

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och lag om ändring av 3 § i lagen om näringsförbud

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 november 2011 regeringens proposition om godkännande av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och lag om ändring av 3 § i lagen om näringsförbud (RP 122/2011 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har lagutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (LaUU 3/2012 rd, AjUU 6/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Mia Spolander, utrikesministeriet, enheten för människorätts-

domstols- och människorättskonventions-
ärenden

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- kriminalinspektör Jari Nyström, inrikesministeriet, staben för gränsbevakningsväsendet
- statsåklagare Anu Mantila, Riksåklagarämbetet
- överinspektör Berit Kiuru, Migrationsverket
- överinspektör Måns Enqvist, Minoritetsombudsmannens byrå
- kriminalkommissarie Jouko Ikonen, Central-kriminalpolisen
- jurist Liisa Välimäki, Flyktingrådgivningen rf
- ombudsman Petra Kjällman, Brottsofferjour-
en, även som representant för Pro-Tukipiste ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- ordförande i Finlands delegation i Europarådet Susanna Huovinen
- inrikesministeriet, migrationsavdelningen
- inrikesministeriet, polisavdelningen
- social- och hälsovårdsministeriet
- Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner Europarådets konvention om bekämpande av människohandel som ingicks i Warszawa i maj 2005 och lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Dessutom föreslår regeringen att lagen om näringsförbud ändras.

Konventionens syfte är att förhindra och bekämpa människohandel på ett sådant sätt att jämställdheten mellan kvinnor och män samtidigt säkerställs. Genom konventionen strävar man efter att trygga de mänskliga rättigheterna för dem som fallit offer för människohandel och att säkerställa att människohandelsbrott utreds och åtalas effektivt. I konventionen fastställs också de grundläggande principerna för skydd av och hjälp till offer och vittnen. Konventionens huvudsakliga mervärde i förhållande till andra internationella instrument ligger i dess utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna och prioriteringen av skyddet av offren. Parterna åläggs genomföra olika åtgärder för att förebygga och bekämpa människohandel och för att koordinera arbetet i de olika organ som ansvarar för detta. Konventionen förutsätter bl.a. att parterna stiftar lagar eller vidtar andra åtgärder som behövs

för att tillfälligt eller permanent kunna stänga en inrättning som har använts för att genomföra människohandel eller för att tillfälligt eller permanent förbjuda gärningsmannen att bedriva den verksamhet inom vilken brottet begicks. I propositionen föreslås därför att lagen om näringsförbud ändras.

Genom konventionen inrättas också ett särskilt uppföljningssystem för att säkerställa att parterna genomför bestämmelserna i konventionen effektivt.

Konventionen trädde i kraft internationellt i februari 2008. För stater som godkänner konventionen eller ansluter sig till den senare träder konventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då staten deponerade sitt ratificerings-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument. Lagen om sättande i kraft av konventionen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president samtidigt som konventionen träder i kraft nationellt. Lagen om ändring av lagen om näringsförbud avses träda i kraft senast vid den ovannämnda tidpunkten.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Godkännandet av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, upprättad 2005, har en stor principiell och praktisk betydelse för arbetet mot människohandel. Genom den här omfattande konventionen försöker man trygga de mänskliga rättigheterna för dem som fallit offer för människohandel och se till att människohandelsbrott utreds och åtalas effektivt. Konventionen kompletterar de bestämmelser som godkänts inom FN, EU och Internationella arbetsorganisationen plus rekommendatio-

ner och andra dokument upprättade av OSSE och Europarådet. Det finns ett mervärde i att den tar avstamp i de mänskliga rättigheterna och skyddet av offren för människohandel. När det gäller insatserna mot människohandel framhävs jämställdhet. Konventionen gäller alla former av människohandel, nationell eller gränsöverskridande, oberoende av dess eventuella samband med organiserad brottslighet.

Godkännandet av konventionen stärker genomförandet av gällande lagstiftning och skyldigheter som myndigheterna redan nu har. Utskottet har erfarit att konventionstillträdet inte kräver andra lagändringar än ändring av 3 § i lagen om näringsförbud (1059/1985). Utskottet

tillstyrker konventionen, den anknyttande förklaringen och lagförslaget. Det är viktigt att konventionen sätts i kraft nationellt snarast möjligt.

