

U 108/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktivet 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt om skydd av dess offer

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 19 december 2022 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktivet 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt om skydd av dess offer samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 2 februari 2023

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Lagstiftningsråd Janne Kanerva

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIVET 2011/36/EU OM FÖREBYGGANDE OCH BEKÄMPANDE AV MÄNNISKOHANDEL SAMT OM SKYDD AV DESS OFFER**1 Allmänt**

Europeiska kommissionen har den 19 december 2022 gett ett förslag (COM(2022) 732 final) till Europaparlamentets och rådets direktiv, genom vilket Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (nedan ”direktivet”) avses bli ändrat.

Ändringarna i direktivet avser gälla former av utnyttjande inom människohandelsbrott, begående av människohandelsbrott genom användning av informations- eller kommunikationsteknologi, påföljder för juridiska personer, frysning och beslut om förverkande avseende vinning av brott och hjälpmedel vid brott, identifierings- och styrsystem för offer för människohandel, att kriminalisera användningen av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel samt insamlande av information och statistik om människohandelsbrott.

Enligt motiveringarna i förslaget har flera utmaningar framhävts eller blivit betydelsefulla efter 2011. Formerna av utnyttjande har utvecklats, vilket är förknippat med ändringen som innebär att inkludera tvångsåktenskap och illegal adoption. Genom förslaget strävar man efter att svara på de utmaningar som den ökande digitaliseringen av människohandeln orsakar, och att främja det straffrättsliga bemötandet på brott som begåtts genom användning av teknologi. Det nuvarande frivilliga systemet avseende påföljderna för en juridisk person uppfyller inte i tillräcklig grad direktivets mål. Direktivet härstammar även från tiden före EU:s lagstiftning om frysning och beslut om förverkande.

Enligt motiveringarna i förslaget finns det väsentligt att förbättra i medlemsstaternas praxis avseende tidig identifiering och hänvisning, såväl nationellt som gränsöverskridande. Efterfrågan på sexuella tjänster samt billig arbetskraft och produkter kvarstår, vilket ökar människohandel relaterad till sexuell och arbetsrelaterad exploatering. För att på ett adekvat sätt kunna ingripa i mångformiga människohandelsbrott är det av avgörande vikt att stödja sig på konsekvent och tillförlitlig information.

I motiveringarna i förslaget konstateras det att direktivet har godkänts 15.4.2011. Direktivet har inte ändrats eller reviderats sedan dess. EU:s strategi för säkerhetsunionen från juli 2020 identifierar utmaningarna med identifiering, åtalande och dömande av människohandelsbrott och för fram ett nytt övergripande angreppssätt för bekämpning av detta brott. EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 betonar att kommissionen kommer att fortsätta att prioritera ett komplett införlivande och ett fullständigt genomförande av direktivet. De lagstiftningsåtgärder som ingår i förslaget och andra åtgärder som anknyter till det är helt i linje med prioriteringen i strategin.

Bestämmelserna i förslaget bygger på erfarenheter av hur medlemsstaterna har införlivat direktivet och genomfört det. Genom förslaget ingriper man i utvecklingsriktningarna och de nya trenderna efter 2011. Förslaget är på grundval av motiveringarna i det även helt i linje med

tilläggsprotokollet till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet som gäller förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn. Europeiska unionen och alla medlemsstater är konventionsparter beträffande protokollet.

Enligt motiveringarna i förslaget är de ändringar som föreslås i direktivet i linje med unionens politiska mål. I anknytning till dem nämns särskilt den befintliga eller kommande regleringen om brottsoffer, arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som har varit offer för människohandel eller föremål för illegal invandring, sexuellt utnyttjande och exploatering av barn samt återvinning och beslut om förverkande avseende tillgångar.

Kommissionens förslag anknyter till de omfattande konsekvensbedömningsrapporten (SWD(2022) 425 final) samt arbetsdokumentet om direktivet i sin nuvarande form och om situationen gällande människohandel i unionen (SWD(2022) 427 final). Informationen och slutsatserna i dem sammanfattas till behövliga delar i kommissionens förslag.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

I artikel 1 i förslaget föreslås många ändringar i direktivet. För det första föreslås det att till slutet av artikel 2.3 fogas tvångsäktenskap och illegal adoption som former av utnyttjande vid människohandel. Enligt skäl 11 i direktivet mot människohandel omfattar punkten redan nu tvångsäktenskap och illegal adoption till den del de uppfyller rekvisitet för människohandel.

Det föreslås att till direktivet fogas en ny artikel 2 a, enligt vilken medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de uppsåtliga gärningar och metoder som det hänvisas till i artikel 2.1 och utnyttjande enligt artikel 2.3 omfattar gärningar som har begåtts genom användning av informations- och kommunikationstekniska metoder. De nuvarande bestämmelserna gör ingen skillnad på om elementen för människohandelsbrott genomförs på nätet eller utanför.

Artikel 6 som gäller påföljder för juridiska personer föreslås bli ersatt med en ny reviderad artikel. Enligt 1 punkten i artikeln ska medlemsstaterna fortsättningsvis vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar i enlighet med artikel 5.1 eller 5.2 kan bli föremål för bötesstraff eller administrativa avgifter. En ändring innebär det emellertid att det enligt 1 och 2 punkten ska bli möjligt att även föreskriva vissa påföljder som i nuläget är frivilliga under förutsättning att det är ändamålsenligt (på engelska ”if appropriate”). Enligt motiveringarna i kommissionens förslag är syftet med nämnda förutsättning att respektera proportionalitetsprincipen och medlemsstaternas rättsliga myndigheters beslutanderätt. Enligt förslaget ska en ny påföljd vara förlust av subventioner (på engelska ”subsidies”).

De påföljder för juridiska personer som avses bli föreskrivna med en avgränsning avseende ändamålsenlighet den reviderade artikel 6 föreslås bli indelade i två grupper enligt huruvida det är fråga om människohandel som enligt artikel 4.2 är belagt med ett maximistraff på minst tio års fängelse (då påföljderna är temporärt eller permanent näringsförbud, ställande under rättslig övervakning och rättsligt beslut om upplösning av verksamheten), eller om det är fråga om någon annan form av människohandel (då påföljderna är frantagande av rätt till offentliga förmåner, stöd eller subventioner samt tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet).

