

Regeringens proposition till Riksdagen 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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att strafflagen ändras så att allmän straffbarhet införs i fråga om köp av sexuella tjänster. Den som genom att utlova eller ge ersättning får någon att idka samlag eller 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 för vilka någon annan utlovat eller givit ersättning skall dömas för köp av sexuella tjänster. För köp av sexuella tjänster skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Försök till köp av sexuella tjänster skall vara straffbart.

I ordningslagen föreslås de ändringar som den nya straffbestämmelsen medför. Köp av sexuella tjänster på allmän plats skall inte längre vara straffbart som ordningsförseelse. Strafflagens bestämmelse om straff för köp av sexuella tjänster av ung person skall 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 Förenta 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 kriminaliseringsförplikterserna 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.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
ALLMÄN MOTIVERING	5
1. Inledning.....	5
1.1. Justitieministeriets arbetsgrupps delbetänkande 2003:5 och slutbetänkande 2003:13	5
1.2. Regeringens proposition med förslag till ändring av strafflagen och vissa lagar som har samband med den (RP 34/2004 rd)	6
1.3. Tilläggsprotokollen för Europeiska gemenskapens del	7
1.4. Kriminalisering allmänt av försäljning av sexuella tjänster	8
2. Nuläge.....	8
2.1. Lagstiftningen och praxis i anslutning till kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster.....	9
<i>Lagstiftning</i>	<i>9</i>
<i>Prostitutionssituationen i Finland</i>	<i>10</i>
2.2. Den internationella utvecklingen i anslutning till kriminalisering av sexuella tjänster samt utländsk lagstiftning och EU-lagstiftning	11
<i>Sverige.....</i>	<i>11</i>
<i>Norge.....</i>	<i>12</i>
<i>Europeiska rådets konvention om åtgärder mot människohandel.....</i>	<i>13</i>
2.3. Bedömning av nuläget i anslutning till en kriminalisering av köp av sexuella tjänster.....	13
<i>Utgångspunkter för bedömningen</i>	<i>13</i>
<i>Behovet av en kriminalisering av köp av sexuella tjänster.....</i>	<i>15</i>
2.4. Palermokonventionens tilläggsprotokoll om handel med människor och mot människosmuggling	17
3. Målsättning och de viktigaste förslagen	18
3.1. Mål	18
3.2. Alternativen att genomföra kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster 19	19
3.3. De viktigaste förslagen	22
4. Propositionens konsekvenser	22
5. Beredningen av propositionen	23
5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial	23
5.2. Remissyttrandena och hur de har beaktats.....	24
DETALJMOTIVERING	26

1.	Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och protokollets förhållande till finsk lagstiftning.....	26
	Kapitel I. Allmänna bestämmelser	26
	Kapitel II. Skydd av offer för handel med människor	27
	Kapitel III. Förebyggande, samarbete och andra åtgärder.....	40
	Kapitel IV. Slutbestämmelser.....	45
2.	Tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, sjö- och luftvägen till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess förhållande till finsk lagstiftning.....	46
	Kapitel I. Allmänna bestämmelser	46
	Kapitel II. Människosmuggling till havs	48
	Kapitel III. Förebyggande, samarbete och andra åtgärder.....	50
	Kapitel IV. Slutbestämmelser.....	52
3.	Lagförslag	52
	3.1. Strafflagen.....	52
	20 kap. Om sexualbrott	52
	3.2. Ordninglagen.....	57
	3.3. Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollet om handel med människor till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet	57
	3.4. Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollet mot människosmuggling till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet	57
4.	Ikraftträdande	57
5.	Behovet av riksdagens samtycke samt behandlings- och lagstiftningsordning	58
	5.1. Behovet av riksdagens samtycke.....	58
	5.2. Behandlings- och lagstiftningsordning	59
	LAGFÖRSLAGEN	64
	om ändring av 20 kap. i strafflagen	64
	om ändring av 7 och 16 § i ordninglagen	65
	om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollet om handel med människor till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet	66
	om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollet mot människosmuggling till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.....	67
	BILAGA.....	68
	PARALLELLTEXTER	68
	om ändring av 20 kap. i strafflagen	68
	om ändring av 7 och 16 § i ordninglagen.....	70

FÖRDRAGSTEXTER	71
Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet	71
Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.....	71
Tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, sjö- och luftvägen till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet	86
Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.....	86

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

I denna proposition föreslås att köp av sexuella tjänster allmänt skall utgöra ett brott samt att tilläggsprotokollen om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, och mot människosmuggling land-, sjö- och luftvägen till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (nedan Palermokonventionen) skall sättas i kraft jämte lagar för ikraftsättande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollen.

Propositionen grundar sig på ett delbetänkande och ett slutbetänkande som en arbetsgrupp som har tillsatts av justitieministeriet avgivit år 2003 samt på den bedömning av kriminalisering av köp och försäljning av sexuella tjänster som utförts i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av strafflagen och vissa lagar som har samband med den (RP 34/2004 rd). Med hänsyn till godkännandet och ikraftsättandet av tilläggsprotokollen har Europeiska gemenskapens anslutning till protokollen betydelse. Behandlingen av denna har inte avslutats i Europeiska unionen.

1.1. Justitieministeriets arbetsgrupps delbetänkande 2003:5 och slutbetänkande 2003:13

Justitieministeriet tillsatte den 28 november 2002 en arbetsgrupp, vars uppgift var att framlägga ett förslag om straffbestämmelser om människohandel samt vissa andra ändringar i strafflagen. Arbetsgruppens uppdrag var uppdelat i två skeden. I det första skedet (delbetänkandet "Människohandel, koppleri och prostitution". Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2003:5) utredde arbetsgruppen bl.a. behovet av att kriminalisera köp av sexuella tjänster. Majoriteten av arbetsgruppen stannade för att föreslå en allmän straffbestämmelse om köp av sexuella tjänster i 20 kap. 8 § i strafflagen (39/1889). Däremot föreslog arbetsgruppen inte en all-

män kriminalisering av försäljning av sexuella tjänster.

I det andra skedet i arbetsgruppens arbete (slutbetänkande "Människosmuggling, barnpornografi och tilläggsprotokollen till Palermokonventionen". Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2003:13) behandlades bl.a. det nationella ikraftsättandet av tilläggsprotokollen om handel med människor och mot människosmuggling till Palermokonventionen. Konventionen har trätt i kraft i Finland den 11 mars 2004 (FördrS 20/2004). Finland har den 12 december 2000 undertecknat tilläggsprotokollen, av vilka protokollet om handel med människor internationellt har trätt i kraft den 25 december 2003 och protokollet mot människosmuggling den 28 januari 2004.

Arbetsgruppens slutbetänkande innehöll förslag till lagar om ikraftsättande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollen.

Enligt arbetsgruppens uppfattning förutsatte tilläggsprotokollen dock som lagstiftningsåtgärd närmast att människohandel skall utgöra en straffbar gärning vilket arbetsgruppen hade föreslagit redan i sitt delbetänkande. Arbetsgruppen fäste dock uppmärksamhet vid att tilläggsprotokollen är s.k. blandavtal, dvs. avtal innefattande delad behörighet och att av bestämmelserna en del hör till Europeiska gemenskapens behörighet och en del till medlemsstatens behörighet. Europeiska gemenskapen har undertecknat protokollet samma dag som Finland. Behörighetens omfattning har betydelse med hänsyn till det nationella ikraftsättandet av tilläggsprotokollen, eftersom enligt den tolkning av 94 § 1 mom. i grundlagen som grundlagsutskottet framfört (GrUU 6/2001 rd) till området för lagstiftningen inte hör de avtalsförpliktelser som gäller omständigheter som hör till Europeiska unionens uteslutande behörighet. Riksdagens samtycke förutsätts inte i fråga om sådana delar av avtal som avser sådana omständigheter.

Då arbetsgruppens slutbetänkande blev klart behandlades i Europeiska gemenskapen

ordförandelandets reviderade förslag (14047/1/03 REV 1 CRIMORG 73, 3.12.2003) till rådets beslut om att för Europeiska gemenskapens del tillträda tilläggsprotokollen och till förklaringar som bilagor till beslutet om gemenskapens uteslutande omfattning av behörigheten för tilläggsprotokollets om handel med människor del artikel 6 (bistånd till och skydd av offer för handel med människor), artikel 7 (rättslig ställning för offer för handel med människor i mottagande stater), artikel 8 (brottsoffrens återvändande), artikel 11 (åtgärder vid gränsen), artikel 12 (säkerhet och kontroll av handlingar) och artikel 13 (handlingars äkthet och giltighet samt i fråga om tilläggsprotokollet mot människosmuggling artikel 11 (åtgärder vid gränsen), artikel 12 (säkerhet och kontroll av handlingar) och artikel 13 (handlingars äkthet och giltighet).

Arbetsgruppen föreslog att i fråga om de lagändringar som föreslagits i delbetänkandet och i slutbetänkandet skall sammanställas en gemensam regeringens proposition. Enligt arbetsgruppens uppfattning var det för att göra behandlingen av lagförslagen snabbare ändamålsenligt att sammanställa en särskild regeringens proposition som avser godkännande av tilläggsprotokollen och ikraftsättandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollen.

1.2. Regeringens proposition med förslag till ändring av strafflagen och vissa lagar som har samband med den (RP 34/2004 rd)

Regeringens proposition (RP 34/2004 rd) på grundval av arbetsgruppens förslag och remissutlåtandena med anledningen av förslaget innehöll inte lagförslag om att köp av sexuella tjänster allmänt skall kriminaliseras eller om ett nationellt ikraftsättande av tilläggsprotokollen. I regeringens proposition stannade man för att en straffbestämmelse för köp av sexuella tjänster är behövlig. Däremot förhöll man sig i regeringens proposition på samma sätt som i arbetsgruppens delbetänkande negativt till en allmän straffbestämmelse för försäljning av sexuella tjänster.

Enligt regeringens proposition RP 34/2004

rd är det med hänsyn till en kriminalisering av köp av sexuella tjänster nödvändigt att få mera information om tillämpningen av ordningslagen (612/2003), som trädde i kraft den 1 oktober 2003 och som förbjuder köp av sexuella tjänster och att mot betalning erbjuda sexuella tjänster på allmän plats. Dessutom är det nödvändigt att följa med om i Europeiska rådets konvention om åtgärder mot människohandel som då bereddes togs in en bestämmelse som skulle förplikta till en kriminalisering av köp av sexuella tjänster och andra tjänster av offer för människohandel. I regeringens proposition konstaterades ytterligare att också erfarenheterna från Sverige och andra länder kan erbjuda mera information. Sedan denna ytterligare information inhämtats var avsikten att år 2005 avlåta regeringens proposition om kriminalisering av köp av sexuella tjänster i samband med vilken omfattningen av kriminaliseringen och innehållet i en straffbestämmelsen närmare övervägs.

I regeringens proposition stannade man i enlighet med arbetsgruppens slutbetänkande för att det senare skall överlämnas en regeringens proposition som gäller godkännande av tilläggsprotokollen till Palermokonventionen och sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollen som hör till området för lagstiftningen. Då regeringens proposition överlämnades den 2 april 2004 var behandlingen av Europeiska gemenskapens anslutning till tilläggsprotokollen fortfarande på hälft inom Europeiska unionen.

I regeringens proposition föreslog man att på grundval av internationella förpliktelser att komplettera kriminaliseringsförpliktelserna angående människohandel och ordnande av olaglig inresa som bara till en del är en följd av tilläggsprotokollen till Palermokonventionen. Den nya lagstiftningen (lag om ändring av strafflagen 650/2004) trädde i kraft den 1 augusti 2004. Straffbestämmelsen för ordnande av olovlig inresa (17 kap. 8 § i strafflagen) ändrades. I strafflagen intogs straffbestämmelser om grovt ordnande av olovlig inresa (17 kap. 8 a §) och om grov människohandel (25 kap. 3 a §). Strafflagens 25 kap. 3 § som tidigare gällt människorov ändrades att avse människohandel. I samband med ändringen av strafflagen genomfördes

samtidigt också vissa andra ändringar i fråga om t.ex. tvångsmedelslagen (450/1987)

1.3. Tilläggsprotokollen för Europeiska gemenskapens del

De reviderade förslag (5948/04 CRIMORG 8, 3.2.2004) till rådets beslut om att för Europeiska unionens del tillträda tilläggsprotokollen som Europeiska unionens ordförande-land Irland sammanställde och de förklaringar som utgjorde bilagor till beslutet om gemenskapens uteslutande behörighet avvek från dem som färdigställdes i december 2003 på det sättet att artikel 8 i tilläggsprotokollet om handel med människor inte ansågs höra till unionens uteslutande behörighet. Enligt förklaringarna till det ursprungliga Europeiska gemenskapernas kommissions förslag (COM (2003) 512 Slutlig 22.8.2003) var Europeiska gemenskapens behörighet inte avgränsad till vissa artiklar. Europeiska gemenskapernas kommission ansåg att tilläggsprotokollen i vidare omfattning än vad förslagen angav hörde till gemenskapens behörighet.

Då man inom den Europeiska unionen efter en paus om ca ett år i mars 2005 återkom till Europeiska gemenskapens tillträdande till tilläggsprotokollen ansåg kommissionen det obehörigt att i förklaringarna till besluten definiera de artiklar som Europeiska unionens behörighet omfattar. Enligt kommissionen skall behörigheten inte avgränsas till gemenskapens uteslutande behörighet. Enligt kommissionens uppfattning täcker gemenskapens behörighet helt tilläggsprotokollen. Kommissionen ansåg också att de medlemsstater i Europeiska unionen som tillsvidare inte ratificerat tilläggsprotokollen skall avhålla sig från ratificering tills Europeiska gemenskapen ratificerar tilläggsprotokollen. Under våren 2005 behandlades kommissionens ståndpunkter vid två möten i den sektorsövergripande arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (multidisciplinary group on organised crime), vid vilka kommissionens ståndpunkt försiktigt stötts av enbart en medlemsstat i Europeiska unionen.

Vid behandlingen av Europeiska gemenskapens anslutning till tilläggsprotokollen har Finland förutsatt att i förklaringarna i anslutning till besluten gemenskapens behörighet

skall gemenskapens behörighet definieras noggrant och individualiseras de punkter i tilläggsprotokollen där gemenskapen har behörighet. Riksdagens lagutskott har i samband med riksdagsbehandlingen (R 70/2003 rd) förutsatt en noggrann definition av behörigheten.

Finland har ansett att handlingen 5948/04 CRIMORG 8 angående tilläggsprotokollen med förslag till beslut och förklaringar uppfyller de krav som ställs på definiering av gemenskapens behörigheten och att handlingen alltså kan godkännas. Ingen annan medlemsstat har inte heller vid behandlingen av handlingen i fråga i början av år 2004 motsatt sig definieringen av Europeiska gemenskapens behörighet på basis av handlingen. Enligt den reviderade handlingen med förslag till förklaringar om Europeiska gemenskapens behörighet som ordförandelandet Irland lagt fram i början av år 2004 omfattar gemenskapens behörighet för tilläggsprotokollets om handel med människor del artikel 6 (bistånd till och skydd av offer för handel med människor), artikel 7 (rättslig ställning för offer för handel med människor i mottagande stater), artikel 11 (åtgärder vid gränsen), artikel 12 (säkerhet och kontroll av handlingar) och artikel 13 (handlingars äkthet och giltighet) och för tilläggsprotokollets mot människosmuggling del artikel 11 (åtgärder vid gränsen), artikel 12 (säkerhet och kontroll av handlingar) och artikel 13 (handlingars äkthet och giltighet). Behörigheten har definierats på samma sätt i ordförandeskapets senaste handling 7603/05 CRIMORG 29 om Europeiska unionens anslutning till tilläggsprotokollen.

Enligt motiveringen till förslagen till förklaringar har gemenskapen behörighet när det gäller passage av medlemsstaternas yttre gränser, normer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid sådana gränser och regler om visering för vistelser som inte är avsedda att vara längre än tre månader. Gemenskapen har behörighet i fråga om åtgärder som avser invandringspolitiken som gäller villkor för inresa och vistelse, samt att verka mot olaglig invandring och olaglig bosättning inbegripet återsändande av olagliga invandrare. Gemenskapens lagstiftning i frågan ingår i fråga om

de yttre gränserna och rese- och identitetshandlingar i Schengens regelverk, som inom gemenskapen är en del av en mera omfattande ramlagstiftning och utgör ett uttryck för en kommande utveckling inom gemenskapen. Av denna orsak utfärdar gemenskapen på detta område behöriga regler och bestämmelser, och till dess behörighet hör att delta i yttre verksamhet med länder utanför gemenskapen eller behöriga internationella organisationer. Till denna del har det hänvisats till artikel 62.2 och 63.3 i grundfördraget för Europeiska gemenskapen som gäller nämnda frågor om passage av medlemsstaternas yttre gränser och invandringspolitik.

Europeiska gemenskapernas kommission har gjort ytterligare ett förslag till rådets beslut om anslutning till tilläggsprotokollen och förklaringar i anslutning till detta om Europeiska gemenskapens behörighet (COM(2005) 503 final, 17.10.2005). I sitt förslag utgår kommissionen fortfarande från att tilläggsprotokollen i sin helhet hör till gemenskapens behörighet.

1.4. Kriminalisering allmänt av försäljning av sexuella tjänster

Såväl i delbetänkandet från justitieministeriets arbetsgrupp (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2003:5) som i regeringens proposition (RP 34/2004 rd) har man stannat för att det inte är skäl att bestämma att försäljning av sexuella tjänster allmänt skall kriminaliseras. Enligt 7 § 1 mom. i ordningslagen är det förbjudet att på allmän plats och mot betalning erbjuda sexuella tjänster. Gärningen skall enligt 16 § 1 mom. 5 punkten i ordningslagen bestraffas som ordningsförseelse.

I regeringens proposition konstateras att kriminaliseringen av försäljningen av sexuella tjänster närmast kan motiveras med en strävan att vara konsekvent för det fall att köp av sexuella tjänster kriminaliseras. Om dock en prostituerad erbjuder sexuella tjänster uttryckligen som en följd av att han eller hon blivit föremål för människohandel i syfte att utnyttjas sexuellt, kan straffbarheten för försäljning av sexuella tjänster inte godkännas på grund av att den prostituerade inte kan handla på annat sätt. Problemet kommer fram

också i situationer då den prostituerade verkar under en kopplare.