Behoven att utveckla insatserna mot människohandel bör ses i ett vidare perspektiv, både i fråga om lagstiftningen och rutinerna. Finland har sedan 2007 haft ett lagstadgat hjälpsystem för offer för människohandel. Dessutom har en rad andra lagstiftande och andra åtgärder vidtagits för att motverka människohandel, hjälpa och skydda offer och stoppa anknyttande brottslighet. Åtgärderna rapporteras ha bidragit till bekämpningen av människohandel, men det finns fortfarande mycket att göra. I regeringsprogrammet tar Jyrki Katainens regering också upp utvecklingen av lagstiftningen om människohandel.

Utskottet välkomnar att inrikesministeriet den 27 januari i år tillsatte ett projekt för att samordna beredningen av en särskild lag om människohandel. Uppdraget gäller framför allt att utarbeta ett förslag till lag utifrån ett beslut fattat av ministerarbetsgruppen för den inre säkerheten den 11 november 2011. Den viktigaste delen av projektet går ut på att ta fram förslag till närmare bestämmelser om hjälpsystemet för offer för människohandel. Vid sidan av det här projektet tillsatte justitieministeriet den 16 november 2011 en arbetsgrupp som ska behandla straff- och processrättsliga frågor som gäller människohandel och anknyttande brott. Arbetsgrupperna har ett brett spektrum av uppgifter som tangerar varandra på många punkter. Därför är det viktigt med samordning mellan arbetsgrupperna.

Att identifiera offer för människohandel

Den största utmaningen i arbetet mot människohandel i Finland är enligt utredning att identifiera offren. Det är långt ifrån alltid som offer för människohandel identifieras, eller så märker man inte att de utsatts för just människohandel. Det kan leda till att offren inte får sina lagfästa rättigheter tillgodosedda. Särskilt svårt är det att identifiera offer som blivit utsatta för människohandel i utlandet. Det är ännu svårare att utreda fall där barn blivit offer och att märka att det rör sig om människohandel, än om offren är unga el-

ler vuxna. Dessutom krävs det expertis och yrkesskicklighet. Identifieringen är viktig också för att de skyldiga ska kunna ställas till svars. Om straffansvaret fullföljs kan offrets rättigheter lättare tillgodoses och personen undvika att bli offer på nytt.

När konventionen sätts i kraft stärks skyddet av offrens rättigheter också i Finland. Men det räcker inte med enbart detta. Utskottet menar att systemet för att identifiera och hjälpa offer behöver utvecklas genom lagstiftande och andra åtgärder. Så som det står i propositionen ingår det för närvarande inte i vår lagstiftning några bestämmelser om förfarandet för identifiering av offer för människohandel. Också t.ex. begreppet offer behöver förtydligas. Utskottet välkomnar att man inom projektet för att bereda en lag om människohandel ska lägga fram behövliga förslag till bestämmelser om identifiering av offer och om informationsutbyte myndigheter emellan och mellan myndigheter och andra hjälpaktörer. Med hänvisning till projektets uppdrag vill utskottet också påpeka att styrgruppen för uppföljning av genomförandet av den preciserade handlingsplanen mot människohandel har kommit med rekommendationer för att bereda lagstiftning och utveckla insatserna också när det gäller identifiering i samband med asyلفörfarande, avvisning och avlägsnande ur landet. Dessutom anser utskottet det vara viktigt att myndigheterna får tillräcklig vägledning för att identifiera offer och hänvisa dem till hjälp i alla de situationer där offer för människohandel kan påträffas. Myndigheterna behöver också mer utbildning. Information om människohandel kan öka medvetenheten om människohandel och dess olika former.

Brett samarbete kring insatser mot människohandel

Förebyggandet av människohandel och arbetet mot människohandel kräver fungerande och brett samarbete mellan olika aktörer, både nationellt och internationellt. Ett syfte med konventionen är att effektivisera det internationella samarbetet kring bekämpningen av människohandelsbrott och skyddet av och hjälpen till off-

ren. Dessutom är parterna enligt konventionen skyldiga att se till att myndigheterna samarbetar med olika aktörer i det civila samhället för att målen i konventionen ska nås.

Insatserna mot människohandel i vårt land gäller många olika myndigheter, såsom polis, gränsbevakning, tull, migrations-, arbetarskydds- och skattemyndigheter, åklagare och kommunal sektor. Utskottet framhåller att det är viktigt med samordning, intensiv samverkan och tydlig ansvarsfördelning för att insatserna ska bli effektivare och offren få sina rättigheter tillgodosedda.

