

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2012 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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 november 2011 regeringens proposition 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 (RP 122/2011 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Mia Spolander, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- polisinspektör Heidi Kankainen och överinspektör Tero Mikkonen, inrikesministeriet
- kriminalinspektör Jari Nyström, staben för Gränsbevakningsväsendet
- tingsdomare Jaana Helander, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Anu Mantila, Riksåklagarämbetet
- kriminalkommissarie Jouko Ikonen, Central-kriminalpolisen
- överinspektör Måns Enqvist, Minoritetsombudsmannens byrå.

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 ändringar i lagen om näringsförbud.

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 offren av människohandel samt att säkerställa att människohandelsbrott utreds och åtalas effek-

tivt. 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 samt för att koordinera de olika organens arbete som ansvarar för detta. Konventionen förutsätter bl.a. att parterna ska anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att tillfälligt eller permanent kunna stänga en inrättning som har använts för att genomföra människohandel eller för att tillfälligt eller permanent förbjuda gärningsmannen bedriva den verksamhet inom vilken brottet förövades. Detta är bakgrunden till de föreslagna ändringarna i lagen om näringsförbud.

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. Med avseende på 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 ovan nämnda tidpunkten.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ålägger konventionsstaterna att vidta åtgärder för att förebygga och bekämpa människohandel. Propositionen innehåller förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftning och till lag om ändring av 3 § i lagen om näringsförbud. Regeringen går noggrant igenom den nationella lagstiftningens förhållande till konventionsartiklarna. Slutsatsen blir att konventionstillträdet inte kräver andra lagändringar än ändring av 3 § i lagen om näringsförbud (1059/1985). Trots att vår nationella lagstiftning således i stor utsträckning motsvarar bestämmelserna i konventionen finns det av nationella skäl rum för förbättring i arbetet mot människohandel när det gäller både lagstiftning och praxis. Det är uppenbart att strafflagens bestämmelser om människohandel fortfarande tillämpas och tolkas snävt i viss utsträckning, vilket gör det svårare att identifiera offer för människohandel och att slussa in dem i hjälpssystemet.

Lagutskottet har i sitt utlåtande (LaUU 16/2010 rd) om den nationella människohandelsrapportörens rapport 2010 (B 17/2010 rd) konstaterat att människohandel handlar om olika former av utnyttjande, som sexuell exploatering och tvångsarbete, och ofta har kopplingar till organiserad brottslighet. Människohandel är ett grovt brott mot och en flagrant kränkning av de mänskliga rättigheterna. Utskottet anser att det är viktigt att arbeta mot människohandel och upprepar sin uppfattning att det kräver ett brett samarbete både nationellt och internationellt om man vill främja detta arbete. I enlighet med sitt ansvarsområde fokuserar lagutskottet på de straffrättsliga och processrättsliga bestämmelserna i propositionen.

I det nämnda utlåtandet sade utskottet bl.a. att det gärna ser att man i fortsättningen klarlägger vilken status de som utsätts för koppleri har i straffprocessen och granskar de juridiska problem som hänger samman med offrets samtycke. Den 16 november 2011 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för människohandelsfrågor inom ministeriets förvaltningsområde.

Arbetsgruppen ska också granska de behov att ändra straff- och processrättsliga författningar som lagutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet framfört med anledning av nationella människohandelsrapportörens berättelse (LaUU 16/2010 rd och AjUB 13/2010 rd). Arbetsgruppens mandattid är den 21 november 2011—28 september 2012. Dessutom tänker inrikesministeriet lansera ett projekt i syfte att se över den lagstiftning som gäller hjälp till offren.

Lagutskottet välkomnar strävandena att vidareutveckla lagstiftningen om människohandel utifrån nationella behov. Dessutom anser utskottet det vara viktigt att man tillräckligt effektivt och i tillräcklig utsträckning ger myndigheterna anvisningar för de situationer där offer för människohandel kan påträffas. Det är särskilt identifieringen av offren man ska satsa på plus inkluderingen i hjälpsystemet.