Enligt regeringens proposition RP 34/2004 rd vore det besvärligt att utforma en straffbestämmelse för frivillig försäljning av sexuella tjänster. Dessutom uppstår det tolkningsproblem vid definieringen av frivillig och icke frivillig prostitutionsverksamhet. Dessutom skall det beaktas att de prostituerades självbestämmanderätt faktiskt begränsats, fastän verksamheten inte är knuten till koppleri. Enligt regeringens proposition inleder man ytterst sällan prostitutionsverksamhet som en följd av ett genuint frivilligt val. Förhållandet mellan bestämmelsen om försäljning av sexuella tjänster och köp av tjänsterna i fråga av ung person vore också problematiskt.

Enligt regeringens proposition RP 34/2004 rd vore en allmän kriminalisering av försäljning av sexuella tjänster ytterligare ägnad att minska de prostituerades vilja att vara vittnen vid rättegångar som avser t.ex. koppleri. Om en prostituerad blir utsatt för våld från en kopplares eller en kunds sida kan det tänkas att benägenheten att anmäla brottet i fråga till polisen är mindre om försäljning av sexuella tjänster utgör ett brott. Bevis för prostitution är också svåra att få fram. Om de straffrättsliga åtgärderna i fråga om prostitution riktar sig mot såväl de prostituerade som köparna av sexuella tjänster, kan det finnas en fara för att åtgärderna oftare riktar sig mot de prostituerade än mot köparna vilket ytterligare försvagar de prostituerades ställning.

Med hänsyn till synpunkterna ovan har det i regeringens proposition RP 34/2004 rd inte föreslagits att försäljning av sexuella tjänster allmänt skall vara straffbar. Inte heller i denna proposition föreslås en sådan kriminalisering.

2. Nuläge

I regeringens proposition RP 34/2004 rd har omfattande (s. 25—35) refererats den finska lagstiftningen samt praxis i anslutning till köp och försäljning av sexuella tjänster, internationella avtal och rekommendationer samt lagstiftningen i vissa andra länder. Frågeställningar i anslutning till dessa områden behandlas i detta sammanhang endast till den

del det är behövligt och samtidigt görs vissa preciseringar och kompletteringar.

2.1. Lagstiftningen och praxis i anslutning till kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster

Lagstiftning

I 7 § i ordningslagen förbjuds annan verksamhet som orsakar störning. Enligt 1 mom. i paragrafen är det förbjudet att på allmän plats köpa eller mot betalning erbjuda sexuella tjänster. Med sexuella tjänster avses samlag enligt strafflagens 20 kap. 10 § 1 mom. samt därmed jämförbara sexuella handlingar. Enligt 7 § 1 mom. i ordningslagen föreskrivs i 20 kap. 8 § i strafflagen om straff för köp av sexuella tjänster av ung person.

För brott mot förbudet i 7 § 1 mom. i ordningslagen (ordningsförseelse) döms enligt 16 § 1 mom. 5 punkten bötesstraff. Enligt 2 a kap. 9 § 4 mom. i strafflagen och 13 c § 5 punkten i förordningen om ordningsbotts-förseelser (610/1999) är det möjligt att förelägga en ordningsbot om 50 euro.

I detaljmotiveringen till 7 § i ordningslagen i regeringens proposition med förslag till revidering av bestämmelserna för främjande av säkerheten på allmänna platser (RP 20/2002 rd) konstateras att med sexuella tjänster mot betalning avses att de förutsätts vara sådana som utförs mot betalning eller annan ersättning. Annan ersättning kan t.ex. bestå i att man ger ett föremål eller bekostar en tjänst, att man betalar en utgift som är någon annans eller att man erbjuder bostad mot sexuella tjänster. Med köp avses också att man gör ett köpeanbud.

Tillämpningen av 7 § 1 mom. i ordningslagen förutsätter inte att omgivningen orsakas störning. I samband med behandlingen av ordningslagen ansåg såväl grundlagsutskottet (GrUU 20/2002 rd) och förvaltningsutskottet (FöUB 28/2002 rd) att köp av sexuella tjänster och erbjudande mot betalning på allmän plats som sådant orsakar störning. Bestämmelsen antogs i den form förvaltningsutskottet föreslagit och från bestämmelsen avlägsnades den förutsättning om orsakande av störning som ingick i regeringens proposition.

Ordningslagens 7 § 1 mom. motiverades (RP 20/2002 rd) med att den synliga prostitutionen tilltagit. Ohöjd prostitution konstaterades i vissa fall kunna störa den allmänna ordningen och äventyra hemfriden. Som ett sådant störande element konstaterades åtminstone att icke prostituerade på vissa platser får prisförfrågningar, vilket stör och sårar kvinnorna. På vissa platser konstaterades prostitutionen förorsaka störande trafik samt allmän moralisk indignation.

I 20 kap. 8 § i strafflagen föreskrivs köp av sexuella tjänster av ung person utgöra ett brott. För brottet i fråga skall den dömas till böter eller fängelse i högst ett år som genom att utlova eller ge ersättning får någon som är under 18 år att idka samlag eller någon annan sexuell handling. Försök är straffbart. Som sexuell handling definieras i 20 kap. 10 § 2 mom. i strafflagen en handling som utförs i syfte att uppnå sexuell upphetsning eller tillfredsställelse och som med hänsyn till gärningsmannen och den som är föremål för handlingen samt omständigheterna vid handlingen har en väsentlig sexuell innebörd. Ordningslagens 7 § 1 mom. är sekundär i förhållande till 20 kap. 8 § i strafflagen.

Köp av sexuella tjänster har fast anknytning till vissa andra bestämmelser i strafflagen. Som koppleri (20 kap. 9 § i strafflagen) och grovt koppleri (20 kap. 9 a § i strafflagen) bestraffas gärningar som anknyter till att för att skaffa ekonomisk vinning ordna samlag eller en därmed jämförlig sexuell handling eller att förmå ett barn under 18 år att utföra en uppenbart sedlighetssårande handling. Människohandel (25 kap. 3 § i strafflagen) och grov människohandel (25 kap. 3 a § i strafflagen) kan utföras i syfte att göra personen till föremål för sexuellt utnyttjande enligt 20 kap. 9 § 1 mom. 1 punkten (ovan nämnda gärningsformer för koppleri) eller därmed jämförbart sexuellt utnyttjande.

År 1999 reviderades utlänningslagen (378/1991) så att en grundad anledning att misstänka att en person kommer att sälja sexuella tjänster fogades till 37 § 1 mom. i lagen som en avvisningsgrund. Fogandet av grunden till lagen motiverades i regeringens proposition om saken (RP 50/1998 rd) med de allmänna störande element sexuella tjänster orsakar, den allmänna opinionen, kopple-

riverksamheten som är knuten till försäljning av sexuella tjänster samt den vidhängande brottslighet som fenomenet medför. Samma avvsningsgrund har också tagits in i den nya utlänningslagen (301/2004, 148 § 1 mom. 6 punkten)

Prostitutionsituationen i Finland

Bedömningarna om antalet prostituerade som är verksamma i Finland varierar. Enligt de uppgifter Centralkriminalpolisen inhämtat av myndigheter och andra sakkunniga på området är enligt en försiktig beräkning åtminstone 500 utländska prostituerade verksamma inom huvudstadsregionen. Dessutom verkar prostituerade på andra håll i landet. Enligt centralkriminalpolisens bedömning besöker försiktigt beräknat 10 000—15 000 prostituerade årligen Finland. De kommer i huvudsak från Estland och Ryssland, nuförtiden dessutom i någon mån också från Lettland och Litauen. Verksamheten kan vara organiserad så att de prostituerade kommer till Finland t.ex. för en veckas period åt gången. Dessa uppgifter grundar sig på publikationen ”Rikostutkimus 2002. Keskusrikospoliisin julkaisu 2003”.

Anna Kontula verkar som forskare vid Tammerfors universitet och förbereder sin doktorsavhandling om prostitution. Enligt Kontulas rapport (Prostituutio Suomessa. Sexpo-säätiön julkaisu. Tammerfors 2005) arbetar i Finland årligen ca 8000 prostituerade. Av dessa är hälften finländare eller i Finland fast bosatta personer och största delen arbetar på deltid. Prostitutionen, som minskade bland finländarna efter recessionsåren under första hälften av 1990-talet, och särskilt prostitutionen bland studeranden kan tänkas vara i tillväxt. Vid beredningen av statsrådets handlingsplan mot människohandel utreddes också utbredningen av prostitutionen i Finland som ofta är anknuten till människohandel. I handlingsplanen hänvisas till denna del till Kontulas uppskattning av antalet prostituerade.

Enligt de uppgifter polisen har erbjuder organiserade koppleriorganisationer i Finland sexuella tjänster i huvudsak i privatbostäder, på restauranger samt i inkvarteringsrörelser. I norra Finland har tjänster bjudits ut också på

campingområden. Gatuprostitutionen har i Finland minskat ytterligare i och med att ordningslagen trädde i kraft.

Enligt polisens uppgifter är den största delen av de prostituerade 18—29 år gamla. Vid prostitution som är anknuten till koppleri ser koppleriorganisationerna noggrant till att de prostituerade är myndiga. Organisationerna vill hålla risken för att åka fast låg, eftersom köp av sexuella tjänster av person som är under 18 år utgör ett brott. Det går dock inte helt att utesluta den möjligheten att det i Finland också verkar minderåriga prostituerade inom ramen för koppleriorganisationer. I praktiken är nästan samtliga i Finland verksamma prostituerade kvinnor och nästan utan undantag är det män som köper sexuella tjänster. Det finns dock också manliga prostituerade i Finland.

Uppfattningarna om omfattningen av prostitution som i Finland är anknuten till kopplerverksamhet varierar i någon mån. I regeringens proposition RP 34/2004 rd (s. 7) konstateras att prostitutionen mycket långt är organiserad. Å andra sidan verkar enligt Kontula på dagsnivå en fjärdedel och på årsnivå ca en tredjedel av de prostituerade tillsammans med en kopplare eller lyder under en sådan. Enligt polisens information finns det i vart fall antydningar om att de kriminella organisationer som idkar yrkesmässig kopplerverksamhet i Finland verkar enligt en avtalad områdesindelning. De ekonomiska vinsterna från denna verksamhet är enligt uppgift av polisen betydande.

Enligt en allmän bedömning är de utländska prostituerades ankomst till Finland inte förknippad med allvarlig påtryckning, t.ex. att de förs till Finland med våld eller hot. Däremot kan ankomsten till Finland vara anknuten med vilseledande och utnyttjande av en annans utsatta ställning. Enligt strafflagens definitioner för människohandel kan också detta innebära att gärningen anses som människohandel. Enligt bedömningar är i stort sett alla som kommer till Finland för prostitution vid ankomsten medvetna om vad de kommer att göra. I vissa fall kan dock en sådan person ha vilseletts i fråga om arten av arbete. Också verksamhetsförhållandena eller intäkterna från verksamheten har inte alltid motsvarat vad som utlovats den prostituerade.

de. Enligt uppgifter från polisen har de yrkesmässigt verksamma koppleriorganisationerna också begränsat rörelsefriheten för de prostituerade t.ex. genom att låsa in den prostituerade i en lägenhet eller genom att frånta honom eller henne passet. Den kriminella organisationen kan med hotelser, våld eller övriga maktmedel förhindra den prostituerade att upphöra med sin verksamhet eller avlägsna sig från landet.

Prostitution anses om ett socialt problem, eftersom en följd av att idka prostitution ofta är psykiska problem, men för hälsan samt användning av rusmedel och droger. Dessutom blir prostituerade i sin verksamhet lätt utsatta för våld. De prostituerade redan tidigare svaga sociala ställning anses dessutom försvagas ytterligare som en följd av prostitutionen. Den mänskohandels- och koppleri-brottslighet som är förknippad med prostitution försämrar ytterligare de prostituerade sociala ställning. Å andra sidan kan frivillig prostitution också anses som normal affärsverksamhet eller som ett arbete, varvid elimineringen av de negativa fenomenen i anknytning till prostitution anses främjas av ett öppet tillåtande av de prostituerades verksamhet och inte av kriminaliseringar.

2.2. Den internationella utvecklingen i anslutning till kriminalisering av sexuella tjänster samt utländsk lagstiftning och EU-lagstiftning

Lagstiftningen i anslutning till köp av sexuella tjänster i vissa länder har behandlats i regeringens proposition RP 34/2004 rd (s. 31—35). Efter det har den allmänna straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster reviderats i Sverige och en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster övervägts i Norge. I Europeiska rådet har man färdigställt en konvention om åtgärder mot mänskohandel.

Sverige

I Sverige trädde vid ingången av år 1999 i kraft lagen om förbud mot köp av sexuella tjänster (1998:408). Den svenska sexualbrottslagstiftningen har reviderat genom en

lag om ändring av brottsbalken (2005:90) som trädde i kraft den 1 april 2005. I anslutning till revideringen av lagstiftningen har straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster överförs till 6 kap. 11 § i brottsbalken.

Lagen som upphävdes från och med ingången av april år 2005 lydte som följer:

Den som mot ersättning skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse, döms — om inte gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken — för köp av sexuella tjänster till böter eller fängelse i högst sex månader.

För försök döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Brottsbalkens 6 kap. 11 § som trädde i kraft vid ingången av april 2005 lyder som följer:

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms för köp av sexuell tjänst till böter eller fängelse i högst sex månader.

Vad som sägs i första stycket gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan.

Enligt den nya 6 kap. 15 § är också försök straffbart.

Vid revideringen av 6 kap i brottsbalken kriminaliserades köp av sexuella tjänster på det sättet att den också gäller en person som utnyttjar en tillfällig sexuell förbindelse som ersätts av annan. Utvidgningen ansågs motiverad eftersom det under den gamla lagens tid rådde oklarhet om en sådan persons förfarande utgjorde ett brott och eftersom en sådan utvidgning behövs för en reducering av prostitution och eftersom utnyttjaren av tjänsten kan jämföras med betalaren (Prop. 2004/05:45, s. 106) Uttrycket ”tillfällig sexuell förbindelse” lämnades oförändrat i lagtexten fastän tillfälligheten som nämnt hade kritiserats för oklarhet särskilt i fråga om hur man skall förhålla sig till de prostituerade ”stamkunder”. Också straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster av barn ändrades i och med att den överfördes till 6 kap. 9 § i brottsbalken så att utnyttjande av sexuella tjänster som ersätts av annan nu också utgör brott.

Norge

Norges regering beslöt i december 2004 att köp av sexuella tjänster inte allmänt skall kriminaliseras. Också enligt 203 § i Norges strafflag (straffelov) utgör det ett brott att köpa sexuella tjänster av en person som är under 18 år. Den norska regeringens ståndpunkt grundade sig på ett arbetsgruppsbetänkande som avgivits den 8 oktober 2004.

Arbetsgruppen bedömde kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster utgående från lagstiftningen och erfarenheter från Holland och Sverige. I Holland utgör icke frivillig prostitution ett brott som människohandel. Däremot är det i Holland tillåtet att bedriva annan prostitution i tillståndsbelagda bordeller och på gatuområden som kommunerna godkänd för detta ändamål. Den norska regeringens centrala motiv för sin negativa ståndpunkt var att de problem prostitutionen medför skall lösas med socialpolitiska åtgärder. I det följande redogörs i korthet för de iakttagelser arbetsgruppen gjort i fråga om Sverige.

I Sverige ses köp av sexuella tjänster som ett människens våld riktat mot kvinnor. Enligt den svenska regeringen finns det ingen frivillig prostitution. Prostitutionen ses som ett betydande samhällsligt problem, som förorsakar individen och samhället allvarliga skador. Prostitution anses också som ett jämställdhetsproblem mellan män och kvinnor. Ett samhälle som tillåter försäljning av kvinnor kan inte godkännas. Med ett allmänt förbud mot köp av sexuella tjänster är det möjligt att effektivt bekämpa prostitution och dess menliga verkningar. Enligt den svenska regeringens synsätt saknar informationen om kriminaliseringens funktion i praktiken i och för sig betydelse, eftersom kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster med hänsyn till de mål som uppställts för den har kommit för att stanna.

Enligt den norska sakkunniggruppen finns det inget enkelt svar på om den svenska lagstiftningen uppnått sitt mål. Kontakterna på gatorna mellan köparna och säljarna av sexuella tjänster minskade snabbt sedan lagstiftningen trätt i kraft vid inledningen av år 1999, men inte längre efter det. Det är svårt att bedöma lagstiftningens andel av denna

utveckling som inföll vid samma tid som den ”tekniska revolutionen” (närmast att mobiltelefoner och användningen av internet blev allmänna). Det är inte heller möjligt att finna ett svar på vad som hänt med de prostituerade som försvunnit från gatorna. Detta är fallet eftersom det inte finns någon information om antalet prostituerade som är verksamma annanstans än på gatorna. I Sverige har man också bedömt att de prostituerades beroende av kopplarna har ökat eftersom verksamheten inte längre kan bedrivas synligt på gatorna. Enligt polisens bedömning har de prostituerades försvinnande från gatorna också försvårat undersökningen av koppleri- och människohandelsbrott.

Enligt svenska bedömningar har kriminaliseringen ökat risken för våld, påtryckning och övriga brott som riktar sig mot de prostituerade. Detta har samband med att kriminaliseringen fjärmat ”hederliga kunder” och lämnat kvar farliga kunder som kräver tjänster som avviker från det vanliga. En hårdnande konkurrens leder eventuellt till att de prostituerade är tvungna att ta emot kunder som de tidigare inte gått med på att ta emot. Till samma synsätt anknyter att dessa kriminaliseringens verkningar riktar sig uttryckligen mot skyddslösa prostituerade som bedriver sin verksamhet i ”nödläge” t.ex. för att finansiera köp av narkotika. Någon säker information om dessa verkningar av kriminaliseringen finns dock inte tillgänglig.

