuksen hankkimiseksi. Näin todetaan sekä YK:n sopimuksen 3 artiklan c) kohdassa että EU:n puitepäättöksen 1 artiklan 3 kohdassa.

Ihmiskauppa ja "tavallinen" paritus ja prostituutio halutaan pitää noin tiukasti toisistaan erillään. Tekijän ja teon kohteen välinen alistussuhde onkin ihmiskaupassa toisenlainen, intensiivisempi ja kokonaisvaltaisempi, kuin parituksessa (näin myös *LaVM 4/2004 vp*). Ihmiskaupan tunnusmerkistön täytyminen voi tosin tulla arvioitavaksi prostituutiossa esimerkiksi siinä tapauksessa, että henkilöä väkivallalla uhkaamalla estetään lopettamasta prostituution harjoittaminen. Tuollainen ero ihmiskaupan ja prostituution välillä onkin syytä tehdä asiaa rikosoikeudelliselta kannalta tarkasteltaessa ja konkreettisia tilanteita arvioitaessa. Sekä ihmiskauppa (RL 25:3 ja 3a) että paritus (RL 20:9) ovat Suomen lain mukaan rangaistavia tekoja³⁸, mutta prostituution osalta rangaistavaa on ainoastaan järjestyslain 7 §:n 1 momentin kieltämä seksuaalipalvelujen ostaminen tai tarjoaminen julkisella paikalla. Lisäksi rangaistavaa on seksuaalipalvelujen ostaminen nuorelta (RL 20:8).

Kuitenkin mitä periaatteellisemmalta kannalta asiaa tarkastellaan, sitä enemmän on tarvetta tarkastella ilmiötä osana laajempaa kokonaisuutta, flimisoikeusnäkökulmasta katsottuna asia saa siten vähän toisenlaisen sävyn.

Kuten *Berta Esperanza Hernández-Truyol* ja *Jane E. Larson* ovat todenneet, tämän kaltainen jaottelu pakotettuun ja vapaaehtoiseen on ylipäättään noussut esille vasta viime vuosikymmeninä. YK:n vuoden 1949 ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskevassa sopimuksessa tai vuodelta 1979 olevassa naisten oikeuksien sopimuksessa ei erottelua pakotettuun ja vapaaehtoiseen prostituutioon vielä tehty.³⁹ Sen sijaan vuonna 1995 hyväksytyssä Pekingin

⁵² Tarkemmin ks. *Esperanza Hernández-Truyol - Larson* 2002, s. 183-184.

toimintaohjelmassa tuomitaan ainoastaan pakotettu prostituutio. Samoin YK:n vuodelta

³⁸ Parituksen osalta ks. esim. KKO 2005:17 ja 2005:71.

³⁹ Vuoden 1949 sopimus alkaa seuraavin sanoin: "Ottaen huomioon, että prostituutio ja siihen liittyvästä ihmisten kaupasta prostituutiota varten aiheutuva paha eivät ole sopusoinnussa ihmisarvon kanssa ja että ne vaarantavat yksilön, perheen ja yhteiskunnan hyvinvointia,

1993 oleva naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskeva julistus (Resolution 48/104, December 1993) tuomitsee vain pakotetun prostituution.⁴⁰

On selvää, että pakotettua prostituutiota ja ihmiskauppaa ei voida missään oloissa hyväksyä. Niin selvästi ne loukkaavat ihmisarvoa. Ongelmalliseksi nousee siten se, että missä määrin ihminen voi itse antaa vapaaehtoisen suostumuksensa tuollaiseen toimintaan. Onko prostituutio sinällään jo ihmisarvoa loukkaavaa siitä riippumatta, toimiiko prostituoitu ns. itsenäisenä yrittäjänä vai toisen (eli parittajan) lukuun? Jos niin katsotaan asian olevan, on myös olemassa legitiimi peruste prostituution kieltämiselle ja prostituution harjoittamisen ja/tai seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnille.

Prostituutiosta käydyssä ihmisoikeuskeskustelussa asiaa on yleensä tarkasteltu kahdesta eri näkökulmasta: toisaalta uhrin, suojeltavan yksilön, näkökulmasta ja toisaalta yksityisen ihmisen ammatinharjoittamisoikeuden toteutumisen näkökulmasta. Nämä molemmat ovat ihmisoikeuskeskustelun kannalta tärkeitä näkökulmia, ja eri aikoina myös niiden keskinäiset painotukset ovat vaihdelleet hyvinkin paljon.

3.1 Suojelusta lähtevä argumentaatio

Suojelusta lähtevä keskustelu palautuu historiallisessa katsannossa siihen tietoon, että jo siinä vaiheessa, kun sopimusvapauden turvaamisen nimissä suhtauduttiin kielteisesti kaikkeen työsuojelulainsäädäntöön, naisten ja lasten suojelemiseksi tarkoitetut työssäkäynnin rajoitukset (esimerkiksi enimmäistyöaikaa koskien) kuitenkin hyväksyttiin muita helpommin.⁴¹ Myöhemmin myös eri ihmisoikeussopimuksiin (ks. esimerkiksi YK:n TSS-sopimuksen 7 artikla ja esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen 32 artikla) samoin kuin eri maiden perustuslakeihin (ks. Suomen perustuslain 18 §) on otettu nimenomaisia säännöksiä työntekijöiden suojelusta samoin kuin on rajoitettu lasten työssäkäyntiä eri tavoin.

Erityisesti naisten kohdalla suojelussa on kuitenkin ollut omat ongelmansakin; heidät kaikki on nähty automaattisesti suojelun tarpeessa oleviksi objekteiksi eikä omista asioistaan päättäväksi

⁴⁰ Tarkemmin julistuksesta ks. esim. *Pietilä - Vickers* 1996, s. 143-145.

⁴¹ Tästä lyhyesti (erityisesti Yhdysvaltain osalta) ks. *Karapuu* 1983, s. 62-72, s. 45-84. Vrt. nykyisestä sopimusvapauden perustuslainsuojan tulkinnasta *Lehtonen* 1999, s. 179-220.

itsenäisiksi subjekteiksi.⁴² Kaikkia naisia kohdellaan tällöin yhtenäisenä ryhmänä kiinnittämättä lainkaan huomiota heidän yksilöllisiin tilanteisiinsa. Voidaanko suojeleargumenttiin vedota automaattisesti kaikkien prostituoitujen kohdalla vai rajoitetaanko noin yksilölle turvattua oikeutta päättää itse, miten hän toimeentulonsa hankkii? Prostituoitujen ovat käytännössä pääosin naisia, joten kyse on nimenomaan naisten suojelemisesta, vaikka lainsäädäntö sinänsä onkin kirjoitettu sukupuolineutraaliin muotoon. Rajoittaessaan suojelun nimissä yksilön mahdollisuuksia toimia prostituoituna julkisella vallalla on käytettävissään useita eri keinoja, niiden joukossa myös seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointi.

Suojeleargumentaatio lähtee liikkeelle siitä ajatuksesta, että prostituutio ei ole työtä, jota kukaan voisi vapaaehtoisesti valita. Kielteisellä suhtautumisella prostituutioon suojataan naisia ja lapsia miesten dominanssia ja heidän luomaansa globaalia seksiteollisuutta vastaan. Prostituutio on vahingollista paitsi yksilölle, myös koko yhteiskunnalle. Näennäisen vapaaehtoisuuden taustalla on usein lapsena koettu seksuaalinen hyväksikäyttö tms., ja prostituoitujen koulutustaso on useimmiten hyvin matala, joten heillä ei usein ole ollut mahdollisuutta päästä mihinkään "normaaliin" palkkatyöhön. Todellisuudessa suurin osa prostituoituista työskentelee toisten alaisuudessa, joten he eivät ole itsenäisiä ammatinharjoittajia. Kyse on usein pahimman luokan hyväksikäytöstä. Erityisesti esimerkiksi Thaimaasta Eurooppaan prostituoituiksi siirtyneiden naisten kohdalla tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten huonosti sosiaaliset ihmisoikeudet on turvattu lähtömaassa. Jos ne olisi turvattu paremmin, ei lähdölle useinkaan olisi samanlaista pakottavaa tarvetta.⁴³

3.2 Ammatinharjoittamisen vapautta puolustava argumentaatio

Sitä vastoin ammatinharjoittamisen oikeutta korostava argumentaatio lähtee liikkeelle siitä, että jokaisella on oikeus valita vapaasti oma ammattinsa ja että prostituoituna toimiminen on ammatti siinä mikä tahansa muukin ammatti. Tällainen valinnanvapaus kuuluu kuitenkin vain aikuisille, joten lapsiprostituutiota ei hyväksytä missään oloissa. Tällainen argumentaatio on saanut jalansijaa enemmälti vasta 1990-luvulla.⁴⁴ *Sex Workers Rights* -liikkeen edustajat korostavat sitä, että he taistelevat omien ihmisoikeuksiensa puolesta. Heille kuuluu oikeus harjoittaa ammattiaan samalla

⁴² Tarkemmin ks. *Nieminen* 1992. Suojelun motiivit eivät ole välttämättä aina olleet täysin pyyteettömät. Naisia suojelemalla (esim. yötyökielto) heidät samalla usein suljettiin pois monista hyvähalkkaisista työtehtävistä. Naisten yötyökieltoa perusteltiin myös sillä, että yötyön väitettiin altistavan naiset siveellisille vaaroille. Tarkemmin ks. myös *Lähteenmäki* 1995, s. 269-276.

⁴³ Tarkemmin ks. *Abramson*, alav. 41 mainittu lähde, s. 489-502 ja siinä olevat viittaukset eri tutkimuksiin. Samoin ks. alav. 50 mainittu *Vikströmin* ja *Granströmin* artikkeli, s. 234-241.

⁴⁴ Ks. tällaisesta argumentaatiosta myös useat artikkelit, erit. *Alison Murrayn*, teoksessa *Global Sex Workers* (ed. *Kamala Kempadoo - Jo Doezema*).

tavoin kuin muiden ammattien harjoittaminen on sallittua. Oikeus valita vapaasti oma ammatti ja elinkeino turvataan useissa ihmisoikeussopimuksissa, esimerkiksi YK:n TSS-sopimuksen 6 artiklassa⁴⁵, samoin kuin Suomen perustuslain 18 §:ssä, mutta tämäkään oikeus ei ole täysin ehdoton.⁴⁶ Tällöin lähtökohta on individualistinen, kun taas suojelusta lähtevä ajattelu korostaa naisia ryhmänä, jotka tarvitsevat suojaa prostituutiota vastaan.

Tuollainen yksilön autonomiaa ja valinnanvapautta korostava argumentaatio lähtee todellisuudessa harvojen täysin omaehtoisesti prostituution ammatikseen valinneiden yksilöiden tarpeista. On sen sijaan lähes traagista korostaa vapaan valinnan merkitystä tilanteessa, jossa köyhällä, ammattitaidottomalla naisella ei ole käytännössä juuri mitään muuta mahdollisuutta elättää itsensä ja mahdollisesti perheensä ja sukulaisensa.⁴⁷

Kuten *Ida Vikstöm* ja *Cecil Granström* toteavat, on hyvin vaikea hyväksyä ajatusta, että sopimusvapaus tarkoittaisi sitä, että naisen ruumis on samanlaista kauppatavaraa kuin mikä tahansa esine.⁴⁸ Noin kuitenkin ajatellaan, jos "vapaaehtoinen" prostituutio rinnastetaan mihin tahansa työhön ja hyväksytään ylipäätään jaottelu pakotettuun ja vapaaehtoiseen prostituutioon.

Jotta tuollainen ajattelutapa on ylipäätään edes päässyt syntymään, on perinteisen perhearvoja tiukasti korostavan sukupuolimoraalin täytynyt kokea sitä ennen melkoisia muutoksia. Viime aikoina valtaan päässeessä seksuaalipoliittisessa libertarianismissa korostetaan yksilöiden erilaisia seksuaalisia tunteita ja heidän oikeuttaan ja vapauttaan niiden toteuttamiseen. Seksibisneksessä nautinnon maksimointi merkitsee nautinnon asettamista siinä mahdollisesti tapahtuvan hyväksikäytön edelle, kuten *Sari Näre* on osuvasti kuvannut 1990-luvulla tapahtunutta muutosta.⁴⁹ Tähän liittyy myös se, että seksikaupassa korostetaan sen osapuolten vapaaehtoisuutta kaikissa valinnoissaan ja toimissaan. Tämä tarkoittaa myös sitä, että jokaisella on oltava oikeus valita vapaasti ammattinsa ja jokainen saa ostaa rahoillaan, mitä itse haluaa.

⁴⁵ Sen tulkinnasta ks. *Craven* 1995, s. 194-199.

⁴⁶ Tarkemmin ks. *Karapuu* 1999, s. 564-573.

⁴⁷ Ks. myös *Elina Penttisen* Vieraskynä-kirjoitus "Globalisaatio luo prostituutiota", Helsingin Sanomat, 1.4.2005. Hän korostaa, että naisten kuljettaminen Itä-Euroopasta länsimaihin on osa globaalia seksiteollisuutta. Sitä voi hänen mukaansa luonnehtia varjoglobalisaatioksi, sillä se käyttää yleisiä globalisaatioprosesseja hyödyksi, mutta käänteisesti. "Siinä missä globalisaatio tarjoaa länsimaisille ihmisille uusia mahdollisuuksia kuluttaa, matkustaa ja hankkia elämyksiä, on globalisaation ulkopuolelle jäävien naisten pakko lähteä liikkeelle ja alistua seksityöhön. Myyntiartikkeleina he saavat matkustaa länteen paremman tulevaisuuden toivossa", Penttinen toteaa.

⁴⁸ Alav. 50 mainittu artikkeli, s. 228-231. Vrt. myös *Nussbaum*, *Journal of Legal Studies*, Voi. XXVH (1998), s. 693-724, jolla on hyvin omaperäisiä ajatuksia asiasta.

⁴⁹ Ks. tarkemmin *Näre* 1998, s. 129-145.

Tällaisen seksuaalipoliittisen libertarianismin vastapainona on kumppanuuden, kunnioituksen ja tasavertaisuuden ihannetta korostava egalitarismi, joka perustuu sosiaalisen oikeudenmukaisuuden idealle. Tämän kannattajia ovat monet prostituutioon kielteisesti suhtautuvat tutkijat ja myös muun muassa naisliike. Kun noiden kahden välinen ristiriita on noin jyrkkä, ei ole mikään ihme, että erityisesti Suomessa ja Ruotsissa, joissa tunnetusti arvostetaan sosiaalista oikeudenmukaisuutta yhteiskunnan yhtenä keskeisenä perusarvona, prostituutio on aikaansaanut hyvinkin jyrkkiä vastakkainasetteluja.

Eräänlaisena kompromissina on esitetty, että prostituutiota voidaan pitää työntekona, mutta silloin on myös noudatettava pakottavaa työlainsäädäntöä. Tämänkaltainen argumentaatio soveltuu siihen prostituutioon, joka ei liity ihmiskauppaan eikä paritukseenkaan (niitä ei hyväksytä edes lähtökohtaisesti), vaan se koskee ainoastaan niitä tilanteita, kun kyse on täysin itsenäisesti toimivasta prostituoidusta. Tosin heidän osuutensa on eri lähteiden mukaan häviävän pieni.

Tällaista näkemystä ajavat *Berta Esperanza Hernández-Truyol* ja *Jane E. Harson* myöntävät, että prostituutiosta on kyse työstä, ja ihminen voi halutessaan senkin ammatin itselleen valita.⁶⁴

Prostituoidun ammattia sinällään ei kyseenalaisteta, vaan pikemminkin tuon ammatin työskentelyolosuhteet. Jos prostituutio tunnustetaan ammatiksi, merkitsee se samalla sitä, että tuon ammatin harjoittajan tulee alistua siihen, että hänen työoloilleen ja -ehdoilleen asetetaan myös tiettyjä vaatimuksia työlainsäädännössä ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Erityisen paljon niitä asetetaan ILO:n lukuisissa sopimuksissa, mutta myös esimerkiksi YK:n TSS-sopimuksen 7 artiklassa ("jokaisella on oikeus turvallisiin ja terveellisiin työoloihin"). Käytännössä prostituoidun ammatti saattaa "työntekijän" hyvin usein alttiiksi väkivallalle ja jopa hengenvaaralle, uhkaa hänen fyysistä ja henkistä terveystään (seksitaudit).⁶⁵ Jos työskentelyolosuhteet ovat tuollaiset eikä niitä oikein voida parantaa ilman että koko ammatin luonne katoaa, on odotettavissa, että koko ammatin harjoittaminen

Suomessa on tapana tässä yhteydessä tuoda esiin KHO:n ennakkopäätös (KHO 1984-B-II-560), jossa todettiin, että satunnaisten sukupuolisuhteiden tarjoamisesta maksua vastaan saatu tulo oli veronalaista tuloa. EY:n tuomioistuimesta ks. puolestaan asia C-268/99 (*Aidana Malgorzata Jeny ym. v. Staatssecretaris van Justitie*), josta ks. myös Nieminen 2002, s. 62. Ks. myös paljon keskustelua herättänyt KKO 2005:72 (ks. esim. *Juha Lavapuro*, Lakimies 2005, s. 955-971).

⁶⁵ Tarkemmin ks. *Esperanza Hernandez-Truyol - Harson*, alav. 52 mainittu artikkeli, s. 197-208. S. 206 he esittävät, miten prostituoidut voisivat käyttää hyväkseen tällaista strategiaa: "Prostitutes could thus turn to the legal system to demand payment for work performed under an illegal contract, could protest harsh working conditions or violence by reporting to legal authorities, and could organize to defend their collective interests without suffering legal penalty, even though their employment would remain illegal and the state's goal would be its ultimate abolition."

helposti kielletään.

3.3 Ihmisarvoon palautuva argumentaatio

Itse olisin valmis tarkastelemaan prostituutiota vielä periaatteellisemmalta kannalta; ihmisarvon toteutumisen kannalta. On selvää, että ihmiskauppa ja pakotettu prostituutio ylipäättään eivät ole ihmisarvon mukaisia. Tuollaiseen asemaan saatettua ihmistä kohdellaan ikään kuin hän olisi tavaraa, jota voidaan ostaa ja myydä. Häntä ei silloin enää kohdella ihmisenä, jolle ihmisoikeussopimuksissa turvatut ihmisoikeudet kuuluvat. Uudemmissa ihmisoikeusasiakirjoissa asia tuodaan selvästi ilmi; näin tehdään sekä EU:n perusoikeuskirjan 5 artiklassa ("ihmiskauppa kielletään") että Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisessa sopimuksessa, jonka johdannossa jo todetaan ihmiskaupan muodostavan uhan ihmisarvolle. Sen sijaan vanhemmissa sopimuksissa kielletään ainoastaan orjuus, johon ihmiskauppa tosin voidaan paljolti rinnastaa. Ainakaan vielä ei kuitenkaan ole olemassa ihmisoikeussopimusten osalta tulkintakäytäntöä, jossa nuo kaksi asiaa olisi rinnastettu keskenään.⁵⁰

Sen sijaan Suomen perustuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä orjuuden ja pakkotyön kieltämisestä. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä katsottiin, että perustuslakiin henkilökohtaisen vapauden suojasta otettava yleissäännös kattaa myös nuo Suomen oloissa sinänsä yksiselitteisesti voimassa olevat kiellot.⁵¹ Myöskään ihmiskaupasta ei otettu perustuslakiin erillistä säännöstä. Tänä päivänä asiaan ehkä jo suhtauduttaisiin toisin, jos perustuslakia oltaisiin nyt uudistamassa.

Ongelmallisempaa on, miten suhtautua ns. vapaaehtoiseen prostituutioon. YK:n vuoden 1949 ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskevan yleissopimuksen johdannossa todetaan selvästi, että prostituutio ei ole sopusoinnussa ihmisarvon kanssa. Myöhemmistä sopimuksista ei enää tällaista lausumaa löydy.

⁵⁰ KP-sopimuksen 8 artiklan tulkintakäytännöstä ks. *Conte et ai.* 2004, s. 110-111. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan tulkinnasta vastaavasti ks. *Duterte* 2003, s. 84-86 ja *Pellonpää* 2005, s. 270-273, joka puhuu tässä yhteydessä ihmiskaupan moderneista muodoista ja päättyy siihen, että 4 artikla asettaa valtioille positiivista velvoitteita ehkäistä "eräitä moderneja orjuuttaja pakkotyötä muistuttavia ilmiöitä".

⁵¹ Ks. *Perusoikeuskomitean mietintö* (KM 1992:3), s. 198-199. Myös *Pellonpää* kiinnittää huomiota siihen, että tältä osin on päädytty erilaiseen ratkaisuun kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja KP-sopimuksessa. Ks. tarkemmin *Pellonpää* 1999, s. 265-282.

⁶⁸ Tarkemmin ks. alav. 19 mainittu artikkelini, jossa käsittelen myös Suomen perustuslain tulkintakäytäntöä ihmisarvon osalta. Ks. myös *Beyleveld - Brownsword* 2001, s. 12-28.

Olen aiemmin lähtenyt siitä, että ihmisarvo on yleensä nähtävissä perus- ja ihmisoikeuksien taustalla vaikuttavaksi peruseriaatteen ("human dignity as empowerment"). Ihmisarvoa ei välttämättä edes mainita nimenomaisesti perustuslaissa tai ihmisoikeussopimuksissa; yleensä siihen

viitataan vain sopimusten johdannoissa. Tämä on tulkittavissa niin, että sopimuksissa **turvattujen** ihmisoikeuksien lähtökohtana on ihmisen synnynnäinen arvo. Näin myös Suomen perustuslain 1.2 §:n ihmisarvon loukkaamattomuutta koskeva säännös on käytännössä ymmärretty. Sille ei ole annettu laajaa itsenäistä sisältöä, vaan se saa konkreettisen sisältönsä perustuslain toisen luvun perusoikeussäännöksistä. Tämä tarkoittaa käytännössä myös sitä, että ihmiskaupan kohteena olevan henkilön ihmisarvoa ei enää kunnioiteta, koska hänen lukuisia perus- ja ihmisoikeuksiaan loukataan.

