

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av Europeiska gemenskapernas kommissions initiativ till rådets rambeslut (människohandel)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen den 15 januari 2001 till en rådets rambeslut
översänds till riksdagen Europeiska om åtgärder för att bekämpa människohandel
gemenskapernas kommissions initiativ av samt en promemoria om initiativet.

Helsingfors den 26 april 2001

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lagstiftningsråd Sanna Heikinheimo

FÖRSLAG TILL RAMBESLUT OM ÅTGÄRDER FÖR ATT BEKÄMPA MÄNNISKOHANDEL

1. Allmänt

Europeiska gemenskapernas kommission har den 15 januari 2001 i enlighet med Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 29, 31 e och 34.2 b lagt fram ett förslag till rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel.

Den centrala avsikten med rambeslutet är tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning beträffande människohandel. Speciellt är avsikten att förenhetliga bestämmelserna gällande människohandel, området för den straffbara handlingen samt påföljder. I bakgrunden till förslaget finns slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999. Punkt 23 i slutsatserna innehåller uppmaningar till att utarbeta lagstiftning om stränga påföljder för dem som sysslar med människohandel och ekonomiskt utnyttjande av migrerande. I punkt 48 i slutsatserna för sin del konstateras å sin sida att insatserna för den nationella lagstiftningens del att enas om gemensamma definitioner, om grunder för åtal och påföljder i det första skedet skall koncentreras på några speciellt viktiga områden såsom människohandel. Dessutom uppmanade Europeiska rådet i punkt 52 i slutsatserna från mötet i Santa Maria da Feira den 19 och 20 juni 2000 ordförandelandet och kommissionen att med utgångspunkt i slutsatserna från Tammerfors skyndsamt föra arbetet på detta område vidare i synnerhet genom att effektivisera medlemsstaternas och Europols täta samarbete när det gäller att känna igen och splittra sådana brottsliga nätverk som deltar i denna smuggling och föreskriva stränga påföljder för dem som deltar i denna allvarliga och nedvärderande brottslighet.

Kommissionen har presenterat sitt förslag i artikel 36-kommittén samt i det extra RIF-

rådet den 8—9 februari 2001. Behandlingen av förslaget inleddes i rådets arbetsgrupp för materiell straffrätt den 13 februari 2001. Denna promemoria grundar sig på dokument 5206/01 DROIPE 2.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll

Rambeslutet kompletterar tidigare godkända instrument, närmast den gemensamma åtgärd om åtgärder mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn som godkändes den 24 februari 1997. Den centrala avsikten med rambeslutet är tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning beträffande människohandel. Speciellt är avsikten att förenhetliga definitionerna gällande människohandel, området för den straffbara handlingen samt påföljder.

Artikel 1 i rambeslutet gäller brott som avser människohandel för arbetskraftsexploatering. Enligt artikeln är medlemsstaterna skyldiga att säkerställa att rekrytering, transport eller överföring av en person, inklusive hysande, efterföljande mottagande och överföring av kontroll över honom eller henne (eng. exchange of control) är straffbart. En förutsättning för straffbarhet är dessutom att personens grundläggande rättigheter har varit undertryckta och fortsätter att undertryckas i syfte att utnyttja honom eller henne i tillverkning av varor eller tillhandahållande av tjänster i överträdelse av arbetsmarknadsbestämmelser om villkor för arbete, löner, och hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Vidare förutsätter straffbarhet att tvång, våld eller hot, inklusive bortförande har brukats, eller svikligt förfarande eller bedrägeri har brukats, eller missbruk av makt, inflytande eller påtryckningar har förekommit, eller någon annan form av övergrepp (eng. abuse) har förekommit.

Artikel 2 i rambeslutet innehåller bestämmelser om brott som avser människohandel för sexuell exploatering. Enligt artikeln skall medlemsstaterna säkerställa att rekrytering, transport eller överföring av en person, inklusive hysande, efterföljande mottagande och överföring av kontroll över honom eller henne (eng. exchange of control) är straffbart. En förutsättning för straffbarhet är dessutom att syftet är att utnyttja personen i prostitution eller pornografiska föreställningar eller produktion av pornografiskt material. Vidare förutsätter straffbarhet att tvång, våld eller hot, inklusive bortförande, har brukats, eller svikligt förfarande eller bedrägeri har brukats, eller missbruk av makt, inflytande eller påtryckningar har förekommit eller någon annan form av övergrepp (eng. abuse) har förekommit.

Anstiftan, medhjälp, främjande och försök att begå de brott som anges i artikel 1 och 2 skall enligt artikel 3 föreskrivas vara straffbart.

Artikel 4 i rambeslutet gäller påföljder och försvårande omständigheter. Enligt punkt 1 i artikeln skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de brott som avses i artiklarna 1, 2 och 3 är belagda med effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder inklusive ett maximistraff på minst sex års fängelse. Enligt punkt 2 i artikeln skall maximistraffet vara minst tio års fängelse om brotten utförs med särskild hänsynslöshet (eng. ruthlessness), eller ger stora inkomster, eller begås inom ramen för en kriminell organisation.

I artikel 5 i rambeslutet finns bestämmelser om juridiska personers ansvar medan artikel 6 gäller påföljder för juridiska personer.