Enligt de svenska polis- och åklagarmyndigheterna är övervakningen av förbudet mot köp av sexuella tjänster förknippad med svårigheter. Den oklara lagtexten har inneburit tolkningssvårigheter. Övervakningen är krävande och tidskrävande. En så lindrig brottslighet är vid allokeringen av polisernas resurser inte placerad högt i viktighetsordning. Tillräckligheten av den svenska polisens resurser har utgjort ett problem oaktat att polisen under åren 1999—2003 årligen fick 7 miljoner kronor uttryckligen för detta ändamål. Bevisvärigheterna har varit betydande i undersökningsskedet. Vid domstolarna har det dessutom ställts höga krav på tillräcklig bevisning.

Enligt den norska arbetsgruppens slutsatser har den svenska lagstiftningen inte varit effektiv, eftersom den inte uppnått alla mål.

Prostituerade syns dock inte längre på gatorna i samma mängd som före år 1999. Lagstiftningen har å andra sidan fört med sig oönskade menliga verkningar. Som symbolisk lagstiftning har kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster lyckats. Lagstiftningen kombinerad med informationskampanjer har ändrat medborgarnas attityder till negativa när det gäller köp av sexuella tjänster. Enligt en undersökning förhåller sig 81 procent av svenskarna positivt till en kriminalisering av köp av sexuella tjänster.

Europeiska rådets konvention om åtgärder mot människohandel

Europeiska rådets ministerkommitté har den 3 maj 2005 godkänt konventionen om åtgärder mot människohandel. (Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, Europeiska rådets fördragserie nr 197). Konventionen har öppnats för undertecknande vid Europeiska rådets toppmöte i Warszawa den 16 maj 2005. Finland bereder sig för undertecknande av konventionen.

Enligt artikel 19 i konventionen skall en avtalsstat överväga (shall consider adopting) sådana lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som är nödvändiga för att kriminalisering av köp av tjänster av en sådan person som utsatts för exploatering som avses i artikel 4. En förutsättning för straffbarhet är att den person som köper tjänster känner till att den person som säljer tjänster är ett offer för människohandel. I artikel 4 i konventionen finns begreppsdefinitioner som anknyter till definitionen för människohandel och dess offer. Via dessa definitioner motsvarar människohandel enligt konventionen till väsentliga delar den människohandel som utgör brott enligt 25 kap. 3 § i strafflagen.

I förklaringsrapporten till konventionen konstateras att åklagarmyndigheterna kan ha svårt att visa att den brottsmisstänkte är medveten om att säljaren av tjänster är ett offer för människohandel. Enligt rapporten är dock också andra brott förknippade med svårigheter av samma slag. Svårigheten att få fram bevis utgör inte nödvändigtvis ett hinder att behandla ett sådant förfarande som brott. Enligt förklaringsrapporten kan man

någon gång sluta sig till gärningsmannens vetskap utgående från omständigheterna vid gärningen. Problemen i anslutning till bevisningen har bidragit till att artikel 19 inte gjorts förpliktande. Samtidigt har man dock eftersträvat att uppmuntra medlemsstaterna att som en värdefull åtgärd införa en kriminalisering.

Konventionen förpliktar alltså inte att kriminalisera köp av tjänster av offer för människohandel. Artikel 19 i konventionen möjliggör naturligtvis i fråga om sitt innehåll att de stater som tillträder konventionen inför mera omfattande kriminaliseringar, dvs. också ifråga om övriga säljare av sexuella tjänster än offer för människohandel. Å andra sidan ställer konventionen inte något minimikrav på lagstiftningen. Som av regeringens proposition RP 34/2004 rd (s.30—32) framgår föranleds en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster inte heller av någon annan internationell förpliktelse. En kriminalisering nämns inte heller i någon internationell rekommendation som tangerar prostitution.

2.3. Bedömning av nuläget i anslutning till en kriminalisering av köp av sexuella tjänster

Utgångspunkter för bedömningen

Kriminaliseringar i anslutning till prostitution övervägdes redan i samband med totalrevisionen av strafflagen (RP 6/1997 rd, s. 168 och 169 samt lagmotion LM 31/1996 rd, Paula Kokkonen/saml m. fl. i samband med propositionen). I regeringens proposition betonades då dock de menliga verkningarna i anslutning till en kriminalisering av prostitution och problemen anknutna till utformningen av straffbestämmelsen. Lagutskottet ansåg också att det straffrättsliga systemet inte är det primära eller bästa medlet för en minskning av de olägenheter som är förknippade med prostitution (LaUB 3/1998 rd)

Efter totalrevideringen av strafflagen har situationen förändrats. Prostitution och koppleri har ökat och verksamheten blivit allt mera organiserad och planlagd. Den organiserade brottslighetens verksamhetsformer utnyttjas också vid människohandeln till vars

centrala syften hör att utsätta offret för sexuellt utnyttjande. Genom ordningslagen har köp och erbjudande av sexuella tjänster mot betalning på allmän plats kriminaliserats på grund av den störning prostitutionen orsakar den allmänna ordningen.

Majoriteten i den arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatt stannade för att föreslå en allmän straffbestämmelse för köp av sexuella tjänster som skall tillämpas på alla köpsituationer. Arbetsgruppens minoritet ansåg i första hand att köp av sexuella tjänster inte skall kriminaliseras och i andra hand att kriminaliseringen skall gälla situationer då säljaren av sexuella tjänster är offer för människohandel eller koppleri. Dessa arbetsgruppens ställningstaganden behandlas närmare vid behandling av det ändamålsenliga innehållet för straffbestämmelsen angående förbud mot köp av sexuella tjänster. I regeringens proposition RP 34/2004 rd förhöll man sig positivt till behovet av en straffbestämmelse för köp av sexuella tjänster. Innehållet i straffbestämmelsen lämnades dock då öppet.

Internationellt sett tar den straffrättsliga lagstiftningen i anslutning till prostitution ofta fasta på den part som erbjuder sexuella tjänster eller får fördel av prostitution, t.ex. kopplaren. Den straffrättsliga eller begränsande lagstiftningen som gäller köparen av sexuella tjänster avser vanligen endast köp av sexuella tjänster på allmänna platser eller situationer där säljaren är minderårig. I detta hänseende kan en allmän kriminalisering som riktar sig mot köparen av sexuella tjänster anses som ett undantag. Å andra sidan kan det anses att Sveriges allmänt förbjudande straffbestämmelse utgör ett sätt att ur en ny synvinkel angripa problemet.

Internationella förpliktelser som är bindande för Finland medför åtminstone inte tillsvi-dare en uttrycklig skyldighet att allmänt kriminalisera köp av sexuella tjänster. En sådan kriminalisering nämns inte heller i internationella rekommendationer. Det skall dock observeras att man på internationell nivå i allt högre grad fästat uppmärksamhet vid behovet att minska efterfrågan på sexuella tjänster som leder till människohandel. Särskilt skall beaktas artikel 9.5. i Palermokonventionens tilläggsprotokoll om handel med

människor enligt vilket parterna skall vidta eller förstärka alla lagstiftningsåtgärder inklusive andra åtgärder för att motverka sådan efterfrågan som främjar alla former av utnyttjande av människor, särskilt kvinnor och barn som leder till handel med människor. I detta sammanhang är det dessutom skäl att nämna Europeiska unionens konvention om åtgärder mot människohandel.

De internationella förpliktelserna angående människohandel har lett till en kriminalisering av människohandelsbrott i 25 kap. 3 och 3 a § i strafflagen. Fastän strafflagstiftningen om människohandel i Finland varit i kraft under endast ett års tid och människohandelsfall som gått längre än till förundersöknings-skedet inte förekommit kan det antas att den människohandel som tar fasta på Finland och som sker i Finland uttryckligen kan vara förknippad med sexuellt utnyttjande i kopplerverksamhet. Att allmänt kriminalisera köp av sexuella tjänster kan minska lockelsen att göra Finland till ett mål för människohandel. Samma effekt kan gälla också koppleribrott.

Man har lyckats ingripa mot gatuprostitution först genom de kommunala ordningsstadgorna och sedan med ordningslagen. Enligt erfarenheterna från ordningslagen har antalet prostituerade på gatorna minskat. Utgående från en bedömning av antalet prostituerade som skaffar sig kunder från gatan kan dock inte dras en direkt slutsats om att prostitutionen minskat. Kontakterna mellan säljaren och köparen av sexuella tjänster kan antas ha överförts till t.ex. internet eller att ske per telefon. Det är också möjligt att en utveckling i denna riktning skulle ha skett utan ordningslagens reglering.

Vid bedömningen av betydelsen av kriminaliseringen i ordningslagen skall beaktas att bestämmelsen som förbjuder köp och erbjudande av sexuella tjänster mot ersättning skyddar den allmänna ordningen. Dessutom kan man med hjälp av ordningslagen i praktiken ingripa mot enbart gatuprostitution. Problemen i anslutning till prostitution gäller dock inte bara allmän ordning eller gatuprostitution, utan problemet är mera mångfacetterat.

Tillämpningserfarenheterna hittills av ordningslagen pekar på att problem i anslutning till kriminalisering av prostitution som delvis

är kända också från Sverige. Polisens resurser räcker inte nödvändigtvis till för en effektiv övervakning av förbudet i 7 § 1 mom. i ordningslagen. Böter har utdömts och ordningsbot har förelagts i ringa mån, t.ex. år 2004 sammanlagt endast 19. Alltmera dold prostitution kan leda till att utredningen av koppleribrotten försvåras. Hörandet av köparen av sexuella tjänster som vittne förhindras. Ordningförseelser som föranleds av prostitution har också varit förknippade med bevis svårigheter. De som gjort sig skyldiga till ordningförseelser är oftast sådana som erbjudit sexuella tjänster, eftersom säljarens skuld till gärningen är lättare att bevisa.

En straffbestämmelse för köp av sexuella tjänster ingick inte i regeringens proposition RP 34/2004 rd. Utelämnandet av kriminaliseringen motiverades då med behovet av ytterligare information om tillämpningserfarenheterna av ordningslagen, Europeiska unionens råds konvention om åtgärder mot människohandel som då bereddes och erfarenheter från andra länder. Under det dryga ett år som förloppet har ytterligare uppgifter om detta och inte heller andra omständigheter medfört ett behov av att väsentligt ändra den bedömning gällande behovet av kriminalisering av köp av sexuella tjänster som refererats i regeringens proposition RP 34/2004 rd på sidorna 52—59. Det nedan anförda grundar sig i huvudsak på vissa korrigeringar av, kompletteringar till och preciseringar av vad som införts i nämnda proposition.

Behovet av en kriminalisering av köp av sexuella tjänster

Till kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster anknyter ett flertal eftersträvansvärda och godtagbara nyttoaspekter och värden. Kriminaliseringen av köp kan för det första tänkas främja såväl en allmän social jämställdhet som dessutom en jämställdhet mellan könen. Den allmänna sociala jämställdheten främjas av en kriminalisering närmast då kriminaliseringen fungerar allmänpreventivt, dvs. allmänt reducerande på köp av sexuella tjänster. Jämställdheten mellan könen främjas av en kriminalisering genom att en stor del av köparna av sexuella tjänster i praktiken är män och på motsvarande sätt är den

största delen prostituerade kvinnor. Genom en kriminalisering av köp av eftersträvas ett hinder för den snedvridna bilden av sexualitet som förmedlas av prostitution och köp av sexuella tjänster.

En kriminalisering som riktar sig mot köparna av sexuella tjänster kan ses också som en straffrättslig åtgärd som syftar till att hindra människohandel och koppleri och som skall förstärka skyddet för den fysiska och psykiska integriteten för människan. Köp av sexuella tjänster kan anses som en kränkning av denna integritet.

Genom en kriminalisering eftersträvas en minskning av den efterfrågan på sexuella tjänster som föranleds av människohandel och koppleri. Till och med en obetydlig minskning av efterfrågan på sexuella tjänster kan särskilt med hänsyn till detta men också de övriga målen för kriminaliseringen anses som ett kriminalpolitiskt godtagbart mål. På en minskning av efterfrågan av sexuella tjänster inverkar kriminaliseringens inverkan på den allmänna opinionen. T.ex. i Sverige har inställning till köp av sexuella tjänster blivit mera negativ medan kriminaliseringen varit i kraft.

En kriminalisering av köp av sexuella tjänster har verkningar också på en mindre allmän nivå. Om en prostituerad verkar i en kopplares våld eller om den prostituerade är tvingad att verka som prostituerad är hans eller hennes faktiska sexuella självbestämmanderätt begränsad. Köp av sexuella tjänster kan då ses om en kränkning av den prostituerades kroppsliga och psykiska integritet samt den sexuella självbestämmanderätten. Köp av sexuella tjänster kan också oftast i andra situationen på angivet sätt anses kränka den sexuella självbestämmanderätten och integriteten, eftersom tjänsterna erbjuds mot betalning och beslutet om prostitution tom. då det inte är förknippat med människohandel och koppleri inte uppstår som ett helt frivilligt beslut. Till prostitution kan de facto tvinga t.ex. den prostituerades exceptionellt svaga ekonomiska situation eller anskaffning av finansiering för användning av narkotika. Allmänt taget kan de prostituerades samhällsliga position konstateras vara svag.

Till kriminalisering av prostitution har i olika sammanhang ansetts vara anknuten

också menliga verkningar. En eventuell menlig verkan i anslutning till kriminaliseringen av såväl försäljning som köp av sexuella tjänster har ansetts vara att en kriminalisering tvingar in prostitutionen i det fördolda. Detta kan igen tänkas öka de prostituerades beroende av kopplare, fastän som det huvudsakliga målet ofta uppställs en förbättring av de prostituerades ställning och ingripande mot koppleribrottslighet.

I fråga om att prostitutionen går ”under jorden” kan det dock påpekas att gatuprostitution redan nu i Finland idkas i ringa mån, vilket beror på de tidigare kommunala ordningsstadgorna och den senare ordningslagen. Kontakterna mellan säljare och köpare av sexuella tjänster har långt övergått att ske med mobiltelefoner och Internet. En utvidgning av kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster överför antagligen inte i betydande grad prostitutionen att bedrivas i högre grad i hemlighet och på detta sätt försämras inte de inom branschen verksamma prostituerades ställning i detta hänseende.

En kriminalisering av köp av sexuella tjänster har ansetts kunna leda till att kopplarnas inflytande över de prostituerade ökar. Uppgifterna om de antal prostituerade som verkar under kopplarnas inflytande och den proportionella andelen varierar. Om kriminaliseringen dock leder till en minskning av efterfrågan på sexuella tjänster inskränks i praktiken kopplarnas verksamhetsförutsättningar. Dessutom har det redan ovan konstaterats att en kriminalisering kan antas verka för en minskning av efterfrågan på sexuella tjänster på ett sådant sätt att Finland inte längre utgör ett lika lockande marknadsområde för organiserade koppleriorganisationer. Kriminaliseringen minskar då koppleribrottsligheten och på motsvarande sätt kopplarnas inflytande över de prostituerade.

Det kan också tänkas att kriminaliseringarna också i övrigt driver in de prostituerade i en allt sämre situation. Verkningarna av kriminaliseringarna har ansetts kunna bli riktade mot de allra skyddslösaste kvinnorna, som bedriver prostitution t.ex. för att finansiera köp av narkotika. Dessa personers faktiska möjligheter att välja sina kunder kan tänkas bli allt knappare och de kan tänkas drivas in i en situation då de blir tvungna att godta ock-

så anbud från kunder som de inte tidigare hade godtagit. På detta sätt kan de prostituerade utsättas för våld från kundernas sida i högre grad än tidigare. Ett accentuerat beroende av kopplaren kan också möjliggöra ett ökat våld mot dessa prostituerade.

Verkningarna av kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster i fråga om det ökade våldet som riktas mot prostituerade kan inte anses som entydigt då man beaktar målet för kriminaliseringen, dvs. en minskad efterfrågan på tjänster (lägre antal köpare) och de allmänna försämrade verksamhetsförutsättningarna för koppleribrottsligheten. Kriminaliseringen kan också leda till att köparna verkar försiktigare än tidigare, till vilket anknyter undvikande av övriga brott, t.ex. misshandel, som har samband med köp och erbjudande av tjänsterna.

Man har bedömt att en allmänna kriminalisering av köp av sexuella tjänster kan tänkas leda till att möjligheterna till undersökning av grova brott som har anknytning med prostitution försvåras. En kriminalisering kan i vissa fall minska t.ex. köparnas benägenhet att verka i samarbete med polisen vid utredning av koppleribrott. Med hänsyn till möjligheterna till undersökning av grova brott i anslutning till prostitution har avsaknad av en sådan samarbetsvilja inte nödvändigtvis stor betydelse. Möjligheterna har blivit bättre än tidigare genom lagen om ändring av tvångsmedelslagen (651/2004) som trädde i kraft den 1 augusti 2004. Vid förundersökning av människohandel, grov människohandel och grovt koppleri är det t.ex. möjligt att använda televlyssning.

På grundval av tillämpningserfarenheterna från ordningslagen och den svenska straffbestämmelsen har också lyfts fram problemen i anslutning till tillräcklig bevisning, tolkning av straffbestämmelsen samt till polisens övervakningsresurser och effektiviteten i övervakningen. Dessa faktorer kan dock inte anses som särskilt betydelsefulla med hänsyn till en bedömning av behovet av en kriminalisering. Man kan eftersträva att undvika problemen i anslutning till tolkningen av straffbestämmelsen genom en noggrann formulering av bestämmelsen och en tillräckligt detaljerad motivering.

Med beaktande av synpunkterna ovan går

det att anföra särskilt vägande skäl för stöd för en kriminalisering av köp av sexuella tjänster. Dessa är särskilt en minskad efterfrågan på sexuella tjänster, en påverkan av människohandels- och koppleribrottsligheten samt ett skydd av prostituerade i svag ställning. Det ligger inte inom synfältet att efterfrågan nämnvärt kan påverkas på annat sätt, t.ex. genom informationsverksamhet. Kriminaliseringen är nödvändig för att ge ett uttryck för samhällets ingripande mot köp av sexuella tjänster i en situation där den yrkesmässiga koppleriverksamheten under den senaste tiden och där människohandel utgör en hotbild som skall tas på allvar. På grundval av målen för kriminaliseringen kan en kriminalisering som riktar sig mot köparen inte anses oproportionerlig. I propositionens avsnitt om lagstiftningsordningen framgår det också att en kriminalisering inte väsentligt kan anses begränsa de prostituerades grundläggande fri- och rättigheter.

