

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 15/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 september 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av strafflagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 103/2014 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Ville Hinkkanen, justitieministeriet
- polisinspektör Anna-Kaisa Heinämäki, inrikesministeriet
- avdelningschef, tingsdomare Jaana Helander, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Anu Mantila, Riksåklagarämbetet
- kriminalinspektör Ismo Siltamäki, polisinspektionen i Helsingfors

- överinspektör Venla Roth, minoritetsombudsmannens byrå
- jurist Anu-Tuija Lehto, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- advokat Tiina Haapa-aho, Finlands Advokatiförbund
- jurist Maija Koskenoja, Pro-tukipiste ry
- professor Johanna Niemi
- biträdande professor Sakari Melander
- doktor i samhällskunskap Anna Kontula.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- inrikesministeriet, gränsbevakningsenheten
- Polisstyrelsen
- Centralkriminalpolisen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har social- och hälsovårdsministeriet meddelat att de inte har något att anmärka i saken.

PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslås det att straffbestämmelserna om människohandel och koppleri i strafflagen ska ändras så att kriminaliseringen av människohandel bättre motsvarar kriminaliseringsförpliktelserna i de internationella dokument som är bindande för Finland och så att

gränsdragningen mellan människohandelsbrott och koppleribrott blir tydligare.

Det föreslås att straffbestämmelsen om koppleri ändras så att gärningssättet ”genom påtryckning förmår” stryks och att ett motsvarande gärningssätt, ”genom att utöva påtryckning”, i stället fogas som ett medel till straffbestämmelsen

om människohandel. I straffbestämmelsen om grovt koppleri stryks den punkt enligt vilken koppleriet kan vara grovt om någon vid gärningen uppsåtligt eller genom grov oaktsamhet tillfogas svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom, försätts i livshotande läge eller utsätts för därmed jämförbart synnerligen kännbart lidande. En motsvarande punkt finns redan i straffbestämmelsen om grov människohandel.

Straffbestämmelsen om människohandel föreslås bli ändrad också så att gärningssättet ”tar kontroll över någon” ersätts med gärningssättet ”utövar makt över någon”. När det gäller avlägsnande av organ och vävnader är det inte längre ett krav att avlägsnandet sker i ekonomiskt vinningssyfte.

Ställningen i straffprocessen för den som har varit föremål för koppleri förbättras genom en ändring av lagen om rättegång i brottmål. Enligt förslaget ska den som har varit föremål för kopp-

leri kunna få ett biträde under förundersökningen, oberoende av om han eller hon betraktas som målsägande eller har framställt anspråk i målet. Enligt förslaget kan den som har varit föremål för koppleri också kunna få en stödperson under straffprocessen.

Till följd av de ändringar som nämns ovan föreslås också en del mindre ändringar i lagen om näringsförbud, tvångsmedelslagen och förundersökningslagen.

Lagstiftningsförslagen i propositionen kommer om de genomförs att utvidga det straffrättsliga ansvaret för ockerliknande diskriminering i arbetslivet genom att straffansvaret för juridiska personer utsträcks till detta brott. Dessutom ska den som gjort sig skyldig till ockerliknande diskriminering i arbetslivet vid drivandet av rörelse kunna meddelas näringsförbud.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Regeringens proposition gäller ändring av straffbestämmelserna om koppleri och människohandel i strafflagen. Målet är att göra gränsdragningen mellan koppleribrott och människohandelsbrott tydligare och få lagstiftningen att bättre än för närvarande motsvara förpliktelser som är bindande för Finland. Bakgrunden till propositionen är i synnerhet den nationella människohandelsrapportörens rapport 2010 (B 17/2010 rd) och riksdagens skrivelse om den (RSk 43/2010 rd).