Tämän jälkeen voidaan kysyä, merkitseekö vapaaehtoinen prostituutiokin ihmisarvon loukkausta. Se ei ehkä loukkaa yksittäisiä perus- ja ihmisoikeuksia yhtä voimakkaasti kuin ihmiskauppa ja yleensäkin ns. pakotettu prostituutio. Olen aiemmin todennut, että tietyissä tapauksissa ihmisarvo voi nousta esiinkin ihmisoikeuksien taustalta. Tämä on selitettävissä niin, että vaikka ihmisarvon suojaaminen liberalistis-individualististen lähtökohtien mukaisesti ensi sijassa rajoittaa muitten puuttumista yksilön autonomiaan ja yksilö puolestaan saa itse päättää, mihin hän autonomiaansa käyttää, voidaan yksilön autonomiallekin ihmisarvon kunnioittamisen nimissä asettaa rajoituksia. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta olen maininnut Ranskassa omaksutun tulkinnan, jonka mukaan ns. kääpiönheittokilpailut voitiin kieltää yleisen järjestyksen nimissä (*ordre public*) ihmisarvoa loukkaavina. Ihminen ei siten voinut enää päättää itse vapaasti, millä tavoin hän elantonsa ansaitsee, mutta kieltö ei toisaalta ollut tarpeen myöskään toisten ihmisten vapauden turvaamiseksi.⁵²

Voitaisiinko samaa soveltaa prostituutioonkin? Näin on itse asiassa jo tehty, sillä *Deryck Beyleveld* ja *Roger Brownsword* ovat rinnastaneet nuo tilanteet.' Samalla tavoin kuin edellä mainitun kääpiön, myös prostituoidun suhteen voidaan epäillä, miten vapaasta ammatinvalinnasta loppujen lopuksi on kyse. Suostuisiko kääpiö taiäprostituoitu tuollaiseen työhön, jos muutakin työtä olisi tarjolla tai jos hän ei olisi pakottavasti rahan tarpeessa? Vapaan valinnan ja pakkotilanteen välinen raja ei siten ole

⁵² Ks. ed. alav. mainittu artikkelini, s. 55. Myös YK:n ihmisoikeuskomitea on antanut menettelylle hyväksyntänsä, mihin viittaa ko. artikkelissa, alav. 15.

⁷⁰ Alav. 68 mainittu teos, s. 212-215.

mitenkään selvä, vaan yksittäisessä tilanteessa saattaa olla vaikea sanoa, kummasta siinä lopulta on kyse. Joka tapauksessa kummassakin tapauksessa ihmisarvon kunnioittaminen mielestäni vaatii, että ei voida sallia ihmisen esineellistämistä tuolla tavoin, vaikka hän itse olisi siihen ainakin näennäisen vapaaehtoisesti suostunut. Merkitystä ei enää ole sillä, miten ihminen itse omaa tilannettaan arvioi.

Tästä näkökulmasta katsottuna ihmiskaupan ja prostituution välillä ei ole nähtävissä mitään periaatteellista eroa; molemmat loukkaavat selvästi jokaiselle yksilölle kuuluvaa ihmisarvoa.

4 Suomen ihmiskauppaa ja prostituutiota koskeva lainsäädäntöjä vireillä olevat uudistushankkeet 4.1 Kriminolisointihanke

Oikeusministeriö asetti vuonna 2002 työryhmän valmistelemaan Palermon sopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen kansallista täytäntöönpanoa. Sen ehdotusten mukaisesti rikoslain 25 lukuun lisättiin vuonna 2004 muun muassa ihmiskaupan rangaistavuutta koskevat säännökset.⁵³

Työryhmän toimeksianto oli kuitenkin laajempi, sillä sen tuli myös selvittää, onko Suomessa tarpeen säätää seksuaalipalvelujen ostaminen rangaistavaksi teoksi. Kansainväliset sopimukset eivät siihen ainakaan suoraan velvoita. Tällä hetkellä kiellettyä Suomessa on vain tuollaisten palvelujen myyminen ja ostaminen julkisella paikalla, mutta järjestyslain kyseisillä säännöksillä ei ole kuitenkaan ollut käytännössä kaikilta osin niin suurta merkitystä, kuin lakia säädettäessä vielä kuviteltiin.⁵⁴

Työryhmä esitti paljolti Ruotsin mallin mukaisesti, että rikoslain 20 lukuun lisättäisiin uusi rangaistussäännös, joka koskee seksuaalipalvelujen ostamista.⁵⁵ Työryhmässä pohdittiin muitakin vaihtoehtoja prostituutiosta eroon pääsemiseksi tai ainakin sen vähentämiseksi (s. 52-54).

Kriminolisoinnalla prostituution harjoittaminen olisi kuitenkin heikennetty entisestään jo huonossa

⁵³ Ks. HE 34/2004 vp ja LaVM 4/2004 vp. Ks. myös PeVL 13/2004 vp.

⁵⁴ Ks. kuitenkin Helsingin hovioikeuden päätös No 2267, 22.6.2005. Vrt. toisaalta saman tuomioistuimen päätös No 1778, 27.5.2005. Niistä ks. myös Linnakangas, Oikeus 2005, s. 425-426.

⁵⁵ Ks. *Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio*, Työryhmän osamietintö (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:5) ja ⁷² Lisäksi rangaistavana on seksuaalipalvelujen ostaminen nuorelta ihmisalakuulemis, lapsipornograafia ja Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirjat, Työryhmän loppumietintö (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:13) ja niistä annetut lausunnot. Ks. erityisesti Seksialan liitto SALLI:n, Mannerheimin Lastensuojeluliiton ja Naisjuristien lausunnot. Ne edustavat ehkä eräänlaisia ääripäitä; SALLI korostaa prostituoidun ammattia ammattina muiden joukossa, kun taas Naisjuristien mielestä prostituoitu on aina uhri ja suojelun tarpeessa. Ruotsin tilanteesta ks. alav. 50 mainittu *Vikströmin* ja *Granströmin* artikkeli ja alav. 15 mainittu *Gouldin* artikkeli. Samoin ks. *Sakari Melanderin* muistio "Ruotsin seksuaalipalvelujen ostamista koskevan kriminalisoinnin vaikutuksista", 11.10.2002 (OM 18/41/2002) ja *Könshandeln* (SOU 1995:15). Vrt. *Träskman*, Nordisk tidskrift for kriminalvidenskab 2005, s. 73-92.

asemassa olevien ihmisten (naisten) asemaa, joten päädyttiin seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointiin. Sen on katsottu kohdistuvan käytännössä pääosin miehiin.

Kriminalisoinnista on annettu hallituksen esitys (221/2005 vp) eduskunnalle loppuvuodesta 2005. Poliittisessa keskustelussa asia on kuitenkin osoittautunut varsin kiistanalaiseksi. On vedottu muun muassa siihen, että kriminalisointi ei tietenkään estä sitä, että sen jälkeen Suomesta ehkä matkustetaan entistä enemmän Viroon tai Viipuriin ostamaan noita palveluja. Lisäksi kriminalisoinnin on pelätty vahvistavan parittajien asemaa entisestään.¹⁶ Sen takia ei ole mitenkään varmaa, tuleeko hallituksen esitys hyväksytyksi sellaisenaan eduskunnassa. ' Asiasta on pyydetty myös perustuslakivaliokunnan lausunto.

Tässä yhteydessä käsittelemme asiaa vain lyhyesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Työryhmän

78

osamietinnössä (s. 54-59) on laajahko jakso asiasta. Seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointia ei siinä perustella perustuslain ja ihmisoikeussopimusten turvaamalla ihmisarvon loukkaamattomuudella, vaan pikemminkin ihmisarvoa tarkemmin konkretisoivilla perus- ja ihmisoikeuksilla.

Kriminalisoinnilla suojattaisiin työryhmän mielestä useita oikeushyviä; säännös suojaisi ihmisen sekä fyysistä että psyykkistä koskemattomuutta. Seksuaalipalvelujen ostaminen tekona voidaan ymmärtää tätä koskemattomuutta loukkaavaksi. Säännös suojaisi myös seksuaalista itsemääräämisoikeutta prostituoitujen seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ollessa tosiasiallisesti rajoitettu. Tällä viitataan erityisesti siihen, että prostituoiduilla on usein varsin rajattu mahdollisuus valita asiakkaansa ja siihen, että prostituutioon ajaututaan usein esimerkiksi heikon taloudellisen tilanteen vuoksi. Säännöksen katsotaan myös edistävän tasa-arvoa, sekä yleistä sosiaalista tasa-arvoa että myös sukupuolten tasa-arvoa. Työryhmän mielestä kriminalisointi ei olennaisesti rajoittaisi prostituoitujen perusoikeuksia. Useinkaan ei ole kyse prostituoidun yksityiselämästä, jos hän työskentelee parittajan alaisuudessa. Myöskään elinkeinovapaus ei useimmissa tapauksissa ajankohtaistu.

Prostituution asiakkaista ks. *Keeler - Jyrkinen* 1999.

⁷⁶ Hyvän kuvan kriminalisointiin liittyvistä ongelmista saa alav. 13 mainitusta *Penttisen* haastattelusta, jossa hän tuo esiin myös Ruotsin kokemuksia.

⁷⁷ Hallituksen esitystä arvioi monipuolisesti lakivaliokunnalle 28.2.2006 antamassaan lausunnossa *Johanna Niemi-Kiesiläinen*. Hänen mukaansa Ruotsissa parittajien asema ei ole vahvistunut, vaikka niin usein väitetään. Lehtitietojen mukaan eduskunnassa on harkittu ehdotusta, jonka mukaan kiellon ulkopuolelle jäisi seksipalvelujen ostaminen keskinäisin sopimuksin yksittäisiltä, paritusrenkaiden ulkopuolella toimivilta myyjiltä. Ks. tarkemmin Helsingin Sanomat, 17.3.2006.

⁷⁸ Ks. myös *HE 221/2005 vp*, s. 59-64. Kriminalisoinnista perusoikeuksien turvaamiseksi käytettävänä keinona ks. esim. *PeVL 23/1997 vp* ja ks. tässä yhteydessä myös *Melander*, *Lakimies* 2002, s. 938-961. Yleisemmin perusoikeuksien merkityksestä rikosoikeudessa ks. *Nuotio* 1998, s. 137-164.

Työryhmän jäsenten enemmistö (neljä seitsemästä jäsenestä) päätyi arvioinnissaan siihen, että seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnille on Suomessa olemassa erityisen painavia syitä. Tällaisia ovat ainakin seksuaalipalvelujen kysynnän vähentäminen, ihmiskauppa- ja paritusrikollisuuteen vaikuttaminen sekä heikommassa asemassa olevan, prostituoidun, suojeleminen. Lisäksi todettiin, että prostituoitujen suojelun tavoite edellyttää käytännössä kriminalisointien ohella muutakin puuttumista prostituution syihin sekä prostituoitujen tukemista. Tulkitsen tätä niin, että myös prostituoitujen sosiaalisten oikeuksien turvaamiseen on kiinnitettävä huomiota, muun muassa koulutusmahdollisuuksiin. Erityisesti maahanmuuttajanaisten ja -tyttöjen kohdalla tämä on tärkeää, jotta he eivät ajautuisi prostituutioon koulutuksen ja kielitaidon puuttumisen ja siitä johtuvan työttömyyden vuoksi.

Koska Suomessa prostituution harjoittajat ovat tänä päivänä suurelta osin ulkomaalaistaustaisia ja erityisen paljon heidän joukossaan on venäläisiä naisia⁵⁶, on samalla olemassa suuri riski, että kaikki venäläisnaiset - ja pahimmassa tapauksessa kaikki ulkomaalaiset naiset - leimataan Suomessa "huoriksi". Muutoinkin ulkomaalaisten asema on Suomessa pääsääntöisesti varsin huono, ja he joutuvat usein avoimen syrjinnän kohteiksi, mihin seikkaan myös YK:n ihmisoikeuskomitea on kiinnittänyt huomiota. Koska Suomessa monikulttuurisuus on laajemmassa mittakaavassa vielä varsin uusi asia, on monien suomalaisten yhä vaikea hyväksyä ulkomaalaisia, samalla tavoin kuin monien on yleensäkin vaikea hyväksyä uusia asioita. Taustalla on usein myös tiedon puutetta. Myös asennekasvatuksessa on siten paljonkin parantamisen varaa. Se ei ole välttämättä kovin helppoa, koska tuoreiden tutkimusten mukaan suomalainen media suhtautuu erityisesti Venäjään ja venäläisiin erittäin kielteisesti. Uutisoinnissa keskitytään lähinnä Suomessa toimiviin venäläisten prostituutiorenkaisiin ja muuhun rikollisuuteen. "

4.2 Lapsikaupan erityisongelmiin puuttuminen

⁸⁰ Ks. Considerations of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 of The Covenant, Concluding observations of the Human Rights Committee: Finland, 27.10.2004. Yleisesti vähemmistöjen integroimisesta yhteiskuntaan ks. *Pentikäinen* 2004, s. 97-133.

⁸¹ Sitä tarkoitusta varten on muun muassa v. 2003 perustettu Seudullinen Monikulttuurinen Tietopalvelukeskus (Selma) -hanke, jossa keskitytään ensisijaisesti selma-net.fi -monikulttuurisuus- ja maahanmuuttotyön verkkopalvelun toteuttamiseen.

⁸² Uusia tutkimustuloksia esittelee *Iltä-Sanomat*, 15.4.2005: "Ryssäviha lyö yhä läpi suomalaismediassa".

⁵⁶ Vrt. *Kontulan* selvityksen mukaan suomalaisten osuus on ollut kasvamaan päin viime aikoina.

Vaikka naiskauppaan liittyvät ongelmat ovat eniten esillä ja se koetaan ainakin Suomessa suuremmaksi ongelmaksi kuin lapsikauppa, liittyy viimeksi mainittuunkin monia ongelmia,⁵⁷ Lapsikauppa ei ole hyväksyttävää missään muodoissa, mutta siihen on käytännössä erittäin vaikea päästä käsiksi ja sitä on usein vaikea edes havaita.⁵⁸ Lasten kohdalla uhrien oikeuksien turvaaminen on vieläkin tärkeämpää kuin aikuisten kohdalla.

Yksin olevat alaikäiset turvapaikanhakijat ovat olleet viime vuosina kasvavan kiinnostuksen kohteena Euroopan unionissa ja muillakin kansainvälisillä forumeilla. Yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden lukumäärä on kasvanut viime vuosina; vuonna 2004 Suomesta haki turvapaikkaa 139 yksin olevaa alaikäistä 26 eri maasta. Turvapaikan sai samaan aikaan vain yksi alaikäinen ja oleskeluluvan hieman useampi.⁵⁹

Useimmiten lapset ovat joutuneet pakenemaan kodeistaan aseellisten konfliktien vuoksi. Vaino, hyväksikäyttö omassa perheessä, lapsikauppa, lapsen lähettäminen vastoin tahtoaan perheen parempien elinolosuhteiden toivossa ovat myös johtaneet lapsia turvapaikan hakemiseen. Nämä lapset on nähtävä järjestelmän uhreiksi. Heidän ihmisoikeuksiinsa ei yleensä käytännössä kiinnitetä kovin paljon huomiota tällaisissa tilanteissa, vaikka lasten ihmisoikeudet onkin pyritty turvaamaan lukuisin kansainvälisin ihmisoikeussopimuksin.

Suomessa nämä ongelmat on nyt kartoitettu. Alaikäisten turvapaikanhakijoiden asemaa pohtinut työryhmä ehdotti helmikuussa 2005 jättämässään mietinnössä lukuisia lainsäädäntömuutoksia lapsen edun turvaamiseksi nykyistä paremmin.⁶⁰ Se ehdotti muuan muassa, että alaikäisen palauttamista tulee tukea nykyistä tehokkaammin. Alaikäinen voitaisiin palauttaa ainoastaan, jos hänen asianmukainen vastaanottonsa on varmistettu.

5 Lopuksi

Enää ei Suomessa ole sellaisia ongelmia, joista kerrottiin Ilta-Sanomissa, 3.1.1974. Lehtijutun mukaan Suomesta adoptoitiin noihin aikoihin Tanskaan ja Ruotsiin vuosittain 250-300 lasta. Normaali maksu tällaisessa tapauksessa oli n. 1000 Tanskan kruunua sekä ilmainen yöspitoja sairaalahoito. Lisäksi jutussa todettiin, että tarkkaan ei tiedetty, maksettiinko lapsesta salaa vielä enemmän.

⁵⁸ Keinoja lapsikaupan tunnistamiseksi esitetään alav. 6 mainitussa toimintasuunnitelmassa, s. 26-28. Lapsiuhrien suojelemisesta ks. erityisesti s. 51-52

⁵⁹ Yleisesti niistä ihmisoikeusongelmista, joita lapset turvapaikanhakijoina kohtaavat, ks. *Nykänen*, *European Journal of Migration and Law*, Voi. 3 (2001), s. 315-345. Ks. myös AOA *Riitta-Leena Paunio*, Havaintoja yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteutumisesta Suomessa, dnro 2822/2/99, 29.12.2000.

Suomessa on tarkoitus liittää lähitulevaisuudessa kaikkiin oleskelulupiin kuvallinen tarra. Alaikäisen lapsen kuvallisen oleskelulupatarran käyttöönotto vähentäisi mahdollisuutta kuljettaa lapsia laittomasti rajan yli. Kuvallisella oleskelulupatarralla voitaisiin myös ehkäistä lapsikauppaa.

⁶⁰ Ks. *Yksin Suomessa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteutuminen*, Työryhmän ehdotukset koskien viranomaisten välistä tiedonkulkua ja alaikäisen vanhemman jäljittämistä, Sisäasiainministeriön julkaisuja 3/2005.

Vaikka useissa kansainvälisissä asiakirjoissa korostetaan, että kaikkien ihmiskaupan torjumiseksi ja ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamisessa uhrien ihmisoikeuksiensa turvaamisen on oltava keskeisessä asemassa, käytännössä tästä ollaan vielä hyvin kaukana.⁶¹ Ihmisoikeusrikkomukset voivat olla sekä ihmiskaupan syy että myös sen seuraus. Tällä tarkoitan sitä, että taloudellisesti heikot elinolosuhteet synnyttävät helposti ihmiskauppaa, mutta tekemällä kauppaa ihmisillä samalla syyllistytään useisiin ihmisoikeusrikkomuksiin.

Pohjimmiltaan tässä on paljolti kyse vapausoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien traditionaalisesta ristiriidasta: korostetaanko yksilön valinnanvapautta vai hänen sosiaalista turvallisuuttaan. Ensiksi mainittu vaihtoehto saattaa olla edullinen niille vahvoille yksilöille, jotka pystyvät ajamaan omia etujaan muista välittämättä. Jos sen sijaan otetaan yhdessä vastuu myös heikoimmista yksilöistä ja heistä myös eri puolilla maailmaa, nousevat sosiaaliset oikeudet etusijalle tässä yhteydessä.

Ideaalista olisi, että sosiaaliset oikeudet pystyttäisiin turvaamaan myös Itä-Euroopan maissa ja esimerkiksi Thaimaassa, jotta naisten ei tarvitsisi lähteä sieltä pakon edessä länsimaihin seksiteollisuuden palvelukseen eikä vanhempien tarvitsisi myydä lapsiaan. Käytännössä tällä saralla ei ole edistytty kovin hyvin. Kuten *Martti Koskenniemi* on osuvasti todennut, "äärimmäistä köyhyyttä tai lapsikuolleisuutta koetaan harvoin kriisiksi tai ihmisoikeusongelmaksi. Niin kauan kuin talouden ja tulojen kysymyksiä ei mielletä ihmisoikeuskysymyksiksi, ihmisoikeusmekanismit ja asiantuntijat näpertelevät toisarvoisten kysymysten kanssa". Tämä ei ole sinänsä mikään uusi tieto, mutta aika harvoin se kuitenkaan nousee esille edes suomalaisessa ihmisoikeuskeskustelussa.

Samoja asioita korostetaan myös helmikuussa 2004 julkistetussa ILO:n globalisaation sosiaalisen ulottuvuuden maailmankomission raportissa "Oikeudenmukainen globalisaatio: Mahdollisuuksia kaikille"⁶². Siinä kiinnitetään huomiota erityisesti siihen tosiasiaan, että monissa kehitysmaissa syväälle juurtunut ja pitkäaikainen sukupuolten epätasa-arvo on merkinnyt käytännössä sitä, että globalisaation yhteiskunnalliset kustannukset ovat koituneet suhteettomasti naisten kannettaviksi.

⁸⁸ Ks. hänen esitelmänsä "Ihmisoikeudet globalisaation hallinnassa", Eduskunnan oikeusasiamiehen 85-vuotisjuhla, 8.2.2005. Ks. myös alav. 20 mainittu artikkelini, s. 56-58 ja *Pollis*, Journal of Human Rights, Voi. 3 (2004), s. 343-358.

Globalisaation sivuvaikutuksia on myös ollut jyrkkä rajat ylittävän rikollisuuden kasvu. Siihen kuuluu

⁶¹ Ks. myös United Nations, Economic and Social Council, E/2002/68/Add. 1: "Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking", Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, 20 May 2002.

⁶² www.ilo.org/wesdg.

myös lisääntynyt ihmiskauppa. Kuljetuskustannusten jyrkkä laskuja matkailun lisääntyminen ovat tehneet myös ihmisten salakuljetuksesta halvempaa ja vaikeammin havaittavaa.