Fastän det på ovan angivet sätt för en kriminalisering går att finna särskilt vägande skäl, förutsätter målet för ett skydd av de prostituerade i praktiken också annat ingripande mot prostitutionens orsaker samt ett mångsidigt stöd till de prostituerade. För att rätta till de men i fråga om hälsa, psykisk hälsa och sociala omständigheter som prostitutionen förorsakat sina utövare behövs det oaktat kriminaliseringen social- och hälso-tjänster samt uppsökande socialarbete.

2.4. Palermokonventionens tilläggsprotokoll om handel med människor och mot människosmuggling

Palermokonventionens tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn och tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, sjö- och luftvägen undertecknades den 15 november 2000. Finland har den 12 december 2000 undertecknat tilläggsprotokollen, av vilka protokollet om handel med människor internationellt har trätt i kraft den 25 december 2003 och protokollet mot människosmuggling den 28 januari 2004. Konventionen har trätt i kraft i Finland den 11 mars 2004. Tilläggsprotokollen tolkas tillsammans med konventionen.

Straffbestämmelserna i tilläggsprotokollen har redan beaktats i lag 650/2004 om ändring av strafflagen som trädde i kraft den 1 augusti 2004. Innehållet i tilläggsprotokollen är dock väsentligt mera omfattande än bestämmelserna i fråga och utsträcker sig t.ex. till skydd av offren för brotten, förebyggande av brott och gränsmyndigheternas verksamhet.

Kapitel I i tilläggsprotokollet om handel med människor innehåller allmänna bestämmelser. Artikel 1 definierar tilläggsprotokollens förhållande till konventionen. Enligt artikel 2 i tilläggsprotokollet är protokollets syften att förebygga och bekämpa handel med människor, med särskild hänsyn till kvinnor och barn, att skydda och bistå offren för sådan handel med full respekt för deras mänskliga rättigheter och att främja samarbetet mellan parterna för att uppnå dessa syften. I artikel 3 ingår definitionerna för begreppen som används i protokollet. I kapitlet ingår också bestämmelser om tillämpningsområdet för tilläggsprotokollet (artikel 4) och om kriminalisering (artikel 5).

Kapitel II i tilläggsprotokollet om handel med människor avser skydd av offer för handel med människor. Bestämmelserna gäller bistånd till och skydd av offer för handel med människor (artikel 6), den rättsliga ställningen för offer för handel med människor i mottagande stater (artikel 7) och brottsoffrens återvändande (artikel 8). I kapitel III i tilläggsprotokollet ingår bestämmelser om förebyggande av och samarbete för att bekämpa handel med människor och andra åtgärder. Artikel 9 avser förebyggande av handel med människor, artikel 10 informationsutbyte och utbildning, artikel 11 åtgärder vid gränsen, artikel 12 säkerhet och kontroll av handlingar och artikel 13 handlingars äkthet och giltighet. Slutbestämmelserna i kapitel IV i tilläggsprotokollet (artiklarna 14–20) gäller bl.a. tvistlösning, undertecknande, ikraftträdande av och ändringar i protokollet.

Tilläggsprotokollet mot människosmuggling gäller förbud mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen. De allmänna bestämmelserna i kapitel I avser förhållandet till konventionen (artikel 1), syftet (artikel 2), definitioner (artikel 3), tillämpningsområde (artikel 4), migranters straffrättsliga ansvar (artikel 5) och kriminalisering (artikel 6) En-

ligt artikel 2 är protokollets syfte att förebygga och bekämpa människosmuggling och främja samarbete mellan parterna i detta syfte samtidigt som de smugglade migranternas rättigheter skyddas.

Kapitel II i tilläggsprotokollet mot människosmuggling (artiklarna 7—9) innehåller specialbestämmelser om människosmuggling till havs. Kapitel III (artiklarna 10—18) gäller förebyggande, samarbete och andra åtgärder för att förhindra människosmuggling. Det ingår t.ex. bestämmelser om information (artikel 10), åtgärder vid gränsen (artikel 11), säkerhet och kontroll av handlingar (artikel 12), handlingars äkthet och giltighet (artikel 13), skydds- och hjälpåtgärder (artikel 16) och smugglade migranters återvändande (artikel 18). Slutbestämmelserna i IV kap. i tilläggsprotokollet (artiklarna 19—25) innehåller bl.a. bestämmelser om tvistlösning, undertecknande, ikraftträdande och ändringar i protokollet.

Innehållet i tilläggsprotokollen och förhållandet till finsk lagstiftning behandlas närmare i detaljmotiveringen.

Som det framgår av avsnitt 1.3. fortskrider för tillfället inte behandlingen av Europeiska gemenskapens anslutning till tilläggsprotokollen i den Europeiska unionens organ, varför rådets beslut om godkännande av tilläggsprotokollen för gemenskapens del inte ligger inte inom synhåll. Därför finns det inte heller beslut om till vilka delar tilläggsprotokollen hör till gemenskapens uteslutande behörighet. Oberoende av Europeiska gemenskapernas kommissions motsatta ståndpunkt föreligger det inte ett gemenskapsrättsligt hinder för att Finland vidtar de ratifikationsåtgärder som tilläggsprotokollen förutsätter inom den tidsram och på det sätt landet finner lämpligt. Kommissionen har inte heller i praktiken fått stöd för sina synpunkter om existensen av ratifikationshindret och den omfattande utsträckningen av gemenskapens behörighet i fråga om bestämmelserna i tilläggsprotokollen.

I detta sammanhang är det skäl att särskilt beakta att själva Palermokonventionen nationellt sattes i kraft innan Europeiska unionen fattat beslut om att konventionen skall godkännas för Europeiska gemenskapens del. I regeringens proposition om sättande i kraft

av konventionen (RP 32/2003 rd, s. 48) konstateras att enligt riksdagens grundlagsutskott (GrUU 6/2001 rd) krävs riksdagens samtycke inte enligt 94 § 1 mom. i grundlagen för sådana fördragsförpliktelser som gäller EG:s exklusiva behörighet. Enligt regeringens proposition var en detaljerad bedömning med undantag för ett stycke om behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna omöjlig att utföra dels på grund av att behörighetsfördelningen i blandavtal beror förutom på omfattningen av gemenskapens behörighet också på gemenskapens beslut att utnyttja sin behörighet då den godkänner ett blandavtal, och rådet hade inte heller fattat beslut om att godkänna konventionen för gemenskapens del.

Knappt två år efter det att tilläggsprotokollet internationellt trätt i kraft har de en viktig praktisk och principiell betydelse vid bekämpande av handel med människor och den till denna anknutna människosmugglingen och skyddet för offer för dessa brott. Till tilläggsprotokollet om handel med människor har den 12 oktober 2005 93 stater anslutit sig, av vilka 16 stater är medlemsstater i Europeiska unionen. För tilläggsprotokollets mot människosmugglings del är motsvarande antal 82 och 14. En del av Europeiska unionens medlemsstater har visserligen anslutit sig till tilläggsprotokollen redan innan de blev medlemmar. Fastän det nationella ikraftsättandet av tilläggsprotokollen på nedan angivet sätt inte förutsätter en ändring av den finska lagstiftningen, finns det inga skäl för Finland att skjuta upp ratifikationsåtgärderna avseende de i omfattande utsträckning godkända betydelsefulla tilläggsprotokollen. Till Europeiska gemenskapens uteslutande behörighet kan i detta sammanhang anses höra de artiklar i tilläggsprotokollen som Finland vid behandlingen av europeiska gemenskapens tillträdande till protokollen i Europeiska unionens organ varit berett att godkänna att omfattas av behörigheten.

3. Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1. Mål

I propositionen föreslås en allmän krimina-

lisering av köp av sexuella tjänster vilken syftar till flera mål. Kriminaliseringen skall skydda människans fysiska och psykiska integritet, eftersom situationerna då sexuella tjänster köps med hänsyn till förhållandena vid köpet kan anses kränkande för människovärdet.

Straffbestämmelsen skall också skydda den sexuella självbestämmanderätten, eftersom den de facto ofta är begränsad i situationer då den prostituerade inte egentligen är tvingad till att sälja tjänster. Det kan inte motiverat talas om frivillig försäljning av sexuella tjänster t.ex. då en person inleder försäljning av tjänster som en följd av sin exceptionellt svåra sociala (ekonomiska) situation eller på grund av sitt rusmedelsberoende för att få pengar för köp av narkotika.

Straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster skall värna om den sociala jämställdheten, eftersom de prostituerade sociala ställning oftast är svag. Dessutom eftersträvas med bestämmelsen att personer drivs till prostitution genom en minskad efterfrågan på prostitution. Straffbestämmelsen skall också värna om jämställdheten mellan könen, eftersom en stor del av de personer som säljer sexuella tjänster är kvinnor och köparna män.

Utöver att prostituerade i svag ställning skyddas genom en allmän straffbestämmelse om köp av sexuella tjänster försämrats allmänt verksamhetsförutsättningarna för människohandels- och koppleribrott. Man skall förhålla sig allvarlig till hotet för människohandel och för en ökad yrkesmässig koppleribrottslighet, varför det är skäl att eftersträva en minskning av efterfrågan också med straffrättsliga medel.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen bl.a. sådana fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Palermokonventionens tilläggsprotokoll om handel med människor och mot människosmuggling innehåller ett flertal bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, varför det föreslås lagar för att sätta i kraft dessa bestämmelser. Det nationella ikraftsättandet av tilläggsprotokollen förutsätter i och för sig inte längre i detta skede lagändringar, eftersom strafflagstiftningen redan har ändrats på det sätt som tilläggspro-

tokollen och andra internationella förpliktelser förutsätter genom den lag om ändring av strafflagen som trädde i kraft den 1 augusti 2004.

3.2. Alternativen att genomföra kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster

Redan i regeringens proposition RP 34/2004 rd (s. 60) stannade man för att det inte är motiverat att avgränsa en straffbestämmelse om köp av sexuella tjänster så att den inte gäller köp av sexuella tjänster på allmän plats. Klandervärdheten hos köpet kan inte vara av en annan grad om köpet av sexuella tjänster sker på allmän plats eller t.ex. via internet. Det vore också inkonsekvent om det ingår föreskrifter om offentlig köp av sexuella tjänster i en annan lag än köp av andra sexuella tjänster. En sådan kriminalisering oberoende av gärningsplatsen enligt regeringens proposition kan fortfarande anses motiverad.

Med hänsyn till innehållet i straffbestämmelsen uppstår den betydelsefulla frågan om huruvida utanför kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster skall lämnas fallen då den prostituerade frivilligt säljer sina tjänster eller om köp av sexuella tjänster allmänt skall utgöra ett brott. Beträffande alternativet att frivilligt sälja tjänster kunde en förutsättning för straffbarhet vara att försäljningen har samband med människohandel eller koppleri, vilka undantagslöst är förknippade med den prostituerades undertryckta ställning.

Justitieministeriets arbetsgrupp som presenterades i avsnitt 1.1. bedömde i det första skedet av sitt arbete i två skeden också om det är nödvändigt att kriminalisera köp av sexuella tjänster. Efter att ha avvägt fördelarna och nackdelarna med köp av en kriminalisering av köp av sexuella tjänster stannade arbetsgruppen i sitt delbetänkande (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2003:5) för att föreslå en allmän straffbestämmelse för köp av sexuella tjänster som skall tillämpas på alla köpsituationer.

Den reglering som arbetsgruppen föreslog skulle ha intagits i 20 kap. 8 § i strafflagen, var vid köp av sexuella tjänster av ung person hade placerats i en ny 20 kap. 8 a §. Enligt förslaget skulle den som genom att utlova el-

ler ge ersättning får annan person att idka samlag eller därmed jämförlig sexuell handling straffas för köp av sexuella tjänster, om inte gärningen skall bestraffas enligt 8 a §. Till straff skulle dömas böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt förslaget hade försök varit straffbart.

Arbetsgruppen var inte enig angående kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster. Tre av arbetsgruppens sju medlemmar ansåg att köp av sexuella tjänster inte skall kriminaliseras. Minoriteten ansåg att om köp av sexuella tjänster dock skall utgöra ett brott skall kriminaliseringen ta fasta på situationer där säljaren av sexuella tjänster är ett offer för människohandel eller koppleri.

Att anknyta kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster till människohandel eller koppleri kan på många sätt anses vara problematiskt. En sådan lösning försvårar märkbart möjligheterna att uppnå de mål som ställts för kriminaliseringen. Straffbestämmelsen skulle bli en symbolisk lagstiftning som fördömer vissa allvarliga former av prostitution.

Tilläggsförutsättningen om att knyta kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster till människohandel eller koppleri eller annan motsvarande, i allmänhet en undertryckt position för den prostituerade leder till en låg tillämpningsfrekvens för straffbestämmelsen på grund av bevissvårigheter. Bevissvårigheterna kan tänkas leda till att fall där prostitutionen faktiskt är anknuten till människohandel eller koppleri förblir obestraftade. Som ett särskilt problem kan anses människohandel, för vars straffbarhet 25 kap. 3 och 3 a § i strafflagen uppställer strikta förutsättningar. Det kan anses som rätt sannolikt att bestämmelserna i fråga inte särskilt ofta kommer till tillämpning. Människohandelsbrottet är dessutom ofta förövat vid tidpunkten för köpet av sexuella tjänster, varför köparen kan antas ha svårt att lägga märke till att ett människohandelsbrott ligger bakom prostitutionen.

Genom att stifta en straffbestämmelse som är bunden till människohandel eller koppleri behöver man inte i och för sig förutsätta en särskilt stor medvetenhet hos köparen av sexuella tjänster. Fastän bestämmelsen förutsätter uppsåt också när det gäller kännedom om människohandel eller koppleri kan man

inte ställa en särskilt hög bevisröskel i anslutning till omständigheterna eller slutsatserna. Det kan dock antas att det är mycket svårt att bevisa att köparen av sexuella tjänster vid köpetillfället har ett sådant uppsåt som definieras i 3 kap. 6 § i strafflagen. Det kan frågas vilka förhållanden som antyder om människohandel eller koppleri som är för handen t.ex. i en situation där kontakten mellan säljaren av tjänster och köparen sker på gatan eller i en restaurang. Dessa problem accentueras i fråga om människohandel, som på ovan angivet sätt kan tänkas vara genomförd redan vid tidpunkten för gärningen. Detta leder alltså till att slutresultatet ofta vore att gärningsmannen har saknat det uppsåt som förutsätts för brott eller åtminstone till att uppsåtet inte kan visas. Enligt tillämpningserfarenheterna i Sverige och av ordningslagen kan det anknyta bevisningssvårigheter till och med till de allmänna straffbestämmelserna, i fråga om vilka straffbarheten för köp av sexuella tjänster inte är anknuten till människohandel och koppleri.

Det utgör också ett straffprocessuellt problem att bestämma straffet för köp av sexuella tjänster om en förutsättning för straffbarheten är att köpet anknyter till människohandel och koppleri. T.ex. att förutsätta en laga kraft vunnit dom för ett annat brott som är förknippat med köp av sexuella tjänster kan betyda endast att det slutliga straffet för köpet i betydande grad kan dra ut på tiden. Det kan nämligen antas att domarna för människohandel och koppleri på grund av brottens svårighetsgrad och straffens stränghet regelmässigt överklagas hos hovrätten. Å andra sidan torde det inte vara möjligt att anse att en person är föremål för människohandel eller koppleri om angående dessa brott bara föreligger en misstanke vid förundersökningen. Behandlingen vid domstol av köp av sexuella tjänster i anslutning till människohandel eller koppleribrott betyder dessutom att för köp av sexuella tjänster i praktiken inte kan dömas till böter i strafforderförfarande, fastän straffbestämmelsen tillåter det om för köp inte föreskrivs strängare straff än fängelse i sex månader.

Oberoende av vad som konstaterats ovan är det skäl att betona att det vid undersökningen av koppleribrott med hänsyn till informatio-

nen om de kunder som köper sexuella tjänster kan tänkas vara av viktig betydelse att köpen av sexuella tjänster uppdagas och de som gjort sig skyldiga till gärningen ställs till svars. Sådana erfarenheter har man t.ex. från Sverige. En sådan nytta för koppleribrotten vid uppdagandet av köp förutsätter dock inte att koppleribrotten tas in som en rekvisitfaktor i fråga om straffbestämmelsen avseende köp av sexuella tjänster. När det gäller människohandelsbrott har uppdagandet av sådana köpbrott i allmänhet inte samma främjande verkan, eftersom människohandelsbrottet ofta fullbordas innan prostitutionsverksamheten inleds och för att det under den tid människohandeln pågår inte heller annars finns uppgifter om de kommande kunderna till dem som skall bli prostituerade.

Om man genom strafflagstiftningen verkligen vill ingripa mot köp av sexuella tjänster, skall straffbestämmelsen inte knytas till andra brott som eventuellt har samband med köpet och till ett stelt straffprocessuellt förfarande. Fastän det vid kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster ofta i sammanhanget talas om människohandel och koppleri, är det i allmänhet fråga om en strävan att genom kriminaliseringen av köp förebygga människohandel och koppleri och inte att binda kriminaliseringen av köp med människohandels- och koppleribrott. Man önskar att kriminaliseringen har en sådan verkan att lockelsen för att använda Finland som ett område för människohandel och koppleri minskar. Detta mål uppnås bäst genom en minimering i mån av möjlighet av de bevisnings- och utredningssvårigheter som är anknutna till straffbestämmelsen.

Arbetsgruppen föreslog inte att den nya straffbestämmelsen uttryckligen skall kriminalisera också att en person utnyttjar sexuella tjänster som en annan person utlovat eller givit betalning för. Enligt arbetsgruppen bestäms en sådan persons ansvar enligt de straffrättsliga bestämmelserna om medverkan. I huvudsak skall personens verksamhet bedömas som medgärningsmannaskap, om han eller hon varit medveten om att idkande av samlag eller därmed jämförlig sexuell handling har varit följden av ersättningen eller löftet om ersättning. För klarhetens skull och på grundval av den i avsnitt 2.2. nämnda

ändringen av lagstiftningen i Sverige kan det motiverat anses att när en sådan tredje person gör sig skyldig till köp av sexuella tjänster bör detta föreskrivas i paragrafen. Utnyttjande av sexuella tjänster på grundval av ersättning som utlovas eller ges av en annan person kan i fråga om klandervärdhet anses minst på samma nivå som att utlova eller ge ersättning.

