

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/2006 rd

Regeringens proposition om godkännande av tilläggsprotokollen om handel med människor och mot människosmuggling till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollen som hör till området för lagstiftningen samt med förslag till lagar om ändring av 20 kap. i strafflagen samt 7 och 16 § i ordningslagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 februari 2006 en proposition om godkännande av tilläggsprotokollen om handel med människor och mot människosmuggling till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollen som hör till området för lagstiftningen samt med förslag till lagar om ändring av 20 kap. i strafflagen samt 7 och 16 § i ordningslagen (RP 221/2005 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- biträdande polischef Rauno Sintonen, inrikesministeriet
- överinspektör Anne Hujala, social- och hälsovårdsministeriet

- specialplanerare Tero Mikkola, arbetsministeriet
- kriminalinspektör Jaakko Christensen, Centralkriminalpolisen
- direktör för kriminalavdelningen, kriminalöverinspektör Jouko Salo och kriminalöverkommissarie Kari Tolvanen, polisinspektionen i Helsingfors härad
- juridisk sekreterare Johanna Sirkiä, Sexförbundet SALLI i Finland rf
- ombudsman Jukka Kuikanvirta, Sexpo stiftelsen
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Terttu Utriainen.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Riksåklagarämbetet
- Delegationen för jämlikhetsärenden
- Finlands Kommunförbund
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Pro-Tukipiste ry
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strafflagen ändras så att köp av sexuella tjänster blir allmänt straffbart. Den som genom att utlova eller ge ersättning får någon att ha samlag eller utföra en därmed jämförlig sexuell handling gör sig skyldig till nämnda brott, om gärningen inte bestraffas strängare som köp av sexuella tjänster av ung person. Också den som använder sexuella tjänster som någon annan utlovat eller gett ersättning för ska dömas för köp av sexuella tjänster. Straffet för köp av sexuella tjänster är böter eller fängelse i högst sex månader. Försök till köp av sexuella tjänster ska vara straffbart.

I ordningslagen föreslås vissa följdändringar på grund av den nya straffbestämmelsen. Köp av sexuella tjänster på allmän plats ska inte längre vara straffbart som ordningsföreseelse. Strafflagens bestämmelse om straff för köp av sexuella tjänster av ung person ska kompletteras med gärningsformen användande av sexuella tjänster som annan gett ersättning för.

I propositionen föreslås dessutom att riksdagen godkänner tilläggsprotokollen som upprättats i New York den 15 november 2000 till För-

enta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Tilläggsprotokollen gäller handel med människor och människosmuggling och avses bli satta i kraft genom blankettlagar. Finland har undertecknat tilläggsprotokollen den 12 december 2000. Konventionen har trätt i kraft i Finland den 11 mars 2004. Tilläggsprotokollen kan sättas i kraft nationellt utan ytterligare ändring av den finska lagstiftningen, eftersom kriminaliseringsförpliktelserna har uppfyllts redan tidigare.

De lagar som har samband med köp av sexuella tjänster avses träda i kraft så snart som möjligt. Tilläggsprotokollet om handel med människor har trätt i kraft internationellt den 23 december 2003 och tilläggsprotokollet mot människosmuggling den 28 januari 2004. Tilläggsprotokollen träder nationellt i kraft den trettionde dagen efter deponering av instrumentet avseende ratifikation eller godkännande. Lagarna om sättande i kraft av de två tilläggsprotokollen avses träda i kraft vid samma tidpunkt som tilläggsprotokollen träder i kraft nationellt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Regeringen föreslår allmän kriminalisering av sexköp. Dessutom föreslås riksdagen godkänna ett tilläggsprotokoll om människohandel till För-enta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen.

Utskottet har i sitt utlåtande sett på de föreslagna bestämmelserna om allmän kriminalisering av sexköp i propositionen med tanke på sitt behörighetsområde. Förslaget till kriminalisering av sexköp bygger på ett delbetänkande från en arbetsgrupp vid justitieministeriet.

Justitieministeriets arbetsgrupp var inte enhällig i sitt uppdrag. Också vid utfrågningen av sakkunniga har åsikterna om straffbarhet gått i sär. Utskottet tar särskilt upp de frågor som är problematiska med tanke på dess behörighetsområde och som det därför vill få utredda.

Utskottet börjar med att konstatera att ordningslagen (612/2003) gör det straffbart att erbjuda sexuella tjänster mot betalning och att köpa sexuella tjänster på allmänna platser på grund av att prostitution är störande för den allmänna ordningen (FvUB 28/2002 rd — RP 20/2002 rd). Ordningslagen har så vitt utskottet vet fungerat bra på den här punkten och de gällande bestämmelserna har varit motiverade. I motiven till den aktuella propositionen fram-

hålls också att det numera förefaller att finnas rätt lite gatuprostitution i Finland.