Mainitussa raportissa (s. 96-101) tuodaan esiin - valitettavan huonolla suomen kielellä - useita keinoja, joita käyttäen nykytilannetta voitaisiin parantaa: "Kansainvälisen yhteisön asialistalle on otettava kysymys monenkeskisen kehyksen luomisesta kansainvälisen muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Kehyksen tavoitteena tulisi olla: edesauttaa kaikkia osapuolia hyödyttäviä tapoja lisätä muuttomahdollisuuksia, ottaen huomioon valtioiden hyväksyttävä halu varmistaa, että prosessi on tasapuolinen sekä lähtö- että tulomaille; tehdä prosessista järjestelmällinen, ennustettava ja laillinen; poistaa ihmiskauppa ja muut väärinkäytökset, joille naiset ovat erityisen alttiita; varmistaa siirtotyöläisille kaikki oikeudet ja edesauttaa heidän paikallista sopeutumistaan sekä maksimoida kansainvälisen muuttoliikkeen kehityshyödyt."⁶³

Vaikka noihin tavoitteisiin ei käytännössä aivan pian päästä, ei tämän suuruusluokan ongelmienkaan edessä ole mitään syytä antautua. Kyse on pohjimmiltaan poliittisista ratkaisuista; riippuu politiikasta, mikä sisältöjä painoarvo ihmisoikeuksille annetaan, ja politiikkaanhan me jokainen voimme osallistua. Ihmisoikeudet eivät yksin riitä globalisaation hallintaan, mutta niiden avulla heikoimpienkin ääni voi edes jollain tavoin tulla kuuluviin.

Lähteet:

Abramson, Kara: Beyond Consent, Toward Safeguarding Human Rights: Implementing the United Nations Trafficking Protocol. Harvard International Law Journal, Voi. 44 (2003), s. 473-502.

Beyleveld, Deryck - Brownsword, Roger. Human Dignity in Bioethics and BioLaw. Oxford University

⁹⁰ Ks. s. 46-47. Ks. myös *Mary Robinsonin* kolumni "Ihmisoikeudet paras ase köyhyyttä vastaan", *Kehitys - Utveckling* 1/2005. Ks. myös v. 2002 hyväksytyt ns. Montrealin periaatteet, joiden avulla pyritään turvaamaan universaalisti naisten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Niissä korostetaan myös ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaatetta, eli että TSS- ja KP-oikeudet ovat monin tavoin riippuvaisia toisistaan. Em. periaatteissa korostetaan muun muassa ihmiskaupan torjumisen tärkeyttä, mutta samalla korostetaan myös sen uhreiksi joutuneiden suojelemisen tarvetta. Tarkemmin ks. *Montreal Principles on vBmen's Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, Vol. 26 (2004), s. 760-780.*

Press, Oxford 2001.

Conte, Alex et ai.: Defining Civil and Political Rights, The Jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee. Ashgate, Aldershot 2004.

Craven, Matthew: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Clarendon Press, Oxford 1995.

Detrick, Sharon: A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 1999.

⁶³ EU:n vaikutusmahdollisuuksista tässä suhteessa ks. *Novitz, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Voi. 3 (2002), s. 231-261.*

Duterte, Gilles: Key case-law extracts, European Court of Human Rights. Council of Europe Publishing, Strasbourg 2003.

El-Cherkeh, Tanja et ai: EU-Enlargement₅ Migration and Trafficking in Women: The Case in South Eastern Europe. HWWA-Report 247, Hamburg Institute of International Economics, Hamburg 2004.

Esperanza Hernández-Truyol, Berta & Hanson, Jane E.: Both Work and Violence, Prostitution and Human Rights. Teoksessa Berta Esperanza Hernández-Truyol (ed.): Moral Imperialism. New York University Press, New York 2002, s. 183-211.

Fitzpatrick, Joan: The Use of International Human Rights Norms to Combat Violence Against Women. Teoksessa Rebecca Cook (ed.): Human Rights of Women. University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1994, s. 532-558.

Frostell, Katarina: Globalisation and the Human Rights of Women. Abo Akademi, Åbo 2002.

Galiana, Carmen: Trafficking in Women. European Parliament, Directorate General for Research, Working Paper, Civil Liberties Series, LIBE 109 EN, Brussels 2000. *Gallagher, Anne*: Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis. Human Rights Quarterly, Voi. 23 (2001), s. 975-1004. *Haynes, Dina Francesca*: Used, Abused, Arrested and Deported: Extending Immigration Benefits to Protect the Victims of Trafficking and to Secure the Prosecution of Traffickers. Human Rights Quarterly, Voi. 26 (2004), s. 221-272.

Helminen, Marjut - Kirkas, Tiina: Kauppatavarana ihminen. Teoksessa Tiina Kirkas (toim.): Eurooppa ja ihmismalakuljetus. Suomen Pakolaisapu, Helsinki 2002, s. 20-31. *Kalthegener, Regina*: Frauenhandel nach Westeuropa. Jahrbuch Menschenrechte 2005, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2004, s. 54-63.

Karapuu, Heikki: Omistusoikeus perusoikeutena. Teoksessa Martin Scheinin (toim.): Omistusoikeus. Tutkijaliiton julkaisusarja 21, Helsinki 1983, s. 62-72. *Karapuu, Heikki*: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Teoksessa Pekka Hallberg et ai.: Perusoikeudet. Wsoy LakiuVo, Helsinki 1999, s. 561-591.

Kauppinen, Jaana: Kansainvälinen ihmiskauppa ja suomalaisten suhtautuminen ulkomaalaisiin prostituoituihin. Naistutkimus 2/2000, s. 60-64.

Kempadoo, Kamala - Doezema, Jo (ed.): Global Sex Workers. Routledge, New York and London 1998.

Keeler, haura - Jyrkinen, Marjut (eds.): Who's Buying? The Clients of Prostitution, Ministry of Social Affairs and Health, Publications of Equality 1999:4, Helsinki 1999. *Kontula, Anna*: Prostituutio Suomessa. Sexpo säätiö, Helsinki 2005. *Kouvo, Sari*: Making Just Rights? Iustus Förlag, Uppsala 2004.

Kouvo Sari: Internationell handel med kvinnor för sexuella ändamål - kunskap, ansvar och konsumentmakt. Teoksessa Svante O. Johansson (Red.): Nya och gamla perspektiv på transporträtten. Svenska Sjärrättsföreningen, Skrifter 78, Stockholm 2003, s. 169-187.

hassen, Nina: Article 4. Teoksessa Asbjorn Eide et ai. (ed.): The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary. Scandinavian University Press, Oslo 1992, s. 87-99.

hehti, Martti - Aromaa, Kauko: Naiskauppa, laitton siirtolaisuus ja Suomi. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 186, Helsinki 2002.

Lehtonen, Niina: Sopimusvapauden perustuslainsuoja. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet Suomessa. Kauppakaari, Helsinki 1999, s. 179-220.

Linnakangas, Esko: Seksityöntekijöiden ja -asiakkaiden tuloverokohtelu. Oikeus 2005, s. 423-435.

Lähteenmäki, Maria: Mahdollisuuksien aika, Työläisnainen ja yhteiskunnan muutos 1910-30 - luvun Suomessa. Suomen Historiallinen Seura, Helsinki 1995.

Mahkonen, Sami: Ihmiskauppa sekä asumis-, sosiaali- ja terveystyö. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:28. Helsinki 2003.

Malarek, Viktor: Natasha, Seksibisneksen uhrin. Otava, Helsinki 2005.

- Mattila, Päivi:* Lapsen oikeuksien sopimuksen jälkeinen kehitys. Teoksessa Jussi Honkanen - Jaana Syrjäjä (toim.): Lapsen oikeudet. Suomen YK-liiton julkaisusarja nro 31, Helsinki 2000, s. 70-83.
- Melander, Sakari:* Kriminalisointiperiaatteet ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset. *Lakimies* 2002, s. 938-961.
- Melander, Sakari:* Rikosoikeuden harmonisointi Euroopan unionissa - harmonisointiteoreettisia näkökulmia. *Lakimies* 2005, 214-233.
- Mikkola, Matti:* Lastensuojelua eurooppalaiset ihmisoikeudet. Teoksessa Anna-Maija Puonti et ai. (toim.): Lastensuojelu tänään. Tammi, Helsinki 2004, s. 61-76.
- Nazer, Mende - Lewis, Damien:* Orpo - kaapatun tytön tie Sudanista Lontooseen. Otava, Helsinki 2005.
- Nieminen, Liisa:* Perusoikeuksien emansipatoriset mahdollisuudet? Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1990.
- Nieminen, Liisa:* Lasten perusoikeudet. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1990. (1990a) *Nieminen, Liisa:* Objektista subjektiksi: Perus- ja mmisoikeusjärjestelmän sukupuolisidonnaisuudesta. Teoksessa Riitta Turunen (toim.): Naisnäkökulmia oikeuteen. Gaudeamus, Helsinki 1992, s. 58-84.
- Nieminen, Liisa:* Euroopan sosiaalinen malli ja Euroopan unionin perustuslaki. Teoksessa Juho Saari (toim.): Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki 2002, s. 86-103.
- Nieminen, Liisa:* Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus - valtiosääntöistytvä Eurooppa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Julkaisuja: A-Sarja No. 259, Helsinki 2004.
- Nieminen, Liisa:* Ihmisarvon loukkaamattomuus perus- ja ihmisoikeussuojan lähtökohtana. *Lakimies* 2005, s. 49-78.
- Nieminen, Liisa:* Dimisoikeuksien jakamattomuusperiaate. *Defensor Legis* 1/2005, s. 44-58. *Nieminen, Liisa:* Nuoren perus- ja ihmisoikeudet. Teoksessa Marjukka Litmala - Mirva Lohiniva-Kerkelä (toim.): Nuoren oikeudet, s. 9-68. Edita Publishing, Helsinki 2005. *Novitz, Tonia:* 'A Human Face' for the Union or More Cosmetic Surgery? EU Competence in Global Social Governance and Promotion of Core labour Standards. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Voi. 3 (2002), s. 231-261.
- Nuotio, Kimmo:* Perusoikeuksien merkityksestä rikosoikeudessa. Teoksessa Pekka Lämsineva -Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun Yliopisto, Turku 1998, s. 137-164.
- Nussbaum, Martha:* "Whether for Reason or Prejudice", Taking Money for Bodily Services. *Journal of Legal Studies*, Voi. XXVII (1998), s. 693-724.
- Nykänen, Eeva:* Protecting Children? The European Convention on Human Rights and Child Asylum Seekers. *European Journal of Migration and Law*, Voi. 3 (2001), s. 315-345.
- Näre, Sari:* Seksuaalipoliittinen libertarianismi ja egalitarismi seksibisneksessä. Teoksessa Kaj Imonen (toim.): Moderniteetti ja moraalit. Gaudeamus, Helsinki 1998, s. 129-145.
- Pellonpää, Matti:* Henkilökohtainen koskemattomuus. Teoksessa Pekka Hallberg et ai.: Perusoikeudet. Wsoy Lakitieto, Helsinki 1999, s. 265-282.
- Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum, Helsinki 2005.
- Pentikäinen, Merja:* Integration of Minorities into Society: How It Is Reflected in International Documents and in the Work of ECRI and the Advisory Committee of the Framework Convention. Teoksessa Martin Scheinin - Reetta Toivonen (Ed.): Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights. Åbo Akademi University, Turku 2004, s. 97-133.
- Penttinen, Elina:* Corporeal globalization: narratives of embodied subjectivity and otherness in the sexcapades of globalization. Tampere Peace Research Institute, Tampere 2004. *Pietilä, Hilikka - Vickers, Jeanne:* Making Women Matter, The Role of the United Nations. Zed Books Ltd., London and New Jersey 1996.
- Pollis, Adamantia:* Human Rights and globalization. *Journal of Human Rights*, Voi. 3 (2004), s. 343-358.
- Pärssinen, Venla:* Ihmiskauppa rikoksena Suomen lainsäädäntömaisemassa. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Rikos- ja prosessioikeuden laitoksen julkaisusarja B:22, Turku 2003.

Silfverberg, Katri: Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others. Finnish Yearbook of International Law, Voi. II (1991), s. 107-132. *Silfverberg, Katri - Kauppinen, Jaana*: Raportti Suomen prostituutiotiiteesta: Viranomaiskäytännöt, palvelujärjestelmät ja lainsäädäntö. Publications of The Advisory Board for International Human Rights Affairs No 4, Helsinki 1992.

Thobek, Susanne - Pattanaik, Bandana: Rajat ylittävä prostituutio. Like, Helsinki 2003. *Träskman, Per Ole*: Ostettu seksi on kielletty seksi. Lakimies 2004, s. 479-492. *Träskman, Per Ole*: "Den som betalar flr sex är en brottsling": om den svenska kriminaliseringen av sexköp som ett medel för att motverka prostitutionen. Nordisk tidsskrift för kriminalvidenskap 2005, s. 73-92.

Vikström, Ida - Granström, Görel: Kroppar tili salu. Teoksessa Görel Granström (red.): Den onda cirkeln: Om brottsoffer, genus och rätten. Uppsala Publishing House, Uppsala 2004, s. 211-247. *van den Wyngaert, Christine*: Eurojust and the European Public Prosecutor in the *Corpus Juris* Model: Water or Fire? Teoksessa Neil Walker (ed.): Europe's Area of Freedom, Security and Justice. Oxford University Press, Oxford 2004, s. 201-239.

Maija Saksiin

5.5.2006

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 221/2005 vp. Käsittelemäni lausunnossani ainoastaan hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta rikoslain 20 luvun sekä järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta. Olen rajannut arvioni hallituksen esityksestä siten, että käsittelemäni vain kysymystä siitä, liittyykö seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointiin perusoikeussuojaaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Ehdotuksessa esitetään rikoslakia muutettavaksi siten, että seksuaalipalvelujen ostaminen olisi yleisesti rangaistavaa. Järjestyslaista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka mukaan seksuaalipalvelujen ostaminen yleisellä paikalla on rangaistavaa järjestysrikkomuksena. Lisäksi lausuntopöytäkirjässäni yhteydessä on viitattu lakivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämään pyyntöön arvioida valtiosääntöoikeudellisesti säännösmuotoilua, jonka mukaan teon rangaistavuus liittyy ihmiskaupan tai parituksen yhteydessä esiintyvään toimintaan.

Lausuntoni perustuu siihen perusoikeusuudistuksen esitöissä omaksuttuun käsitykseen, jonka mukaan perusoikeuksien vaikutuksen tulee säteillä koko yhteiskuntaan, koska ne ilmaisevat yhteiskunnassa hyväksytyt perusarvoja.

Ihmisarvo

Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden. Säännös vahvistaa perustavan arvon valtiosäännön ja valtion tavoitteeksi. Ihmisarvon loukkaamattomuuden turvaaminen ei kytkeydy vain määrättyyn yksilöön, vaan on vaikutuksiltaan laajempi.

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä löytyy esimerkkejä siitä, miten ihmisarvon loukkaamattomuuden on muun muassa katsottu asettavan rajoja lääketieteellisen tutkimuksen vapaudelle, sille, minkälaisia rangaistuksia voidaan käyttää, tai asettavan ehtoja vähimmäistoimeentulon turvaamiselle. Ihmisarvon kunnioittaminen on ymmärrettävissä eräänlaiseksi koko oikeusjärjestyksen sisältöä ohjaavaksi periaatteeksi. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 1 §:n 2 momentilla voisi olla tulkinnallista vaikutusta varsinaisia perusoikeussäännöksiä sovellettaessa ja perusoikeusrajoitusten sallittavuutta arvioitaessa (HE 309/1993 vp, s. 42). Ihmisarvon kunnioittamisen tulkintavaikutus on keskeinen kun tarkastelemme seksinoston larimalisoinnin liittymäkohtia perusoikeuksiin. Prostituutio esineellistää ihmisen ja hänen ruumiinsa ikään kuin ihminen olisi esine, jota voidaan ostaa ja myydä kauppatavarana. Seksuaalipalveluissa palvelun sisältö on ruumiin luovuttaminen toisen käytettäväksi ja hänen määräysvaltaansa. Ihmisarvon loukkaamattomuuden kunnioittaminen edellyttää nähdäkseni sitä, että oikeusjärjestys suhtautuu ihmisen esineellistävään toimintaan kielteisesti.

Perustuslain 6 ja 7 § turvaa yksilön ruumiillisen ja henkisen koskemattomuuden (HE 309/1993 vp, s. 46-48). Seksin oston kieltäminen edistää tämän perusoikeuden toteutumista.

Perustuslain 10 §:n sisältämä yksityiselämän suoja turvaa henkilön oikeuden vapaasti päättää suhteistaan muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeuden määrätä itsestään ja ruumiistaan. (HE 309/1993 vp, s. 52-53.) Se turvaa osaltaan myös itsemääräämisoikeutta. Kun ihmisarvon kunnioittaminen otetaan muiden perusoikeuksien tulkinnan perustaksi, seksin tai seksuaalipalvelun ostaminen ja myyminen eivät kuulu ainakaan näiden perusoikeussäännösten turvaamien oikeuksien ydinalueeseen. Kun kysymys on tavalla tai toisella taloudellisesta, kaupallisesta toiminnasta, ei nähdäkseni ole edes yksiselitteistä, kuuluuko se toimintamuotona perusoikeuden suojaaman yksityiselämän tai itsemääräämisoikeuden piiriin. Itsemääräämisoikeudella ei voi perustella toimintaa, joka on ihmisarvoa loukkaavaa. Toisin sanoen itsemääräämisoikeuden toteuttamisella ei ole etusijaa ihmisarvoon nähden. Itsemääräämisoikeuden suojan reuna-alueella lienee toiminta, jossa korvausta vastaan juuri itsemääräämisoikeus luovutetaan ja luovutetaan perusoikeuden suojasta. Ei ole myöskään yksiselitteisen selvää, että henkilö, jonka oikeuksia perusoikeus suojaa, voisi antaa pätevästi suostumuksen perusoikeuksiansa loukkaamisen. Itsemääräämisoikeuden tämän ulottuvuuden rajoittamiselle ei siten voida asettaa kovinkaan tiukkoja edellytyksiä.

Perustuslain 10 § ei sisällä erityistä rajoituslauseketta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen mukaan perheen ja yksityiselämän suojan rajoitusperusteitä ovat kansallinen ja yleinen turvallisuus, maan taloudellinen hyvinvointi, epäjärjestyksen ja rikollisuuden estäminen, terveyden ja moraalin suojaaminen sekä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen. Perustuslain 10 §:ää on tulkittava yhdenmukaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kanssa. Niinpä säännöksen voidaan katsoa luettelevan hyväksyttäviiä perusoikeuden rajoitusperusteita. Perusoikeuksien rajoitusten tulee kuitenkin lisäksi täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Seksinoston kriminalisoinnilla tavoitellaan useiden näiden lueteltujen tavoitteiden toteuttamista, erityisesti ehdotettu sääntely liittyy epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseen sekä terveyden ja moraalin suojaamiseen. Hallituksen esityksessä ehdotetulla kriminalisoinnilla on 8 artiklan mukainen hyväksyttävä rajoitusperuste.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että elinkeinon harjoittamisen oikeuteen liittyy suuri määrä rajoituksia (HE 309/1993 vp, s. 67). Säännöksen lakivaraus "lain mukaan" tarkoittaa, että oikeutta voidaan säännellä, rajoittaa ja niihin voidaan kohdistaa valvontaa, mutta rajoitusten, valvonnan ja muun sääntelyn tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta on ottanut

lukuisia kertoja kantaa elinkeinon vapautta koskevan säännöksen tulkintaan, erityisesti elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuuteen. Sallittuina on pidettävä myös henkilön oman terveyden ja hengen suojelemiseksi säädetyt rajoitukset jo perustuslain 22 §:n perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvollisuuden perusteella. Tyypillisesti perustuslain 18 §:n rajoituksilla tavoitellaan yksilön suojelemista, esimerkiksi alaikäisten työntekijöiden suojelemista. Jo perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että esimerkiksi elinkeinon luvanvaraisuutta voidaan jatkossakin perustella terveyden ja turvallisuuden suojaamisella. Elinkeinojen harjoittamisen oikeudesta annetun lain (1919/122) 1 §:n nojalla jokainen saa harjoittaa laillistaja hyvän tavan mukaista elinkeinoa.

Nähdäkseni perusoikeuskokonaisuuden huomioon ottava tulkinta ei yksiselitteisesti puolla sellaista perustuslain 18 §:n tulkintaa, jonka mukaan säännös kattaisi myös seksuaalipalvelujen myynnin. Jos ihmisarvon kunnioittaminen omaksutaan tulkinnan lähtökohdaksi, eivät ihmisarvoa loukkaavat ansaintakeinot kuulu lainkaan perusoikeussäännöksen turvaaman oikeuden piiriin. Jos seksuaalipalvelujen myyntiä pidettäisiin säännöksen kattamana toimintana, on ihmisarvon kunnioittaminen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rajoittaa tämän oikeuden käyttämistä. On myös huomattava, että säännöksessä asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta. Nyt ehdotettua seksin ostamisen kriminalisointia voidaan perustella myös tällä säännöksellä. Vaikka seksin ostamisen kriminalisoinnin vaikutuksista ei ole yksiselitteistä näyttöä, niin koska toistaiseksi ei ole löytynyt muuta oletettavasti yhtä tehokasta keinoa seksin myynnillä elatuksensa ansaitsevien henkilöiden suojelemiseksi erilaisilta väkivallan ja riiston muodoilta sekä muilta prostituutioon liittyviltä suojan tarvetta synnyttäviltä ilmiöiltä, voidaan kriminalisointia pitää tämän perusoikeuden kannalta hyväksyttävänä tapana huolehtia työvoiman suojelusta.