Enligt denna regeringens proposition vore också försök till köp av sexuella tjänster straffbart. Detta motsvarar arbetsgruppens förslag. Detta kan motiveras för det första med att enligt bestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person är också försök straffbart. I motiveringen till denna bestämmelse motiverades kriminaliseringen av målet om att förebygga prostitution bland unga personer. Köpets klandervärdhet betonades redan i fråga om försök, där den andra personen övertalas eller lockas t.ex. att idka samlag (RP 6/1997 rd. s. 186). Klandervärdheten hos försöket kan anses på nästan samma nivå som klandervärdheten hos själva köpet av för sexuella tjänster. Också vid köpsituationer i fråga om sexuella tjänster uppvisar dock en fullbordad gärning större klandervärdhet än ett försök till köp. I enlighet med detta är det motiverat att i straffbestämmelsen använda den sedvanliga avskiljningen mellan fullbordat brott och försök. På grund av förebyggandet av prostitution och klandervärdheten hos också försök är det alltså skäl att kriminalisera också försök.

Vid avvägningen av straffskalan för den nya straffbestämmelsen skall det beaktas att för köp av sexuella tjänster av ung person kan dömas till fängelse i högst ett år. Brottet i fråga kan med synpunkter som anknyter till skydd av minderåriga anses mera klandervärdt än köp av tjänster av en myndig person. Enligt 6 kap. 11 § 1 mom. i den svenska brottsbalken kan man för köp av sexuella tjänster dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan i fråga kan anses användbar eftersom enligt 1 § i lagen om strafforderförfarande (692/1993) bötesstraff kan dömas ut i strafforderförfarande bl.a. för förseelse, för vilka den straffbestämmelse som skall tillämpas på fallet inte med tanke på de föreliggande omständigheterna föreskriver strängare straff än böter eller fängelse

i högst sex månader. För köp av sexuella tjänster skall i allmänhet i praktiken utdömas ett bötesstraff.

Straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster föreslås bli intagen i 20 kap. i strafflagen i vilket redan nu ingår en straffbestämmelse om köp av sexuella tjänster av ung person. Denna sistnämnda bestämmelse skall utgöra en specialbestämmelse i förhållande till den föreslagna bestämmelsen. Brottet enligt den föreslagna bestämmelsen är också till sin karaktär ett sexualbrott, fastän skyddsobjektet för bestämmelsen på det sätt som ovan anförts inte enbart är den sexuella självbestämmanderätten.

Den nya straffbestämmelsen skall på det sätt som justitieministeriets arbetsgrupp föreslagit intas i strafflagen som 20 kap. 8 §, varvid köp av sexuella tjänster av ung person överförs till att bli 8 a §. Genom denna ordningsföljd för bestämmelserna betonas den sistnämnda bestämmelsens karaktär som specialbestämmelse i förhållande till den allmänna straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster. Förslagen om 20 kap. 8 och 8 a § innebär på grund av att bestämmelserna i övrigt är likartade och med hänsyn till behovet av skyddet för unga att i 8 a § uttryckligen utnyttjande av sexuella tjänster som någon annan person utlovat eller givit ersättning för också skall kriminaliseras.

Då köp av sexuella tjänster allmänt kriminaliseras oberoende av gärningsplatsen måste 7 § 1 mom. i ordningslagen för sin del ändras så att från lagrummet avlägsnas köp av sexuella tjänster som förbjuden verksamhet. Samtidigt bör sistnämnda lagrum för informationens och klarhetens skull kompletteras så att i bestämmelsen i fråga om straffbarheten för köp av sexuella tjänster hänvisas till 20 kap. 8 och 8 a § i strafflagen. I den gällande 7 § 1 mom. i ordningslagen nämns att i 20 kap. 8 § föreskrivs om straff för köp av sexuella tjänster av ung person. Lagrummet 16 § 1 mom. 5 punkten i ordningslagen skall dessutom ändras så att köp av sexuella tjänster avlägsnas som ordningsförseelse. I samband med att den nya lagstiftningen sätts i kraft i kraft bör dessutom 13 c § 5 punkten i förordningen om ordningsbotsförseelser ändras så att också från den avlägsnas köp av sexuella tjänster. Enligt punkten är ordnings-

boten 50 euro för köp eller mot erbjudande mot betalning av sexuella tjänster i strid med förbudet i 7 § 1 mom.

3.3. De viktigaste förslagen

Strafflagens 20. kap 8 § föreslås ändrat så att det avser köp av sexuella tjänster. Till gärningen gör sig skyldig den som genom att utlova eller ge ersättning får någon att idka samlag eller en därmed jämförlig sexuell handling. Straffet skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. För köp av sexuella tjänster skall också den dömas som använder sexuella tjänster för vilka någon annan har utlovat eller givit ersättning för. Enligt sekundärbestämmelsen som ingår i bestämmelsen skall bestämmelsen inte tillämpas om gärningen utgör brott som köp av sexuella tjänster av ung person. Försök skall vara straffbart.

Regleringen för köp av sexuella tjänster av ung person som nu ingår i 20 kap 8 § i strafflagen föreslås bli överförd till en ny 8 a §. Paragrafen föreslås också bli kompletterad så att också för detta brott skall dömas den som använder sexuella tjänster som avses i 1 mom. för vilka en annan person utlovat eller givit ersättning för.

Eftersom den föreslagna 20 kap. 8 § skall gälla köp av sexuella tjänster på alla platser avlägsnas från 7 § 1 mom. förbudet mot köp av sexuella tjänster på allmän plats. Bestämmelsen i fråga ändras också så att den i fråga om straffbarheten för köp av sexuella tjänster hänvisar till 20 kap 8 och 8 a § i strafflagen. Köp av sexuella tjänster avlägsnas från ordningslagens 16 § 1 mom. 5 punkten som gäller ordningsförseelser.

Dessutom föreslås att riksdagen godkänner tilläggsprotokollen mot människosmuggling och tilläggsprotokollet om handel med människor till Palermokonventionen till den del de hör till Finlands behörighet och antar lagarna om ikraftsättande av tilläggsprotokollets bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

4. Propositionens konsekvenser

En allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster har samband med frågan om

övervakningens effektivitet. För att övervakningen av kriminaliseringen skall vara effektiv förutsätts det att tillräckliga resurser som kan användas för detta ändamål står till polisens förfogande. Överföringen av kriminaliserade köp av sexuella tjänster från ordningsförseelser enligt 7 § 1 mom. i ordningslagen ökar också polisens förundersökningsåtgärder.

En allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster kan dock inte anses medföra något betydande behov av att inrikta polisens resurser. I praktiken riktar sig polisens övervakning och den i samband med den i allmänhet begränsade förundersökningen fortsättningsvis på samma sätt som i fråga om övervakningen på grundval av 7 § 1 mom. i ordningslagen till allmänna platser. Å andra sidan sker i övrigt undersökningen av köp av sexuella tjänster i praktiken i samband med andra brott, t.ex. koppleribrott, varvid undersökningen av köpen i allmänhet inte utgör en väsentlig del av undersökningen.

Det faktum att köpen av sexuella tjänster huvudsakligen utgör ett enkelt brott och kan avgöras i strafforderförfarande samt att antalet ärenden i sin helhet är uppenbart litet innebär att personalen inom åklagarmyndigheterna och domstolarna av allt att döma inte behöver utökas.

Genom kriminaliseringen av köp av sexuella köper eftersträvas sådana verkningar som kan karaktäriseras som samhällseliga. Genom kriminaliseringen betonar man klandervärdheten hos köp av sexuella tjänster på grund av de många menliga verkningar som anknyter till prostitution och påverkar på detta sätt beteendet, värderingarna och attityderna. En minskning av prostitutionen främjar den sexuella självbestämmanderätten, den sociala jämställdheten och jämställdheten mellan könen samt försvagar förutsättningarna för människohandels- och koppleribrottslighet.

Ikraftsättandet av tilläggsprotokollen till Palermokonventionen förutsätter inte längre i detta sammanhang ändringar i lagstiftningen. De ändringar i strafflagen och vissa andra lagar som tilläggsprotokollen förutsätter har genomförts redan tidigare. Ratifikationen av dessa betydande tilläggsprotokoll som redan internt har satts i kraft av flera stater kan

dock anses som principiellt viktig.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Regeringens proposition grundar sig på det delbetänkande och det slutbetänkande justitieministeriets arbetsgrupp som tillsattes den 28 november 2002 avgav samt på regeringens proposition RP 34/2004 rd, vars huvudsakliga innehåll redan behandlats i avsnitten 1.1 och 1.2.

Arbetsgruppen föreslog i sitt delbetänkande "Människohandel, koppleri och prostitution" (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2003:5) bl.a. en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster. Angående delbetänkandet begärdes yttranden av 97 myndigheter, organisationer och övriga sakkunniginstanser. Sjuttiofyra instanser inkom med ett yttrande. Av yttrandena har sammanställts ett referatsammandrag (justitieministeriets utlåtanden och utredningar 2004:3). I samband med beredningen av denna proposition inkom ytterligare det av inrikesministeriet begärda skriftliga yttrandet angående kriminalisering av köp av sexuella tjänster.

I arbetsgruppens slutbetänkande "Människosmuggling, barnpornografi och tilläggsprotokollen till Palermokonventionen" (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2003:13) behandlas tilläggsprotokollens förhållande till den finska lagstiftningen. Slutsatsen var att det nationella ikraftsättandet av tilläggsprotokollen inte förutsätter ändringar i lagstiftningen. Angående slutbetänkandet begärdes yttranden av 57 myndigheter, organisationer och andra sakkunniginstanser. Av yttrandena gäller 19 det nationella ikraftsättandet av tilläggsprotokollen. I samband med beredningen av denna regeringens proposition begärde justitieministeriet ytterligare skriftliga yttranden om ikraftsättande av tilläggsprotokollen av utrikesministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsoministeriet, undervisningsministeriet och arbetsministeriet. Alla nämnda ministerier gav det begärda yttrandet.

I regeringens proposition RP 34/2004 rd behandlas på grundval av arbetsgruppens

delbetänkande omfattande fördelarna och nackdelarna med en kriminalisering av köp av sexuella tjänster samt förhållandet till de grundläggande fri- och mänskliga rättigheterna. Enligt slutsatsen är en straffbestämmelse för köp av sexuella tjänster nödvändig. Däremot stannade man i propositionen för motsatt ståndpunkt i fråga om försäljning av sexuella tjänster. I regeringens proposition föreslogs dock inte heller en allmän straffbestämmelse för köp av sexuella tjänster, eftersom omfattningen och utformningen av kriminaliseringen krävde ytterligare information.

5.2. Remissyttrandena och hur de har beaktats

Förslaget i arbetsgruppens delbetänkande om en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster delade åsikterna hos avgivarna av yttrandena. En allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster understöddes av 18 avgivare av yttranden. En kriminalisering av såväl köp som försäljning av sexuella tjänster understöddes av 6 avgivare av yttranden. En allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster motsattes av 21 avgivare av yttranden, av vilka 11 sekundärt understödde minoritetens i arbetsgruppens i sin avvikande åsikt om en straffbestämmelse som är knuten till människohandel och koppleri. Ytterligare förhöll sig 3 avgivare av yttranden skeptiskt till en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster och 6 avgivare av yttranden önskade ytterligare utredning i ärendet.

En allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster understöddes av

- utrikesministeriet,
- undervisningsministeriet,
- social- och hälsovårdsministeriet,
- jämställdhetsombudsmannen,
- delegationen för jämlikhetsärenden,
- Rovaniemi hovrätt,
- Helsingfors stads hälsovårdsverk,
- Åbo stads socialcentral,
- Kristina-institutet för kvinnoforskning vid humanistiska fakulteten vid Helsingfors universitet,
- Finlands kommunförbund,
- Förbundet för mänskliga rättigheter rf,

- Naisjuristit — Kvinnliga jurister ry,
- Kvinnoorganisationernas Centralförbund,
- Kvinnoorganisationer i samarbete Nytkis ry,
- Kvinnolinjen i Finland rf,
- Oikeuspoliittinen yhdistys DEMLA ry,
- Unionen Kvinnoorganisationerna i Finland rf och,

- Befolkningsförbundet.

En kriminalisering av köp och försäljning av sexuella tjänster understöddes av

- Polisinspektionen i Kemi härad,
- Polisinspektionen i Varkausregionens härad,
- Prostituutio pois kadulta-kansanliike,
- Föreningen för Mental Hälsa i Finland,
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry och
- Suomen Vapaan Kristillisyyden Neuvosto SVKN.

En allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster motsattes av (inom parentes utmärkt med ett x de som understödde minoritetens i arbetsgruppen förslag om straffbestämmelse bunden till människohandel och koppleri)

- Vasa hovrätt (x),
- Helsingfors tingsrätt,
- Tammerfors tingsrätt (x),
- Åklagarämbetet i Helsingfors härad (x),
- Åklagarämbetet i Tammerfors härad,
- Åklagarämbetet i Åbo härad,
- Centralkriminalpolisen,
- Polisinspektionen i Helsingfors härad,
- Social- och hälsoverket i Villmanstrand (x),
- Kyrkostyrelsen vid Finlands evangelisk-lutherska kyrka,
- Kyrkostyrelsen inom det finländska ortodoxa samfundet,
- Heta Gylling/institutionen för praktisk filosofi vid Helsingfors universitet,
- Institutionen för kvinnoforskning vid Tammerfors universitet (x),
- Institutionen för juridik vid Joensuu universitet (x),
- Juridiska fakulteten vid Lapplands universitet (x),
- Offentliga rättshjälpare (x),
- Tingsrättsdomarna rf (x),
- Pro-tukipiste ry,
- Seksialan liitto SALLI,
- Stiftelsen Sexpo (x) och

- Suomen Seksologinen Seura (x).
- Reserverat till en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster förhöll sig
- inrikesministeriets polisavdelning,
 - riksåklagarämbetet och
 - Helsingfors hovrätt.
- Tilläggsutredning angående en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster orsakade
- Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården,
 - Helsingfors stadsstyrelse,
 - Åbo Akademi/Institutet för mänskliga rättigheter,
 - Mannerheims Barnskyddsförbund,
 - Finlands Advokatförbund och
 - Finlands Humanistförbund rf.

Allt som allt varierade alltså i tämligen hög grad givarnas av yttranden åsikter om kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster. Det är svårt att se enhetliga linjer i remissvaren. Avgivarna av remissvaren motsatte sig främst bestämmelsen genom att åberopa att det är svårt att få fram bevis för köp av sexuella tjänster och att det brott som bestämmelsen avser är besvärligt att utreda. I flera yttranden bedömdes det också att bestämmelsen försvårar utredningen av koppleribrottslighet. Försvaren av bestämmelsen åberopade mycket att den allmänna kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster minskar människohandel och koppleri. Också bestämmelsens principiella utgångspunkter som fortfarande omfattas i denna proposition ansågs i ett flertal yttranden som understödsvärda.

I det yttrande daterat den 27 oktober 2005

som inrikesministeriet tillställt justitieministeriet meddelar ministeriet att det inte stöder en kriminalisering av köp av sexuella tjänster. I sitt yttrande hänvisar inrikesministeriet till sin tidigare anförda ståndpunkt enligt vilken en kriminalisering kan försvåra utredningen av människohandels- och koppleribrott. Dessutom fästar ministeriet uppmärksamhet vid att det inte tillsvidare finns tillräckliga erfarenheter från den nya lagstiftningen angående människohandel och koppleri samt verkningarna av ordningslagen.

I regeringens proposition RP 34/2004 rd har man med beaktande av remissvaren ovan stannat för att föreslå en kriminalisering av köp av sexuella tjänster. I denna proposition har man på de grunder som anförts i avsnitt 3.2. stannat för att straffbestämmelsen i fråga om sitt tillämpningsområde skall vara allmän och inte bunden t.ex. till människohandels- eller koppleribrott. Såväl de yttranden som begärts angående arbetsgruppens slutbetänkande samt de yttranden som begärts särskilt av vissa ministerier stöder arbetsgruppens uppfattning om att ikraftsättandet av tilläggsprotokollen inte förutsätter ändringar i lagstiftningen.

Med beaktande av beredningsskedena jämte höranden för straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster och ikraftsättandet av tilläggsprotokollen till Palermokonventionen har det inte ansetts nödvändigt att omfattande höra sakkunniga med anledning av utkastet till denna proposition innan den överlämnas. Regeringens proposition har beretts vid justitieministeriet.

DETALJMOTIVERING

1. Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och protokollets förhållande till finsk lagstiftning

Kapitel I. Allmänna bestämmelser

Artikel 1. *Förhållande till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.* I artikeln konstateras att protokollet kompletterar Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Protokollet skall tolkas tillsammans med den konventionen. Bestämmelserna i konventionen skall i tillämpliga delar gälla protokollet, såvida inte annat anges häri. Brotts som anges i artikel 5 i protokollet skall betraktas som brott enligt konventionen.

Artikel 2. *Syfte.* Enligt artikeln är protokollets syften a) att förebygga och bekämpa handel med människor, med särskild hänsyn till kvinnor och barn, b) att skydda och bistå offren för sådan handel med full respekt för deras mänskliga rättigheter, och c) att främja samarbete mellan parterna för att uppnå dess syften.

Artikel 3. *Definitioner.* I punkt a i artikeln definieras "handel med människor" med vilket avses rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person i syfte att använda denna person. Utnyttjande skall innebära åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sed-

vänjor, trädning eller avlägsnande av organ.

I punkt b i artikeln föreskrivs att samtycke som ges av någon som är offer för handel med människor till sådant åsyftat utnyttjande som anges i punkt a ovan skall sakna betydelse när något av de medel som anges där har använts. Rekrytering, transport, överföring, hysande och mottagande av barn för utnyttjandeändamål anses enligt punkt c i artikeln som handel med människor, även om inget av de medel som anges i a ovan har använts. I punkt d i artikeln konstateras att med "barn" avses person under 18 års ålder.

Artikeln centrala betydelse anknyter till den kriminaliseringsförpliktelse som uppställs i artikel 5.

Artikel 4. *Tillämpningsområde.* Enligt artikeln skall protokollet, såvida inte annat anges, tillämpas på förebyggande, utredning och lagföring av brott som anges i artikel 5 i protokollet, när brottet är gränsöverskridande till sin natur och en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig, liksom för skydd av offren för sådana brott.