Enligt punkt 1 i artikel 7 skall varje medlemsstat fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 1, 2 och 3 när gärningen helt eller delvis begåtts inom medlemsstatens territorium, gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten eller gärningarna har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom medlemsstatens territorium. Enligt punkt 2 i artikeln får en medlemsstat besluta att den inte kommer att tillämpa eller endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter kommer att tillämpa bestämmelserna om behörighet som anges i punkt 1 b och c när brottet har begåtts

utanför dess territorium. Enligt punkt 3 i artikeln skall en medlemsstat som inte utlämnar sina egna medborgare fastställa sin behörighet över och i tillämpliga fall lagföra de brott som avses i artiklarna 1, 2 och 3 som har begåtts av dess egna medborgare utanför dess territorium. Enligt punkt 4 i artikeln skall medlemsstater som beslutar att tillämpa bestämmelserna i punkt 2, underrätta rådets generalsekreterare om detta, i tillämpliga fall med uppgift om i vilka särskilda fall eller under vilka särskilda omständigheter som beslutet gäller.

I artikel 8 i rambeslutet åläggs medlemsstaterna att säkerställa att offer för brott erhåller lämpligt rättsskydd och ställning i rättsliga förfaranden. Medlemsstaterna skall i synnerhet säkerställa att brottsutredningar och rättsliga förfaranden inte orsakar brottsoffer ytterligare skada.

I artikel 9 föreskrivs om samarbete mellan medlemsstaterna.

Enligt artikel 10 skall medlemsstaterna genomföra rambeslutet före den 31 december 2002.

Enligt artikel 11 i rambeslutet upphävs den gemensamma åtgärden av den 24 februari 1997.

Enligt artikel 12 träder rambeslutet i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

3. Eventuella verkningar på lagstiftningen i Finland

Människorov skall bestraffas i enlighet med 25 kap. 3 § strafflagen. Enligt paragrafen skall "den som 1) med våld, hot eller list bemäktigar sig någon i avsikt att försätta honom i förhållanden som kränker människovärdet eller i tvångsarbete 2) med våld, hot eller list bemäktigar sig ett barn som inte fyllt femton år för att idka människohandel med barnet eller 3) försätter någon i slaveri eller håller någon i slaveri, transporterar slavar eller bedriver handel med slavar, skall om gärningen bedömd som helhet är grov, för människorov dömas till fängelse i minst två och högst tio år." Försök till människorov är straffbart enligt 25 kap. 3 § 2 mom. strafflagen.

Det kan också bli aktuellt att tillämpa 20 kap. 8 § strafflagen om köp av sexuella tjänster av ung person eller kapitlets 9 § om koppleri.

De allmänna bestämmelserna om anstiftan

och medhjälp i 5 kap. 2 och 3 § strafflagen är också tillämpliga på människorov samt köp av sexuella tjänster av ung person och koppleri.

Straffansvaret för juridiska personer, om vilket föreskrivs i 9 kap. strafflagen, täcker inte människorov och inte heller sexualbrott.

Enligt 1 kap. strafflagen tillämpas finsk lag på brott som har begåtts i Finland. Också på brott som en finsk medborgare har begått utanför Finland tillämpas finsk lag. När ett brott har begåtts inom en främmande stats område kan finsk lag tillämpas med stöd av 6 § endast om gärningen är straffbar också enligt lagen på gärningsorten och om även en domstol i den främmande staten kunde ha dömt ut straff för gärningen. Enligt huvudregeln förutsätter tillämpning av finsk lag på ett brott som har begåtts på en främmande stats område således att detta krav på dubbel straffbarhet uppfylls. Dubbel straffbarhet förutsätts inte på ett brott som en finsk medborgare eller en i Finland stadigvarande bosatt person har begått om det är fråga om bland annat köp av sexuella tjänster av ung person eller koppleri som hänförs sig till en person under 18 år.

Enligt 1 kap. 7 § strafflagen tillämpas finsk lag på brott som begås utanför Finland och vars straffbarhet oberoende av lagen på gärningsorten grundar sig på en internationell överenskommelse som är förpliktande för Finland eller på någon annan författning eller bestämmelse som är internationellt förpliktande för Finland (internationellt brott). Enligt 1 § 11 punkten förordningen om tillämpningen av 1 kap. 7 § strafflagen skall vid tillämpningen av 1 kap. 7 § strafflagen bl.a. sådant människorov som skall anses vara brott enligt den europeiska

konventionen om bekämpande av terrorism (FördrS 16/1990) anses som internationellt brott.

Ett godkännande av rambeslutet skulle innebära att om den människohandel som avses i rambeslutet måste utfärdas separata straffbestämmelser. Också 25 kap. 3 § strafflagen om människorov måste ses över. Dessutom måste en separat straffbestämmelse om de kvalificerade gärningsformerna av brott att utfärdas. Vidare måste juridiska personers straffansvar utvidgas till att gälla människohandel. Ett godkännande av förslagen kan också föranleda andra ändringar i den nationella lagstiftningen. Eftersom behandlingen av förslaget är alldeles i begynnelseskedet är det svårt att förutse de möjliga verkningarna på lagstiftningen i Finland.

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det vara viktigt att EU effektiverar åtgärderna för bekämpning av människohandel i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors. Regeringen anser det vara viktigt att utveckla och förenhetliga den lagstiftning i medlemsstaterna som hänför sig till bekämpning av människohandel. Speciellt de åtgärder med vilka man effektivt strävar efter att bekämpa den människohandel som den organiserade brottsligheten sysslar med bör understödjas. Statsrådet förhåller sig således positivt till Kommissionens initiativ.

Det är inte ändamålsenligt att ännu i detta skede ta ställning till detaljerna i förslaget till rambeslut eftersom de kan förändras betydligt under det fortsatta arbetet.