Artikel 7 som gäller utdömande av beslag och förverkande föreslås bli ersatt med en ny artikel om frysning och beslut om förverkande. Enligt den ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att deras behöriga myndigheter har rätt att spåra, frysa, förvalta och förverka vinning av brott som erhållits genom människohandelsbrott och hjälpmedel vid brott, som har använts eller är avsedda att användas för att begå sådana brott eller att främja att sådana brott begås, på ett sätt som är förenligt med direktivet om återvinning av tillgångar och förverkande som är under förhandling. Den nuvarande artikeln gäller rätt att beslagta och förverka hjälpmedel till och vinning av människohandelsbrott. Enligt kommissionen innebär ändringen att artikeln revideras så att den avspeglar de nyliga ändringarna i EU-regleringen om detta, i själva verket ändringar som först nu är på kommande.

Artikel 11.4 om hjälp och stöd till offer för människohandel ska enligt förslaget ersättas med en ändrad punkt, enligt vilken medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att med lagar, förordningar eller administrativa föreskrifter inrätta lämpliga nationella styrmekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer, samt för att inrätta en nationell kontaktpunkt som ombesörjer handledningen av offren. Enligt punkten som ska ersättas ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer. Förslaget förväntas vidare strömlinjeforma användningen av de nationella styrmekanismerna för att förbättra handledningen av offren i gränsöverskridande fall. Enligt skäl 8 i förslaget till direktiv är det av yttersta vikt att inrätta formella nationella styrmekanismer och en nationell kontaktpunkt för handledning av offren för att främja det gränsöverskridande samarbetet.

Enligt förslaget ska artikel 18.4 slopas och en ny artikel 18 a på samma tema ska fogas till direktivet. Enligt punkten som ska slopas ska medlemsstaterna i syfte att på ett mer effektivt sätt förhindra och bekämpa människohandel genom att motverka efterfrågan överväga att vidta åtgärder för att straffbelägga användningen av tjänster som är ett resultat av utnyttjande som avses i artikel 2, när denna användning sker med vetskap om att personen i fråga är offer för ett brott som avses i artikel 2. Enligt 1 punkten i den nya artikeln ska medlemsstaterna i syfte att på ett mer effektivt sätt förhindra och bekämpa människohandel genom att motverka efterfrågan vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga användningen av tjänsterna i fråga, i stället för att överväga. Enligt 2 punkten i den nya artikeln ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att det föreskrivs effektiva, proportionerliga och avskräckande straff och påföljder för sådana brott som avses i 1 punkten. Enligt kommissionen har en sådan ändring också en positiv inverkan på samarbetet i gränsöverskridande fall.

Till den nya artikeln 18 a an knyter en ny punkt 3 som föreslås till artikel 23, enligt vilken kommissionen [inom fem år från att skyldigheterna enligt direktivet har införlivats med den nationella lagstiftningen] till Europaparlamentet och rådet ska lämna en rapport där det utvärderas i vilken mån medlemsstaterna har vidtagit åtgärder som är nödvändiga för att iaktta artikel 18 a, och konsekvenserna av sådana åtgärder.

Enligt förslaget ska en ny artikel 19 a om insamlande av information och statistik fogas till direktivet. Enligt 1 punkten i den ska medlemsstaterna samla in statistik för att övervaka effektiviteten i sina system i bekämpningen av brott i enlighet med direktivet. Enligt 2 punkten ska statistiken som avses i 1 punkten åtminstone omfatta viss information om offer, misstänkta, åtalade, beslut om väckande av åtal, dömda och domstolsbeslut. Enligt 3 punkten ska medlemsstaterna årligen senast den 1 juli lämna den statistik som avses i 2 punkten angående året innan till kommissionen.

Skyldigheterna som gäller insamlande och inlämnande av statistik finns redan i direktivet. Enligt artikel 19 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer. Uppgifterna för dessa mekanismer omfattar enligt artikeln bland annat insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som verkar på detta område. Enligt artikel 20 ska medlemsstaterna till samordnaren för kampen mot människohandel översända den information som avses i artikel 19 och på grundval av vilken samordnaren för kampen mot människohandel ska bidra till en rapport som kommissionen vartannat år ska utarbeta om framstegen i kampen mot människohandel.

Artikel 2–4 i kommissionens förslag till direktiv innehåller sedvanliga slutbestämmelser som exempelvis gäller den tidsfrist inom vilken medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar, förordningar och administrativa föreskrifter som är nödvändiga för att följa det föreslagna direktivet. Detta ska ske senast inom ett år från det föreslagna direktivets ikraftträdande.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

3.1 Förslagets rättsliga grund

Som rättslig grund för förslaget har fastställts artikel 82.2 och artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Även det direktiv som nu ska ändras antogs med stöd av dessa rättsliga grunder.

Enligt artikel 82.2 i FEUF får Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. Enligt punkten omfattar minimireglerna ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna, personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet, brottsoffers rättigheter och andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet som fastställts på ett specifikt sätt.

Enligt artikel 83.1 i FEUF kan Europaparlamentet och rådet genom att utfärda direktiv i vanlig lagstiftningsordning reglera minimibestämmelser om brott och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet som är gränsöverskridande antingen på grund av brottens natur eller konsekvenser eller för att bekämpningen av brotten utifrån gemensamma grunder är synnerligen nödvändig. Enligt punkten är till exempel människohandel ett sådant område av brottslighet.

Statsrådet konstaterar att det är ett undantag från huvudregeln att åberopa fler än en bestämmelse om rättslig grund. Enligt EU-domstolens rättspraxis ska unionens lagstiftare sträva efter att individualisera förslagets väsentliga natur och avskilja de primära och centrala konsekvenserna från dess faktorer av underordnad betydelse och dess indirekta konsekvenser. Även om en bestämmelse hade flera syften eller omfattade flera faktorer, ska dess rättsliga grund fastställas utifrån ett huvudsakligt eller avgörande syfte eller element. Men då det är fråga om en författning som har flera syften på samma gång eller flera delfaktorer som inte kan avskiljas från varandra och av vilka ingen är sekundär eller indirekt i förhållande till en annan, kan författningen baseras på flera rättsliga grunder. En förutsättning är dessutom att de rättsliga grunder som ska användas tillsammans är förenliga sinsemellan. Denna förutsättning uppfylls. Båda rättsliga grunderna förutsätter att ett direktiv som innehåller minimibestämmelserna, som rådet antar genom kvalificerad majoritet i vanlig lagstiftningsordning tillsammans med Europaparlamentet, används som rättsligt instrument. Dessutom innehåller båda rättsliga grunderna både en möjlighet att överföra ärendet till Europeiska rådet för behandling och en påskyndad möjlighet att inleda ett tätare samarbete.