I bestämmelserna i strafflagens 25 kap. 3 och 3 a § som gäller människohandelsbrott är straffbarheten inte avgränsad till gränsöverskridande brott där en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig. Däremot skall tillämpningsavgränsningarna för andra artiklars del än artikel 5 behandlas särskilt. Detta gäller särskilt artiklarna 6-8 som anknyter till skyddet av offer för handel med människor och som behandlas nedan.

Artikel 5. *Kriminalisering.* Enligt punkt 1 i artikeln skall varje part vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga sådana gärningar som anges i artikel 3 i protokollet när de begås uppsåtligt. Enligt punkt 2 i artikeln täcker kriminaliseringsförpliktelsen också a) att försöka begå ett brott som anges i punkt 1 i artikeln under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i partens rättsordning, b) att delta som medbrottsling i ett brott som anges i punkt 1, och c) att organisera eller förmå andra att begå ett brott som anges i punkt 1.

De kriminaliseringsförpliktelser som föran-

leds av tilläggsprotokollet och övriga internationella förpliktelser har genomförts genom lag om ändring av strafflagen som trädde i kraft den 1 augusti 2004. Förutom att det stiftats straffbestämmelser för människohandelsbrott har i 25 kap. 10 § i strafflagen juridiska personers straffansvar utsträckts att gälla människohandelsbrott. Enligt 1 kap. 7 § 3 mom. i strafflagen tillämpas finsk lag oberoende av lagen på gärningsorten också på människohandel och grov människohandel som begåtts utanför Finland. Om man dessutom beaktar bestämmelserna om medverkan till brott i 5 kap. i strafflagen och 17 kap. 1 a § om deltagande i en kriminell sammanslutnings verksamhet förutsätter artikel 5 i tilläggsprotokollet inte ändringar av strafflagstiftningen.

Kapitel II. Skydd av offer för handel med människor

Artikel 6. *Bistånd till och skydd av offer för handel med människor.* I artikel 6 i tilläggsprotokollet och inte heller annanstans i tilläggsprotokollet definieras offer för handel med människor. Vid tolkningen av artikel 6 och hela tilläggsprotokollet kan som allmän utgångspunkt tas att med offer avses målsäganden i ett människohandelsbrott eller under förundersökningen en person som motiverat kan bedömas vara målsägande vid ett sådant brott.

Enligt *punkt 1* i artikeln föreskrivs att i lämpliga fall och i den utsträckning det är möjligt enligt nationell lag skall varje part skydda de personers privatliv och identitet vilka har utsatts för handel med människor, inklusive genom att exempelvis hålla de rättsliga förfarandena med avseende på sådan handel konfidentiella. Punktens formulering kan i och för sig inte anses förplikta till en ändring av lagstiftningen. Det är dock skäl att i fråga om denna punkt som också övriga bestämmelser i tilläggsprotokollet som på motsvarande sätt inte förpliktar till ändringar i lagstiftningen bedöma om den finska lagstiftningen är behörig och om behov av en ändring av lagstiftningen föreligger åtminstone efter ratifikationen av tilläggsprotokollet för att säkerställa en effektiv verkställighet av bestämmelserna i protokollet. Samt-

ligt kan man bedöma om det är möjligt att genomföra bestämmelserna i tilläggsprotokollet på ett annat sätt än genom en ändring av lagstiftningen.

Enligt finsk lagstiftning skyddas målsägandens privatliv och identitet på många sätt i samband med behandlingen av ett brottsärende. Lagrummet 5 § i lagen om offentlighet vid rättegång (945/1984) gäller förhandling inom stängda dörrar enligt prövning. Paragrafens 1 mom. avser situationer där domstolen på yrkande av part eller av annat särskilt skäl beslutar att muntlig förhandling helt eller delvis skall ske utan att allmänheten är närvarande. Enligt punkt 1 i momentet är detta möjligt då domstolen handlägger sedlighetsbrott, mål som gäller ärekränkning eller kränkning av privatliv eller annat brottmål som gäller sådan omständighet i någons privatliv som är av synnerligen ömtålig natur.

Lagrummet 9 § i lagen om offentlighet vid rättegång avser rättegångsmaterialets offentlighet. Om den muntliga handläggningen skett inom stängda dörrar kan domstolen besluta att rättegångsmaterialet med undantag för tillämpade lagrum och domslutet till behövliga delar skall hållas hemligt viss tid, dock högst 40 år från det utslaget gavs. Dessutom kan vissa till domstolen ingivna handlingar som avses i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet (621/1999) hållas hemliga även utan ett domstolsbeslut, om inte domstolen på grund av ett vägande allmänt intresse beslutar annorlunda. Sådana handlingar är bland annat handlingar som innehåller känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för brott, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brottmål samt sådana handlingar som innehåller uppgifter om ett brottsoffer, om utlämnandet av uppgifter kränker offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående, förutsatt att utlämnandet av uppgifter inte är nödvändigt för utförande av ett myndighetsuppdrag.

Lagstiftningen om offentlighet vid rättegång revideras som bäst. Den arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatt har den 13 juni 2005 överlämnat sitt förslag om lagstiftning om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2005:7). Arbetsgruppens arbete

grundar sig på kommissionens för rättegångars offentlighet arbete (justitieministeriets kommittébetänkande 2002:1). Avsikten är att regeringens proposition efter remissförfarandet skall överlämnas ännu under år 2005.

Arbetsgruppen för offentlighet vid rättegång har föreslagit att i 5 § 1 mom. i den nya lagen om offentlighet i allmänna domstolar bestäms att uppgifter om målsägandens identitet lämnas utlämnade i brottmål, som gäller synnerligen känsliga omständigheter i målsägandens privatliv. Enligt 2 mom. i paragrafen kan dock på yrkande av en part ges en i 1 mom. avsedd uppgift om partens identitet offentlighet. Enligt 7 § 1 mom. 2 punkten i lagen är rättegångshandling sekretessbelagd till den del den innehåller känsliga uppgifter om omständigheter som har samband med någons privatliv, hälsotillstånd, eller handikapp eller med socialvård som personen erhållit. De enligt 3 mom. i sistnämnda paragraf sekretessbelagda uppgifterna är dock inte sekretessbelagda till den del de har ett väsentligt samband med den gärning som avses i åtalet eller den straffrättsliga bedömningen av ärendet, om inte domstolen med stöd av 8 § förordnar att den skall hållas hemlig.

Enligt arbetsgruppens förslag skall i 14 § i den nya lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar intas bestämmelser om förhandling inom stängda dörrar. Enligt 2 punkten i paragrafen kan domstolen på yrkande av en part eller av andra särskilda skäl besluta att den muntliga förhandlingen i ett ärende helt eller till behövliga delar skall ske utan att allmänheten är närvarande, om det läggs fram känsliga uppgifter om omständigheter som har samband med någons privatliv, hälsotillstånd eller handikapp eller med socialvård som personen erhållit. Enligt 3 punkten i paragrafen kan domstolen fatta beslutet i fråga bl.a. också när det läggs fram en rättegångshandling som förordnats vara sekretessbelagd.

I detaljmotiveringen till 5 och 14 § i lagförslaget nämns sexualbrott som brottmål där det läggs fram känsliga uppgifter om omständigheter som har samband med någons privatliv. Människohandelsbrotten kan antas i betydande grad anknyta till sexuellt utnyttjande, vilket enligt straffbestämmelsen för

människohandelsbrotten är ett av syftena med människohandeln. Även i övrigt kan det antas att människohandelsbrotten på grund av gärningsformerna för dem och de medel som används vid dem ofta är anknutna med sådan förödmjukelse och lidanden förorsakade av brott att de bestämmelser som föreslås i den nya lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar kan bli tillämpliga också i fråga om offren för människohandel.

Hemlighållandet av offrens för människohandel privatliv och identitet har samband med den fysiska skyddet och säkerheten för offren för människohandel. Den finska lagstiftningen behandlas nedan i samband med artikel 5. Då det beaktas också vad som anförs i det sammanhanget kan det anses att den föreslagna lagstiftningen och gällande lagstiftning i tillräcklig grad tryggar skyddet för offrens för människohandel privatliv och identitet.

Enligt *punkt 2* i artikeln tillser varje part att dess rättsordning och förvaltningssystem innehåller åtgärder som, i lämpliga fall, tillförsäkrar offren för handel med människor följande: a) information om tillämpliga domstolsförfaranden och administrativa förfaranden, b) biträde med att få sina synpunkter och intressen framförda och beaktade i lämpliga skeden av straffrättsliga förfaranden mot förövarna på ett sätt som inte inkräktar på försvarets rättigheter.

Enligt 1 § i rättshjälpslagen (257/2002) beviljas rättshjälp med statlig finansiering till den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken. Rättshjälpen omfattar juridisk rådgivning och behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter och befrielse från vissa kostnader i samband med behandlingen av ett ärende som bestäms i lagen om rättshjälp.

Enligt 4 § 1 mom. 1 punkten i rättshjälpslagen befriar beviljande av rättshjälp mottagaren av förmånen helt eller delvis från skyldigheten att betala arvode och ersättning till ett biträde som förordnats eller godkänts samt från skyldigheten att betala arvode och ersättning för sådan hjälp med tolkning och översättning som mottagaren av förmånen har behövt vid behandlingen av saken. Den

ekonomiska situationen för offren för människohandel kan i allmänhet anses vara sådan att de har rätt att beviljas rättshjälp till fullt belopp med statlig finansiering. Förutsättningarna för rättshjälp som har samband med sökandens ekonomiska situation bestäms närmare i statsrådets förordning om rättshjälp (388/2002).

Enligt 2 § i rättshjälpslagen beviljas rättshjälp personer med hemkommun i Finland samt personer som har hemvist eller är bosatta i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater eller i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Rättshjälp beviljas dessutom oberoende av ovan nämnda förutsättningar, om personens sak behandlas i finsk domstol eller om det finns särskilda skäl att bevilja rättshjälp. Enligt lagens förarbeten (RP 82/2001 rd, s.74) föreligger särskilda skäl då en utlänning behöver juridiska råd eller annan juridisk hjälp i ett ärende som gäller hans eller hennes vistelse i Finland.

Människohandelsbrotten är till sin karaktär och särskilt i fråga om sitt allvar sådana att rättshjälpslagens begränsningar angående rättshjälpens innehåll (6 §) och begränsningar i rättshjälpen (7 §) enligt vilka rättshjälpen inte omfattar t.ex. biträdande i enkla brottmål och rättshjälp inte beviljas om saken är av ringa betydelse för sökanden i praktiken inte blir tillämpliga.

Enligt 2 kap. 1 a § 3 punkten i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) kan domstolen förordna ett rättegångsbiträde för att bistå målsäganden under förundersökningen och, om målsäganden har anspråk i ett mål som drivs av allmänna åklagaren, under rättegången, när målet gäller människohandel som avses i 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen, om detta skall anses motiverat med hänsyn till brottets allvar, målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter. Om målsäganden redan enligt rättshjälpslagen har ett biträde förordnas inte ett aktuellt biträde.

Enligt 2 kap. 3 § i lagen om rättegång i brottmål kan för en målsägande som avses i 1 a § som inte framställer yrkande vid rättegång och som blir hörd personligen för utredning av saken och anses behöva stöd vid förundersökningen och i rättegången under de förutsättningar som framgår av 1 a § för-

ordnas en stödperson som har tillräckligt kompetens för att sköta uppdraget. Enligt regeringens proposition till 2 kap. 3 § i lagen om rättegång i brottmål (RP 82/1995 rd, s. 47) kan en stödperson ha, men behöver inte ha juridisk utbildning. Stödperson kan t.ex. vara en person som också annars har uppgifter som innebär att han eller hon hjälper målsäganden i brott som avses i 1 a § i kapitlet. Målsäganden själv, förundersökningsledaren eller åklagaren kan ta initiativ till att en stödperson förordnas. Domstolen kan även förordna en stödperson på eget initiativ. Till ett målsägandebiträde och stödperson enligt lagen om rättegång i brottmål betalas arvode och ersättning av statens medel med iakttagande i tillämpliga delar av bestämmelser i rättshjälpslagen. Såväl enligt 8 § i rättshjälpslagen och 2 kap. 2 § i lagen om rättegång i brottmål verkar huvudsakligen som biträde ett allmänt rättsbiträde eller en advokat.

I riksdagen behandlas som bäst regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av bestämmelser om behandling av brottmål i tingsrätten som ingår i lagen om rättegång i brottmål och vissa andra lagar (RP 271/2004 rd). I propositionen föreslås 2 kap. 1 a § 3 punkten i lagen om rättegång i brottmål ändrad så att i lagrummet i stället för människohandel nämns brott mot liv, hälsa eller frihet. Det är fråga om att regleringen angående rättegångsbiträde ytterligare skall utvidgas. Människohandelsbrotten skall fortfarande omfattas av brotten mot frihet enligt 3 punkten.

I nämnda regeringens proposition föreslås dessutom ett avlägsnande av förutsättningen enligt 2 kap. 3 § i lagen om rättegång i brottmål enligt vilket lagrum en stödperson kan förordnas endast för en målsägande som inte framställer yrkanden vid rättegången. Alternativet mellan rättegångsbiträde och stödperson skall på detta sätt utgå. Om förutsättningarna uppfylls kan alltså för ett offer för människohandel förordnas såväl ett rättegångsbiträde som en stödperson vilket är ägnat att ytterligare förbättra offrets ställning vid behandlingen av ett brottsärende.

Informationen till offren för människohandel om de rättsliga och administrativa förfaranden samt bistånd vid att framföra sin sak i de olika skedena av brottsrättegången kan nä-

turligtvis anordnas på annat sätt än i form av rättshjälp eller ett målsägandens rättegångsbiträde eller en stödperson. Vid inledningen av behandlingen kan offrens för människohandel olika behov av information förutsätta att polisen kontaktar socialmyndigheterna. Å andra sidan kan polisen också ge offret råd i syfte att skaffa ett rättegångsbiträde eller en stödperson. För dylika praktiska förfaranden behövs ingen lagstiftning.

Enligt *punkt 3* i artikeln skall varje part överväga att vidta åtgärder för brottsoffrens fysiska, psykiska och sociala rehabilitering, däribland i lämpliga fall i samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer samt andra delar av det civila samhället, särskilt genom att tillhandahålla följande: a) ett lämpligt boende, b) rådgivning och information, särskilt vad avser offrens lagliga rättigheter, på ett språk som de kan förstå, c) medicinskt, psykologiskt och materiellt bistånd, och d) möjligheter till sysselsättning, utbildning och fortbildning.

Enligt *punkt 71* i tolkningsanvisningarna för tilläggsprotokollet avser punkten såväl mottagarstaterna som ursprungsstaterna för människohandelns offer, men bara till den del offren befinner sig på deras områden. Punkten tillämpas på den mottagande staten tills offret för människohandeln återvänt till sin ursprungsstat och på ursprungsstaten efter detta. Tillämpningen förutsätter givetvis att staten tillträtt tilläggsprotokollet. Tillsammans med denna punkt skall bedömas *punkt 4* i artikeln enligt vilken varje part vid tillämpningen av bestämmelserna i artikeln skall beakta brottsoffrens ålder, kön och särskilda behov, speciellt barns särskilda behov, innefattande lämpligt boende, utbildning och omvårdnad.

Vid social- och hälsovårdsministeriet har verkat en utredningsperson vars uppgift var att utreda i vilken mån den gällande social- och hälsovårdslagstiftningen och övriga normer kan anses trygga de behövliga tjänsterna för skydd av och hjälp till offren för handel med människor och vilka ändringar som eventuellt behövs. Dessutom omfattade utredningen innehållet i de behövliga social- och hälso-tjänsterna, specialbehoven och sättet att anordna tjänster samt de offentliga och privata producenternas av social- och hälso-

tjänster beredskap att erbjuda tjänsterna i fråga. Uppdraget omformades senare med preciserande tillägsfrågor. Utredningen har publicerats som ett social- och hälsoministeriets arbetsgruppsbetänkande 2003:28 ("Ihmiskauppa sekä asumis-, sosiaali- ja terveystalvelut. Selvitys Palermon yleissopimusta täydentävän ihmiskauppapöytäkirjan vaikutuksesta sosiaali- ja terveystalvelu- toimialaan").

Enligt utredningsmannens slutsats riktar sig förpliktelseerna vid ratificeringen till den straffrättsliga normeringen och revideringen av den. De artiklar som betonar social- och hälsovårdsaspekterna utgår enligt utredningsmannen utan undantag från en behovsprövning. Den finska lagstiftningen uppfyller också alla de minimikriterier angående behovsprövad information, boende samt social- och hälsovårdstjänster.

Enligt utredningsmannen har offren för människohandel specialbehov som förutsätter anordnande av den öppenvård och anstaltsvård som ingår i barnskyddet, ett uppsökande socialarbete, tolk- och informations-tjänster, boendeservice och övriga tjänster som föreskrivs i 17 § socialvårdslagen (710/1982) samt hälsovårdstjänster. I synnerhet i fråga om de tjänster som offren för människohandel behöver har i utredningsmannens förslag ansetts lämpliga att erbjuda dem genom att förena specialkunnandet inom kommunerna och frivilligsektorn och genom en koncentration till större kommuner. Staten borde ta huvudansvaret för den målinriktade finansieringen.

Yttranden i justitieministeriets arbetsgrupps slutbetänkande (arbetsgruppsbetänkande 2003:13) samt de yttranden som i samband med denna proposition begärts av utrikesministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet och arbetsministeriet talar i likhet med utredningsmannens ställningstaganden för att ratifikationen av tilläggsprotokollet inte för artiklarnas 6.3 och 6.4 förutsätter ändringar i lagstiftningen. Å andra sidan kan förpliktelsen enligt *punkt 3* leda till en övervägning av om verkställigheten av vissa åtgärder och också i övrigt en säkring av att offren för människohandel på ett behörigt sätt bistås och föranleda att vissa frågor och

lagstiftningsbehov i anslutning till dem skall övervägas separat senare. På grund av omfattningen av dessa frågor och framför allt på grund av de projekt som anknyter till dem och som är anhängiga på annat håll är det i detta sammanhang inte möjligt och inte heller ändamålsenligt att slutligt lösa de aktuella frågorna. Det är dock skäl att behandla frågorna i detta sammanhang.