Lagutskottet anser att propositionen behövs och fyller sitt syfte och tillstyrker lagförslagen utan ändringar. Utskottet vill dock fästa uppmärksamheten vid följande omständigheter

Gränsdragningen mellan straffbestämmelserna om koppleri och människohandel

Strafflagens bestämmelser om människohandel har varit i kraft sedan 2004. Redan när det var aktuellt att lagstifta om straff för människohan-

del var man medveten om att lagstiftningen i vissa delar överlappar bestämmelserna om koppleribrott, inte minst när syftet med ett människohandelsbrott är sexuellt utnyttjande (LaUB 4/2004 rd). Det framgår av den nationella människohandelsrapportörens rapport 2010 att mycket få människohandelsmål tagits upp i domstol 2004—2009, medan domstolarna tagit upp långt fler fall av närstående brott, som koppleri och ockerliknande diskriminering i arbetslivet. I sitt utlåtande om rapporten ansåg lagutskottet att det är fullt möjligt att överlappningen i straffbestämmelser bäddar för praktiska tolknings- och tillämpningssvårigheter. Utskottet ansåg därför att det vore bra att se på vilka möjligheter det finns att göra lagstiftningen tydligare, till exempel genom justering av brottsrekvisitet för koppleri (LaUU 16/2010 rd).

Efter att ha utrett saken har regeringen stannat för att föreslå två ändringar i straffbestämmelserna om koppleri och människohandel för att göra gränsdragningen mellan brotten tydligare. Det föreslås för det första att gärningssättet

"genom påtryckning förmår" (20 kap. 9 § i strafflagen) stryks och att ett motsvarande gärningssätt, "genom att utöva påtryckning", i stället fogas som ett medel till straffbestämmelsen om människohandel (25 kap. 3 § i strafflagen). Enligt straffbestämmelsen om grovt koppleri (20 kap. 9 § i strafflagen) är det fråga om grovt koppleri om någon vid gärningen uppsåtligen eller genom grov oaktsamhet tillfogas svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom, försätts i livshotande läge eller utsätts för därmed jämförbart synnerligen kännbart lidande. Det föreslås att den kvalificeringsgrunden ska strykas. Motsvarande grund ingår redan i straffbestämmelsen för grov människohandel (25 kap. 3 a § i strafflagen). I och med ändringarna kommer gärningssätt som involverar påtryckning och brott som involverar tillfogande av grov kroppsskada att bedömas som människohandelsbrott.

Utskottet anser det i ljuset av det som sägs ovan vara motiverat att överföra påtryckning som gärningssätt till straffbestämmelsen om människohandel. Att kvalificeringsgrunden för grovt koppleri ska kvarstå i brottsrekvisitet har också försvarats under utskottsbehandlingen, eftersom man gjorde bedömningen att den har självständig betydelse även i samband med grovt koppleri. Utskottet har emellertid efter utvärderingen stannat för att kvalificeringsgrunden ska strykas ur rekvisitet, eftersom detta bidrar till att minska överlappningarna i straffbestämmelserna och till att underlätta tillämpningen av bestämmelserna om människohandelsbrott. I likhet med propositionen framhåller utskottet att strykandet av kvalificeringsgrunden ur rekvisitet för grovt koppleri inte innebär att sådana brott som får de följder som avses i bestämmelsen, såsom misshandel respektive grov misshandel och tillfogande av skada respektive tillfogande av svår skada, skulle sakna betydelse i samband med koppleribrott som avses i 20 kap. 9 § 1 mom. (RP s. 51/I). I sådana fall då dessa brott förekommer i samband med koppleribrott och rekvisitet för människohandelsbrott inte är helt uppfyllda, kan gärningsmannen dömas både för människohandelsbrott och koppleribrott.

Med hänsyn till de praktiska omständigheter som utgör bakgrund till ändringarna anser utskottet det vara viktigt att effekterna av ändringarna när det gäller tolknings- och tillämpningspraxis följs upp.

Straffbestämmelsen om människohandel

I strafflagens 25 kap. om människohandel ingår i 3 § 1 punkten gärningssättet att "utnyttja någon annans beroende ställning eller skyddslösa läge". Utskottet underströk vid behandlingen av regeringens proposition om människohandelsbestämmelserna att de öppna begreppen "beroende ställning" och "skyddslösa läge" bör tolkas snävt i relation till koppleribestämmelserna (LaUB 4/2004 rd). Avsikten var att begränsa rekvisitet för brottet människohandel till att gälla de allvarliga handlingar där den straffrättsliga bedömningen klart och tydligt kräver att bestämmelsen tillämpas.