Den föreslagna ändringen av 3 § i lagen om näringsförbud går ut på att en person som gjort sig skyldig till människohandelsbrott kan meddelas näringsförbud oavsett offrets ålder. Enligt den gällande paragrafen kan näringsförbud meddelas bara om människohandelsbrottet riktat sig mot en person som inte har fyllt 18 år. Utskottet anser att ändringen behövs för att man ska kunna utvidga näringsförbudet så att det gäller alla människohandelsbrott. Lagutskottet har inget att anmärka mot det lagförslaget.

Det är viktigt att brottslig verksamhet kan förhindras så snabbt och effektivt som möjligt. I detta sammanhang vill lagutskottet peka på att ett näringsförbud kan vara temporärt. Det bör ändå observeras att tröskeln är hög för temporärt förbud. Detta är viktigt om man beaktar att näringsförbud är ett kraftigt ingrepp i näringsidkarens rättigheter.

Eftersom konventionen inte gäller brott i arbetet har man i detta sammanhang inte övervägt en utvidgning av näringsförbudet till ockeraktig diskriminering i arbetslivet. Det bör ändå påpekas att lagen om näringsförbud med stöd av dess 3 § 1 mom. 2 punkten kan tillämpas också på fall där någon i näringsverksamhet begår andra brott som inte kan anses vara ringa, trots att lagens centrala syfte är att ingripa i och förhindra eko-

nomiskt missbruk och ekobrott. Även då kräver en tillämpning av lagen enligt 3 § 1 mom. att den personens verksamhet som meddelas förbudet som helhet bedömd ska anses skadlig för borge-närer, avtalsparter, den offentliga ekonomin eller en sund och fungerande ekonomisk konkurrens. Om detta kriterium uppfylls kan näringsförbud meddelas exempelvis för ockerliknande diskriminering i arbetslivet som skett i affärsverksamhet. Justitieministeriets arbetsgrupp för människohandelsfrågor granskar också huruvida lagstiftningen om gränsdragningen mellan människohandel och ockerliknande diskriminering i arbetslivet behöver ändras och således också behovet att precisera lagen om näringsförbud.

Sakkunnigutfrågningen om propositionen har visat att brottsrekvisitet för ordnande av olaglig inresa enligt 17 kap. 8 § i strafflagen (39/1889) bör ändras så att situationer där det är fråga om resedokument som skaffats med hjälp av falska uppgifter, muta eller tvång eller på något annat olagligt sätt blir straffbara som ordnande av olaglig inresa. Den aktuella konventionen kräver emellertid ingen utvidgning av rekvisitet för ordnande av olaglig inresa enligt 17 kap. 8 § 1 mom. 1 punkten i strafflagen. Justitieministeriet uppger att det vidtagit åtgärder för att slutföra granskningen av behovet att kriminalisera sådan olaglig inresa och en bakgrundspromemoria håller på att tas fram. Lagutskottet önskar se snabbare resultat när det gäller att utreda om brottsrekvisitet i fråga behöver ändras.

Konventionsartikel 19 ålägger konventionsstaterna att överväga att kriminalisera användning av tjänster skaffade av ett offer för människohandel. Enligt 20 kap. 8 § i strafflagen är det straffbart att köpa vissa sexuella tjänster av offer för koppleri eller människohandel. Hörda sakkunniga har fört fram att man bör överväga en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster. I detta avseende påpekar utskottet emellertid att konventionen inte föreskriver någon sådan lagändring.

I fråga om den förklaring enligt artikel 31.2 i konventionen som föreläggs riksdagen för godkännande påpekar utskottet att vår nationella

lagstiftning även efter det att 3 § i lagen om näringsförbud har ändrats innehåller två avvikelser från konventionens krav. Dessa kan emellertid anses vara av så pass liten betydelse att det inte är ändamålsenligt att ändra lagen med tanke på ratificeringen, utan i stället kan Finland vid deponeringen av godtagande- eller godkännan-

deinstrumentet avge en förklaring om avgränsning av konventionens tillämpningsområde.

Ställningstagande

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 7 mars 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Lars Erik Gästgivers /sv
medl. James Hirvisaari /saf
Johanna Jurva /saf
Suna Kymäläinen /sd
Antti Lindtman /sd

Markku Mäntymaa /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /gröna
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Sivonen.