Sitä, ettei seksuaalipalvelujen myyminen kiistatta kuulu elinkeinovapauden piiriin tai että tämän "elinkeinojen" harjoittamista on pidetty mahdollisena rajoittaa osoittaa nähdäkseni myös se, että oikeusjärjestyksemme sisältää useita rajoituksia seksuaalipalvelujen myymiseen. Järjestyslain (2003/612) 7 §:n mukaan seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen on yleisellä paikalla kielletty. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2004:1 katsonut, että seksuaali-palveluiden myynnin salliminen alkoholin anniskelutoiminnan yhteydessä on tehnyt toiminnasta sellaista, ettei se ollut alkoholilain ja anniskeluluvan edellyttämällä tavalla asianmukaista. Tämä saattoi KHO:n mukaan olla peruste anniskeluluvan peruuttamiselle. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO:2005:72 hylännyt selvästi perusteettomana ja oikeusjärjestyksen vastaisena syyttömästi vangitun henkilön esittämän vaatimuksen ansion menetyksestä, kun kysymys oli henkilöstä, joka ansaitsi elantonsa harjoittamalla prostituutiota. KKO:n mukaan vaatimus ei voinut saada oikeussuojaa. KKO:n mukaan suomalaisen perinteisen käsityksen mukaan sukupuoliyhteyden harjoittaminen korvausta vastaan pidetään hyvän tavan vastaisena toimintana. Käännyttämisen perusteena on ulkomaalaislain mukaan 1.5.1999 lukien ollut se, että voidaan perustelluista syistä epäillä ulkomaalaisen myyvän "seksuaalipalveluja", vaikka hänen ei edellytetä elättävän itseään tällä toiminnalla. Käännyttämistä tällä perusteella pidetään käsitykseni mukaan edelleen Suomen lainsäädännön mukaisena, vaikka EY:n tuomioistuimen mukaan määrättyä käyttäytymistä ei voida pitää riittävän vakavana maahanpääsy- ja oleskelurajoitusten perustelemiseksi yleisen järjestyksen vastaisena, jos saman käyttäytymisen vuoksi jäsenvaltio ei rankaise omia kansalaisiaan tai ryhdy muihin tehokkaisiin toimenpiteisiin tällaisen käyttäytymisen estämiseksi. EY:n tuomioistuimen mukaan palvelujen tarjoaminen maksua vastaan on EY 2 artiklan tarkoittamaa taloudellista toimintaa. Siihen kohdistuvien rajoitusten tulee olla yhteisön oikeuden sallimia ja täyttää yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden vaatimukset (ks. esimerkiksi C-268/99 *Aldona Malogorzata Jany* ym.) Nyt ehdotettu seksinoston kriminalisointi voisi toimia tuomioistuimen edellyttämänä tehokkaana toimenpiteenä, joka oikeuttaisi rajoittamaan maahanpääsyä ja oleskelua seksuaalipalvelujen myynnin perusteella yleisen järjestyksen vastaisena.

Mikäli perustuslakivaliokunta toteaa, että seksin myynti on elinkeinon harjoittamisen vapauden piiriin kuuluvaa ja oikeusjärjestyksen hyväksymää työtä ja toimintaa, on tämä muutos nykyiseen suhtautumistapaan. Muutoksella saattaa olla seurausvaikutuksia muun muassa maahan pääsyn ja

käännyttämisen perusteisiin ja se saattaa vaikuttaa myös siihen, minkälaista työtä työtön henkilö voidaan velvoittaa vastaanottamaan sosiaaliturvaetuuksien saamiseksi.

Perusoikeuden yleiset rajoittamisedellytykset

Perusoikeuksien rajoitusten tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän, painavan yhteiskunnalliseen tarpeen vaatimia, tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitus ei saa ulottua perusoikeuden ytimeen. Lainsäätäjällä on enemmän liikkumavaraa, jos rajoitukset eivät ulotu perusoikeuden ytimeen. Rajoituksen tulee olla välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuden suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen perusteen panoarvoon.

Olen edellä perustellut näkemykseni siitä, että ihmisarvoin kunnioittamisen omaksumisesta perusoikeuksien tulkintaperiaatteeksi seuraa ettei seksuaalipalvelujen myyminen tai ostaminen ole ainakaan minkään perusoikeussäännöksen ydinalueeseen kuuluvana oikeutena turvattua toimintaa. Hallituksen esityksessä on laajasti perusteltu seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnin tavoitteita. Koska muita yhtä tehokkaita ja vähemmän rajoittavia keinoja ei ole käytettävissä, on hallituksen ehdottama kriminalisointi myös suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on turvattu perustuslain 8 §:ssä. Sen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Perusoikeus asettaa vaatimuksen rikoslain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Rangaistavat teot on määriteltävä laissa, rikosoikeudellisen vastuun sisältävän lain säännösten ja rikoksen tunnusmerkistön tulee olla tarkkarajaisia sillä tavoin, että on mahdollista kohtuudella ennalta arvioida, onko teko rangaistava vai ei. Lakivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämän lausuntopyynnön sisältämä ihmiskauppaan ja pakotettuun prostituutioon kytketty kriminalisointi ei ole sillä tavoin riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen, että kohtuudella olisi mahdollista ennalta arvioida teon rangaistavuus kaikissa sen kattamissa tilanteissa. Säännösehdotuksen muotoilu on perustuslain 8 §:n ilmentämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Samaa valtiosääntöoikeudellista ongelmaa ei nähdäkseni sisälly hallituksen esityksen sisältämiin säännösehdotuksiin.

Lopuksi

Eduskunnassa on vireillä myös hedelmöityshoitoja koskevaa lainsäädäntöä koskeva lakiesitys. Tuossa esityksessä on omaksuttu lähtökohdaksi se, että ns. kohdun vuokraaminen on kiellettävä, koska siihen saattaa liittyä vaikeita hyväksikäyttämisen ja alistamisen muotoja. On erittäin arveluttavaa sekä ihmisarvon että perusoikeuskokonaisuuden kannalta, jos seksipalveluiden myyntiä pidetään elinkeinovapauden piiriin kuuluvana ja sen kieltämistä perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, mikäli samaan aikaan kohdun lainaamista tai "vuokraamista" koskevan lapsen synnyttämispalvelujen tarjoamista koskevaa kieltoa ei lainkaan arvioida perusoikeusjärjestelmän kannalta. Molempien "palvelujen" tuloksena voi syntyä lapsia. Perusoikeusjärjestelmämme voi sanoa vähintäänkin vinoutuneeksi, jos sen todetaan suojaavan oikeuden luovuttaa vartalonsa toisen henkilön mielihalujen tyydyttämiseen, mutta sen ei katsota lainkaan suojaavan oikeutta luovuttaa vartalonsa toisen henkilön lapsen kantamiseen ja synnyttämiseen.

Keskustelu prostituution sääntelämisestä, seksinoston kieltämisestä ja siitä, sallitaanko hedelmöityshoidot yksinäiselle naiselle, liittyvät kaikki laajempaan ilmiöön: ikäikäiseen keskusteluun naisen sukupuolisuuden ja lisääntymisterveyden kontrolloinnista. Nyt käsiteltävä hallituksen esitys avaa mahdollisuuden astua hieman tasa-arvoisempaan yhteiskuntaan. Seksin oston kriminalisointia koskeva kysymys ei nähdäkseni loppujen lopuksi ole ratkaistavissa (perus)oikeudellisin argumentein, vaan ihmisarvoon palautuvana kysymyksenä siitä, minkälaisena näemme miehen ja naisen välisen suhteen yhteiskunnassamme. Ovatko mies ja nainen itsenäisiä ja tasaveroisia toimijoita vai onko toinen toimija ja toinen toiminnan kohde? Seksin ostamisen kieltäminen olisi vahva poliittinen viesti siitä, minkälaista ihmisten välistä vuorovaikutusta suomalainen yhteiskunta tavoittelee ja minkälaista se paheksuu.

Kriminalisoinneilla on vakiintuneesti pyritty suojelemaan yksilöitä, osoittamaan yhteiskunnan hyväksymä tapa käyttäytyä ja kohdistamaan yhteiskunnan paheksunta määrättyihin tekoihin. Esimerkiksi polkupyöräkypärän käyttämistä koskevan velvollisuuden merkitys on ennen kaikkea suojelun toteuttaminen, vaikka samalla myönnetään, että toiminnan valvonta ja mahdollinen sanktion langettaminen lienee käytännössä mahdotonta toteuttaa.

Pariisissa 5 päivänä toukokuuta 2006

Maija Saksiin

Mikael Hiden

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 5.5.2006 KELLO 10 HE 221/05 vp
kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden
Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja 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

Lakivaliokunnan lausuntopyyntö koskee vain esitykseen sisältyvää rikoslain 20 luvun 8 §:n muutosehdotusta ja lakivaliokunnassa esillä ollutta sanotun säännöksen vaihtoehtoista muuttamistapaa. Tarkastelen seuraavassa vain näihin ehdotuksiin liittyviä kysymyksiä.

Lakivaliokunta pyytää lausuntoa siitä miten ehdotuksia olisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava. Tämä rajaus on perustuslakivaliokunnan toiminnassa sinänsä rutiininomaisesti selvä. Rajaus on tässä asiassa ehkä kuitenkin sikäli noteeraamisen arvoinen, että tähän asiaan näyttää kytkeytyvän tavallista enemmän erilaisia periaatteellisia, perusteita ja tavoitteita koskevia kysymyksiä. Se, että jotkin tällaiset, esimerkiksi moraaliarvostelmiin liittyvät kysymykset voivat olla yhteiskunnallisesti ja lainsäädäntöpoliittisesti merkittäviä ja ehkä kiisteltyjäkin, ei toisaalta vielä merkitse sitä, että ne ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä. Karkeasti voisi sanoa, että lainsäädäntöpoliittisesti tai yhteiskuntapoliittisesti merkittävät kysymykset yleensä kuuluvat yksinkertaisella enemmistöllä toimivan lainsäätäjän poliittisen harkinnan ja vastuun piiriin. Vain kysymykset, jotka voidaan aidosti liittää kirjoitettuun valtiosääntöön ja sen käytännössä omaksuttuihin tulkintatapoihin, ovat valtiosääntöoikeudellisia (ja sellaisina vähän juristienkin vastuulla).

Lakiehdotukseen liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset on yleensä ottaen nähdäkseni käsitelty varsin kattavasti esityksen perustelujen lopussa olevassa jaksossa. En pidä näiden kysymysten yleistä toistamista ja tarkastelua tässä aiheellisena. Käsittelen seuraavassa lähinnä vain joitakin

seksipalvelujen tarjoamisen vapaaehtoisuuteen liittyviä kysymyksiä. Sitä ennen esitän kuitenkin pari tarkastelun periaatteellista taustaa koskevaa näkemystä.

Kuten esityksen perusteluistakin ilmenee, voidaan maksullisten seksipalvelujen tarjonta ja ostaminen liittää mm. yksityisyyden suojaan ja elinkeinovapautta koskeviin säännöstöihin. On mahdollista - eikä käytännössä kai tavatontakaan - ajatella, että maksulliset seksipalvelut ovat esimerkiksi moraalien kannalta tai niihin liittyvien vakavien negatiivisten piirteiden vuoksi niin tuomittavaa toimintaa, että se jo käsitteellisesti jää perusoikeussäännöksen soveltamispiirin ulkopuolelle. Tällainen lähestymistapa - tietyn perusoikeussäännöksessä käsitellyn toimintaan tai etuun kuuluvan ilmiön siirtäminen käsitelmäärityksellä kokonaan tuon säännösten ulkopuolelle - sopii kuitenkin hyvin huonosti perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja voi muodostua yksilön perusoikeussuojan kannalta jopa vaaralliseksi. Tällainen " ulkopuolelle määrittely" (tietty ilmaisumuoto ei kuulu sananvapauden suojan piiriin, tietyllä tavalla hankittu omaisuus ei kuulu omaisuuden suojan piiriin, tietynlainen elatuksen hankkiminen ei kuulu elinkeinovapauden piiriin, tietyssä asemassa oleva henkilö ei ole työmarkkinoiden käytettävissä eikä siten oikeutettu työttömyysturvaan) merkitsee sitä, että henkilön asema ja oikeus jää kokonaan sen puitteiden ulkopuolelle, joka on tyypillinen ja oleellinen elementti harkittaessa kuinka pitkälle ja millä edellytyksillä henkilön oikeuksia voidaan rajoittaa. Perusoikeussuojan reaalisuuden kannalta on syytä lähteä perusoikeussäännöksen kattaman piirin laajasta tulkinnasta ja sitten erikseen harkita, minkälaisia rajoituksia perusoikeuden erilaisten ilmenemismuotojen yhteydessä voidaan soveltaa. Lähdän tämän vuoksi siitä, että maksullisten seksipalvelujen tarjoaminen ja käyttäminen voi kuulua yksityisyyden suojaussäännöksen soveltamispiiriin ja niiden palvelujen tarjoaminen voi kuulua elinkeinovapauden suojan soveltamispiiriin. Kuten edellä on viitattu, tämä säännöksen soveltamisalaan kuuluminen ei vielä sano. miten pitkälle meneviä rajoituksia jossakin tapauksessa voidaan soveltaa.

Maksullisten seksipalvelujen tarjoamisen ja käyttämisen rajoittamiseen voi olla eri tilanteissa erilaisia oikeudellisesti merkittäviä syitä. Erilaiset konkreettiset perusteet on syytä arvioida kukin erikseen. Minusta on kuitenkin syytä suhtautua hyvin pidättyvästi siihen, että perusoikeussäännösten piiriin kuuluvaksi katsotun toiminnan rajoittamisperusteena voitaisiin käyttää pelkkää - siis mihinkään muuhun konkreettiseen seikkaan kytkemätöntä - moraalien ylläpitämistä.

Nähdäkseni vaitiosääntöoikeudellisesti ongelmallisin kohta lakiehdotuksessa on suhtautuminen tilanteisiin, joissa olisi kysymys aidosti vapaaehtoisesta maksullisen seksin tarjonnasta. En pysty ottamaan kantaa siihen, kuinka paljon tällaista aidosti vapaaehtoista toimintaa esiintyy, mutta esityksen perusteluissa on lähdetty siitä (ainakin s. 63), että tällaistakin toimintaa on. Vapaaehtoisuudesta voidaan tietysti puhua vain silloin kun on kyse täysikäisistä (ja ei holhouksen alaisista), joita ei selvästi rikollisen toiminnan yhteydessä tai muutoin pakoteta ko. toimintaan. Jos lähdetään siitä, että tällaista vapaaehtoista täysi-ikäisten toimintaa ("betvveen consenting adults") esiintyy ja jos lähdetään samalla siitä, että tällainen toiminta voi olla yksityisyyden suojan ja elinkeinovapauden suojan piiriin kuuluvaa, joudutaan kysymään, millä perustellaan sitä. että toiminta - tai vain palvelujen ostaminen - kriminalisoidaan. Kriminalisoinnille voi tietysti tällöinkin olla perusteita, esim. (häiritsevä) toiminta julkisella paikalla tai jokin muu konkreettinen syy (tarttuvien tautien levittäminen?). Jos tällaisia lisätekiäjiä ei oleteta, voi perusteeksi jäädä jäljelle nähtävästi vain moraalin valvominen tai ylläpitäminen. Kuten edellä on viitattu, en oikein osaa pitää sitä yksinään ja sellaisenaan riittävänä oikeutusperusteena kriminalisoinnille ylipäänsä ja varsinkaan kriminalisoinnille, joka tulisi kohdistamaan vaikutuksensa toimintaan, jonka ainakin osin voidaan katsoa kuuluvan perusoikeussäännösten soveltamispiiriin.

Edellä sanottu merkitsee sitä, että ehdotettu kriminalisointi ei tässä tarkoitetun sinänsä ehkä pienen ryhmän kohdalla oikein sovi yhteen perusoikeussäännösten antaman suojan kanssa. Tällainen kanta vaatii tässä kuitenkin yhden lisäkommentin. Suunnitellulle kriminalisoinnille voidaan esittää ihmiskaupan ja parituksen ja vastaavan rikollisuuden torjuntaan liittyviä painavia yhteiskunnallisia syitä. Perusteluissa (ainakin s. 63) on esitetty, että kriminalisoinnin rajoittaminen vain tällaisten ei-vapaaehtoisten seksipalvelujen ostamiseen voisi johtaa käytännön rajanveto-vaikeuksiin ja vähentää kriminalisoinnin vaikuttavuutta. En pysty arvioimaan tällaisten perusteltujen vakuuttavuutta. Jos kuitenkin oletetaan, että kriminalisoinnin rajoittaminen vain ei-vapaaehtoisiin toimintoihin ei käytännössä oikein toimisi, joudutaan kysymään, riittääkö tämä seikka perusteeksi kriminalisoinnin ulottamiseen myös tässä vapaaehtoisiksi kuvattuihin toimintoihin.

Kriminalisointisäännöksissä voi käytännössä kai esiintyä sellaista ylimääräistä kattavuutta, jossa kriminalisoinnin piiriin tulee tosiasiaassa sellaista toimintaa, jonka sanktiointia kriminalisoinnilla ei ole tarkkaan ottaen tai ainakaan ensisijaisesti tavoiteltu. Tällainen tahaton vähäinen väljyys on kuitenkin aivan eri asia kuin tilanne, jossa jo lakia säädettyä suoraan tuodaan julki, että kriminalisointi ulotetaan soveltamistilanteissa muuten tulevien vaikeuksien vuoksi myös tiettyyn (muuten ulkopuolelle jätettävissä olleeseen) ryhmään. En ole rikosoikeusoppinut, mutta luulen, että

niin voimakkaan sanktion kuin rangaistuksen soveltamispiirin laajentaminen tällaisilla perusteilla ei vastaa rangaistusseuraamuksen käyttöä koskevia käsityksiä rikosoikeudessa.

Tässä on lisäksi kysymys kriminalisoinnista, jonka voidaan katsoa ulottavan vaikutuksensa perusoikeussäännösten soveltamispiirissä oleviin tilanteisiin-
Perusoikeuksissa on aina kysymys yksilöiden oikeuksista eikä kollektiivien tai enemmistöjen oikeuksista. Perusoikeussuojan kannalta ei siten oikeastaan voi olla merkitystä sillä, että vapaaehtoisiksi katsottuja toimijoita on ehkä paljon vähemmän kuin ei-vapaaehtoisiksi katsottuja. Kysymys on viime kädessä kriminalisoinnin merkityksestä yksilön kannalta ja kriminalisoinnille esitettyjen perustelujen riittävydestä.

Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on lakivaliokunnan esittämä säännöksen vaihtoehtoinen muotoilu selvästi parempi. Muotoilu "on syytä olettaa..." vaikuttaa melko väljältä ja olisi ehkä tarkennettavissa. En pysty kunnolla arvioimaan , miten muotoilu toimisi käytännössä. Tällä muotoilutavalla olisi nähtävästi sekin etu verrattuna hallituksen esittämään säännökseen, että kriminalisoinnin epäsymmetria (vain ostaminen kriminalisoitaisiin) olisi paremmin perusteltavissa, koska tämän muotoilun mukaan kyseeseen tulevia seksipalvelujen tarjoajia voitaisiin selvästi pitää suojan tarpeessa olevana osapuolena.

7c r?afeoo&^L y

Pekka Länsineva

OTT, valtiosääntöoikeuden dosentti
julkisoikeuden yliassistentti Turun yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 5.5.2005

Asia: Hallituksen esitys 221/2005 vp 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

Lakivaliokunta on pyytänyt pemstxislakivaliokunnalta valtiosääntöoikeudellista arviota hallituksen esitykseen sisältyvästä ehdotuksesta rikoslain 20 luvun 8 §:ksi sekä lakivaliokunnan sille muotoilemasta vaihtoehtoisesta säännösehdotuksesta, jossa seksuaalipalvelujen ostamisen rangaistavuus rajattaisiin koskemaan vain ihmiskaupan tai parituksen yhteydessä tapahtuvaa toimintaa. Olen jo aikaisemmin tarkastellut hallituksen esittämään säännösehdotukseen liittyviä valtiosääntöisiä ja periaatteellisia näkökohtia sekä Edilexissä 31.1.2006 julkaistussa artikkelissani (liite 1) että lakivaliokunnalle 2.3.2006 antamassani lausunnossa (liite 2), joten pitäydyn tässä yhteydessä varsin tiiviiseen esitystapaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvän kriminalisointisäämiöksen keskeisenä ongelmana perusoikeusnäkökulmasta on sen huomattavan väljä sanamuoto, joka näyttäisi merkitsevän sitä, että säännös soveltuu huomattavasti laajemmalle kuin esityksen perustelujen mukaan on ollut tarkoitus:

HE: RL 20:8 § Seksuaalipalvelujen ostaminen

Joka lupaamalla tai antamalla korvauksen saa toisen ryhtymään sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon, on tuomittava, jollei teko ole

8 a §:n mukaan rangaistava, seksuaalipalvelujen ostamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Seksuaalipalvelujen ostamisesta tuomitaan myös se, joka käyttää 1 momentissa tarkoitettuja seksuaalipalveluita, joista toinen on luvannut tai antanut korvauksen.

Yritys on rangaistava."

Näin avoimesti muotoiltuna rangaistavuuden piiriin näyttäisi ikään kuin sivutuotteena voivan tulla sellaisiakin ihmisten välisiä "viattomia" vuorovaikutuksen tilanteita ja muotoja, joilla ei liene juurikaan tekemistä sellaisten prostituutioon tyypillisesti liittyvien sosiaalisten ongelmien sekä alistavien ja syrjivien käytäntöjen kanssa, joita esityksellä on tarkoitus pyrkiä torjumaan. Ehdotettu säännöshän soveltuisi sanamuotonsa mukaan kaikkeen korvausta vastaan tapahtuvaan sukupuoliyhteyden harjoittamiseen ja siihen rinnastettaviin seksuaalisiin tekoihin olipa kysymys sitten esimerkiksi hyvin kahdenkeskisestä ja privaattista täysi-ikäisten ja täysivaltaisten ihmisten välisestä intiimistä kanssakäymisestä tai vaihtoehtoisesti esimerkiksi elokuvatuotannosta tai tieteellisestä tutkimuksesta.