Vid utskottsbehandlingen av den aktuella propositionen har direktivet om en snäv tolkning fått kritik och i praktiken ansetts vara problematiskt. Enligt en utredning till utskottet använder de som gör sig skyldiga till människobrott mycket sofistikerade, ofta psykiska medel för att göra offren till föremål för sexuellt utnyttjade. Det kan röra sig om missbrukad auktoritetställning eller andra form av psykisk kontroll och det finns oftast inte några fysiska tecken på det beroende som blir resultatet. Efter bedömning anser utskottet att det inte längre är nödvändigt att särskilt understryka att begreppen ska tolkas snävt. Dessutom kan utnyttjandet av en beroende ställning och ett skyddslöst läge mycket väl grunda sig på de psykiska medel som nämns ovan. Det står i alla händelser klart att också de medel som använts under rådande förhållanden måste tillämpas också i fråga om människohandel när bestämmelsen tolkas och tillämpas på gärningsmannens uppsåt, och bestämmelsen måste tolkas inom ramen för uttryckssättet i den. När det bedöms om en persons beroende ställning och skyddslösa läge utnyttjats kan de omständigheter som nämns i regeringens proposition om människohandelsbestämmelserna tillmätas betydelse (RP 24/2004 rd, s. 90).

För tydlighets skull framhåller utskottet också att begreppet sexuellt utnyttjande som ingår i rekvisitet för människohandelsbrott är mer omfattande än begreppet sexualbrott som används i 20 kap. i strafflagen. Det täcker också sådana gärningar som inte i sig bestraffas som sexualbrott, såsom att använda en person för framställning av pornografi eller i pornografiska föreställningar.

Det bör också noteras att det inte krävs att personen har blivit föremål för sexualbrott eller blivit sexuellt utnyttjad på annat sätt för att rekvisitet för människohandel ska vara uppfyllt. Rekvisitet omfattar inte heller dessa gärningar utan de nämns i rekvisitet bara för att de är en del av syftet med människohandel. Utskottet vill understryka att om gärningen utöver rekvisitet för människohandel uppfyller rekvisitet för våldtäkt, sexuellt utnyttjande eller sexuellt utnyttjande av barn, bestraffas gärningsmannen också för dessa brott.

I propositionen behandlas betydelsen av offrets samtycke utförligt (s. 38-39). Utskottet instämmer i det som framförs i propositionen om att offrets samtycke inte utesluter rättsstridighet i fråga om människohandelsbrott och inte heller straffbarheten för gärningen i övrigt, om rekvisiten för brottet är uppfyllda. Människohandelsbrotten är i synnerhet på grund av de medel som används sådana att något giltigt samtycke inte kan komma i fråga, även om den som blivit föremål för gärningen varit medveten om vilket slags utnyttjande han eller hon kommer att utsättas för och trots det gett sitt samtycke. Inte heller har tidpunkten för samtycket någon betydelse. Gärningen är alltså straffbar oavsett om samtycket getts i samband med värvningen eller i ett senare skede.

Den processrättsliga ställningen för koppleri-offer

Behandlingen av människohandelsrapportörens rapport visar att det är skäl att klarlägga frågan om vilken position den som utsatts för koppleri har i straffprocessen och om det behövs ändringar i lagstiftningen. I propositionen har man valt att föreslå att den som varit föremål för koppleri

ska kunna få ett biträde under förundersökningen och en stödperson under straffprocessen.

Utskottet finner förslagen motiverade. Möjligheten för en person som inte betraktas som målsägande i ett koppleribrott att få ett biträde under förundersökningen förbättrar dennas ställning. Det är viktigt att ha ett biträde under förundersökningen, eftersom det är då brottet reds ut. Under en rättegång där en person som varit föremål för koppleri uppträder som vittne anser utskottet däremot inte att det är vare sig ändamålsenligt eller nödvändigt att ha ett biträde. Också i sådana fall kan den som hörs få en stödperson som ger personligt stöd och hjälp i de frågor som gäller behandlingen av det egna ärendet.