För social- och hälsovårdens tjänster svarar en persons hemkommun, vilket framgår bl.a. av bestämmelserna i socialvårdslagen och folkhälsolagen (66/1972). Angående hemkommunen bestäms i 2 § i lagen om hemkommun (201/1994). I huvudsak är en persons hemkommun den kommun där personen bor. Enligt 4 § 1 mom. i lagen om hemkommun bestäms hemkommunen för en person som har flyttat in till landet enligt bestämmelserna i 2 §, om personen i fråga bor i Finland och har för avsikt att stadigvarande bosätta sig här och om personen i fråga dessutom har ett giltigt uppehållstillstånd som berättigar till minst ett års vistelse, såvida sådant tillstånd krävs av personen. Enligt 3 § i lagen om tillämpning av lagen om bosättningsbaserad social trygghet (1573/1993) tillämpas lagstiftningen om social trygghet på i Finland stadigvarande bosatta personer som har sin egentliga bostad och sitt egentliga hem här och som ständigt huvudsakligen vistas här. De personer som saknar en hemkommun är berättigade till social- och hälsovårdens tjänster endast på grundval av omedelbart och brådskande behov. Social- och hälsovårdens tjänster finansieras av kommunen som får statsbidrag för verksamheten.

Utöver tillgången till social- och hälso-tjänster anknyter till punkterna 3 och 4 i artikeln frågorna om integration. Enligt 2 § 1 och 2 punkten i lagen om främjande av invandrarens integration samt mottagande av asylsökande (493/1999, nedan integrationsfrämjandelagen) avses med integrationsfrämjande av myndigheterna anordnade åtgärder och resurser för främjande av integration invandrarens individuella utveckling med målet att delta i arbetslivet och samhällslivet och samtidigt bevara sitt språk och sin kultur. Enligt 6 § i lagen ankommer den allmänna utvecklingen, planeringen, styrningen och uppföljningen samt samordningen av integra-

tionsfrämjandet och mottagandet av asylsökande på arbetsministeriet. Kostnaderna finansieras via ett för ändamålet inrättat reservationsanslag i statsbudgeten.

Enligt 3 a § 1 mom. i integrationsfrämjandelagen skall vad som i lagen bestäms om flyktingar tillämpas också på den som 1) har beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd enligt 113 § 1 mom. i utlänningslagen, 2) efter ett sådant tillfälligt skydd som avses i 112 § 1 punkten i utlänningslagen har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 113 § 2 mom. i nämnda lag, dock inte om uppehållstillståndet har beviljats på grund av studier, arbete eller yrkesutövning eller på grund av äktenskap, 3) efter att ha ansökt om internationellt skydd har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 51, 52, och 89 § i utlänningslagen, samt 4) enligt 93 § i utlänningslagen har tagits till Finland på särskilda humanitära grunder eller för att internationella förpliktelser skall uppfyllas.

Mottagandet av asylsökanden och sådana som får tillfälligt skydd anordnas på förläggningar. De särskilda behoven för sårbara personer beaktas då tjänsterna för mottagandet arrangeras. För mottagandet av minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare har grundats grupper som svarar för uppfostran, skötseln och vården av de barn som ansöker om asyl.

Enligt 3 § i integrationsfrämjandelagen kan de integrationsfrämjande åtgärderna omfatta personer som har flyttat till Finland och som i Finland har en hemkommun som avses i lagen om hemkommun. Mottagandet av asylsökanden omfattar den asylsökande tills han eller hon beviljats uppehållstillstånd eller flyttat bort från landet. Mottagandet av dem som får tillfälligt skydd omfattar en person som enligt utlänningslagen skall få tillfälligt skydd tills han eller hon beviljats uppehållstillstånd eller flyttat bort från landet.

I det gällande systemet kommer offren för människohandel till Finland utan uppehållstillstånd som grundar sig på behov av skydd, varför ansvaret för härbärgering och för deras social- och hälsovårdstjänster hör till på den kommun där de vistas. Anordnandet av tjänster är dock på det sätt som ovan anförts problematiskt för dem som inte har en hemkommun enligt lagen om hemkommun och

på vilka lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet inte kan tillämpas.

Ställningen för människohandelns offer och samtidigt biståndet till och skyddet av dem behandlas brett i handlingsplanen mot människohandel som statsrådet godkände den 25 augusti 2005. Enligt planen är målet vid biståndet till offren för människohandel att de befintliga tjänstesystemen så långt som möjligt utnyttjas. Om offret för människohandel inte har en hemkommun i Finland blir med hänsyn till biståndet till offret problematisk tidsperioden mellan identifieringen som offer och beviljande av uppehållstillstånd. Enligt handlingsplanen skall finansieringsansvaret för denna tid ligga hos staten. Det föreslås att det i anslutning till arbetsministeriet grundas en särskild finansieringsmekanism via vilken skall finansieras det biståndsarbete som utförs av tjänsteproducenterna inom kommunerna och den tredje sektorn. Till denna del tar handlingsplanen inte ställning till behovet av ändringar i lagstiftningen. I övrigt föreslås i handlingsplanen en effektivisering av det tjänstesystem som bistår offren för människohandel till den del den gäller krishjälp och stödtjänster. I fråga om barnoffer betonar arbetsgruppen betydelsen av barnskyddslagen (683/1983). I inrikesministeriet bereds en egen handlingsplan mot människohandel med vilken inom ramen ministeriets förvaltningsområde avses bli genomförda den nationella handlingsplanens åtgärdsförslag.

Arbetsministeriet har den 29 september 2005 tillsatt en arbetsgrupp vars uppgift är att reda ut och göra förslag om arrangemang för åtgärder i anslutning till Finland för bistånd till offren för människohandel och för utveckling av lagstiftningen. Utgångspunkten för beredningen är förslagen om bistånd till offren i den handlingsplan som statsrådet godkänt. Arbetsgruppens mandat går ut vid utgången av februari 2006. Arbetsgruppen skall göra förslag om

- behov av ändring av integrationsfrämjandelagen eller annan lagstiftning,
- de praktiska arrangemangen för verksamheten med hänsyn till de ansvariga organisationerna, verksamhetslokaliteterna och personalen med beaktande av flyktingförlägg-

ningarnas verksamhet,

- verksamhetens innehåll med beaktande av särskilt specialomständigheterna i anslutning till tjänsterna till barnoffer,
- finansieringsarrangemangen samt grundläggnings- och driftskostnader med utgångspunkt i ett fullt kostnadsansvar för staten samt
- olika former för samarbete mellan myndigheter och organisationer i anslutning till bistånd till offren.

Inrikesministeriet tillsatte den 1 april 2005 ett projekt för beredning av ändringar av utlänningslagen (301/2004) som har anknytning med Rådets direktiv om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (2003/81/EG, EGT nr L 261/19, 29.4.2004, s. 19—24). Den utsatta tiden för projektet utgick den 30 september 2005. Regeringens proposition till riksdagen överlämnas så att den reviderade lagstiftningen på det sätt som direktivet förutsätter träder i kraft före den 6 augusti 2006.

Enligt artikel 6.1 i direktivet skall en medlemsstat se till att de berörda tredjelandsmedborgarna får en betänketid som ger dem möjlighet att återhämta sig och komma över inflytandet från förövarna av brotten så att de kan fatta ett välgrundat beslut om att samarbeta med de behöriga myndigheterna. I artikel 7 i direktivet ingår bestämmelser om behandling innan uppehållstillstånd utfärdas. Dessa bestämmelser avser tillräcklig levnadsstandard, akutsjukvård, värnande om de mest utsatta personernas speciella behov, säkerhet och skydd i enlighet med den nationella lagstiftningen, bistånd med översättning och tolkning samt juridiskt bistånd enligt villkoren i den nationella lagstiftningen. Direktivet innehåller dessutom bestämmelser om utfärdande av uppehållstillstånd och förlängning av giltighetstiden (artikel 8), om underåriga (artikel 10) och om arbete, yrkesutbildning och annan utbildning (artikel 11). Innehållet i direktivet och resultaten av den arbetsgrupps arbete som ingått i projektet granskas nedan närmare i samband med artikel 7 som har den närmaste anknytningen till direktivet.

Av stor betydelse med hänsyn till bistånd till offren för människohandel kommer att vara handlingsplanen mot människohandel och genomförandet av denna som behandlas närmare i samband med artikel 9 punkt 1. I handlingsplanen ingår en uppföljningsmekanism som grundar sig på en styrgrupps verksamhet. Uppföljningsmekanismen syftar till att säkra att målen i handlingsplanen uppnås och att åtgärder behörigen vidtas. Till genomförandet av handlingsplanen hör den arbetsgrupp som arbetsministeriet tillsatt och den egna handlingsplanen som inrikesministeriet skall uppgöra. Då direktivet om offren för människohandel skall genomföras bör i det sammanhanget frågorna kring offrens vistelse i landet och uppehållstillstånd övervägas.

Enligt *punkt 5* i artikeln skall varje part sträva efter att skydda offrens fysiska säkerhet när de befinner sig inom partens territorium. På samma sätt som konstaterades i fråga om 1 punkten om skyddet av privatlivet och identiteten för offren för handel med människor har åtgärderna som syftar till skyddet i fråga och offrens fysiska säkerhet samband med varandra.

Man har under de senaste åren i allt högre grad fäst uppmärksamhet vid skyddet av vittnen och målsäganden. I 15 kap. 9 § i strafflagen straffbeläggs övergrepp i rättsak. Enligt 1 punkten i paragrafen skall den straffas som orättmätigt med våld eller hot hindrar eller försöker hindra någon att yttra sig som vittne eller sakkunnig eller annars som en person som skall höras eller är part vid rättegång, förundersökning, polisundersökning eller vid något annat därmed jämförbart myndighetsförfarande, eller som påverkar eller försöker påverka yttrandets innehåll. Enligt 2 punkten i paragrafen uppfyller också den rekvisitet för brottet i fråga som begår eller hotar begå våld mot någon annan eller en person som står i ett sådant förhållande till honom (nära släktingar och motsvarande personer) som avses i 10 § 2 mom. på grund av vad denne yttrat vid ett sådant förhör som avses ovan. Straffet för övergrepp i rättsak är böter eller fängelse i högst tre år.

För brottmål gäller ett flertal förfarandebestämmelser med vilka man eftersträvar att inverka på att den hörda tryggt skall kunna

ge sin berättelse. Enligt 17 kap. 34 § 1 mom. 1 punkten i rättegångsbalken kan ett vittne eller målsägande i bevissyfte höras vid huvudförhandlingen utan att en part eller en någon annan person är närvarande, om domstolen anser att detta är ett lämpligt och att förfarandet behövs för att den som skall höras, och någon som står i ett sådant förhållande till denne som avses i 15 kap. 10 § 2 mom. i strafflagen, skall kunna skyddas för hot mot liv eller hälsa. För ett skydd mot ett sådant hot kan ett vittne eller en målsägande på grundval av 17 kap. 34 a § höras utan att de är personligen närvarande med anlitande av videokonferens eller någon annan teknisk dataöverföring där de som deltar i sammanträdet har sådan kontakt att de både kan höra och se varandra.

I 5 kap. 3 § 2 mom. i lagen om rättegång i brottmål och i 25 kap. 16 § 1 mom. i rättegångsbalken begränsas dessutom de uppgifter som om målsäganden och vittnen skall lämnas till motparten i samband med stämningens ansökan och besväransökan. I 11 § 2 mom. 7 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har en part inte rätt att ta del av handling när det gäller sekretessbelagd kontaktinformation som hänförs till ett vittne eller en målsägande, om utlämnandet av uppgifter äventyrar säkerheten, intressena eller rättigheterna för vittnet eller målsäganden.

Också genom ett flertal andra lagbestämmelser främjas målsägandens säkerhet. Lagen om besöksförbud (898/1998) som trädde i kraft vid ingången av år 1999 syftar bl.a. till att öka rättssäkerheten för de personer som känner sig hotade. I 14 § i polislagen (493/1995) föreskrivs om avlägsnande av person som stör hemfriden. Enligt 20 § 1 mom. i polislagen har polisman rätt att avlägsna en person från en plats, om det av hans hotelser eller övriga uppförande kan dras slutsatsen att han sannolikt kommer att göra sig skyldig till brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller till egendomsbrott.

Enligt 25 § 4 mom. i befolkningsdatalagen (507/1993) kan magistraten för en viss tid förordna att uppgifter om en persons hemkommun eller bostad inte får lämnas ut till någon annan än myndighet. Förutsättningen är att en person har grundad anledning att

misstänka att hans eller hans familjs hälsa eller säkerhet är hotad. Lagen om säkerhetskontroller vid domstolar (1121/1999) som trädde i kraft vid ingången av år 2000 innehåller bestämmelser för att skydda säkerheten för de personer som har ärenden till domstolarna. Säkerhet för personer som deltagit i ett brottsärende eftersträvas också genom 2 kap. 12 § i lagen om verkställighet av straff (39/1889) i vilken föreskrivs att information om att en fånge frigivits och avlägsnat sig från anstalten under vissa förutsättningar får lämnas till målsäganden eller någon annan person, om det finns grundad anledning att misstänka att fången gör sig skyldig till brott som riktar sig mot mottagarens av informationen liv, hälsa eller frihet eller mot en sådan persons liv, hälsa eller frihet som står mottagarens av informationen nära.

Justitieministeriet och inrikesministeriet tillsatte år 2001 en arbetsgrupp för att komma med förslag till hur behandlingen av brottsärenden skall göras snabbare och effektivare. Arbetsgruppen tillsatte för sin del en underarbetsgrupp för att utreda praktiska lösningsmodeller för skydd av personvittnen. Denna arbetsgrupp för vittnesskydd överlämnade sitt betänkande i februari 2003. I betänkandet reds ut lagstiftningen och olika myndigheters praktiska verksamhet. Vid förundersökningsskedet har som enskild skyddsåtgärd använts att personen tillfälligt placeras att bo annanstans än i sin egen bostad. Polisen kan också ha varit med för att trygga personen då personen i fråga skött sina ärenden eller annars rört sig på allmänna platser.

Enligt nämnda arbetsgrupp för vittnesskydd innehåller lagstiftningen ett flertal bestämmelser som kan anses ha betydelse vid förverkligandet av vittnesskyddet. De medel som står till buds för vittnesskydd har inte alltid enligt vittnesskyddsarbetsgruppen utnyttjats tillräckligt effektivt, eftersom kunskapen om dem inte varit tillräcklig och man inte har insett att de lämpar sig för vittnesskydd. Vittnesskyddsarbetsgruppen föreslog att hotelser som riktar sig mot målsäganden och vittnen eller att dessa personer motiverat fås att känna rädsla bör leda till en riskanalys som sammanställs i samarbete med myndigheterna och till de åtgärder som denna analys

föresätter. Vittnesskyddsarbetsgruppen föreslog också att i landet skall inrättas en riksomfattande stödgrupp som specialiserar sig på vittnesskyddsfrågor och vars uppgift skall vara att lämna myndigheterna anvisningar och råd om verksamhetsmodeller och förfaranden vid hotelsituationer. Stödgruppen skall kunna lämna myndigheterna tekniskt stöd och vid behov själv i samarbete med de lokala myndigheterna ta ansvar för skyddsåtgärderna.

Täckoperationsarbetsgruppen som justitieministeriet och inrikesministeriet tillsatt har den 13 maj 2005 överlätit sitt betänkande (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2005:5) och i betänkandet föreslagit en bestämmelse 17 kap. 35 § om anonym bevisning i rättegångsbalken. Enligt 1 mom. i paragrafen skall ett vittne eller en annan som skall höras i bevissyfte kunna höras i huvudförhandlingen utan att vittnets identitet avslöjas, om 1) allmänna åklagaren yrkar straff för brott för vilket det strängaste straffet är minst tio års fängelse, 2) förfarandet är nödvändigt för att den som skall höras, eller någon som står i ett sådant förhållande till denne som avses i 15 kap. 10 § 2 mom. i strafflagen, skall kunna skyddas mot allmänt hot mot liv eller hälsa och 3) förfarandet förväntas minska på det i punkt 2 avsedda hotet.

I täckoperationsarbetsgruppens betänkande föreslås att det i rättegångsbalken stiftas en ny 17 kap. 35 b § enligt vilken en fallande dom inte enbart får eller huvudsakligen grunda sig på anonym bevisning. Angående domstolsförfarandet om anonym bevisning skall i 1 och 5 kap. i lagen om rättegång i brottmål intas bestämmelser. I den nya 39 b § i förundersökningslagen (449/1987) föreslås bli bestämt om hemlighållande av kontaktuppgifter i förhållande till angående den som skall höras. Arbetsgruppen föreslog också att till 5 a § lagen om offentlighet vid rättegång skall fogas ett nytt 3 mom., enligt vilket ett mål som gäller anonym bevisning handläggs samt beslut avkunnas utan att allmänheten är närvarande. Beslutet och rättegångsmaterialet skall hemlighållas i 40 år från den dag sagda beslut avkunnades. Regeringens proposition i anslutning till täckoperationsarbetsgruppens förslag avses bli överlämnad under höstsessionen 2005.

I arbetsgruppens betänkande för revideringen av lagstiftningen om offentlighet i allmänna domstolar (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2005:7) finns vissa förslag om skyddet för de personer som medverkar i en rättegång. Enligt 7 § 1 mom. 5 punkten i den föreslagna lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar skall en rättegångshandling sekretessbeläggas till den del den innehåller kontaktinformation som avses i 11 § 2 mom. 7 punkten eller i 24 § 1 mom. 31 punkten i lagen om offentlighet vid myndigheternas verksamhet. Av dessa lagrum har det förra behandlats ovan. Enligt det senare lagrummet är sekretessbelagda myndighetshandlingar, om inte annat föreskrivs särskilt, handlingar som innehåller uppgift som någon har lämnat om sitt hemliga telefonnummer samt handling som innehåller uppgift om hemkommun och bostad där samt telefonnummer och annan kontaktinformation, om personen begärt att de skall hållas hemliga och har grundad anledning att misstänka att hans eller hennes eller familjens hälsa eller säkerhet kan komma att hotas. Enligt 14 § 1 mom. 3 punkten i lagförslaget kan framläggning av en sekretessbelagd uppgift leda till en förhandling inom stängda dörrar. Som redan tidigare konstaterades är avsikten att propositionen om lagstiftning om offentlighet vid rättegång skall överlätas till riksdagen under höstsessionen 2005.