Användningen av två bestämmelser om rättsliga grunder kan i princip anses vara motiverad i direktivet, då man beaktar innehållet i regleringen som anknyter till det, som utöver den straffrättsliga regleringen även till exempel i stor utsträckning gäller ställningen för offer för människohandel. Tyngdpunkten i det föreslagna direktivet ligger tydligt på precisering och ändring av den straffrättsliga regleringen. Konsekvenserna för regleringen som omfattas av artikel 82.2 är i många avseenden indirekta. Statsrådet anser att i detta fall skulle det räcka med artikel 83.1 i FEUF som rättslig grund. Unionen har i varje fall befogenheter att anta en författning, och valet mellan en eller två av de föreslagna rättsliga grunderna saknar i detta fall praktisk betydelse till exempel med avseende på förfarandet som gäller beslutsfattande.

3.2 Förslagets förhållande till proportionalitets- ja subsidiaritetsprincipen

Enligt artikel 4.2 j i FEUF tillämpas delade befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) ska unionen i enlighet med subsidiaritetsprincipen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt proportionalitetsprincipen som nämns i artikel 5.4 i FEU ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Enligt förslaget, och i enlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen enligt artikel 5 i FEU, kan medlemsstaterna inte i tillräcklig grad uppnå målen med förslaget och de kan således bättre uppnås på unionsnivå.

3.2.1 Iakttagande av subsidiaritetsprincipen

Enligt förslaget kan nuvarande ramar inte förbättras genom medlemsstaternas självständiga verksamhet. En grundlig subsidiaritetskontroll har gjorts i samband med konsekvensbedömningen av förslaget. Den gränsöverskridande dimensionen av människohandelsbrott gäller offrens nationalitet och aktörer i nätverk som begår brotten. Den gränsöverskridande effekten framgår av offrens nationalitet (43 procent andra än medborgare i EU-stater) och i Europols och Eurojusts verksamhet. För att bättre kunna möta brottslig verksamhet kräver den gränsöverskridande brottsbekämpningen och det rättsliga samarbetet en betydande harmonisering av den nationella lagstiftningen och systematiskt utbyte av god praxis. Samarbetet mellan staterna baserar sig i allt högre grad på EU:s bestämmelser inom olika områden av brottslighet, som i fortsättningen även ska omfatta människohandel.

Till subsidiariteten hör enligt förslaget även det att den ökade betydelsen av brott i den digitala miljön kräver EU-åtgärder. Åtgärderna på unionsnivå möjliggör att medlemsstaternas brottsbekämpningsmyndigheter effektivare kan utreda brott som begåtts med hjälp av teknik och väcka åtal mot dem.

Statsrådet anser att de motiveringar som kommissionen framfört för iakttagandet av subsidiaritetsprincipen är betydelsefulla. Det är i stor utsträckning fråga om gränsöverskridande brottslighet, vilket främjar möjligheterna att begå delgärningar som omfattar människohandelsbrott i datanät. Brottslighetens gränsöverskridande karaktär framhäver betydelsen av myndighetssamarbete mellan olika stater. Av handlingarna som är bifogade till förslaget framgår oenhetligheten i regleringen inom EU-området, som kan försvåra det rättsliga samarbete som görs vid utredning av människohandelsbrott.

Enligt statsrådets preliminära uppskattning överensstämmer förslaget med subsidiaritetsprincipen.

3.2.2 Iakttagande av proportionalitetsprincipen

Angående proportionaliteten i förslaget anser kommissionen att de föreslagna ändringarna har avgränsats till vad som är nödvändigt för att förstärka EU:s ramar. Förslaget bygger på gällande bestämmelser som är i linje med proportionalitetsprincipen. Tvångsäktenskap och illegal adoption nämns redan i direktivets skäl; att foga till dem är ett proportionerligt svar på den ökande andelen människohandelsfall som gäller annat än sexuellt eller arbetsrelaterat utnyttjande.

Att brott kan begås i den digitala miljön har enligt kommissionen redan indirekt omfattats i de nuvarande bestämmelserna i direktivet, och straffnivån för dessa brott avses förbli samma som för sedvanliga brott. De påföljder för juridiska personer som enligt förslaget nu ska föreskrivas är redan en del av det frivilliga systemet avseende påföljder för juridiska personer i direktivet. För grova brott ska strängare påföljder gälla än för sedvanliga brott.

Enligt förslaget är inrättandet av en nationell styrmekanism en minimiåtgärd som bygger på skyldigheten enligt artikel 11.4 i direktivet.

Enligt kommissionen är ändringen som gäller att kriminalisera användningen av tjänster från offer för människohandel en proportionerlig lagstiftningsmässig åtgärd, avsedd att hindra och bekämpa människohandel effektivare än i nuläget genom att motverka efterfrågan, i linje med målen med direktivet.

Kommissionen anser även att kravet på årlig informationsinsamling är en minimiåtgärd, vars syfte är att förbättra insamlandet av information och statistik på nationell nivå och unionsnivå och som förkortar rapporteringstiden från två år till ett år. De minimiinformationskategorier som ingår i ändringen motsvarar enligt förslaget dem som kommissionen redan nu samlar in för två år åt gången.

Enligt statsrådets preliminära uppskattning överensstämmer förslaget i huvudsak med proportionalitetsprincipen. Denna uppskattning baserar sig framför allt på att den föreslagna regleringen långt baserar sig på den befintliga regleringen i direktivet. Genomförandet av proportionalitetsprincipen ska dock ännu granskas i synnerhet vad gäller förslagen om påföljder för juridiska personer.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Förslagets konsekvenser för den finska lagstiftningen

4.1.1 Definitionen av människohandelsbrott

Enligt förslaget ska artikel 2.3 i direktivet ändras så att tvångsäktenskap och illegal adoption uttryckligen nämns som former av utnyttjande (i människohandelssyfte) i slutet av punkten. I den gällande punkten konstateras det att utnyttjande åtminstone ska omfatta utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tvångstjänster, inklusive tiggeri, slaveri eller slaveriliknande förhållanden, trälldom, utnyttjande av brottslig verksamhet eller avlägsnande av organ. Enligt skäl 11 i direktivet omfattar artikel 2.3 redan nu tvångsäktenskap och illegal adoption till den del de uppfyller rekvisitet för människohandel.