I likhet med arbets- och jämställdhetsutskottet vill förvaltningsutskottet framhäva tredje sektorns roll när det gäller att identifiera och hjälpa offer. Det kan vara svårt för offren att lita på myndigheterna, men det är ofta lättare att ha förtroende för någon från en fristående organisation. Organisationerna kan erbjuda snabb hjälp på offrets villkor tillsammans med andra hjälpaktörer. Om det behövs kan de slussa offren vidare till det officiella hjälpsystemet. De fristående organisationerna har i och med sin verksamhet fått relevant konkret kunskap om hur man identifierar offer och vilken hjälp de behöver. Därför är det också nödvändigt att organisationerna är representerade i projektet för att bereda en lag om människohandel.

Det är ytterst viktigt att myndigheterna och organisationerna samarbetar för att förebygga människohandel och hjälpa offer. För att insatserna ska bli effektivare behövs klar och tydlig praxis och lagstiftning till stöd och därtill adekvata resurser för aktörerna. Utskottet påpekar också att projektet för att bereda en lag om människohandel utöver sitt uppdrag att se över lagstiftningen också ska granska rekommendationerna från styrgruppen för uppföljning av den preciserade handlingsplanen mot människohandel. Här ingår också frågan om finansiering av

organisationer som utför uppsökande arbete mot människohandel och tillhandahåller rådgivning.

Förfalskade resedokument i anknytning till människohandel

Enligt artikel 20 i konventionen ska parterna lagstifta om att bl.a. förfalskning av resehandlingar och anskaffning eller tillhandahållande av förfalskade resehandlingar är straffbart, om gärningen är uppsåtlig och syftar till att möjliggöra människohandel. Enligt propositionen rör det sig i sådana här fall om förfalskningsbrott som är straffbara enligt 33 kap. i strafflagen. Utöver brott som gärningsman kan det bli fråga om i 5 kap. 6 § i strafflagen avsedd medhjälp till förfalskning, dvs. användning av förfalskad resehandling.

Artikeln är utformad efter modell av Palermo-konventionens tilläggsprotokoll mot människosmuggling enligt vilket också en sådan resehandling är förfalskad som har utfärdats eller erhållits olagligt med stöd av falska uppgifter eller på något annat olagligt sätt. I sådana här fall kan strafflagens 16 kap. 5 § om lämnande av oriktiga personuppgifter till en myndighet eller 8 § om ingivande av osant intyg till myndighet enligt utredning bli tillämpliga. Om den myndighet som tillverkar resehandlingen eller den instans som är med i resandet deltar i att skaffa resehandlingen genom falska uppgifter, kan t.ex. straffbestämmelserna om tjänstebrott bli tillämpliga, liksom också bestämmelserna om delaktighet i brott, i synnerhet bestämmelserna om medhjälp.

Sakkunniga har tagit upp frågan om strafflagens 17 kap. 8 § om ordnande av olaglig inresa behöver ändras med tanke på situationer där inresa ordnas för personer som använder resedokument som skaffats med hjälp av falska uppgifter, muta eller tvång eller på något annat olagligt sätt. Inom inrikesförvaltningens område pågår enligt propositionen en utredning om fenomen som hänför sig till ordnande av olaglig inresa,

såsom användning av visum som fått på felaktiga grunder när olaglig inresa ordnas. I sitt utlåtande påpekar lagutskottet att justitieministeriet har vidtagit åtgärder för att slutföra granskningen av behovet att kriminalisera ordnande av olaglig inresa och att en bakgrundspromemoria håller på att tas fram. Förvaltningsutskottet vill att utredningarna slutförs skyndsamt och pekar på vikten av att de berörda aktörerna tillsammans granskar behoven av lagändringar.

Bemyndigande att utfärda förordning om att sätta i kraft internationella förpliktelser

Ändringen av grundlagens 95 § 1 mom. om sättande i kraft av internationella förpliktelser trädde i kraft den 1 mars 2012 (1112/2011). Bestämmelser som inte hör till området för lagstiftning sätts häfter i regel i kraft genom förordning av statsrådet (RP 60/2010 rd, s. 46). I analogi med detta bestämmer statsrådet genom förordning om ikraftträdande av en lag som sätter i kraft en internationell förpliktelse. Därför föreslår utskottet att 2 § i lagförslag 1 ändras så att bemyndigandet att utfärda förordning gäller statsrådet.

Helsingfors den 10 april 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Halla-aho /saf
vordf. Maarit Feldt-Ranta /sd
medl. Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner konventionen enligt propositionen till de delar som konventionen ingår i Finlands behörighet,

godkänner den förklaring som avses i propositionen,

godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 2 § med följande ändringar:

2 §

Om sättande i kraft av de övriga bestämmelserna i konventionen och om ikraftträdandet av denna lag bestäms genom förordning av statsrådet.

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Pirkko Mattila /saf
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Markku Mäntymaa /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.