Avsikten med en allmän kriminalisering av sexköp är att påverka efterfrågan och den vägen minska prostitutionen på grund av de skadliga effekterna. Prostitution kan betyda utslagning och t.ex. missbrukar- och mentalproblem för den prostituerade. Framför allt vill man genom lagförslaget bekämpa annan brottslighet kopplad till prostitution, särskilt de allvarligaste formerna människohandel och koppleri.

Den internationella straffrättsliga lagstiftningen om prostitution gäller den som erbjuder sexuella tjänster eller den part som drar nytta av prostitutionen, t.ex. kopplaren. Den straffrättsliga lagstiftningen och övrig begränsande lagstiftning som gäller den som köper sexuella tjänster hänför sig vanligen bara till sexköp på en allmän plats eller sådana fall där säljaren är minderårig. Enligt propositionen kan en allmän kriminalisering av den som köper sexuella tjänster ses som ett undantag i sammanhanget. Å andra sidan påpekas det i propositionen att den svenska straffbestämmelsen som allmänt förbjuder sexköp är ett sätt att angripa problemet ur en ny synvinkel.

Vid utfrågningen av sakkunniga har det framgått att det varit praktiskt taget omöjligt att få tag på exakta sifferuppgifter till grund för förslaget. Ingen kan heller säga exakt om förslaget har de önskade positiva effekterna.

I polisens primära uppgifter ingår att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att hindra, utreda och överföra brott för åtalsprövning. Ett allmänt villkor för en godtagbar tillämpning av strafflagstiftningen är att rekvisitet för en straffbar handling eller försummelse ska vara exakt och noggrant avgränsat. Det är också viktigt för polisens förundersökning för att det ska vara klart vilket slag av handling som står under straffhot. I det avseendet måste förslaget anses för fritt.

De negativa konsekvenserna av en kriminalisering av sexuella tjänster i större skala anses vara att prostitutionen allt mer skulle gå under jorden och det skulle i sin tur försvåra myndigheternas förebyggande arbete och polisens utredningar och möjligen öka kopplarnas makt

över de prostituerade. En kriminalisering kan också minska de prostituerades intresse för att anmäla brott som kunder eller kopplare begår mot dem, t.ex. våldsbrott, och köparnas intresse för att samarbeta med polisen om att utreda koppleribrott. Köparen skulle inte heller längre kunna anlitas som vittne. Det kan förmodas bli svårare att skaffa fram bevis, trots att det enligt utskottets uppfattning inte är den primära frågan när man fastställer handlingens straffbarhet. För att säkra bevis i förundersökningen vore man allt oftare tvungen att ta till s.k. hemliga tvångsmedel. De lagfästa villkoren för t.ex. teletvångsmedel förutsätter nog ett allvarligare brott än bara köp av sexuella tjänster.

Med ökad kriminalisering blir verksamheten sannolikt allt mer professionell. Enligt utredning har sexhandeln åtminstone delvis flyttats från gatan någon annanstans, t.ex. för att förmedlas via internet eller mobiltelefoner. I Finland tar sig människohandeln främst uttryck i prostitution och användning av olaglig arbetskraft. De prostituerade som polisen hört är sällan villiga att avslöja det organiserade koppleri som kan finnas i bakgrunden. Det är lika fullt möjligt att den sociala situationen för dem som drivs till prostitution försämras ytterligare om kriminaliseringen ökar.

Det framgår av avsnittet om propositionens verkningar att en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster har samband med en effektiv övervakning. För att övervakningen i samband med kriminalisering ska fungera effektivt måste polisen få adekvata resurser för ändamålet.

I konsekvensbedömningen konstateras å andra sidan att en allmän kriminalisering av sexköp inte kan anses kräva att polisen behöver rikta om sina resurser i större omfattning. Polisens övervakning och i normala fall begränsade förundersökning i sammanhanget gäller fortfarande allmänna platser, precis som övervakningen av att ordningslagen efterlevs. I övrigt utreds sexköpsbrott i praktiken i samband med koppleribrott. I det sammanhanget utgör utredningen av köp bara en liten del av hela utredningen. Utskottet omfattar till denna del det som sägs i pro-

positionen. En separat utredning utan samband med utredningen av annan allvarlig brottslighet kan inte anses sannolik, speciellt om det inte gäller en allmän plats. På tal om sexuella tjänster som erbjuds i internet hänvisar utskottet till situationer som redan nu kriminaliserats som koppleri i strafflagen.

Avslutningsvis framhåller utskottet att man i praktiken, oberoende av de straffrättsliga bestämmelsernas innehåll, framför allt bör ta tag i orsakerna till prostitution och se till att de prosti-

tuerade stöds på olika sätt. Det behövs social- och hälsovårdstjänster för att reparera de hälso-relaterade, mentala och sociala skador som prostitution för med sig.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför

att lagutskottet bör beakta vad som sagts ovan.

Helsingfors den 6 juni 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Mauri Salo /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd
ers. Petri Salo /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.