Former för utnyttjande av människohandelsbrott anges i 25 kap. 3 § 1 mom. i strafflagen (39/1889). Enligt momentet är det vid människohandel fråga om att göra någon annan till föremål för sexuellt utnyttjande i enlighet med 20 kap. 10 § 1 mom. 1 punkten eller därmed jämförbart sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller andra förhållanden som kränker människovärdet eller i syfte att avlägsna organ eller vävnader. Enligt 25 kap. 3 a § 2 mom. i strafflagen kan grov människohandel vara förknippad med att man utsätter någon annan för slaveri eller håller någon annan i slaveri, transporterar slavar eller handlar med slavar.

I 25 kap. 3 b § och 3 c § i strafflagen föreskrivs det att olagligt framkallande av samtycke till adoption och olaglig adoptionsförmedling är straffbara handlingar. Av förarbetena till paragraferna i fråga framgår det att dessa inte avser omfatta människohandelsbrott (RP 47/2011 rd, s. 29). Av samma förarbeten framgår det att gärningsmannen samtidigt kan dömas för olagligt framkallande av samtycke till adoption och människohandel, om dennes förfarande uppfyller rekvisiten för båda brotten (s. 88/II).

Direktivets kriminaliseringsskyldigheter bedömdes i förhållande till den finska lagstiftningen (RP 103/2014 rd) då 25 kap. 3 § 1 mom. i strafflagen om människohandel ändrades genom de ändringar som trädde i kraft i början av 2015. Av regeringens proposition kan man sluta sig till att (s. 9/I), åtminstone i vissa situationer kan tvångsäktenskap och illegal adoption omfattas av de förhållanden som kränker människovärdet enligt momentet, då gärningen även till övriga delar uppfyller rekvisitet för människohandel. I den egentliga bedömningsdelen av regeringens proposition beaktades också skäl 11 i direktivet när man bedömde förhållandet mellan straffbestämmelsen avseende människohandel och direktivets kriminaliseringsskyldigheter (s. 25/I), och det konstaterades att tvångsäktenskap och illegal adoption nämndes i skälet. I samband med revideringen av lagstiftningen som gjordes då infördes i varje fall inte tvångsäktenskap och illegal adoption genom separata omnämmanden i människohandelssyftena enligt 25 kap. 3 § 1 mom. i strafflagen.

Vad gäller tvångsäktenskap och illegal adoption kan det inte klart anses att en eventuell ändring av artikel 2.3 på det sätt som föreslås förutsätter en ändring av 25 kap. 3 § 1 mom. i strafflagen. Det kan dock finnas anledning att precisera regleringen i samband med genomförandet, om direktivet ändras enligt förslaget. Det ska emellertid då beaktas hur projektet för kriminalisering av tvångsäktenskap (OM012:00/2021) framskrider och vilka slutsatser man eventuellt hinner dra där.

Enligt förslaget ska direktivet kompletteras genom att till det foga en ny artikel 2 a om att begå människohandelsbrott eller främja att människohandelsbrott begås genom användning av informations- eller kommunikationsteknologi. Enligt kommissionens förslag är det fråga om precisering av regleringen och inte ändring av den.

Artikel 2 om människohandelsbrott och 25 kap. 3 § 1 mom. i strafflagen om människohandel är allmänt formulerade på så sätt att människohandelsbrott eller åtminstone vissa delar av brott som ingår i dem kan begås genom utnyttjande av teknologi i enlighet med förslaget. Fogandet av en ny artikel till direktivet fäster uppmärksamhet på denna omständighet, men förutsätter inte nationella lagstiftningsändringar.

4.1.2 Påföljder för juridiska personer

Enligt den reviderade artikel 6 ska för juridiska personer som påföljd kunna fastställas framtagna av rätt till offentliga förmåner, stöd eller subventioner, tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet, temporärt eller permanent näringsförbud, ställande under rättslig övervakning och rättsligt beslut om upplösning av verksamheten, delvis

beroende på hur allvarligt det människohandelsbrott som begåtts i deras verksamhet är. Enligt nuvarande artikel kan medlemsstaterna föreskriva om sådana påföljder. Enligt förslaget ska användningen av påföljderna begränsas genom ett krav på ändamålsenlighet ("if appropriate"), som enligt kommissionens förklaring verkar anknyta till den prövning som görs då påföljderna fastställs, och inte till skyldigheten att föreskriva påföljder för juridiska personer.

Förslaget förpliktar dessutom enligt artikel 6 att i likhet med den nuvarande artikeln föreskriva om bötesstraff eller administrativa avgifter; en förpliktelse som i Finland har genomförts genom att i 25 kap. 10 § 1 mom. i strafflagen föreskriva om att på människohandel och grov människohandel tillämpas vad som föreskrivs om juridiska personers straffansvar. Bestämmelser om fastställande av samfundsböter för juridiska personer finns i 9 kap. i strafflagen.

Enligt 3 § 3 mom. 4 punkten i lagen om näringsförbud (1059/1985) kan en person som avses i 2 § meddelas näringsförbud som straffrättslig påföljd, om han eller hon vid drivandet av rörelse har gjort sig skyldig till ett brott som är straffbart enligt 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen (människohandel eller grov människohandel) eller försök eller medverkan till ett sådant brott. Enligt 2 § omfattar personkretsen för näringsförbud 1) en enskild näringsidkare som är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen, 2) en bolagsman i ett öppet bolag, en ansvarig bolagsman i ett kommanditbolag och en personmedlem i en europeisk ekonomisk intressegruppering, samt 3) den som är styrelsemedlem eller verkställande direktör i ett samfund eller i annan därmed jämförbar ställning samt den som faktiskt leder ett samfund eller en stiftelse eller en utländsk filial eller sköter dess förvaltning. Bestämmelser om förbudets innehåll, dvs. hur den förbjudna verksamheten kan visa sig, finns i 4 § i lagen om näringsförbud. Till exempel enligt 4 § 1 mom. 1 punkten får den som meddelats näringsförbud inte själv eller genom mellanhänder driva en rörelse som medför bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen. Enligt 5 § i samma lag kan näringsförbud meddelas för minst tre och högst sju år.

Näringsförbud är inte en påföljd som fastställs för en juridisk person, utan föremål för förbudet är en fysisk person i en viss ställning som vid drivandet av rörelse har gjort sig skyldig till ett människohandelsbrott eller försök eller medverkan till ett sådant brott. Att näringsförbud meddelas personen kan dock indirekt även påverka verksamheten för den juridiska personen, i vars verksamhet personen har begått sitt brott. Näringsförbud omfattar också enbart en av påföljderna som nämns i artikeln utöver böter, dvs. temporärt näringsförbud. Då de andra påföljderna för juridiska personer som nu ska föreskrivas enligt förslaget inte heller finns i det finska påföljdssystemet leder den reviderade artikeln till betydande lagstiftningsändringar. Deras omfattning och genomförandesätt kan inte bedömas närmare ännu i detta skede.