Kriminalisoinnin ala kattaisi toisin sanoen selvästi muutakin kuin vain ammattimaisen prostituution lieveilmiöineen.

Käytännössä hallituksen esittämän kriminalisointisäännöksen soveltaminen voisi merkitä useiden perusoikeuksien rajoittamista. Kulloisestakin soveltamistilanteesta jäisi konkreettisesti riippumaan, minkä perusoikeuden (tai perusoikeuksien) rajoittamisesta tilanteessa ensisijaisesti olisi kysymys. Varsinaisella tarkoitettulla kohdealueellaan eli ammattimaisen seksuaalipalvelujen kaupan osalta ehdotettu kriminalisointi voi merkitä lähinnä seksuaalipalvelujen tarjoajien PL 18.1 §:ssä turvatun ammatinvalinnan vapauden rajoitusta. Voitaneen nimittäin perustellusti lähteä siitä, että kyseinen perusoikeussäännös suojaa ainakin sellaista seksuaalipalveluja tarjoavaa täysi-ikäistä ja täysivaltaista henkilöä, joka on vapaaehtoisesti ja ilman painostusta valinnut itselleen tällaisen tavan hankkia toimeentulonsa. Tätä PL 18.1 §:ään perustuvaa suojaa ei nähdäkseni voi automaattisesti poistaa se suomalaisessa oikeuskäytännössä perinteisesti vallinnut näkemys, jonka mukaan seksuaalipalvelujen kauppaaminen on "hyvän tavan vastaista" toimintaa eikä sille siten ole oikeuskäytännössä annettu samanlaista oikeussuojaa kuin hyvien tapojen mukaiselle taloudelliselle toiminnalle (ks. läheminin *Länsineva*, Edilex 31.1.2006, s. 9-11).

Vastaavasti sellaisissa tilanteissa, joissa toiminta on luonteeltaan vähemmän ammattimaista, voinee kriminalisointisäännöksen soveltaminen merkitä mm. PL 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan rajoitusta. Tämän perusoikeuden suojahan kattaa mm. yksilön oikeuden elää elämäänsä ilman ulkopuolisten tahojen aiheutonta puuttumista sekä oikeuden määrätä itsestään ja ruumiistaan sekä suhteistaan kanssaihmiisiinsä. Lisäksi tilanteessa on merkitystä lähinnä PL 7 ja 10 §:ien yhteisvaikutuksen varaan rakentuvalla yksilön itsemääräämisoikeudella, jonka yhtenä keskeisenä elementtinä voidaan pitää seksuaalista itsemääräämisoikeutta. Esitys voinee merkitä myös tämän perusoikeuden rajoittamista. On myös huomattava, että yksityiselämän suoja ja seksuaalinen itsemääräämisoikeus eivät koske tässä yhteydessä ainoastaan palveluja tarjoavaa tahoa, vaan säännöksen soveltaminen voi rajoittaa myös korvausta suorittavan osapuolen kyseisiä perusoikeuksia. Myös kotirauhan suoja ja luottamuksellisen viestin salaisuutta esitys saattaa ainakin välillisesti sivuta tilanteissa, joissa poliisi suorittaa esitutkintaa ko. rikosepäilyn osalta. Myöskin rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella (PL 8 §) on asiaa arvioitaessa merkitystä.

Lisäksi lakiehdotusta sovellettaessa saattaa nousta esiin PL 12 §:ssä suojattuun sananvapauteen liittyviä kysymyksiä. Sanamuotonsa perusteella kriminalisointiehdotus nimittäin ilmeisesti kattaa myös sellaiset tilanteet, joissa säännöksessä tarkoitettu korvausta vastaan tapahtuva seksuaalinen teko liittyy vaikkapa elokuvien (riippumatta siitä, onko kysymys lajityypiltään porno- tai taide-elokuvista) valmistukseen tai muihin julkisen esittämisen muotoihin ja tilanteisiin. Näin ollen laki merkitsee huomattavasti pidemmälle menevää sananvapauden rajoitusta kuin nykyinen rikoslain 17 luvun 18 §:n säännös. (Tosin voidaan kysyä, eikö jo nykyinen parirassäännöskin RL 20:9:ssä sanamuotonsa mukaan kriminalisoi pornoelokuvien tuottamisen Suomessa.) Samoin säännöksen soveltaminen voinee joissakin tilanteissa merkitä myös PL 16.3 §:ssä turvattuun taiteen vapauden rajoitusta. Lisäksi samassa perustuslain kohdassa turvatulla tieteen vapaudella voi olla relevanssia asiassa, mikäli kriminalisointi kattaa ko. teot myös tieteellisen tutkimuksen yhteydessä.

Kysymys on siis selkeästi perusoikeusrajoitusta merkitsevstä lakiehdotuksesta, joten sen perustuslainmukaisuutta on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten pohjalta. Siltä osin kuin säännöksen soveltaminen merkitsee yksityiselämän suojan ja seksuaalisen itsemääräämisoikeuden rajoitusta kriminalisoidessaan ihmisten välistä privaattia kanssakäymistä ja toisaalta rajoittaessaan sananvapautta tai taiteen ja tieteen vapautta esimerkiksi julkisen esittämisen tai tieteellisen tutkimuksen yhteydessä ei esitys nähdäkseen täytä oikeastaan mitään näistä rajoitusedellytyksistä. Esityksen perusteluista ei toisin sanoen ilmene mitään rationaalista perustetta, jonka vuoksi kriminalisointi olisi perusteltua ulottaa tällaisille inhimillisen elämän osa-alueille. Myöskin suhteellisuusvaatimuksen ja sääntelyn täsmällisyyden vaatimuksen osalta hallituksen esitys on näiltä osin varsin ongelmallinen.

Ammattimaisemman prostituution osalta tilanne on osittain toisenlainen. Tässä suhteessa esityksessä nimittäin tuodaan esiin lukuisia sellaisia tarkoituksiperiä, jotka epäilyksittä täyttävät perusoikeusrajoituksille asetettavan hyväksyttävän perusteen vaatimuksen. Esityksen keskeisenä ideanahan on torjua ja vähentää niitä prostituutioon niin yhteiskunnallisena ilmiönä kuin yksilötasollakin liittyviä vakavia ongelmia, jotka usein merkitsevät seksuaalipalveluja tarjoavien henkilöiden perusoikeuksien vakavaa loukkaamista tai ainakin vaarantumista. Erityisesti ihmiskauppa, jota usein esiintyy prostituution yhteydessä, merkitsee yksilön jokseenkin kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien tyhjäksi tekemistä. Muutoinkin prostituoidut voivat herkästi joutua

esimerkiksi taloudellisen hyväksikäytön, väkivallan sekä erilaisten terveydellisten riskien kohteeksi. Samoin prostituutioon liittyy merkittäviä ongelmia esimerkiksi sukupuolten välisen sekä sosiaalisen ja taloudellisen tasa-arvon näkökulmasta. Näin ollen ehdotetulle perusoikeusrajoitukselle on osoitettavissa lukuisia hyväksyttäviä perusteita.

Sen sijaan suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta joudutaan kysymään, miksei hallituksen esityksessä ole perusteellisemmin selvitetty, olisiko em. haittojen torjumiseksi käytettävissä mitään sellaisia keinoja, jotka rajoittaisivat nyt ehdotettua totaalikieltoa lievemmin niiden (potentiaalisten) täysi-ikäisten henkilöiden ammatinvalinnan vapautta,

jotka vapaasta tahdostaan ovat ko. ansaintatavan itselleen valinneet. Yleensä ajatellaan, ettei sinänsä vaarallisiakaan tai riskialttiita toimintoja lähdetä yhteiskunnassa ensimmäiseksi tyystin kieltämään, vaan ensin selvitetään, mitkä olisivat riittävän tehokkaita keinoja kulloiseenkin toimintaan liittyvien vakavimpien riskien minimoimiseksi ja hallitsemiseksi. Esimerkiksi riskialttiita ammatteja tai harrastus- ja urheilulajeja taikka ampuma-aseiden ja ilotulitteiden kauppaamista ei ole lähdetty suoralta kädeltä kieltämään, vaan on pyritty etsimään lievempiä keinoja riskien vähentämiseksi. Samoin esimerkiksi tupakointia koskevassa sääntelyssä on tupakoinnin ilmeisistä terveyshaitoista huolimatta edetty vähittäisin askelin etsien sellaista sääntelymallia, joka suojaisi ulkopuolisia henkilöitä riittävän tehokkaasti tupakansavun terveyshaitoilta.

Kun hallituksen esityksessä ei ole tällaista vaihtoehtoisia keinoja koskevaa selvitystä riittävän perusteellisesti tehty, katsoisin tässä vaiheessa, ettei näin laaja-alaista ja ikään kuin sokkotestinä kokeiltavaksi ehdotettua uuskriminalisointia voida pitää suhteellisuusvaatimuksen mukaisena. Asetelma voi luonnollisesti myöhemmin osoittautua toiseksi, jos käytännön kokemukset aikanaan vahvistavat, ettei lievemmillä rajoituksilla ja muunlaisilla toimenpiteillä ole mahdollista torjua riittävän tehokkaasti prostituutioon liittyviä perusoikeusongelmia. Näitä lievempiä keinoja on kuitenkin ensin testattava tai jollakin muulla tavalla kyettävä osoittamaan niiden käyttökeltottomuus ennen kuin täyskielto on mahdollista asettaa.

Sen sijaan lakivaliokunnan esittämä vaihtoehtoinen §-muotoilu on selvästi kapealaisempi eikä siihen nähdäkseni liity edellä kuvatunkaltaisia perusoikeusongelmia.

Lopuksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että kun kysymys on näin monimuotoisesta yhteiskunnallisesta ongelmapyyhdestä, ei asiaa liene ylipäänsä mahdollista ratkaista millään yksittäisellä lainsäädännöllisellä "vippaskonstilla", vaan todennäköisesti tarvitaan monenlaisia yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikan keinoja kriminaalipoliittisten toimien rinnalla ja/tai sijasta. Joudutaan esimerkiksi pohtimaan, tarjoaako nykyinen oikeusjärjestyksemme ja viranomaiskoneistomme tosiasiaassa tehokkainta mahdollista suojaa seksuaalipalveluja tarjoaville henkilöille esimerkiksi parittajia tai muita ammattirikollisia vastaan tai ehkäistäänkö prostituutioon liittyviä terveysriskejä nykyisin niin tehokkaasti kuin olisi tarpeen. Keinovalikoimasta ei tulisi myöskään suoralta kädeltä rajata pois sellaisiakaan säätelyvaihtoehtoja, jotka merkitsisivät prostituoitujen lainsäädännöllisen suojan vahvistamista nykytilanteeseen verrattuna.

*Pe(/ P- ~30/ Zoo £
^/b*

Pekka Länsineva
dosentti, yliassistentti, Turun yliopisto

AMMATINVALIANNAN VAPAAUS
PERUSOIKEUTENA 3A
SEKSUAALIPALVELUJEN OSTAMISEN
KRIMINALISOINTI

Artikkeli, versio 1.0
31.1.2006

Julkaistu Edilexissä 8.2.2006
<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3007.pdf>

Sisällysluettelo

Tutkimustehtävä	
2 Ammatinvalinnan vapaus perusoikeutena	2
3 Vapauden rajoittaminen	4
4 Ammatinvalinnan vapauden edellyttämät positiiviset toimintavelvoitteet	7
5 Seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointi	8
6 Kriminalisoinnin suhde ammatinvalinnan vapauteen	10
7 Lopuksi	15

1 Tutkimustehtävä

Ammatinvalinnan vapaus on yksi vähiten tutkituista perusoikeuksista suomalaisessa oikeustieteessä. Tämän kirjoituksen tarkoituksena on eritellä joitakin tuon perusoikeuden keskeisimpiä normatiivisia ulottuvuuksia. Pysin hahmottelemaan kuvaa muun muassa siitä, mitä kyseinen perusoikeus suojaa, millä edellytyksillä sitä voidaan rajoittaa ja millaisia velvoitteita se julkiselle vallalle asettaa. Kirjoituksen jälkipuolella tarkastelen esimerkkitapauksena vireillä

olevaa lakiehdotusta seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoimiseksi⁶⁴ ja arvioin, millaisessa suhteessa kyseinen lakiehdotus on ammatinvalinnan vapautta turvaavan perusoikeuden kanssa.

2 Ammatinvalinnan vapaus perusoikeutena

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä Suomen silloisen hallitusmuodon toiseen lukuun lisättiin uusi työn, ammatin ja elinkeinon vapautta turvaava perusoikeussäännös. Nykyisessä perustuslaissa kyseinen säännös on sijoitettu sen 18 §:n ensimmäiseen momenttiin ja siinä todetaan ytimekkäästi, että "jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla".⁶⁵ Säännös on kirjoitettu varsinselkeältä vaikuttavalla tavalla ja sanamuotonsa mukaan se näyttäisi turvaavan jokaiselle yksilöllisen oikeuden toimeentulon hankkimiseen sellaisella työllä, ammatilla tai elinkeinolla, jonka hän itselleen valitsee. Toisaalta säännökseen sisältyvä ilmaisu "lain mukaan" antaa viitteitä siihen suuntaan, että työntekoa sekä ammattien ja elinkeinojen harjoittamista voidaan tarvittaessa säännellä, rajoittaa ja valvoa lakitasoisin normein. Säännöstekstin näennäisestä selkeydestä huolimatta näyttää siltä, että käsitykset kyseisen perusoikeuden normatiivisesta merkityksestä ja täsmällisestä tulkinnallisesta sisällöstä ovat vielä jossain määrin jäsentymättömiä ja vakiintumattomia. Ilmeisesti säännöksen tuoreudesta johtuu, että kaikkia sen osa-alueita ja potentiaaleja ei ole vielä oikeustutkimuksessa perusteellisesti kartoitettu eikä myöskään oikeudellisissa käytännöissä koeteltu. Myöskään säännöksen esityö-aineisto ei tarjoa tulkitsijoille kovin perusteellista informaatiota kyseisen perusoikeuden soveltamisalaa ja rajoittamisedellytyksiä koskevista kysymyksistä.⁶⁶

Erilaiset yhteiskunnassa, työelämässä ja elinkeinorakenteessa tapahtuvat muutokset asettavat jatkuvasti muuttuvia haasteita sille, miten tarkastelun kohteena olevaa perusoikeutta tulee kulloisessakin yhteiskunnallisessa ja oikeudellisessa kontekstissaan jäsentää ja tulkita. Esimerkiksi osa-aikatyön, pätkätyön ja työvoiman vuokrauksen yleistymisen samoin kuin laajamittainen työttömyys ja ihmisten lisääntyvä liikkuvuus maasta toiseen voivat olla tärkeitä yhteiskunnallisia taustatekijöitä pyrittäessä hahmottamaan, millaisen aseman ja normatiivisen merkityksen ammatinvalinnan vapautta koskeva perusoikeus osana perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta saa. Samoin on huomattava, että esimerkiksi teknologisen kehityksen myötä voi syntyä kokonaan uudenlaisia ammatteja, elinkeinoja ja toimeentulon hankintatapoja samalla kun perinteisiä ammatteja katoaa yhteiskunnasta. Tämän kaltaisten syiden vuoksi on erityisen tärkeitä pyrkiä pitämään säännöksen tulkinnat ja tulkintojen tausta-teoreettiset lähtökohdat jatkuvasti ajantasaisina.

Heikki Karapuun mukaan työn, ammatin ja elinkeinon vapautta turvaavalla perusoikeudella on kiinteä yhteys mm. omaisuuden perustuslainsuojaan sekä yksilön henkilökohtaiseen vapauteen ja itsemääräämisoikeuteen. Kysymys on yhdestä yksilön itsemääräämisoikeuden keskeisestä ulottuvuudesta eli vapaudesta toimeentulon hankkimiseen. Tähän vapauteen sisältyy olennaisena

⁶⁴ Hallituksen esitys 221/2005 vp eduskunnalle 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, antopäivä 22.12.2005.

⁶⁵ Perustuslain 18 § ei suojaakaan ainoastaan tässä mainittua ammatinvalinnanvapautta, vaan samassa säännöksessä asetetaan myös julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia muun muassa työvoiman suojelusta ja työllisyyden edistämisestä. Samoin siinä määrätään, ettei ketään saa erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä. Tässä kirjoituksessa tarkastellaan kuitenkin lähinnä vain yksilölliseen ammatinvalinnanvapauteen liittyviä kysymyksiä.

⁶⁶ Ks. perusoikeuskomitean mietintö KM 1992:3, s. 328-329, perusoikeustyöryhmä 1992 mietintö (LaVO 2/1993), s. 108-109 ja hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp, s. 67.

elementtinä yksilön oikeus valita se muoto ja keino, jolla hän haluaa toimeentulonsa hankkia.⁶⁷ Toisaalta tämän valinnanvapauden kunnioittaminen ei ole tärkeätä ainoastaan yksilön toimeentulon hankkimisen näkökulmasta, vaan (ainakin parhaimmillaan) ammatillinen toiminta voi olla yksilölle myös tärkeä tapa toteuttaa ja ilmaista itseään ja saavuttaa arvostusta yhteisössään. Pitkällä tähtäimellä ammatillisen uran valinnalla saattaakin olla varsin laajakantoinen merkitys yksilön persoonallisuuden, identiteetin, yhteiskunnallisen aseman ja koko elämänkaaren muotoutumisen kannalta. Toisaalta on ilmeistä, etteivät yksilön työuraa koskevien valintojen vaikutukset välttämättä ole nykyoloissa niin pitkäkestoisia kuin menneinä vuosikymmeninä. Entistä harvemmat ihmiset voivat nykyisin odottaa voivansa työskennellä koko työuransa ajan samoissa tehtävissä tai edes samalla toimialalla. Silti ammatinvalinnan vapautta korostava perusoikeus edellyttää, että yksilön omaa tahtoa kunnioitetaan mahdollisimman pitkälle kaikissa hänen ammatillisen uransa vaiheissa ja käänneissä.

Säännöksessä ilmaistun valinnanvapauden lähtökohdan voidaan ajatella merkitsevän muun muassa sitä, että yksilöä ei voida pakottaa hankkimaan toimeentuloaan sellaisella ammatilla tai sellaisella toimialalla, johon hän ei itse tahdo. Vastaavasti yksilön tulee voida lähtökohtaisesti valita mikä tahansa ammatti, työ tai elinkeino toimeentulonsa hankintatavaksi. Samoin lienee loogista ajatella, että esimerkiksi uskonnonvapauden⁶⁸ ja yhdistymisvapauden tavoin kyseinen perusoikeus suojaa myös ammatinvalinnan vapauden negatiivista ulottuvuutta. Työkykyisellä ja -ikäisellä yksilöllä tulee toisin sanoen olla oikeus valintansa mukaan myös jättäytyä kokonaan tai osittain työelämän ulkopuolelle. Toinen asia on, miten tällaista tilannetta tulee arvioida PL 19 §:n kannalta eli missä määrin yhteiskunnalla tällöin velvollisuutta huolehtia yksilön toimeentulon turvaamisesta.

Säännöksen esitöiden mukaan erityisesti yhdenvertaisuuden vaatimuksella ja syrjäntäkiellolla on tärkeä merkitys kaikessa sellaisessa päätöksenteossa, joka vaikuttaa yksilön oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.⁶⁹ Toisaalta Karapuu on yhdenvertaisuusnäkökulmasta huomauttanut kriittisesti siitä, että erityisesti ulkomaalaisten lainsäädännöllinen kohtelu työntekoon ja ammatinharjoittamiseen liittyvissä kysymyksissä poikkeaa eräissä olennaisissa suhteissa Suomen kansalaisten kohtelusta. Karapuun mukaan on kyseenalaista, oikeuttaako PL 18.1 §:ssä oleva ilmaus "lain mukaan" ainakaan kaikkiin niistä erityisvaatimuksista, joita lainsäädännössä asetetaan ulkomaalaisten työnteolle. Hänen mukaansa ei ole poissuljettua, että tuomioistuimet voivat PL 106 §:n nojalla joutua jättämään soveltamatta ulkomaalaisiin kohdistuvia erityisrajoituksia ainakin joissakin ilmeisen kohtuuttomissa tilanteissa.⁷⁰

Ammatinvalinnan vapautta turvaavan säännöksen yhtenä tärkeänä funktiona on esitöidensä mukaan korostaa yksilön oman aktiivisuuden merkitystä toimeentulon hankkimisessa. Samoin esitöistä ilmenee, että ammatin ja elinkeinon kirjaaminen perustuslakiin toimeentulon hankkimisen keinoina merkitsee samalla yleisemminkin yrittämisen vapauden vahvistamista perustuslaillisena periaatteena.⁷¹ *Ilkka Saraviita* on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että sanamuotonsa mukaan kyseinen säännös suojaa ammattia ja elinkeinoa erityisesti yksilön toimeentulon hankintakeinona, ei niinkään esimerkiksi elinkeinovapautta instituutiona.⁷² Silti lienee perusteltua katsoa, että kyseisellä perusoikeussäännöksellä voi olla normatiivista merkitystä paitsi yksilöllisenä toimeentulon hankintaan liittyvänä vapausoikeutena myös yleisempänä valtiosääntöisenä periaatteena.