De utvidgade bestämmelserna om näringsförbud

Syftet med näringsförbud är enligt 1 § i lagen om näringsförbud (1059/1985) att förhindra att otillbörlig och skadlig rörelse drivs samt att bevara förtroendet för näringsverksamheten. Näringsförbud som dömts ut av domstolen karakteriseras som en näringsrättslig säkringsåtgärd. Näringsförbud kan meddelas en person som vid drivandet av rörelse väsentligen har åsidosatt de lagstadgade skyldigheter som hänför sig därtill, har gjort sig skyldig till brottsligt förfarande som inte kan anses ringa och idkat sådan verksamhet som bedömd som helhet ska anses skadlig för borgenärer, avtalsparter, den offentliga ekonomin eller en sund och fungerande ekonomisk konkurrens (3 § 1 mom.). Dessutom kan näringsförbud meddelas en person som vid drivandet av rörelse har gjort sig skyldig till brott som är namngivna i lag, som spridande av pornografi, koppleri eller människohandel (3 § 3 mom.). Att foga detta slag av brott till förutsättningarna för att meddela näringsförbud grundar sig på internationella förpliktelser. I sådana fall kräver inte meddelandet av näringsförbud någon särskild samlad bedömning, utan förbudet kan meddelas utifrån att personen gjort sig skyldig till brottet i fråga vid drivandet av rörelsen.

Propositionen föreslår att förteckningen över brott i 3 § 3 mom. i lagen om näringsförbud ska utökas med ockerliknande diskriminering i ar-

betslivet (47 kap. 3 a § i strafflagen). Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet ansågs förslaget problematiskt på grund av begränsningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom ansågs det problematiskt att näringsförbud kan meddelas på grund av ett enda brott. Det påpekades också att näringsförbudets natur ändras och får karaktären av straff. Inte heller grundar sig ett meddelande av näringsförbud på grund av ockerliknande diskriminering i arbetslivet på internationella förpliktelser, utan på nationell prövning.

Utskottet har därför begärt ett sakkunnigyttrande om frågorna. Enligt yttrandet är förslaget problematiskt i konstitutionellt hänseende. Ockerliknande diskriminering i arbetslivet är ett brott som allvarligt kränker arbetstagarens rättigheter och som enligt straffskalan kan leda till fängelsestraff på högst två år. Genom straffbestämmelsen vill man skydda i första hand utländska arbetstagare och andra arbetstagare i utsatt position och därmed främja likabehandlingen och sörja för skyddet av arbetskraften. I yttrandet görs den bedömningen att det finns vägande skäl med avseende på tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna till att utsträcka näringsförbudet till att ingå i straffet för det här

slaget av brott. I princip utgör de en godtagbar grund för att begränsa näringsfriheten på det sätt som föreslås. Det påpekas också att näringsförbud kan meddelas också på betydligt mindre allvarliga grunder. Det som har betydelse med tanke på proportionalitetskravet är att det enbart är fråga om en temporär begränsning av näringsfriheten. Den omständigheten att de brott som redan ingår bland grunderna för att meddela näringsförbud har fogats till lagen på grund av internationella förpliktelser anses inte vara av någon avgörande betydelse för den konstitutionella bedömningen.

Med hänvisning till det som sägs ovan tillstyrker utskottet förslaget att utvidga bestämmelserna om näringsförbud på detta sätt. Det är fråga om en mindre precisering av grunderna för att meddela näringsförbud, och utskottet anser inte att det ändrar näringsförbudets karaktär att den förteckning som redan ingår i lagen utökas med ett arbetslivsbrott av allvarlig karaktär.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 21 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /m11
Mikael Jungner /sd
Arja Juvonen /saf
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vänst

Jaana Pelkonen /saml
Arto Pirttilahti /cent
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.