4.1.3 Frysning och beslut om förverkande avseende vinning av brott och hjälpmedel vid brott

Att ersätta artikel 7 i direktivet mot människohandel med en ny artikel kan inte anses orsaka oberoende konsekvenser för den nationella lagstiftningen om vinning av brott och hjälpmedel vid brott. Som bäst pågår förhandlingar om förslaget till direktiv om återvinning av tillgångar och förverkande (COM(2022) 245 final), den ändrade artikeln avses hänvisa till det nya direktivet som förhandlingarna ska leda till. De ändringar som i sinom tid görs i den nationella lagstiftningen med anledning av direktivet kommer således även att avspegla sig på spårning, frysning, förvaltning och förverkande av vinning av brott som erhållits genom människohandelsbrott och av hjälpmedel som anknyter till dessa brott. Det andra direktivförslagets förhållande till den finska lagstiftningen redogörs i promemorian till statsrådets skrivelse om detta (U 73/2022 rd).

4.1.4 Inrättande av en nationell styrmekanism avseende offer för människohandel och en nationell kontaktpunkt

Enligt förslaget ska artikel 11.4 om hjälp och stöd till offer för människohandel ändras så att en nationell styrmekanism och en nationell kontaktpunkt som handhar handledningen av offren ska inrättas. Enligt kommissionens förslag är det särskilt fråga om att förbättra behandlingen av de gränsöverskridande fallen och att främja det gränsöverskridande samarbetet.

Bestämmelser om det särskilda hjälpsystemet för offer för människohandel finns i 4 kap. i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, nedan ”mottagningslagen”). I beredningen av dess bestämmelser har också förpliktelseerna i direktivet beaktats. I mottagningslagens paragrafer i kapitlet i fråga föreskrivs det bland annat om framställning om att uppta en person i hjälpsystemet (34 §), upptagning i hjälpsystemet och identifiering av offer för människohandel (35 §) och hjälpinsatser (38 a §). Enligt 38 b § 1 mom. svarar förläggningen i Joutseno för ordnandet av hjälpinsatser till offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. För ordnandet av hjälpinsatser till offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland svarar välfärdsområdet, Helsingfors stad eller HUS-sammanslutningen inom vars område offret för människohandel har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun. Dessutom har tredje sektorns aktörer, som till exempel medborgarorganisationer som är specialiserade på att identifiera, hjälpa och handleda offer för människohandel, en betydande roll särskilt i att nå, identifiera och handleda offer för människohandel samt hänvisa offren till den hjälp som myndigheterna tillhandahåller.

Bestämmelserna i mottagningslagen har ändrats genom lag 1294/2022 som trädde i kraft i början av 2023. Genom lagstiftningsändringarna har ställningen för offer för människohandel förbättrats oberoende av människohandelsbrottsprocessens framskridande. Ändringarna gäller även till exempel identifiering av offer för människohandel. Målet med ändringarna är att verksamheten med att hjälpa offren för människohandel ska utgöra en självständig och separat helhet i förhållande till de beslut som tas inom ramen för det straffrättsliga systemet. Syftet med den mer förutsägbara hjälpverksamheten som särskilt betonar offrets behov av hjälp är att främja uppdagandet av människohandel och handledningen av offren så att de får tillgång till hjälp.

Dessutom har justitieministeriet beviljats finansiering för ett projekt där man för att främja identifieringen av offren och säkerställa tillgången till hjälp bereder en nationell identifierings- och styrmekanism avseende offer för människohandel (national referral mechanism) som är mer omfattande än regleringen i mottagningslagen och verksamheten i hjälpsystemet, och där man även beaktar att alla offer för människohandel inte hänvisas till hjälpsystemet för offer för människohandel. Mandatperioden för projektet är 1.2.2023–31.1.2025.

På grundval av mottagningslagen finns det redan i Finland sådana ändamålsenliga mekanismer för att identifiera, hjälpa och stödja offer för människohandel, som förutsätts enligt gällande artikel 11.4. Verksamheten i hjälpsystemet effektiviseras också och offrets ställning förbättras genom de lagstiftningsändringar som nyligen trätt i kraft. Den nationella styrmekanismens, som ska inrättas enligt förslaget, förhållande till de nuvarande bestämmelserna i punkten kan i någon mån anses vara oklar, men ändringen som gäller inrättande av en styrmekanism kan inte i detta skede klart anses orsaka ändringsbehov i den nationella lagstiftningen.

Lagstiftningen om hjälp för offer för människohandel känner inte uttryckligen till en nationell kontaktpunkt som handhar handledningen av offer, men man kan bedöma att hjälpsystemet för offer för människohandel som baserar sig på mottagningslagen till betydande delar motsvarar

den kontaktpunkt som avses i artikeln. Hjälpssystemet för offer för människohandel är en riks-omfattande aktör, som förutom att hjälpa offer för människohandel även har en betydande roll som sakkunnig i ett större sammanhang i arbetet mot människohandel. Hjälpssystemet kan ge stöd till olika aktörer bland annat gällande identifiering av offer för människohandel och handledning för att få tillgång till hjälp samt i andra ärenden som är väsentliga med avseende på genomförandet av en fungerande nationell identifierings- och styrmekanism för offer. Sakkunnigrollen i hjälpssystemet framhävs ytterligare i situationer där personen inte handleds att bli klient inom hjälpssystemet. Med hjälp av sakkunnigstödet inom hjälpssystemet kan man då stödja identifieringen av offer för människohandel och tillgodoseendet av deras rättigheter.

4.1.5 Kriminalisering av användningen av tjänster från offer för människohandel

Enligt den nya artikeln 18 a, som enligt förslaget ska fogas till direktivet, ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande som avses i artikel 2, när denna användning sker med vetskap om att personen i fråga är offer för ett brott som avses i artikel 2. Enligt artikel 18.4, som ska slopas, ska medlemsstaterna överväga genomförandet av sådan kriminalisering.