⁶⁷ *Heikki Karapuu*, Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §), teoksessa Pekka Hallberg et ai, Perusoikeudet, Juva 1999, s. 564-565.

⁶⁸ *Martin Scheinin*, Uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11 §), teoksessa Pekka Hallberg et ai., Perusoikeudet, Juva 1999, s. 367-369.

⁶⁹ HE 309/1993 vp, s. 67.

⁷⁰ *Karapuu* 1999, s. 566-567.

⁶ KM 1992:3, s. 328, LavO 2/1993, s. 108 ja HE 309/1993 vp, s. 67. *Ilkka Saraviita*, Yrittäjyyden perusoikeussuoja, Edilex 2001, s. 18.

⁷¹ *Kaarlo Tuori*, Yhdistymisvapaus (PL 13 §), teoksessa Pekka Hallberg et ai., Perusoikeudet, Juva 1999, s. 451-459.

⁷² HE 309/1993 vp, s. 67.

3 Vapauden rajoittaminen

Ammatinvalinnan vapaus ei ole sellainen ehdoton perusoikeus, jota ei millään perusteilla voitaisi rajoittaa. Yksilön omien valintojen kunnioittaminen kuuluu kuitenkin kyseisen perusoikeuden keskeisimpiin normatiivisiin ainesosiin ja niin ollen kaikki olennaiset rajoitukset tähän valinnanvapauteen edellyttävät tuekseen painavia perusteita. Lisäksi tämän valinnanvapauden rajoitusten on täytettävä kaikki muutkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset.⁷³ Ollakseen peruslainmukaisia rajoitusten on siten paitsi palveltava jotakin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää tarkoituspäämäärää oltava myös sopuissa suhteellisuusvaatimuksen kanssa sekä perustuttava riittävän täsmälliseen lakitasoiseen sääntelyyn ja täytettävä oikeusturvaa koskevat vaatimukset. Kokonaan kiellettyjä ovat sellaiset ammatinvalinnan vapauden rajoitukset, jotka ulottuvat kyseisen perusoikeuden ytimeen tai ovat ristiriidassa ihmisoikeussopimusten asettamien vaatimusten kanssa.

Ihmisarvon loukkaamattomuuden kunnioittaminen ja toisten ihmisten perusoikeuksien suojaaminen muodostavat yhden keskeisimmän ryhmän niitä perusteita, joiden toteuttamiseksi ammatinvalinnan vapauden rajoittaminen voi olla oikeutettua. Tällaisten tarkoituspäämäärien turvaamiseksi on perusteltua rajata esimerkiksi oriakauppiaan, palkkamurhaajan ja varkaan ammatit samoin kuin muut ihmisarvoa tai toisten ihmisten perusoikeuksia vakavasti loukkaavat ansaintakeinot kokonaan niiden tapojen ulkopuolelle, joilla yksilön on sallittua toimeentulonsa hankkia. Toisaalta suhteellisuusperiaate edellyttää, ettei ammatinvalinnan vapautta rajoiteta missään tilanteessa laajemmin kuin kulloisenkin perusoikeusmäärän suojaamiseksi on välttämätöntä. Useimmiten eri ammattien ja elinkeinojen harjoittamiseen liittyviä riskejä muiden henkilöiden perusoikeuksien vaarantumisesta voidaan ehkäistä täyskieltoa lievemmin sääntelyin ja rajoituksin turvautumalla erilaisiin lupa- ja valvontajärjestelyihin sekä edellyttämällä toiminnan harjoittajilta riittäviä ammatillisia kelpoisuuksia. Esimerkiksi ampuma-aseisiin tai iltotulitteisiin liittyy sellaisia merkittäviä perusoikeusriskejä, että niiden valmistusta, kauppaa ja käyttöä voidaan legitiimisti säännellä ja valvoa. Samoin terveydenhuolto- ja ilmailuhenkilöstölle voidaan epäilyksittä asettaa erilaisia ammattipätevyyttä koskevia vaatimuksia muiden henkilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi. Itse asiassa varsin merkittävä osa ammateista lienee nyky-yhteiskunnassa sellaisia, että niihin liittyy jonkinlaisia riskejä muiden henkilöiden perusoikeuksien vaarantumisesta ja niin ollen niiden harjoittamiselle voidaan asettaa erilaisia koulutusta ja pätevyyttä koskevia vaatimuksia. Tämän vuoksi kysymys tietyille koulutuslalle pääsystä muodostaakin yksilön näkökulmasta yhden keskeisimmistä tekijöistä, jotka tosiasiansa määrittävät ja rajaavat hänen ammatillisia valinnanmahdollisuuksiaan.

Myös työntekijän ja ammatinharjoittajan omien perusoikeuksien suojaaminen voi muodostaa hyväksyttävän perusteen ammatinvalinnan vapauden rajoittamiselle. Erityisesti tekijänsä henkeä tai terveyttä vaarantavien ansaintatapojen harjoittamista voidaan työsuojelullisella ja muulla lainsäädännöllä rajoittaa olennaisellakin tavalla. Tätä näkemystä puoltaa perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvollisuuden (PL 22 §) ohella myös se PL 18.1 §:n jälkimmäisessä virkkeessä asetettu vaatimus, jonka mukaan "julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta". Kuitenkin myös yksilön autonomiaa ja hänen omia riittävään informaatioon perustuvia vapaaehtoisia valintojaan tulee näissäkin tilanteissa kunnioittaa. Jos minkäänlaisia vapaaehtoisesti otettuja terveysriskejä ei olla valmiita hyväksymään, saatetaan lähestyä tilannetta, jossa vaikkapa ammattilaisjäähiekkoilijan tai sijaisnäyttelijän (stunt) kaltaisia ansaintakeinoja ei enää voitaisi sallia. Asiaa on luonnollisesti arvioitava tilannekohtaisesti ottamalla huomioon muun muassa, kuinka hyvin informoituna henkilö ottaa riskit kantaakseen sekä kuinka vahva neuvotteluasema ja kontrollivalta hänellä kyseisen ansaintakeinon valinnan sekä sen harjoittamisen ehtojen ja olosuhteiden osalta on. Merkitystä voi olla myös sen

⁷³ Ks. *Veli-Pekka Viljanen* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Vantaa 2001, passim.

korvauksen suuruudella, joka riskinotosta maksetaan. Sellaisissa palvelussuhteissa, joissa henkilön oma neuvottelu- ja kontrollivalta on rajoitettua, voidaan lainsäätäjälle sallia ja siltä myös vaatia verraten pitkällekin meneviä toimia työntekijän suojelemiseksi. Toisaalta asetelmissa, joissa yksilö tieteen tahtoon valitsee itselleen jonkin tavanomaista riskialttiimman mutta samalla kenties myös tuottoisamman ansaintatavan, voidaan lainsäätäjältä edellyttää jossain määrin pidättyvämpää linjaa.

Yksilöiden perusoikeuksien suojaamisen ohella myös monet painavat yleiset yhteiskunnalliset tarkoituksetperät kuten esimerkiksi kansanterveydelliset, ympäristölliset sekä turvallisuuteen ja välttämättömyyspalvelujen saatavuuteen liittyvät näkökohdat voivat muodostaa perusteen rajoittaa ammatinvalinnan vapautta. Esimerkiksi luontoa ja ympäristöä vakavasti vahingoittavien elinkeinojen harjoittamista voidaan tällä perusteella merkittävästikin rajoittaa tai ne voidaan jopa kokonaan kieltää, mikäli kyseisiä vahinkoja ei voida lievemmillä rajoituksilla ehkäistä. Olennaista kuitenkin on, ettei ammatinvalinnan vapautta tämänkaltaistenkaan tarkoitusten toteuttamiseksi rajoiteta laajemmin kuin kulloisenkin tavoitteen tai yleisen edun toteuttamiseksi on välttämätöntä. Esimerkiksi voimassa olevien apteekki- ja taksilupajärjestelmien osalta olisi aiheellista pohtia perusteellisesti, kuinka pitkälle menevät elinkeinovapauden rajoitukset ovat nykyoloissa oikeutettuja kyseisten toimilupajärjestelmien taustalla olevien kansanterveydellisten tai liikennepalvelujen saatavuutta koskevien yleisten etujen toteuttamiseksi.

Pelkästään johonkin toimeentulon hankintatapaan kohdistuva yleinen vastenmielisyys tai paheksunta eivät nykyaikaisessa pluralistisessa yhteiskunnassa voi yksinään riittää perusteeksi rajoittaa perustuslaissa jokaiselle turvattua ammatinvalinnan vapautta. Jotkut ihmiset saattavat pitää esimerkiksi verkostomarkkinointia, uhkapelaamista, puhelinmarkkinointia, turkistarhausta, aseteollisuutta, ammattilaisnyrkkeilyä tai puhelinseksipalveluja arveluttavina tai paheksuttavina toimeentulon hankkimisen muotoina. Mikäli tämänkaltaisia toimeentulon hankkimistapoja päätetään ryhtyä lainsäädäntötoimin olennaisesti rajoittamaan, on perustuslaillisen arvioinnin yhdeksi keskeiseksi lähtökohdaksi joka tapauksessa otettava ammatinvalinnan vapauden kunnioittamisen vaatimus. Tämän lähtökohdan pohjalta on sitten huolellisesti selvitettävä, onko ehdotetun rajoituksen taustalla objektiivisesti arvioiden riittävän painavia yksilöiden perusoikeuksiin tai yleisiin etuihin liittyviä perusteita ja onko rajoitus sopusoinnussa suhteellisuusvaatimuksen kanssa sekä täyttyvätkö myös kaikki ne muut vaatimukset, joita perusoikeusrajoituksilta edellytetään.

Rajoituksen perustuslainmukaisuuden huolellinen arviointi ei ole tarpeen ainoastaan niissä tilanteissa, joissa tietyn ammatin valinta tai harjoittaminen aiotaan tehdä yksilölle oikeudellisesti mahdolliseksi esimerkiksi kriminalisoimalla tai monopolisoimalla se vaan myös tilanteissa, joissa kyseisen ammatin harjoittamiselle asetetaan sellaisia merkittäviä lainsäädännöllisiä ehtoja ja rajoitteita, jotka olennaisella tavalla kaventavat mahdollisuuksia kyseisen ammatin valintaan ja harjoittamiseen. Toisaalta on selvää, että modernissa sääntely-yhteiskunnassa jokseenkin kaikenlainen amatillinen toiminta on vääjäämättä jonkinasteisen oikeudellisen sääntelyn kohteena. Tällainen sääntely ei yleensä muodosta merkittävää perustuslaillista ongelmaa niin kauan kuin se toteuttaa soveliaasta tasapainoa yhtäältä ammatinvalinnan vapauden ja toisaalta kussakin tilanteessa hyväksyttävien sääntelytavoitteiden välillä. Kuitenkin sitä mukaa kun sääntelyn intensiteetti kasvaa ja se alkaa olennaisesti kaventaa ammatinvalinnan vapautta, on myös perusoikeuskontrollia aiheutta vastaavassa suhteessa terävöittä. Niin lakeja säädettäessä kuin niitä sovellettaessakin on pyrittävä aina varmistumaan siitä, ettei langeta liiallisten rajoitusten tai ylisääntelyn riskeihin. Oikean sääntelytasapainon löytäminen ja ylläpitäminen kuuluu siten ammatinvalinnan vapauden osalta jatkuvasti esillä oleviin ydinkysymyksiin.

4 Ammatinvalinnan vapauden edellyttämät positiiviset toimintavelvoitteet

Ammatinvalinnan vapautta koskevan perusoikeuden suojaamiseksi ja toteuttamiseksi ei riitä, että julkinen valta ainoastaan kunnioittaa tätä vapautta pidättäytymällä itse rajoittamasta sitä oikeudellisesti. Muiden perusoikeuksien tavoin myös tämä perusoikeus voi nimittäin asettaa julkiselle vallalle aktiivisiakin velvoitteita turvata ammatinvalinnan ja -harjoittamisen tosiasiallisia edellytyksiä. Yhtäältä tämä turvaamisvelvoite edellyttää julkisen vallan suojaavan yksilön ammatinvalintaa ja -harjoittamista erilaisten ulkopuolisten tahojen häiritsemistä vastaan. Julkisen vallan on siten suojattava muun muassa lainsäädännön, poliisi- ja muun viranomaiskoneiston sekä oikeuslaitoksen avulla ammatin- ja elinkeinonharjoittajia erilaisten ulkopuolisten tahojen oikeudettomia puuttumisia ja loukkauksia vastaan. Oikeusvaltiolliseen yhteiskuntajärjestykseen toisin sanoen kuuluu, että laillisen elinkeinotoiminnan harjoittamista suojataan riittävän tehokkaasti esimerkiksi ryöstöjä, kiristystä, ilkivaltaa ja muita vastaavia rikollisuuden muotoja vastaan. Ammatin- ja elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytyksien turvaamisen kannalta on myös tärkeää, että julkinen valta huolehtii esimerkiksi luottoihin, vakuuksiin ja saatavien perimiseen liittyvien järjestelmien toimivuudesta tavalla, joka täyttää tasapuolisuuden ja hyväksyttävyyden vaatimukset kaikkien osapuolten kannalta.

Monissa tilanteissa julkisen vallan vaativana tehtävänä on sovittaa yhteen eri henkilö- ja toimijatahojen nstiinkäyviä perusoikeusintressejä. Ammatti- tai elinkeinotoimintaa "häiritsevän" toiminnan taustalla voi olla esimerkiksi toisten henkilöiden ilmaisuvapauden tai mielenosoitusvapauden käyttöön liittyviä tarkoituksia. Myös eri elinkeinojen harjoittajien edut ja intressit voivat helposti joutua törmäyskurssille toistensa kanssa ja julkisen vallan on toimillaan kyettävä luomaan sovelias tasapaino eri osapuolten erisuuntaisten perusoikeusvaateiden välille.

Varsin monimuotoisia ja haastavia kysymyksiä liittyy myös turvaamisvelvollisuuden toiseen ulottuvuuteen, nimittäin siihen, missä määrin PL 18.1 § edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä erilaisten ammatinvalinnan vapautteen liittyvien tosiasiallisten esteiden ja rajoitusten poistamiseksi ja suotuisten edellytysten luomiseksi sille, että yksilöiden uranvalintatoiveet voisivat mahdollisimman hyvin toteutua. Tässä suhteessa normatiivisten vaatimusten asettamisessa lienee syytä noudattaa suhteellisen maltillista linjaa. Suuri osa ammatinvalinnan vapauden tosiasiallisista rajoituksista lienee nimittäin sellaisia, joihin julkisella vallalla ei ole merkittäviä mahdollisuuksia vaikuttaa tai joihin sen ei ole mielekästä pyrkiä vaikuttamaan. Markkinatalousjärjestelmässä ei esimerkiksi olisi perusteltua yleisesti edellyttää, että julkinen valta ryhtyy laajamittaisiin kysyntää luoviin toimiin sellaisilla elinkeinoaloilla, joilla markkinoita ei luonnostaan ole. Myös työpaikkojen määriin eri ammattialoilla julkinen valta voi vaikuttaa vain rajallisesti.⁷⁴ Samoin on selvää, että niukkuuden vallitessa julkinen valta joutuu rajallisia koulutusresurssejaan suunnatessaan ottamaan huomioon mitä erilaisimpia yhteiskunnan ja työmarkkinoiden kokonaistarpeita eikä se niin ollen voi tarjota koulutuspaikkoja yksinomaan yksilöiden omien ammattiuraa koskevien toiveiden ja preferenssien mukaan.

Edellä esitetyistä varauksista huolimatta voidaan sanoa, että julkiseen valtaan kohdistuu PL 18 ja 22 §:n yhteisvaikutuksen perusteella ainakin jonkinasteinen velvollisuus pyrkiä vaikuttamaan siihen suuntaan, että yksilöiden omia toiveita ja valintoja ammattiuransa suhteenmahdollisimman pitkälle kunnioitetaan ja että yksilöillä olisi myös tosiasialliset mahdollisuudet hankkia elantonsa juuri itselleen soveliaimrnalla tavalla. Erityisesti tämä vaatimus pätee niissä kysymyksissä, joihin voidaan julkisen vallan päätöksin vaikuttaa. Niin ollen tämä perustuslain asettama vaatimus yksilön itsemääräämisoikeuden kurtioittamisesta tulisi ottaa yhtenä painavana tekijänä huomioon esimerkiksi koulutuspoliittisia, sosiaalipoliittisia ja työllisyyspoliittisia toimenpiteitä suunniteltaessa ja toteutettaessa niin makro- kuin mikrotasonkin päätöksenteossa.

Perusoikeusnäkökulmasta varsin kiintoisia kysymyksiä liittyy esimerkiksi siihen, kuinka pitkälle yksilön omia ammatinvalintaa koskevia toiveita tulisi kunnioittaa työttömyysturva- ja toimeentulotukietuuksia koskevassa sääntelyssä ja päätöksenteossa. Millä edellytyksillä näiden

⁷⁴Ks. HE 309/1993 vp, s. 67.

etuuksien saamisedellytykseksi voidaan asettaa, että yksilö ottaa vastaan muutakin työtä ja/tai kouluttautuu jollekin muulle kuin itse valitsemalleen ammattialalle tilanteissa, joissa hän ei ole onnistunut hankkimaan riittävää toimeentuloa omalta alaltaan? Työikäinen ja -kykyinen henkilö ei voine ammatinvalinnan vapauteensa vedoten kohtuudella edellyttää yhteiskunnalta ainakaan kovin pysyvää ja runsaskätistä elatusta tilanteissa, joissa toimeentulon hankkiminen kuitenkin olisi hänelle mahdollista joillakin ammattialoilla. Yksilön ja yhteiskunnan etujen tasapainottaminen edellyttää, että yksilön on oltava ainakin jonkin soveliaan ajanjakson jälkeen valmis tinkimään omasta valinnanvapaudestaan. Kuitenkaan häntä ei tule velvoittaa tinkimään tästä vapaudestaan pidemmälle kuin on välttämätöntä eikä miten pitkälle tahansa. Ammatinvalinnan vapauden ja yksilön autonomian kunnioittaminen (yhdessä muiden perusoikeuksien kanssa) edellyttää, ettei yksilöä voida velvoittaa ottamaan vastaan työtä ainakaan sellaisella alalla, joka olisi selvästi vastoin esimerkiksi hänen uskonnollista tai moraalista vakaumustaan. Vakaumuksellista eläinsuojelijaa ei siten ole hyväksyttävä määrätä nahoitustyöhön turkistarhalle eikä vakaumuksellista pasifistia kouluttautumaan sotilasuralle uhkaamalla häntä työttömyysturvaetuuksien menetyksellä.⁷⁵ Myöskään muihin sellaisiin ansamtapoihin, joihin liittyy esimerkiksi tavanomaista suurempia terveystriskejä tai jotka koskevat erityisen läheisesti yksilön raumiillista koskemattomuutta, turvallisuutta tai persoonallista ja kulttuurista identiteettiä, ei ketään voida velvoittaa vastoin tahtoaan ryhtymään. Tällaisia ansaintakeinoja ovat epäilemättä esimerkiksi kaikki ns. seksityön muodot.

5 Seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointi

Edellä on hahmoteltu verraten abstraktilla tasolla ammatinvalinnan vapautta turvaavan perusoikeuden normatiivista sisältöä ja sen eri ulottuvuuksia. Seuraavassa asian tarkastelua pyritään konkretisoimaan ja testaamaan yhden ajankohtaisen ja haasteellisen esimerkkitaapauksen valossa. Hallitus antoi nimittäin 22.12.2005 lakiesityksen, johon sisältyy ehdotus seksuaalipalvelujen ostamisen krininalisoinnista.⁷⁶ Tämän lakiesityksen yhteydessä joudutaan perusoikeusnäkökulmasta arvioimaan muassa sitä, onko seksuaalipalvelujen myyntitoiminnassa kysymys sellaisesta toimeentulon hankkimisen tavasta, jota ammatinvalinnan vapautta koskeva perusoikeussäännös suojaa ja jos on, millä edellytyksillä tätä toimintaa voidaan lainsäädännöllä rajoittaa. Kysymyksen ajankohtaisuutta lisää se, että myös viimeaikaisessa kotimaisessa oikeuskäytännössä² samoin kuin oikeuskirjallisuudessa⁷⁷ on otettu vilkkaasti kantaa seksuaalipalvelujen myymiseen liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin.

Edellä mainitulla lakiesityksellä on ammatinvalinnan vapauden ohella luonnollisesti merkittäviä kiinnekohtia moniin muihinkin perusoikeuksiin. Erityisesti on syytä korostaa henkilökohtaisen vapauden (PL 7 §), yksityiselämän suojan (PL 10 §) sekä yhdenvertaisuusvaatimuksen ja syrjintäkieltojen merkitystä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa. Samoin on mahdollista, että esitystä on tarpeen arvioida esimerkiksi sananvapauden (PL 10 §) sekä tieteen ja taiteen (PL 16.3 §) vapauden kannalta, mikäli uuden sääntelyn vaikutukset ulottuvat esimerkiksi elokuvien ja internet-palvelujen tuotantoon taikka tieteelliseen tai taiteelliseen toimintaan. Tässä tiiviissä kirjoituksessa tarkastelun kohteena ovat kuitenkin vain ammatinvalinnan vapauden liittyvät kysymykset.

Ammatinvalinnan vapauden näkökulmasta lakiehdotuksen arviointi on perusteltua rajata koskemaan vain vapaaehtoista seksuaalipalvelujen myyntitoimintaa, sillä on selvää, että kyseinen perusoikeus voi suojata vain

K.s. esim. vakuutus oikeus 24.8.2000/4286:99, jossa henkilöllä katsottiin olevan vakaumuksensa perusteella oikeus kieltäytyä varastonhoitajan työllistämistukityöstä puolustusvoimien joukko-osaston palveluksessa.

⁷⁶ HE 221/2005 vp.

^{1j} Ks. esim. *Johanna Niemi-Kiesiläinen*, Naiskauppa, paritus ja seksin osto, LM 3/2004 s. 451-465, *Per Ole Träskman*, Ostettu seksi on kielletty seksi, LM 3/2004 vp, s. 479-492, *Liisa Nieminen*, Nais- ja lapsikauppa ihmisoikeusongelmana, Oikeus 2005:2, s. 130-156, *Juha Lavapuro*, Oikeustapauskommentti KKO 2005:72, LM 6/2005, s. 955-971, *Esko Linnakangas*, Seksityöntekijöiden ja -asiakkaiden tul o verokohtelu, Oikeus 2005:4, s. 423-435.

yksilön vapaita valintoja, mutta ei sen sijaan sellaista toimintaa, johon yksilö joutuu ryhtymään vastoin tahtoaan. Jos lähtökohtaisesti oletettaisiin, että prostituutioon ryhtyminen ei voi koskaan perustua yksilön aidosti vapaaehtoiseen valintaan, olisi kysymyksen tarkastelu enemmän luonnollisesti aiheetonta. Seuraavassa lähdetään kuitenkin siitä, että ainakaan teoreettisesti ei ole perusteltua sulkea pois sellaistaakaan mahdollisuutta, että yksilö voisi ryhtyä omasta vapaasta tahdostaan myymään seksuaalipalveluja toimeentulon hankkimisen tarkoituksessa. Vapaaehtoisuuden määrittäminen tässä yhteydessä ei luonnollisestikaan ole yksiselitteinen tehtävä.⁷⁸ Ilmeisesti vapaaehtoisena voitaisiin pitää ainakin sellaista prostituutiota, johon täysi-ikäinen ja täysivaltainen henkilö päättää itsenäisesti ja ilman oikeudellista tai tosiasiallista pakkoa tai muuta painostusta ryhtyä, vaikka muitakin riittävän toimeentulon turvaavia töitä, ammatteja tai ansaintamahdollisuuksia olisi aidosti tarjolla. Lisäksi voitaneen edellyttää, että henkilö tekee valintansa riittävän tietoisena seksuaalipalvelujen myyntiin liittyvistä erilaisista sosiaalisista ja terveydellisistä riskeistä ja että hän voi milloin tahansa luopua kyseisestä toiminnasta toimeentulonsa vaarantumatta.⁷⁹

Edellä sanotun valossa lakiehdotuksessa esitettyjä toimenpiteitä ihmiskaupan torjumiseksi ja alaikäisten suojelemiseksi voidaan siis puoltaa lukuisten perus- ja ihmisoikeusnäkökohti-en ohella myös ammatinvalinnan vapauden suunnasta tulevilla argumenteilla. Sen sijaan huomattavasti problemaattisempi perusoikeusnäkökulmasta on rikoslain 20 luvun 8 §:ään ehdotettu muutos, jolla seksuaalipalvelujen ostaminen säädettäisiin yleisesti rangaistavaksi teoksi. Kyseinen säännösehdotus kuuluu seuraavasti:

(RL 20:8) *Seksuaalipalvelujen ostaminen*

Joka lupaamalla tai antamalla korvauksen saa toisen ryhtymään sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon, on tuomittava, jollei teko ole 8 a §:nmukaan [ostaminen nuorelta]

¹² Ks. erit. KKO 2005:72.

rangaistava, seksuaalipalvelujen ostamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Seksuaalipalvelujen ostamisesta tuomitaan myös se, joka käyttää 1 momentissa tarkoitettuja seksuaalipalveluita, joista toinen on luvannut tai antanut korvauksen. Yritys on rangaistava.

Hallituksen esityksestä ilmenee, ettei kyseinen kriminalisointiehdotus perustu sen paremmin kansainvälisiin velvoitteisiin kuin ulkomaisissa oikeusjärjestyksissä yleisesti omaksut-tuihin sääntelymalleihinkaan, vaan kysymyksessä on puhtaasti kotimainen valinta. Ilmeisesti vain Ruotsissa on aiemmin omaksuttu vastaavanlainen sääntelymalli.⁸⁰

Vaikka ehdotus ei kriminalisoikaan seksuaalipalvelujen myyntitoimintaa vaan ainoastaan näiden palvelujen ostamisen, sisältää se samalla lainsäätäjän selvän kannanoton siitä, että säännöksessä tarkoitettujen seksuaalipalvelujen myyminen ei vastaisuudessa kuulu niiden keinojen ja tapojen joukkoon, joilla yksilö voi "lain mukaan" toimeentulonsa hankkia. Yksi keskeinen argumentti kriminalisointiesityksen puolesta on, että seksuaalipalvelujen myynti ei ole tähän mennessäkään ollut oikeusjärjestyksen suojaamaa toimintaa. Esimerkiksi järjestyslain (27.6.2003/612) 7 §:n mukaan seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen on yleisellä paikalla kiellettyä. Lisäksi korkein oikeus on tuoreessa ratkaisussaan 2005:72 katsonut sellaisen perinteisen käsityksen olevan Suomessa voimassa, jonka mukaan sukupuoliyhteyden harjoittamista korvausta vastaan pidetään hyvän tavan vastaisena toimintana ja niin ollen esimerkiksi tällaiseen toimintaan perustuville saataville ei anneta oikeussuojaa. Toisaalta kokonaan oikeusjärjestyksen ulkopuoliseksi toiminnaksi prostituutio ei ole jäänyt, sillä oikeuskäytännössä seksuaalipalvelujen myynnistä saatuja ansioita on pidetty verotettavana tulona.⁸¹

⁷⁸ Ks. esim. *Martha C. Nussbaum*, "VVhether from Reason or Prejudice": Taking Money for Bodily Services, *The Journal of Legal Studies*, Voi. 27, No. 2, Jun., 1998 (693-724), s. 696 ja 720-723.

⁷⁹ Voidaan toki kysyä, toteutuvatko näin pitkälle viedyt vapaaehtoisuuden kriteerit tosiasiaassa juuri minkään ammatin osalta nyky-yhteiskunnassa.

HE 221/2005 vp, s. 11-15.

KHO 1984 B II 560. Ks. myös *Linnakangas 2005,426-427*.

Toteutuessaan lakiesitys selkeyttäisi oikeusjärjestyksen suhtautumista prostituutioon eräissä suhteissa. Nykytilannehan on varsin epämääräinen siinä mielessä, että se jättää kyseisellä tavalla elantonsa hankkivat käytännössä lähes lainsuojattomaan asemaan. Toisaalta perusoikeusnäkökulmasta nykyiseen oikeustilaan perustuva argumentti voisi riidatta tukea kriminalisointiesitystä vain, jos voidaan osoittaa tai olettaa, että nykytilanne on sopusoinnussa perustuslaissa turvatuun ammatinvalinnan vapauden kanssa. Tietyvästi tätä asiaa ei ole perusteellisesti selvitetty nykyisen perusoikeusjärjestelmän voimassaoloaikana.

Yhdenvertaisuusvaatimuksen näkökulmasta ehdotettuun sääntelytapaan liittyy puolestaan se etu, että kriminalisointi kohdistuu yhtäläisesti kaikkeen laissa tarkoitettujen seksuaalipalvelujen myyntiin eikä tee muodollisesti erottelua esimerkiksi kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun vastaavan seikan perusteella. Toisaalta on huomattava, että yhdenvertaisuusvaatimuksen täyttyminen ei koskaan riitä yksinään oikeuttamaan perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä, vaan lisäksi aina on varmistettava, ettei perusoikeuteen puututa liian voimakkaasti.

6 Kriminalisoinnin suhde ammatinvalinnan vapauteen

Jotta vapaaehtoisen prostituution sulkeminen laillisten ansaintakeinojen ulkopuolelle (joko lainsäätäjän aktiivisin toimin tai ylläpitämällä sensisältöistä oikeustilaa) ei kohtaisi ongelmia ammatinvalinnan vapauden suunnasta olisi joko katsottava, että kyseinen perusoikeus ei suojaakaan lainkaan seksuaalipalveluja vapaaehtoisesti myyviä henkilöitä tai että on olemassa joitakin niin painavia perusteita, että kyseinen kieltä on legitimoitavissa kyseisen perusoikeuden rajoituksena. Ensin mainittu tulkintavaihtoehto ei ole yhteensovitettavissa perusoikeuksien nykyisen tulkintalinjan kanssa.⁸² Onhan useimpien perusoikeuksien kuten esimerkiksi liikkumisvapauden⁸³, sananvapauden⁸⁴ ja omaisuudensuojan⁸⁵ osalta korostettu, että niiden soveltamisalaa on tulkittava lähtökohtaisesti laajasti. Yleisemminkin voitaneen lähteä siitä, että perusoikeussäännösten soveltamisalaa tulee epäselvissä tilanteissa tulkita mieluummin laajentamaan kuin supistamaan suuntaan. Myös ammatinvalinnan vapautta turvaavan perusoikeuden osalta on siten perusteltua ajatella, että sen suoja kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset yksilön valitsemat toimeentulon hankkimisen tavat, jotka vain ovat tulkittavissa työn, ammatin tai elinkeinon kategoriaan kuuluvaksi. Säännöksen soveltamisalaa rajaavaksi kriteeriksi ei voitane asettaa esimerkiksi edellytystä siitä, että kyseisen ansaintatavan tulee nauttia yhteiskunnassa moraalista arvostusta tai hyväksyntää. Merkitystä ei myöskään liene esimerkiksi sillä, onko kysymys henkilön pääasiallisen toimeentulon vai sivuansioiden hankkimisesta. Kuitenkin toiminnalta voitaneen edellyttää jonkinasteista säännöllisyyttä, jotta siinä voidaan tulkita olevan kysymys työstä, ammatista tai elinkeinosta. Niin ollen jokin aivan satunnainen ansionhankinta samoin kuin puhtaasti harrastusluonteinen toiminta jäänevät kyseisen perusoikeuden suojan ulkopuolelle. Toisaalta tätäkin perusoikeuden soveltamisalaa rajaavaa kriteeriä on syytä tulkita epäselvissä tapauksissa suppeasti.

Kaiken kaikkiaan ei nähdäkseni ole osoitettavissa mitään kestäviä perusteita sellaisen tulkinnan tueksi, että seksuaalipalvelujen vapaaehtoinen myyntitoiminta ansaintakeinona jäisi tyystin ammatinvalinnan vapautta koskevan perusoikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Siten ehdotettua ostokieltoa on oikeudellisesti arvioitava kyseisen perusoikeuden rajoituksena. Myös

⁸² Ks. *Lavapuro* 2005, s. 965-969.

⁸³ *Martin Scheinin*, Liikkumisvapaus (PL 9 §), teoksessa Pekka Hallberg et ai., *Perusoikeudet*, Juva 1999, s. 295-302.

⁸⁴ *Sami Manninen*, Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §), teoksessa Pekka Hallberg et ai., *Perusoikeudet*, Juva 1999, s. 389-392.

⁸⁵ *Pekka Lämsineva*, Omaisuudensuoja (PL 15 §), teoksessa Pekka Hallberg et ai., *Perusoikeudet*, Juva 1999, s. 481-490.

hallituksen esityksessä on mitä ilmeisimmin omaksuttu tämä tulkinta, vaikka esityksen perustelujen selkeys tältä osin jättääkin kosolti toivomisen varaa.⁸⁶

Arvioitaessa seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointiehdotusta ammatinvalinnan vapauden rajoituksena on aiheellista kiinnittää huomiota muun muassa siihen, onko ehdotuksen keskeisenä tavoitteena kieltää seksuaalipalvelujen myynti kyseisen toiminnan yleisen paheksuttavuuden tai vastaavan syyn vuoksi vai pyritäänkö kriminalisoinnilla pikemminkin ehkäisemään prostituutioon tyypillisinä lieveilmiöinä liittyviä erilaisia perusoikeushaittoja. Arviointiasetelmina nämä tilanteet nimittäin poikkeavat toisistaan eräissä olennaisissa suhteissa. Perusoikeusnäkökulmasta kaikkein kriittisimmälle alueelle tullaan, mikäli kriminalisoinnin keskeisenä taustapontimena on korvausta vastaan tapahtuvan seksuaalipalvelujen myyntitoiminnan kieltäminen lähinnä eettis-moraalis-siveellistyyppisin perustein. Esimerkiksi *Veli-Pekka Viljanen* on korostanut, että pelkät moraaliperusteet eivät yleensä ole riittäviä perusteita perusoikeuksien rajoittamiseen saati sitten jonkin niiden käyttömuodon kieltämiseen.⁸⁷

Pluralistiseen yhteiskuntamalliin, jossa lähtökohtaisesti lunnioitetaan yksilöiden itsemääräämisoikeutta ja suvaitaan erilaisia vähemmistöjä sekä erilaisia käsityksiä hyvästä elämästä, on vaikea sovittaa ajatusta siitä, että enemmistö voisi lainsäädäntöä apuna käyttäen pyrkiä määrittelemään ihmisten välisen kanssakäymisen hyväksyttäviä muotoja laajemmin kuin yksilöiden perusoikeuksien tai painavien yleisten intressien vuoksi on välttämätöntä. Erityisen ongelmalliseksi tilanne muodostuu, jos lainsäädännöllä pyritään määrittelemään niinkin intiimejä ja privaatteja asioita kuin vapaaehtoisesta seksuaalisesta kanssakäymisestä erilaisia muotoja. Vaikka tällaiseen kanssakäymiseen liittyisikin myös ansaintatarkoitusta, kysymys ei välttämättä ole vain ammatti- ja elinkeinovapauden rajoituksesta, vaan toimenpiteellä saatetaan puuttua myös yksilön yksityiselämään, itsensä toteuttamiseen sekä seksuaaliseen ja ruumiilliseen itsemääräämisoikeuteen. Samoin tarjona on helposti vaara siitä, että enemmistö tulee tällaisella marginaaliseen vähemmistöön kohdistuvalla sääntelyllä loukanneeksi syrjintäkieltoa, mikäli omaksutulle erityiskohtelulle ei voida osoittaa objektiivisesti ottaen riittävän painavaa ja rationaalista perustetta. Kaiken kaikkiaan voitaneen siis sanoa, että tietyn ansaintakeinon kieltäminen yksinomaan moraaliperusteella merkitsisi sellaista ammatinvalinnan vapautta suojaavan perusoikeuden ydinalueelle tunkeutuvaa toimenpidettä, johon lainsäädännöllä ei tulisi lainkaan ryhtyä tai jota ei ainakaan ole mahdollista toteuttaa tavallisella lailla-Edellä kuvattu moraaliperuste ei välttämättä muuta luonnettaan, vaikka se yritettäisiinkin kääntää ihmis- ja perusoikeuksien kielelle. Oikeuskirjallisuudessa on pidetty mahdollisena esimerkiksi sellaista ajatusmallia, että seksuaalipalvelujen myyntiä olisi pidettävä aina ihmisarvoa loukkaavana toimintana. Prostituutiossa on tämän näkemyksen mukaan kysymys ihmisen sellaisesta esineellistämisestä, joka kaikissa tilanteissa loukkaa jokaiselle yksilölle kuuluvaa ihmisarvoa. Tällöin merkitystä ei tulisi antaa sille, miten yksilö itse omaa tilannettaan ja toimintaansa arvioi⁸⁸, joten vapaaehtoisinkin prostituution kieltämistä voidaan pitää perusteltuna ja oikeutettuna toimenpiteenä.⁸⁹

On kuitenkin pidettävä mielessä, että ihmisarvon loukkaamattomuuden periaatteeseen sisältyy varsin keskeisenä elementtinä ajatus yksilön itsemääräämisoikeudesta ja autonomiasta. Tähän liittyen yksilöllä on lähtökohtaisesti oikeus päättää myös omasta ruumiistaan ja sen käytöstä. Niin ollen on syytä noudattaa varsin pidättyvää linjaa ennen kuin lainsäädännöllä ryhdytään ihmisarvon suojaamisen nimissä kriminalisoimaan kovin laajasti sellaisia inhimillisen kanssakäymisen erilaisia muotoja, joihin ihmiset riittävästi informoituina ja vapaasta tahdostaan ovat päättäneet ryhtyä.⁹⁰ Tällä en halua suinkaan väittää, etteikö ihmisarvon

⁸⁶ HE 221/2005 vp, s. 63-64.

¹³ Ks. *Viljanen*, 2001, s. 187. Ks. myös *Ari-Matti Nuutila*, Rikosoikeudellinen huolimattomuus, Helsinki 1996, s. 80 ja *Dan Frände*, Yleinen rikosoikeus, Helsinki 2005, s. 21 ss.

⁸⁸ Ks. *Nieminen* 2005, s. 149-149.

⁸⁹ Ks. HE 221/2005 vp, s. 19.

⁹⁰ Ks. esim. *Ari-Matti Nuutila*, Rangaistuksella uhkaaminen ja rangaistukseen tuomitseminen perusoikeuksien valossa, teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja*, Pekka Lämsä - Veli-Pekka Viljanen (toim.), Turku 1998, s. 172-173.

loukkaamattomuuteen liittyvillä näkökohdilla voisi olla olennaisen tärkeätäkin oikeudellista merkitystä sellaisissa tilanteissa, joissa pohditaan, miten esimerkiksi ihmisillä tehtäviä lääketieteellisiä kokeita, sikiöseulontaa, geenitekniikan ja geneettisen informaation käyttöä, elinkauppaa tai kenties kohdunvuokrausta tulisi oikeudellisesti säännellä. Sen sijaan jos kyseisen periaatteen nojalla lähdetään yleisellä tasolla rajoittamaan kovin herkästi erilaisia ihmisten välisiä "esineellistäviä" sosiaalisia ja kaupallisia käytäntöjä, voidaan helposti langeta yliholhoavan lainsäädännön riskeihin. Varsin harvinaisia nimittäin lienevät lopultakin sellaiset ammatit ja elinkeinot, joissa yksilö ei jollakin tavalla hyödyntäisi omaa ruumiillista tai henkistä kapasiteettiaan tai persoonallisuuttaan rahan ansaitsemisen välinee-

•- 21

na.

Hallituksen kriminalisointiesityksen perusteluissa on ainakin paikoin nähtävissä edellä kuvatun kaltaisia moraalissävytteisiä painotuksia. Kenties selkeimpänä esimerkkinä tämänsuuntaisesta lähestymistavasta voidaan viitata esityksen lausumaan, jonka mukaan lakiehdotuksella pyritään estämään "seksuaalipalvelujen ostamisesta aiheutuva vääristynyttä kuvaa seksuaalisuudesta" (s. 15). Samoin esityksessä painotetaan sitä, että kriminalisoinnin tavoitteena on korostaa seksin ostamistekojen moitittavuutta (s. 21 ja 56). Ihmisten itsemääräämisoikeuden ja yksityiselämän suojan näkökulmasta saattaa kuitenkin olla varsin ongelmallista, mikäli lainsäätävä ottaisi laajemmassa mitassa asiakseen määrittellä, millainen seksuaalisuus on "oikeata" ja millainen taas "vääristynyttä".

Perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisia ovat myös eräät esityksen perusteluista ilmenevät prostituutiota koskevat erittelemättömät yleistyksiset ja niiden perusteella tehtävät oikeudelliset johtopäätökset. Tässä suhteessa ongelmallisena voidaan pitää esimerkiksi esityksestä ilmenevää näkemystä siitä, että seksuaalipalvelujen ostaminen on kaupanteko-olosuhteiden perusteella aina luonnehdittavissa ihmisarvoa loukkaavaksi toiminnaksi (s. 19). Vaikka tämä käsitys saattaakin objektiivisesti arvioiden pitää paikkaansa monissa tyyppillisissä alan käytännöissä, voidaan silti asettaa epäilyksenalaiseksi, soveltuuko se välttämättä kaikkiin elävässä elämässä mahdollisiin vuorovaikutustilanteisiin.

Toisaalta on syytä korostaa, etteivät edellä esitetyn kaltaiset moralisoivat perustelut näytä sittenkään olevan keskeisimmässä roolissa hallituksen kriminalisointiesityksen taustalla. Olennaisilta osiltaan esitys nimittäin perustuu näkemukseen, jonka mukaan prostituutioon liittyy niin yhteiskunnallisena instituutiona kuin konkreettisten käytäntöjenkin tasolla varsin yleisesti ja tyyppillisesti erilaisia vakavia sosiaalisia, terveydellisiä ja muita ongelmia, jotka ovat omiaan loukkaamaan tai vaarantamaan erityisesti kyseisen toiminnan harjoittajien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Yhteiskunnallisena instituutiona prostituution olemassaolo muun muassa ruokkii ja luo edellytyksiä ihmiskauppa- ja paritusrikollisuudelle sekä ylläpitää sosiaalista ja sukupuolten välistä epätasa-arvoa (s. 15 ja 19). Yksilöllisellä tasolla prostituutio puolestaan merkitsee usein sekä fyysisen että psyykkisen koskemattomuuden ja seksuaalisen itsemääräämisoikeuden loukkausta, sillä prostituution ryhdytään vain ani harvoin aidosti vapaaehtoisen valinnan perusteella. Prostituoituidut altistuvat myös yleisesti mielenterveydellisille ja muille terveydellisille haitoille samoin kuin väkivallalle ja päihteiden käytölle (s. 8-11 ja 19). Tämänkaltaisista syistä esityksen mukaan on perusteltua pyrkiä lainsäädäntötoimin vähentämään seksuaalipalvelujen kysyntää ja tekemään Suomesta ihmiskaupan ja parituksen toiminta-alueena vähemmän houkutteleva.