I 20 kap. 8 § i strafflagen föreskrivs det att utnyttjande av person som är föremål för sexhandel är straffbart. Enligt 1 mom. döms för nämnda brott den som genom att utlova eller ge en ersättning som representerar ett direkt ekonomiskt värde får någon som är föremål för ett brott som avses i 10 eller 11 § (koppleri eller grovt koppleri) eller i 25 kap. 3 eller 3 a § (människohandel eller grov människohandel) att ha samlag eller företa en därmed jämförlig sexuell handling. Enligt 2 mom. döms även den för utnyttjande av person som är föremål för sexhandel som drar fördel av en ersättning enligt 1 mom. som utlovats eller getts av en tredje part genom att ha samlag eller företa en därmed jämförlig sexuell handling med en person som är föremål för ett brott som avses i det momentet. Enligt 3 mom. döms likaså den för utnyttjande av person som är föremål för sexhandel som begår en i 1 eller 2 mom. avsedd gärning trots att han eller hon har haft skäl att misstänka att den i 1 eller 2 mom. avsedda personen är föremål för ett brott som avses i 10 eller 11 § eller i 25 kap. 3 eller 3 a §.

För utnyttjande av tjänster i prostitutionssyfte enligt artikel 2.3 föreskrivs en mer omfattande straffbarhet i 20 kap. 8 § än vad förslaget innebär. Enligt förslaget ska medvetet, dvs. uppsåtlig, användning av sådana tjänster straffbeläggas; enligt den nationella regleringen är även gärningar enligt 3 mom. som begåtts av oaktsamhet straffbara. Enligt förslaget ska Finland dock straffbelägga användningen av tjänster från offer för människohandel både vad gäller sexuellt utnyttjande och annat utnyttjande som avses i punkten, åtminstone i de fall användningen har varit uppsåtlig. Centralt avses utvidgningen av straffbarheten gälla arbetsrelaterad människohandel som centralt anses förekomma inom restaurang-, städ- och byggnadsbranscherna samt inom jordbruket.

4.1.6 Insamling av information samt statistik

Om statistikföringen av hjälpssystemet för offer för människohandel och av människohandelsbrott föreskrivs inte i lag i Finland. Det förutsätter inte heller artikel 19 a i förslaget. Således förutsätter skyldigheterna gällande statistik och insamling av information enligt artikeln inte någon ändring i lagstiftningen.

4.2 Förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Det att påföljder, som medlemsstaterna enligt gällande artikel 6 ska överväga om de inför i påföljdssystemet för juridiska personer, ska fastställas för juridiska personer i samband med att människohandelsbrott behandlas kommer att leda till en ökad arbetsmängd för myndigheterna. Merarbete orsakas av utredning av förutsättningar för fastställande av nya påföljder, påföljdsprövning och fastställande av påföljder men kan också orsakas av genomförandet eller verkställandet av påföljderna (till exempel åtgärder som krävs för stängning av lokaler som använts för att begå brott samt tillsyn av att påföljderna efterföljs). Införandet av nya påföljder kan även ha konsekvenser som kräver ändringar i informationssystem och som eventuellt kan innebära betydande kostnader. Närmare konsekvenser för myndigheternas verksamhet och de ekonomiska konsekvenserna av sådana konsekvenser kan inte ännu bedömas. Statlig finansiering som förslaget förutsätter genomförs i princip inom ramarna för statsfinanserna, vid behov genom omfördelning av anslagen. Beslut om eventuella behov av tilläggsanslag fattas i anslutning till beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten.

I detta skede bedöms inte ändringen av artikel 11.4 så att den omfattar inrättande av en nationell styrmekanism och en nationell kontaktpunkt för handledning av offer påverka myndigheternas verksamhet så att deras uppgifter ökar eller ändras. Förslagen verkar inte heller leda till något behov av att inrätta nya myndigheter eller i övrigt ändra strukturerna för hjälpsystemet för offer för människohandel. Dessa bedömningar är dock ännu preliminära, eftersom förslaget till ändring av punkten kräver förtydligande även i förhållande till de nuvarande bestämmelserna i punkten.

En utvidgning av kriminaliseringen av användningen av tjänster från offer för människohandel så att den gäller allt utnyttjande inom människohandelsbrott bedöms öka antalet ärenden som behandlas inom straffprocessen och således även arbetsmängden för förundersökningsmyndigheterna, åklagarna och domstolarna, vilket medför ökade kostnader för staten. Även förslagen som gäller definitionen av människohandel kan ha en inverkan som medför en större arbetsmängd (ändringen av artikel 2.3 och den nya artikel 2 a). Konsekvenserna av genomförandet av påföljderna som orsakas av att användningen av tjänsterna kriminaliseras är inte nödvändigtvis betydande om de straff som utdöms på grundval av straffskalan för brottet framför allt är bötesstraff. I detta skede är det svårt att exakt bedöma konsekvenser som ökar myndigheternas arbetsmängd. Man kan dock anta att tillämpningen av en eventuell ny reglering kan vara förknippad med till exempel utmaningar som gäller tjänsteanvändarens vetskap, varför det inte nödvändigtvis kommer något stort antal nya ärenden till straffprocessen. Tillämpningspraxisen hittills för 20 kap. 8 § i strafflagen om utnyttjande av person som är föremål för sexhandel pekar även på detta.

Informationen som gäller offer, misstänkta, åtalade, beslut om väckande av åtal, dömda och domstolsbeslut enligt den föreslagna artikel 19 a är enligt kommissionen sådan information som medlemsstaterna redan nu samlar och lämnar in på grundval av artikel 19 och 20. Den information som avses i den föreslagna artikeln samlas in av hjälpsystemet för offer för människohandel, polisen, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Statistikcentralen. Insamlandet av informationen enligt den föreslagna artikeln förutsätter delvis att urval och kombinerings av informationen sker manuellt. När informationen lämnas ut ska även skyddet av personuppgifter beaktas, om informationen kan kopplas ihop med en viss person genom kombinerings av informationen. Beträffande den information som ska insamlas på grundval av den föreslagna artikeln kan man i detta skede inte se konsekvenser som innebär att myndigheternas arbetsmängd ökar eller behov av ändringar i informationssystem som medför kostnader. Det bör dock beaktas att det delvis är fråga om sådan information som vanligtvis sammanställs på hösten gällande det föregående året. Således kan sådan information inte lämnas ut årligen före början av juli i enlighet med den föreslagna artikeln.

5 Förslagets förhållande till grundlagen samt grundläggande och mänskliga rättigheter

I kommissionens förslag framförs det att enligt artikel 6.1 i FEU ska unionen erkänna de rättigheter, friheter och principer som anges i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Artikel 5 i den förbjuder uttryckligen slaveri, tvångsarbete och människohandel. De föreslagna bestämmelserna utvidgar skyddet för offer för människohandel. Detta inverkar enligt förslaget på ett flertal grundläggande rättigheter, såsom skyddet av människans värdighet, personlig integritet, förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling samt rätten till frihet och säkerhet.