Pyrkimys edellä mainitun kaltaisten vakavien perusoikeusongelmien ja -haittojen torjumiseen ja ehkäisemiseen muodostaa epäilemättä sellaisen hyväksyttävän perusteen, joka voi oikeuttaa rajoittamaan ammatinvalinnan vapautta. Keskeisimmäksi kysymykseksi perusoikeusnäkökulmasta nousee tässä tilanteessa sen arvioiminen, onko ehdotettu sääntelytapa eli tietynlaisten seksuaalipalvelujen kaupan totaalikielto sopusoinnussa suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Kyseisen kiellon osalta on toisin sanoen kyettävä vastaamaan siihen, onko ehdotettu toimenpide asianmukainen, sovelias ja tehokas keino niiden tavoitteiden toteuttamiseksi, joihin esityksellä pyritään. Samoin on voitava osoittaa rajoituksen välttämättömyys

K-s. esim. Nussbaum 1998, s. 693-694 ja 700 ss.

eli muun muassa se, että kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi ei olisi mahdollista yrittää käyttää joitakin vaihtoehtoisia, perusoikeuteen lievemmin puuttuvia keinoja. Kun kysymyksessä on kriminalisointiehto, on asiassa kiinnitettävä lisäksi huomiota rikosoikeudessa vakiintuneeseen ultima ratio -periaatteeseen, jonka mukaan kriminalisointeihin tulisi turvautua vain sellaisissa tilanteissa, joissa sääntelytavoitetta ei ole mahdollista saavuttaa perusoikeuteen lievemmin kajoavien toimin.

Tällaisten kysymysten arvioimiseksi hallituksen esityksen perustelut eivät ainakaan kaikilta osin tarjoa riittävästi informaatiota. Merkittävin ongelma esityksessä on, että se vaikenee jokseenkin tyystin siitä, olisiko nyt esitettävän kriminalisoinnin vaihtoehdoksi mahdollista löytää joitakin muita keinoja, joilla ihmiskauppaa ja muuta järjestäytyntä rikollisuutta voitaisiin torjua ja prostituoituja suojella tavalla, joka ei puuttuisi yhtä olennaisella tavalla ammatinvalinnan vapautteen. Tässä suhteessa lukija ei voi välttyä siltä ajatukselta, että esityksestä yleisesti heijastuva moraalinen närkästys ja paheksunta prostituutioilmiöön on johtanut jonkinlaiseen haluttomuuteen edes harkita, olisiko mahdollista omaksua joitakin vaihtoehtoisia ja perusoikeuksia vähemmän rajoittavia toimenpidemalleja. Voitaisiinhan asiassa lähteä liikkeelle selvittämällä esimerkiksi, suojaako oikeusjärjestyksemme seksuaalipalve-luja myyviä henkilöitä kyllin tehokkaasti esimerkiksi rikollisuutta ja väkivaltaa vastaan ja onko prostituution liittyvien sosiaalisten ja terveydellisten riskien ehkäisemiseksi käytetty kaikki ne keinot, jollaisiin perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus julkisen vallan yleensä velvoittaa. Ennen kuin tämänkaltaisten keinojen käyttökelpoisuutta on perusteellisesti arvioitu, ei toiminnan kriminalisointiin tule ryhtyä. Pelkäämään se, että lairnalisointi saatetaan mieltää julkisen talouden kannalta halvemmaksi keinoksi kuin perusoikeuksien turvaaminen aktiivisin toimin, ei yksinään riitä oikeuttamaan kyseisen sääntelyvaihtoehdon valintaa. Esitys ei siis täytä suhteellisuusvaatimusta, koska siinä ei kyetä osoittamaan kriminalisoinnin välttämättömyyttä. Lakiehdotus on tällä perusteella perustuslain vastainen.

Erilaisista kriminalisointi vaihtoehdoista hallituksen esityksessä kyllä nostetaan esiin totaali-kiellon ohella myös sellainen sääntelymahdollisuus, että kriminalisointi ulotettaisiin vain sellaiseen prostituution, johon liittyy ihmiskauppaa tai paritusta. Tässä mallissa vapaaehtoinen prostituutio siis jäisi kiellon ulkopuolelle. Esityksen perustelujen mukaan tällaiseen «ääntelyvaihtoehtoon liittyy kuitenkin monia ongelmia. Muun muassa näyttövaikeuksien ja erilaisten rikosprosessuaalisten seikkojen vuoksi tällaista kriminalisointisäännöstä tulnaisiin oletettavasti soveltamaan melko vähäisessä määrin ja niin ollen lainsäädännön merkitys voisi jäädä lähinnä symboliseksi. Tästä syystä kyseinen sääntelymalli ei esityksen mukaan edistäisi riittävän tehokkaasti niiden tavoitteiden saavuttamista, joihin lainsäädännöllä pyritään (s. 19-22, 52-57). Toisaalta esityksessä tunnustetaan, ettei ehdotettu yleinen ostokiel-tokaan välttämättä poista tai edes ratkaisevasti vähennä prostituutiosta aiheutuvia ongelmia. Lisäksi esityksessä todetaan, että kiellosta voi aiheutua myös uusia ongelmia ja riskejä, joiden seurauksena heikoimmassa asemassa olevat prostituoidut saattavat joutua entistäkin heikompaan asemaan. Kuitenkin esityksessä lähdetään siitä, että seksuaalipalvelujen kysynnän vähäininkin alentaminen on kriminalisoinnista kannalta hyväksyttävä tavoite ja että yleinen ostokielto on perusteltu keino sen saavuttamiseksi (s. 15-16).

Yksi keskeinen perustelu valitun kriminalisointiehdotuksen puolesta liittyy siihen, että aidosti vapaaehtoista prostituutiota on vaikea määritellä ja että kysymys on myös ilmeisen harvinaisesta ilmiöstä. Kuitenkaan esityksessä ei kiistetä sitä mahdollisuutta, että jotkut yksilöt voivat harjoittaa seksuaalipalvelujen myyntiä vapaaehtoisesti (s. 62-64). Kun perusoikeuksien lähtökohtana on, että ne kuuluvat jokaiselle yksilölle, on pitkälle menevää puuttumista ammatinvalinnan vapautteen varsin ongelmallista perustella argumentilla, jonka

Nuutila 1998, s. 173-174.

mukaan puuttumrrinen kohdistuu vain johonkin suppeaan ihmisryhmään. Pikemminkin voisi lähteä siitä, että mitä marginaalisempaan ihmisryhmään perusoikeusrajoitus kohdistuu sitä suuremmalla herkkyydellä tulisi suhtautua riskeihin enemmistön vallan väärinkäytöstä. Lisäksi perusoikeusyhteyksissä on aina arveluttavaa käyttää laintalkinnallisia määrittely-vaikeuksia yksilöiden perusoikeussuojaa mitätöivinä argumentteina.

Kokonaisarviona lakiesityksen ja ammatinvalinnan vapautta turvaavan perusoikeuden välisestä suhteesta on siten todettava, ettei esitys ole sopusoinnussa perustuslain kanssa. Lakiesityksessä ei ole kyetty riittävän vakuuttavin perustein osoittamaan, että seksuaalipalvelujen ostamisen yleinen kriminalisointi täyttäisi perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen. Ennen kuin voidaan päätyä näin olennaisella tavalla rajoittamaan niitä keinoja, joilla yksilön on sallittua toimeentulonsa hankkia, on kyettävä riittävän vedenpitävästi osoittamaan, ettei perusoikeutta vähemmän rajoittavia toimenpidevaihtoehdot ole mahdollista käyttää. Kun on perusteltua katsoa, että PL 18.1 § suojaa seksuaalipalveluja vapaaehtoisesti myyviä henkilöitä, ei tällaisen myyntitoiminnan luonnehtiminen abstraktilla tasolla "hyvän tavan" vastaiseksi voi yksinään johtaa siihen, että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset voitaisiin sivuuttaa

7 Lopuksi

Ennen kuin lukija tekee pidemmälle meneviä johtopäätöksiä edellä esitettyjen näkökohtien perusteella haluan vielä lopuksi kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin. Ensinnäkään kirjoituksen tarkoituksena ei ole ollut ilmaista kirjoittajan moraalista tai poliittista kantaa prostituution toivottavuudesta tai tuomittavuudesta. Esityksen tarkoituksena ei ole myöskään ollut vähätellä erilaisten prostituutioon liittyvien perus- ja ihmisoikeusongelmien vakavuutta. Päinvastoin on tärkeää korostaa, että lainsäätäjään sekä muihin julkisen vallan käyttäjiin kohdistuu perus- ja ihmisoikeuksiin perustuva normatiivinen velvollisuus pyrkiä kaikin keinoin vähentämään ja poistamaan näitä ongelmia. Toisaalta on pidettävä mielessä, että perusoikeudet yleisesti ja myös nyt tarkastelun kohteena oleva PL 18.1 §:ssä turvattu oikeus asettavat oikeudellisia puitteita ja rajoja sille, millaisin toimenpiteisiin ja millaisin perustein julkinen valta voi ryhtyä.

Kirjoituksen keskeinen kritiikki valitun esimerkkitapauksen osalta kohdistuu siihen, ettei hallituksen totaalkriminalisointiin päätyvässä esityksessä ole vakavasti paneuduttu arvioimaan (tai ainakaan kirjoitettu näkyviin), olisiko esityksen tavoitteita mahdollista pyrkiä saavuttamaan joillakin sellaisilla keinoilla, jotka puuttuisivat yksilöiden perusoikeuksiin lievemällä tavalla. Ongelma ei siis ole siinä, että valittu sääntelykeino olisi välttämättä perustuslain vastainen vaan, että ratkaisuun on päädytty oikaisemalla heikkojen jäiden yli. Näyttääkin siltä, että tietynlainen moraalinen närkästys on osittain korvannut viileän harkinnan asiassa ja vaikeuttanut lakiehdotuksen laatijoita näkemästä ja analysoimasta kaikkia tilanteessa relevantteja perusoikeuskysymyksiä riittävän kirkkaalla ja perusteellisella tavalla.

So vvhat? Eikö prostituutio kuitenkin ole lopulta niin vastenmielinen ilmiö ja lainsäätäjän tavoitteet niin jaloja, että tarkoitus voisi tällä kerralla pyhittää keinot? Vastaukseni on kielteinen. Miten ensinnäkin voitaisiin taata, ettei kyseisen lakiehdotuksen yhteydessä löydettyä "oikotietä" aleta käyttää laajemminkin erilaisia moraalisia tunteita nostattavien lainsäädäntökysymysten kohdalla ja kenties myös vähemmän jalojen tarkoitusprien toteuttamiseksi. Ajatushan saattaisi kehittyä siihen suuntaan, että moraalista paheksuntaa herättävissä asioissa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä voitaisiin yleisemminkin soveltaa valikoivasti ja niistä voitaisiin tarpeen mukaan tinkiä. Pidän perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta erityisenä uhkana sellaisen ajatustavan leviämistä, jossa perusoikeuksien kyllä tunnustetaan yleisesti sitovan lainsäätäjää, mutta esimerkiksi niin sanotuissa omantunnon kysymyksissä ne voidaan tarpeen vaatiessa sivuuttaa. Ammatinvalintaa koskevan perusoikeuden osalta tällainen riski on erityisen

merkittävä, sillä käsitykset tämän tuoreen säännöksen sisällöstä ja normatiivisesta sitovuudesta ovat vasta muotoutumisvaiheessa. Siten yksittäisetkin kyseistä perusoikeutta vähättelevät mlkintaratkaisut voivat vaikuttaa merkittävästi siihen, millaiseksi säännöksen yleinen tulkintalinja vastaisuudessa kehittyy.

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO /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

Lakivaliokunta on 7 päivänä maaliskuuta 2006 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava hallituksen esitykseen (HE 221/2005 vp) sisältyvää ehdotusta rikoslain 20 luvun 8 §:n säännökseksi seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnista sekä säännöksen muotoilemista vaihtoehtoisesti niin, että seksin ostamisen rangaistavuus liittyisi ihmiskaupan tai parituksen yhteydessä esiintyvään toimintaan.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- professori Mikael Hiden
- professori Pekka Koskinen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsineva

**HE
221/2005
vp**

**Versi
0.1**

- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen

- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- oikeustieteen lisensiaatti Maija Saksiin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan rikoslakia muutettavaksi siten, että seksuaalipalvelujen ostaminen on yleisesti rangaistavaa. Seksuaalipalvelujen rangaistavaan ostamiseen syyllistyy ehdotuksen perusteella se, joka lupaamalla tai antamalla korvauksen saa toisen ryhtymään sukupuolilyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon. Rangaistukseen tuomitaan myös se, joka käyttää seksuaalipalveluita, joista toinen on luvannut tai antanut korvauksen. Seksuaalipalvelujen ostamisen yritys on rangaistava. Rikoslain muutosehdotukseen liittyen esitys sisältää ehdotuksen myös järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnista arvioidaan perustuslain 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan näkökulmista samoin kuin perustuslain 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden kannalta. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lausuntopyyntöjä ehdotukset. Lakivaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta rikoslain 20 luvun 8 §:n säännökseksi seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnista sekä säännöksen muotoilemista vaihtoehtoisesti niin, että seksin ostamisen rangaistavuus liittyisi ihmiskaupan tai parituksen yhteydessä esiintyvään toimintaan.

Esityksen 1. lakiehdotuksen tarkoituksena on säätää seksuaalipalvelujen ostaminen yleisesti rangaistavaksi. Teosta tuomitaan rikoslain 20 luvun muutettavaksi ehdotetun 8 §:n nojalla se, joka lupaamalla tai antamalla korvauksen saa toisen ryhtymään sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon, samoin kuin se, joka käyttää sellaisia seksuaalipalveluita, joista toinen on luvannut tai antanut korvauksen. Myös yritys on rangaistava. Rikoslain 20 luvun nykyinen säännös seksuaalipalvelujen ostamisesta nuorelta ehdotetaan siirrettäväksi saman luvun 8 a §:ksi osin tarkistettuna. Järjestyslaista ehdotetaan vastaavasti poistettaviksi säännökset seksuaalipalvelujen ostamisen rangaistavuudesta. Järjestyslain nojalla rangaistavaksi jäisi edelleen seksuaalipalvelujen maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla.

Lakivaliokunnan lausuntopyynnössä hahmotellun vaihtoehdon mukaan seksuaalipalvelun ostamisen rangaistavuus liittyisi pelkästään ihmiskaupan tai parituksen yhteydessä esiintyvään toimintaan. Lausuntopyynnössä muotoiltu rikoslain 20 luvun 8 § kuuluu seuraavasti: "Joka lupaamalla tai antamalla korvauksen saa henkilön, jonka on olosuhteiden perusteella syytä olettaa olevan [rikoslain 20 luvun] 9 tai 9 a §:ssä taikka 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun rikoksen kohteena, ryhtymään sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon, on tuomittava, jollei teko ole [rikoslain 20 luvun] 8 a §:n mukaan rangaistava, seksuaalipalvelujen ostamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi."

Perustuslakivaliokunta tarkastelee seuraavassa vain esityksen 1. lakiehdotukseen ja lakivaliokunnan vaihtoehtoiseen säännösehdotukseen liittyviä kysymyksiä.

Arvion lähtökohtia. Lainsäätäjän liikkumavaraa kriminalisointien säätämisessä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty lähtökohtaisesti varsin väljänä, joskin siihen on todettu johtuvan rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Perustuslain asettamat rajoitukset johtuvat keskeisimmin perusoikeuksista (PeVL 23/1997 vp, s. 2—3). Yksittäisten perusoikeuksien käyttämiseen liittyvien kriminalisointien sallittavuutta on arvioitava samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia yleensäkin. Tällaisten rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiseen kohdistuvat yleiset edellytykset — kuten vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyy-

destä ja oikeasuhtaisuudesta — samoin kuin kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset (PeVL 20/2002 vp, s. 6/II).

Ehdotettu kriminalisointi on merkityksellinen seksuaalipalvelun ostajan ja myyjän itsemääräämisoikeuden kannalta. Yksilön itsemääräämisoikeus kiinnittyy useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (HE 309/1993 vp, s. 46/11 ja 53/1, PeVL 59/2002 vp, s. 3/II). Perustuslailla suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan samoin kuin vapaus päättää sukupuolisesta käyttäytymisestään (HE 309/1993 vp, s. 53/1, PeVL 15/2001 vp, s. 2/1). Seksuaalipalvelujen tarjoajan näkökulmasta sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta, sillä kriminalisointi voi vaikuttaa oikeuteen tehdä työtä ja harjoittaa ammattia tai elinkeinoa.

Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 7/2005 vp, s. 3/1, PeVL 26/2004 vp, s. 3/II).

Arvio ehdotuksista. Seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnilla suojataan ennen muuta parituksen ja ihmiskaupan uhrin asemassa olevien prostituoitujen psyykkistä ja fyysistä koskemattomuutta samoin kuin oikeutta määrätä itsestään ja ruumiistaan. Ihmisen välineellinen käyttäminen ihmiskaupalle ja paritukselle ominaisella tavalla kauppatavarana on ihmisarvoa selvästi loukkaavaa. Sääntelyllä pyritään kaiken kaikkiaan heikentämään ihmiskauppa- ja paritusrikoksiin syyllistyvien toimintaedellytyksiä. Koska suurin osa seksuaalipalvelujen tarjoajista on naisia, on kriminalisoinnille myös sukupuolten tasa-arvon edistämiseen liittyviä perusteita. Kriminalisoinnille on siten perustuslain useisiin perusoikeussäännöksiin tukeutuvat, varsin painavat perusteet.

Seksuaalipalvelun ostaminen on hallituksen lakiehdotuksen perusteella rangaistavaa, vaikka palvelun tarjoaminen ei liity paritukseen tai ihmiskauppaan. Näin ollen sääntely vaikuttaa myös vapaaehtoisesti seksuaalipalveluja tarjoavan toimintaedellytyksiin.

Kriminalisoinnin tällainen laaja-alaisuus ja siihen liittyvä lievä etääntyminen perusoikeusjärjestelmään kiinnittyvistä pääasiallisista tavoitteista muodostavat valiokunnan mielestä jonkin asteisen ongelman sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta, etenkin kun otetaan huomioon, että rangaistussääntely kohdistuu varsin intiimille yksityiselämän osa-alueelle. Prostituution ja yleisemmin seksuaalipalvelujen tarjonnan vapaaehtoisuuden aitous on valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin siinä määrin kyseenalaista, ettei kriminalisoinnin laajuus muodostu lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi. — Lakivaliokunnan lausuntopyynnössä esitetty vaihtoehtoinen rangaistussäännös on hallituksen esittämää rajatumpi kohdistuessaan kiistatta moitittaviin paritukseen ja ihmiskaupaan liittyviin tekoihin.

/ £ ^ Rangaistusuhka ei esityksen perustelujen mukaan ulotu ihmisten välisiin ystä-

16.

vyys- ja seurustelusuhteisiin. Säännöksen tyypilliseksi soveltamistilanteeksi perustelussa mainitaan tilapäiseksi luonnehdittavissa oleva suhde tai kanssakäyminen sellaisen henkilön kanssa, joka ammatikseen tarjoaa maksua vastaan seksuaalipalveluja. Nämä rikoksen tunnusmerkistön kannalta keskeiset seikat — suhteen tilapäisyys ja palvelun tarjoamisen ammattimaisuus — eivät käy ilmi itse säännöksestä. Toisaalta teon rangaistavuus säännöksen sanamuodon perusteella edellyttää, että henkilö ryhtyy sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon nimenomaan hänelle luvattun tai annetun korvauksen vuoksi. Voidaan olettaa, että tällöin on kysymys tilapäisluonteisesta — vaikkakaan ei välttämättä ammattimaisesta — seksuaalisesta kanssakäymisestä toisen henkilön kanssa. Vaikka rangaistavien tekojen ala on säännöksen sanamuodon puitteissa mahdollista tulkita esityksessä tarkoitetuksi, on rikoksen tunnusmerkistökiteijöitä rikosoikeudellisen sääntelyn tarkkuuteen kohdistuvien vaatimusten takia syytä pyrkiä säännöksessä vielä täsmentämään esityksen tarkoitusta ehdotettua selvemmin vastaaviksi. — Lakivaliokunnan vaihtoehtoiseen säännökseen ei liity vastaavia tulkintaongelmia, koska sen perusteella rangaistavia ovat vain ihmiskaupan ja parituksen yhteydessä esiintyvät teot.

/ ^ Ehdotus seksuaalipalvelujen ostamisen yrityksen säätämisestä rangaistavaksi voi

tuoda kriminalisoinnin piiriin myös moitittavuudeltaan varsin vähäisiä tekoja. Teon yrityksen rangaistavuus on valiokunnan mielestä perusteltua silloin, kun se kohdistuu alakäiseen henkilöön taikka ihmiskaupan tai parituksen uhriin. Lakivaliokunnan on tältä kannalta syytä vielä arvioida ehdotetun 8 §:n 3 momentin mahdollisia käytännön soveltamistilanteita ja säännöksen tarvetta. Samoin lakivaliokunnan on aiheellista selvittää, onko oppia ns. välttämättömästä osallisuudesta asianmukaista soveltaa 8 §:ssä tarkoitettuun seksuaalipalvelun tarjoajaan vai tulisiko palvelun tarjoajan asemasta rikoksen mahdollisena osallisena lisätä lakiin nimenomainen säännös. Tällöin tulee ottaa huomioon, että perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen korostuvan, jos osallisuutta rikokseen säännellään rikosoikeudessa vakiintuneista osallisuusopillisista käsityksistä poikkeavasti (PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 7/2002 vp, s. 2/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että hallituksen esityksen 1. lakiehdotus samoin kuin lakivaliokunnan vaihtoehtoinen säännösehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätäm isjärjestyksessä.

Helsingissä (X) päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Johannes Koskinen /sd
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk

Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors *Ix*

Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos
Sami Manninen,
**PeVL /2006 vp — HE 221/2005
vp**