Människohandelsbrott är allvarliga, och beroende på fallet utgör de brott som på olika sätt kränker och äventyrar ett flertal av offrens grundläggande och mänskliga fri- och rättigheter. Sådana rättigheter är i detta sammanhang särskilt rätten till liv samt rätten till personlig frihet, integritet och trygghet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen.

De påföljder för juridiska personer som ska föreskrivas enligt förslaget har även en koppling till de grundläggande rättigheterna. De grundläggande rättigheterna skyddar indirekt även juridiska personer, eftersom ingripande i en juridisk persons ställning kan påverka rättigheterna för de personer som står bakom den juridiska personen. Förslagen som gäller påföljder för juridiska personer har framför allt anknytning till egendomsskyddet (temporär eller permanent stängning av lokaler som använts för att begå brott) som tryggas i 15 § i grundlagen, artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (FördrS 19/1990). Begränsning av denna mänskliga rättighet förutsätter enligt Europadomstolens etablerade rättspraxis att man föreskriver om begränsningen genom lag och att de medel som används för att uppnå målet kan anses vara proportionella. Synpunkterna som gäller egendomsskyddet anknyter även till ändringen av artikel 7 i direktivet, som gäller beslut om förverkande av viss egendom. Enligt grundlagsutskottets etablerade uppfattning skyddar inte 15 § i grundlagen egendom som någon har skaffat genom ett brott eller som annars direkt knyter till hans eller hennes brottsliga verksamhet (GrUU 8/2016 rd, s. 3).

Påföljderna för juridiska personer som ska föreskrivas enligt förslaget kan även indirekt anknyta till näringsfriheten och rätten till arbete som tryggas i 18 § i grundlagen. Detta gäller särskilt temporärt eller permanent näringsförbud. Enligt 1 mom. har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Redan nu kan dock en person som vid drivandet av rörelse har gjort sig skyldig till människohandel eller grov människohandel eller försök eller medverkan till det meddelas temporärt näringsförbud. Till regleringens proportionalitet hör dock frågan om permanent näringsförbud enligt förslaget, som den nationella lagstiftningen inte känner till.

Straffrättsliga administrativa avgifter är inte direkt jämförbara med straffrättsliga påföljder. Enligt grundlagsutskottets utlåtandepraxis ska även regleringen av administrativa sanktioner uppfylla de allmänna kraven om exakthet och proportionalitet (till exempel GrUU 37/2021 rd). De grundläggande rättigheterna och de allmänna förutsättningarna för att begränsa dem ska även i övrigt beaktas i regleringen av administrativa sanktioner som fastställs för juridiska personer på grund av de indirekta konsekvenserna som omfattar de grundläggande rättigheterna. Sådana är bland annat kraven på att regleringen är godtagbar och att rättsskyddet är adekvat för den som är föremål för sanktionen.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen, som föreskrivs i 8 § i grundlagen, har en central betydelse vid beredningen av straffrättsliga bestämmelser. Bestämmelser om legalitetsprincipen finns

dessutom i artikel 7 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och i artikel 49 i Europa unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Enligt kärninnehållet i den straffrättsliga laglighetsprincipen ska brottsrekvisitet anges med tillräckligt exakthet och avgränsning så att det utifrån ordalydelsen i bestämmelsen går att förutse, hurdan en handling eller en försummelse som är straffbar. Den straffrättsliga legalitetsprincipen anknyter till förslaget att medlemsstaterna måste kriminalisera användningen av tjänster från offer för människohandel i syfte att utnyttja människohandel samt även göra andra utvidgningar av straffansvaret, om dessa förutsätter lagstiftning.

6 Ålands befogenheter

Enligt 27 § 22 punkten i Ålands självstyrelselag (1144/1991) omfattar rikets lagstiftningsbehörighet ärenden som gäller straffrätt med undantag för 18 § 25 punkten. Enligt den senare punkten omfattar landskapets behörighet beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Direktivets straffrättsliga lagstiftning omfattas inte av de övriga punkterna i 18 § av landskapets lagstiftningsbehörighet.

För den föreslagna artikeln 11.4 om identifiering av samt hjälp och stöd för offer för människohandel gäller att mottagningslagen är direkt tillämplig i landskapet Åland på grundval av bestämmelserna som gäller fördelningen av befogenheter mellan landskapet och riket (RP 220/2022 rd, s. 51).

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Rådet och parlamentet har inte ännu behandlat förslaget.

Förslaget till direktiv har behandlats i rådets arbetsgrupp för straffrättsligt samarbete (COPEN) 18–19.1.2023. Medlemsstaterna har tills vidare endast framfört allmänna ställningstaganden, utifrån vilka inga långtgående slutsatser ännu kan dras.

I Europaparlamentet är det ansvariga utskottet LIBE – utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor.

8 Nationell behandling av förslaget

Utkastet till U-skrivelse har behandlats i skriftligt förfarande i kommittén för EU-ärendens sektion för juridiska och inre ärenden (EU 7) och i sektionen för arbetsrätt (EU 28) 17.–19.1.2023. Samtidigt har social- och hälsovårdsministeriet separat beretts tillfälle att yttra sig om utkastet.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att eftersom människohandelsbrott är så allvarliga är det viktigt med effektivitet i bekämpningen av människohandel samt i identifieringen av och hjälpen och stödet till offer för människohandel, vilket kommissionens förslag gäller.

Statsrådet konstaterar att den föreslagna ändringen som gäller att definitionen av människohandelsbrott avses omfatta tvångsaktenskap och illegal adoption inte utvidgar direktivets tillämpningsområde, då man beaktar det som redan konstaterats i direktivets skäl. En sådan ändring förtydligar dock dimensionen av människohandelsbrott på EU-nivå. Den föreslagna artikeln,

enligt vilken människohandelsbrott och delgärningar av dessa kan begås genom att använda informations- och kommunikationsteknologi, tjänar samma syfte.

Statsrådet betonar att man i beredningen av strafflagstiftningen på EU-nivå ska respektera de nationella rättssystemens traditioner och särskilt den inre konsekvensen i påföljdssystemet. Enligt förslaget ska det för en juridisk person kunna fastställas påföljder, som i huvudsak inte direkt kan samordnas med det finska påföljdssystemet.

Statsrådet anser det vara väsentligt att systemet med påföljder som fastställs för juridiska personer bildar en tydlig helhet, där man undviker överlappningar mellan administrativa avgifter och åtgärder och straffrättsliga påföljder samt ser till att förbudet mot dubbel straffbarhet genomförs. För att upprätthålla en tydlig och konsekvent lagstiftning ska vissa påföljder som fastställs för juridiska personer inte införas enbart för människohandelsbrott, då även annan allvarlig brottslighet kan bedrivas i den juridiska personens verksamhet. Eventuella nya påföljder för juridiska personer är även förknippade med indirekta aspekter avseende de grundläggande rättigheterna som i sinom tid behöver granskas i samband med genomförandet av direktivet.

Statsrådet anser att tillräckligt med nationellt spelrum måste försöka bevaras vad gäller påföljderna för juridiska personer. Den nuvarande artikeln om påföljder för juridiska personer, enligt vilken medlemsstaterna kan föreskriva även andra påföljder som nämns i artikeln utöver böter som påföljder för juridiska personer, är i princip bättre än den föreslagna. Det är i och för sig möjligt att vid behov sträma åt regleringen i det nuvarande direktivet till exempel så att medlemsstaterna åläggs att överväga att föreskriva om sådana andra påföljder för juridiska personer i genomförandeskedet. Detta skulle lämna en prövningsrätt som gör det möjligt att beakta särdragen i nationella rättssystem.

Statsrådet anser det vara motiverat att artikeln om beslag och förverkande ersätts med en ny artikel om frysning och beslut om förverkande avseende vinning av brott och hjälpmedel vid brott, genom vilken regleringen revideras genom en hänvisning att följa andra ändringar som sker i EU-regleringen. Avsikten är att det ska komma flera brott ur direktivet om återvinning av tillgångar och förverkande som har föreslagits och undergår förhandling, och som ska konstateras i hänvisningen, inklusive ett EU-instrument som heltäckande reglerar frysning och beslut om förverkande också i fråga om människohandelsbrott. Statsrådets ståndpunkt till direktivförslaget i fråga redogörs i promemorian till statsrådets skrivelse om detta (U 73/2022 rd). Den föreslagna artikeln behöver förtydligas angående vad som avses med främjande av begående av människohandelsbrott.

Statsrådet konstaterar att det i viss mån är oklart på vilket sätt de föreslagna ändringarna som gäller inrättande av en nationell identifierings- och styrmekanism och en nationell kontaktpunkt avser effektivisera tidig identifiering av och hjälp och stöd till offer för människohandel. Punkten som föreslås bli ändrad förpliktar redan medlemsstaterna att inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa i samarbete med relevanta stödorganisationer. Enligt statsrådets uppfattning utgör punkten redan i sin nuvarande form en god grund för de nationella hjälpsystemen för offer för människohandel. Denna utgångspunkt hindrar ändå inte att ändringar som är motiverade för att förbättra identifieringen av offer för människohandel och hänvisningen av dem till tjänster godkänns i förhandlingarna. I förhandlingarna ska man dock eftersträva att regleringen inte orsakar en onödig administrativ börda och att den så bra som möjligt kan samordnas med det nationella system som redan finns.

Statsrådet konstaterar att i sig kan uppsåtlig användning av tjänster från offer för människohandel och tillhörande utnyttjande av offrets ställning anses vara ett fördömligt agerande. Samtidigt

kan man se principiella skillnader i utnyttjandeformer vad gäller straffbeläggande av användningen av tjänster från offer för människohandel. När Finland anslöt sig till Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (FördrS 43–44/2012) fäste man i bedömningen av kriminaliseringen av användningen av tjänster från offer för människohandel enligt artikel 19 i konventionen uppmärksamhet vid att arbetsbaserad människohandel avviker också från människohandel som hänför sig till tillhandahållande av sexuella tjänster i det att i den förstnämnda formen är användaren av tjänsterna inte nödvändigtvis i kontakt med offret för människohandel, och användaren kan därför inte t.ex. dra slutsatser om offrets arbetsförhållanden (RP 122/2011 rd, s. 53/II). En sådan synvinkel som lyfts fram i regeringens proposition gäller inte enbart de personer som är restaurangkunder enligt detta avsnitt i propositionen, utan även andra personer som eventuellt använder tjänster från offer för arbetsbaserad människohandel.

Statsrådet konstaterar att även gällande kriminalisering av användningen av tjänster från offer för människohandel är användningen av strafflagstiftning en sista utväg. Dessutom finns det skäl att fästa uppmärksamhet vid hur kriminaliseringar fungerat. Detta gäller effektiviteten av kriminaliseringen, till exempel angående möjligheterna att bevisa gärningar avseende gärningsmannens uppsåt och möjligheterna att övervaka att straffbestämmelsen efterföljs. I Finland används strafflagstiftningen inte enbart symboliskt för att visa att en viss gärning är fördömlig.

Statsrådet anser att medlemsstaternas skyldighet att enligt förslaget straffbelägga all användning av tjänster från offer för människohandel är förenad med frågor om möjligheten att motivera användningen av straffrätten i synnerhet för arbetsbaserad människohandel, varför man bör sträva efter att bibehålla ett tillräckligt nationellt spelrum. Den gällande regleringen i direktivet, som förpliktar medlemsstaterna att överväga kriminalisering av användningen av tjänster från offer för människohandel, är i princip motiverad.

Vad gäller den statistik som ska samlas in och lämnas till kommissionen anser statsrådet att det är viktigt att säkerställa att noggrannhetsnivån på informationen, inom ramen för de informationskategorier som ingår i förslaget, förblir rimlig med avseende på den arbetsmängd som krävs av myndigheterna och statistiksystem. Dessutom kan det finnas anledning att göra tidpunkten för inlämnande av statistiken mer flexibel eller att ändra den från det föreslagna, enligt vilket medlemsstaterna årligen senast den 1 juli ska lämna statistik angående året innan till kommissionen. Det kan till exempel inte anses vara motiverat att medlemsstaterna ska ändra sina statistiksystem för att iaktta tidsfristen. Det kan vara tillräckligt till exempel att informationen angående året innan lämnas till kommissionen före utgången av följande år.

Enligt statsrådets uppfattning kan det beroende på det slutliga innehållet i direktivet visa sig att tidsfristen på ett år enligt direktivförslaget, inom vilken medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar, förordningar och administrativa föreskrifter som är nödvändiga för att följa direktivet, är för kort. Uppmärksamhet bör fästas vid detta när förhandlingarna framskrider.