Genom den finska lagstiftningen och enligt vittnesskyddsarbetsgruppens iakttagelser går det bra att med praktiska förfaranden i samband med behandlingen av ett brottsärende trygga säkerheten hos ett offer för människohandel. Genomförandet av de ovan presenterade åtgärds- och lagstiftningsförslagen och möjligheten att förbättra också offrets för människohandel ställning skall dock anses viktigt. Människohandel bedrivs ofta inom ramen för organiserad brottslighet. Kännetecknande för denna är ofta att man utan att sky medel genom brottslig verksamhet maximerar vinsten och hindrar att verksamheten uppdragas. Också med hänsyn till uppdragandet och utredningen av människohandelsbrott kan möjligheten till ett effektivt skydd av offer som skall höras i bevisningssyfte vara av stor betydelse.

Enligt *punkt 6* i artikeln skall varje part tillse att dess nationella rättssystem innehåller mekanismer som erbjuder offren möjlighet att få ersättning för liden skada. Inte heller denna punkt förutsätter ändring av lagstiftningen. Den finska lagstiftningen garanterar på ett behörigt sätt möjlighet för ett offer för människohandel att få ersättning för den skada som brottet förorsakat honom eller henne. På samma sätt som målsägandens vid andra brott har ett offer för människohandel rätt att få full ersättning för den skada ett uppsåtligt brott förorsakat. I egenskap av målsägande i ett brottmål har offret dessutom rätt att av gärningsmannen få ersättning för sina rättegångskostnader till den del de i enlighet med rättshjälpslagen inte betalas av statens medel eller offret inte får ersättning för dem från annat håll.

Offrets för människohandeln rättigheter främjas av att han eller hon i allmänhet i enlighet med vad som anförts i samband med punkt 2 utan undantag är berättigad till rättegångsbiträde. I Finland främjas ersättningen av brottskador också av att ett skadeståndsanspråk på grund av brott kan framställas vid behandlingen av ett brottsärende som allmänna åklagaren anhängiggjort utan att målsäganden blir tvungen att anhängiggöra en särskild rättegång angående skadeståndet. Det allmänna skadeståndsansvaret och skada som skall ersättas grundar sig på skadeståndslagen (412/1974). Bestämmelserna om skada som skall ersättas i 5 kap. har reviderats genom lag 509/2004 som träder i kraft vid ingången av år 2006. Innehållet i revideringen har i det följande redan beaktats vid referatet av lagstiftningen.

Enligt 5 kap. 1 § i skadeståndslagen omfattar skadeståndet gottgörelse för person- och sakskada, samt under de förutsättningar som anges i 4 a och 6 §, för lidande. Sakskada skall mera sällan ersättas i samband med människohandelsbrott. Däremot kan personskador enligt 5 kap. 2 § i skadeståndslagen aktualiseras t.ex. sjukvårdskostnader, inkomstförlust, sveda och värk samt bestående men på grund av skada. Angående ersättning för personskada bestäms närmare i 5 kap. 2 a—d §. Ersättning kan förpliktas att ersättas också till personer som står den skadelidande särskilt nära. Om ett offer för männi-

skohandel dör, kan på grundval av 5 kap. 3—4 a § ersättning utgå också för begravningskostnader, underhåll till en person gått förlustig underhåll samt för lidande till person som den avlidne stått särskilt nära.

Med hänsyn till ett offer för människohandel är bestämmelsen i 5 kap. 6 § om ersättning för lidande i skadeståndslagen viktig. Enligt paragrafens 1 mom. 1 punkten har den rätt till ersättning för lidande som orsakats av kränkning vars frihet, frid, heder eller privatliv har kränkts genom en straffbar handling. Enligt 2 mom. i paragrafen bestäms ersättningen på grundval av det lidande som kränkningen är ägnad att orsaka med beaktande särskilt av kränkningens art, den kränktes ställning, förhållandet mellan den som har gjort sig skyldig till kränkningen och den kränkte samt kränkningens offentlighet. Brott mot friheten enligt 5 kap. 6 § 1 mom. 1 punkten i skadeståndslagen är t.ex. människohandel och grov människohandel.

Att rätten till skadestånd i praktiken förverkligas tryggas av att offret också enligt brottsskadelagen (935/1974) kan ansöka om ersättning från statskontoret av statens medel. Enligt 17 § 2 mom. i lagen kan ett ersättningsärende inte avgöras innan frågan om sökandens rätt till skadestånd av den för skadan ansvarige avgjorts i första instans eller gärningsmannen meddelats åtalsetfergift.

Enligt 1 a § i brottsskadelagen har den skadelidande rätt till ersättning för person- och sakskada, på grundval av övriga bestämmelser i lagen dock i någon mån mera begränsat än full ersättning. Enligt 5 § 2 mom. i brottsskadelagen ersätts som personskada också lidande som har orsakats genom ett brott mot frihet, dvs. t.ex. genom ett människohandelsbrott. Enligt 10 a § i lagen kan ersättning dessutom betalas också för rättegångskostnader.

Enligt 2 § i brottsskadelagen betalas ersättning för skada som begåtts i Finland. Ersättning utges dock inte med mindre särskilda skäl föreligger: 1) om brottet begåtts på Finlands territorialvatten ombord på utländskt fartyg eller ovanför finskt territorium ombord på utländskt luftfartyg eller utom Finland, men så att följden därav inträffat i Finland, såvida ersättning inte skall utgå enligt 2 a §, 2) om både gärningsmannen och den mot

vilken brottet har riktats tillfälligt och kortvarigt vistades i Finland då brottet begicks, eller 3) om skadans anknytning till Finland av andra än i 1 och 2 punkterna nämnda skäl är ringa.

Om ett brott har begåtts utom Finland utges enligt 2 a § 1 mom. i brottsskadelagen ersättning endast för personskada. Förutsättningen för ersättningen är att den mot vilken brottet har riktats var bosatt i Finland då brottet begicks och att hans vistelse utomlands berodde på arbete, studier eller annan därmed jämförbar omständighet. För ersättning för förlust av underhåll krävs ytterligare att även den till underhåll berättigade stadigvarande var bosatt i Finland då brottet begicks. I 2 mom. i paragrafen bestäms att för personskada till följd av brott som begåtts utanför Finland kan enligt prövning betalas ersättning även i andra fall än de som avses i 1 mom., om betalningen av ersättning skall anses vara motiverad särskilt med beaktande av brottets nära anknytning till Finland, det nära förhållandet mellan gärningsmannen och den person som brottet riktades mot, skadans art samt den skadelidandes möjlighet att få ersättning från annat håll. Om den skadelidande varaktigt flyttat utomlands sedan ett i 1 eller 2 mom. avsett brott har begåtts, kan ersättning förvägras eller dess utbetalning inställas (3 mom.).

En revidering av brottsskadelagen är aktuell. Bestämmelserna om ersättning för personskador skall ses över så att ersättning för personskador motsvarar de reviderade bestämmelserna i skadeståndslagen och så att ersättning för personskada på grundval av brottsskadelagen bestäms i överensstämmelse med hur ersättning utdömts i domstol. En sådan reform förbättrar naturligtvis också ställningen för offren för människohandel i en situation där det inte går att få ut eller lönar sig att söka skadestånd av gärningsmannen. Regeringens proposition har överlämnats till riksdagen i november 2005 (RP 192/205 rd).

Artikel 7. Rättslig ställning för offer för handel med människor i mottagande stater. Enligt punkt 1 i artikeln skall varje part utöver att vidta åtgärder enligt artikel 6 i protokollet överväga att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder som tillåter of-

fer för handel med människor att — tillfälligt eller stadigvarande — stanna inom partens territorium i lämpliga fall. Vid genomförandet av bestämmelsen i punkt 1 ovan skall varje part ta lämplig hänsyn till humanitära skäl och barmhärtighetsskäl (punkt 2).

I utlänningslagen föreskrivs inte som grund för uppehållstillstånd att sökanden varit offer för människohandel. Vissa av lagens bestämmelser kan dock tolkas kunna anpassas på offer för människohandel. Enligt 49 § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen beviljas utlännning som vistas i Finland tillfälligt eller kontinuerligt uppehållstillstånd om förutsättningar för beviljande av ett sådant uppehållstillstånd utomlands föreligger och det är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd. Enligt 52 § 1 mom. i lagen beviljas en utlännning som befinner sig i Finland kontinuerligt uppehållstillstånd, om det med hänsyn till utlänningsens hälsotillstånd, de band som knutits till Finland eller av någon annan individuell, mänsklig orsak är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av de förhållanden i vilka han eller hon skulle hamna i sitt hemland eller hans eller hennes sårbara ställning. Å andra sidan får enligt 148 § 1 mom. 6 punkten i utlänningslagen en utlännning avvisas om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon kommer att sälja sexuella tjänster. Människohandel syftar ofta till att göra dess offer till ett föremål för sexuellt utnyttjande till vilket för sin del anknyter försäljning av sexuella tjänster.

I ett uttalande i riksdagens svar med anledning av utlänningslagen (RS 37/2004 rd) förutsätts att regeringen med det snaraste förelägger riksdagen kompletterande normer till utlänningslagen bestämmelser om status för offer för människohandel. Bakom uttalandet ligger förvaltningsutskottets betänkande (FöUB 4/2004 rd) enligt vilket man vid totalrevideringen av utlänningslagen inte har beaktat offrens för människohandel ställning då beredningen av ärendet var på hälft såväl nationellt som inom Europeiska unionen. Förvaltningsutskottet har i sammanhanget hänvisat till en utredning av de åtgärder som tilläggsprotokollen till Palermokonventionen förutsätter och rådets direktiv som då var under beredning.

Ovan har i samband med punkterna 3 och 4 i artikel 6 kort redan presenterats det av förvaltningsutskottet avsedda rådets direktiv av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna. Direktivets syfte är enligt dess artikel 1 att fastställa villkoren för att bevilja uppehållstillstånd med begränsad giltighetstid, beroende på hur lång tid de relevanta nationella förfarandena tar, för tredjelandsmedborgare som samarbetar i kampen mot människohandel eller mot hjälp till olaglig invandring. Enligt artikel 2.c i direktivet avses med människohandel sådana gärningar som avses i rådets rambeslut om bekämpande av människohandel.

Artikel 3 i direktivet gäller dess tillämpningsområde. Medlemsstaterna skall tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som faller eller har fallit offer för brott som rör människohandel, även om de har rest in illegalt på en medlemsstats territorium. Direktivet tillämpas på tredjelandsmedborgare som är uppnått myndig ålder enligt lagstiftningen i medlemsstaten i fråga. Medlemsstaterna kan i enlighet med förutsättningarna i sin nationella lagstiftning besluta att tillämpa direktivet också på underåriga. Enligt artikel 4 i direktivet hindrar direktivet inte en medlemsstat från att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare än direktivet för personer. Angående möjligheten till tillämpning av direktivet skall på grundval av artikel 5 i mån av möjlighet informeras personen i fråga.

Artikel 6 i direktivet innehåller för sin del bestämmelser om att berörda tredjelandsmedborgare skall få en betänketid. Denna betänketid skall ge dem möjlighet att återhämta sig och komma över inflytandet från förövarna av brotten så att de kan fatta ett välgrundat beslut om att samarbeta med de behöriga myndigheterna. Under betänketiden, i väntan på beslut från de behöriga myndigheterna, skall de berörda tredjelandsmedborgarna ha tillgång till den behandling som anges i artikel 7, och inget beslut om avvisning eller utvisning får verkställas mot dem. En medlemsstat får när som helst avbryta betänketiden, om de behöriga

myndigheterna har fastställt att den berörda personen aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakten med förövarna av de brott som avses i artikel 2.b (olaglig inresa) och 2.c, eller av skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten.

Artikel 7 i direktivet gäller behandlingen innan uppehållstillstånd utfärdas. Förpliktelserna för medlemsstaten gäller levnadsstandard som garanterar tredjelandsmedborgarens uppehälle, akutsjukvård, utsatta personers speciella behov (t.ex. psykologiskt stöd), säkerhet och skydd, bistånd med översättning och tolkning samt kostnadsfritt juridiskt bistånd.

Enligt artikel 8.1 i direktivet skall medlemsstaten efter det att betänketiden har löpt ut eller tidigare, om de behöriga myndigheterna anser att den berörde tredjelandsmedborgaren redan uppfyller kriteriet i punkt b, överväga a) den möjlighet som uppkommer för utredningen eller de rättsliga förfarandena genom att tredjelandsmedborgarens vistelse på territoriet förlängs, och b) om tredjelandsmedborgaren klart har visat sin vilja att samarbeta, och c) om tredjelandsmedborgaren har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för gärningar som kan räknas till de brott som avses i artikel 2.b och 2.c.

Artikel 8.2 i direktivet föreskriver att för att uppehållstillstånd skall kunna utfärdas och utan att det påverkar de skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten krävs det att de villkor som anges i punkt 1 är uppfyllda. Enligt punkt 3 i artikeln skall ett uppehållstillstånd ha en giltighetstid på minst sex månader utan att det påverkar tillämpningen om återkallelse av uppehållstillstånd enligt artikel 14. Det skall förnyas om villkoren i punkt 2 i artikeln fortfarande är uppfyllda.

Artiklarna 9—12 i direktivet gäller behandling av innehavare av uppehållstillstånd efter utfärdande av uppehållstillstånd, underåriga, arbete, yrkesutbildning och annan utbildning och program eller system för berörda tredjelandsmedborgare. Enligt artikel 13 i direktivet förlängs inte ett utfärdat uppehållstillstånd om villkoren i artikel 8.2. inte längre är uppfyllda eller om ett beslut har fattats om att de behöriga myndigheterna har avslutat de

relevanta förfarandena. När ett uppehållstillstånd som har utfärdats på grundval av detta direktiv upphör att gälla, skall den allmänna utlänningslagstiftningen gälla.

Artikel 14 gäller återkallelse av uppehållstillstånd. Upphållstillståndet får när som helst återkallas om villkoren för utfärdande inte längre är uppfyllda. I synnerhet får uppehållstillstånd återkallas i följande fall: a) om innehavaren aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återtagit kontakterna med de personer som är misstänkta för att begå de brott som avses i artikel 2.b och 2.c. eller b) om den behöriga myndigheten bedömer att offrets samarbete är svekfullt eller att anmälan är falsk eller felaktig, eller c) om så krävs av hänsyn till allmän ordning och skyddet av inre säkerhet, eller d) om offret upphör med samarbetet, eller e) om de behöriga myndigheterna beslutar att lägga ned målet.

Enligt artikel 17.1 i direktivet skall medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet före den 6 augusti 2006.

Bland annat den arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatt och som har berett och bedömt det nationella ikraftsättande av tilläggsprotokollen till Palermokonventionen har i sitt slutbetänkande "Människosmuggling, barnpornografi och tilläggsprotokollen till Palermokonventionen" (s. 50 och 51) ansett att uppehållstillstånd inte i människohandelsituationer skall avgränsas till endast de situationer som direktivet anger, där offret för människohandel samarbetar med myndigheterna, utan utfärdande av uppehållstillstånd av skälighet skall vara möjligt också i övriga fall. Direktivet hindrar inte att de nationella bestämmelserna för att utfärda uppehållstillstånd är välvilligare än direktivet. Dessutom har arbetsgruppen angående utlänningslagens 148 § som först då var under behandling i riksdagen konstaterat att avvísning på grund av misstankar om försäljning av sexuella tjänster inte bör komma i fråga om det framgår att personen sålt sexuella tjänster i egenskap av offer för människohandel eller om det finns skäl att misstänka detta och att han eller hon på denna grund ansöker om uppehållstillstånd och det finns skäl för att personen i fråga av denna orsak skall få uppe-

hållstillstånd.

I samband med behandlingen av punkterna 3 och 4 i artikel 6 i tilläggsprotokollet har redan omnämnts det projekt som inrikesministeriet tillsatt och har som uppgift att för utlänningslagens del bereda bestämmelser om ställningen för människohandels offer. Bakom tillsättandet av projektet ligger uttalandet i riksdagens svar i anslutning till utlänningslagen och rådets direktiv. Mandattiden för arbetsgruppen för projektet gick ut 30 september 2005. I Arbetsgruppen deltog representanter för de ministerier och övriga myndigheter som särskilt är involverade i frågor kring människohandel. Den promemoria arbetsgruppen har berett är avsedd att ge riktlinjer för beredningen av den regeringens proposition som skall överlämnas under vårsessionen 2006.

Arbetsgruppen föreslår att utlänningslagen ändras så i den intas bestämmelser om betänketid och uppehållstillstånd som skall beviljas offer för människohandel. Upphållstillstånd skall i allmänhet kunna beviljas person som motiverat kan antas ha fallit offer för och som är beredd att samarbeta med myndigheterna för att reda ut brottet i fråga. Tillståndet skall beviljas på ett år om det inte ansöks för kortare tid. Tillståndet kan beviljas också utan krav på samarbete då vägran att bevilja tillstånd är uppenbart oskäligt.

Enligt arbetsgruppens förslag skall före det egentliga uppehållstillståndet som utfärdas för offret för människohandel kunna ges en betänketid som skall ge offret möjlighet att återhämta sig och komma över inflytandet från förövarna av brottet så att offret kan fatta beslut om samarbete med myndigheterna. Betänketiden ges från fall till fall för minst 30 dygn och högst sex månader.

Artikel 8. Brottsoffrens återvändande. Enligt punkt 1 i artikeln skall den part i vilken ett offer för handel med människor är medborgare eller där han eller hon hade rätt att permanent vistas vid tiden för inresan i den mottagande partens territorium med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet underlätta och gå med på denna persons återvändande utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål.

I punkt 2 i artikeln konstateras att när en part återsänder ett offer för handel med män-

niskor till en part där personen är medborgare eller där han eller hon vid tiden för inresan i den mottagande partens territorium hade rätt att permanent vistas, skall återsändandet ske med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet och till läget i eventuella rättsliga förfaranden som har att göra med den omständigheten att personen är offer för handel med människor och det skall helst vara frivilligt. Enligt 73 punkten i tolkningsanvisningarna för tilläggsprotokollet ställer hänvisningen till ett frivilligt återvändande ingen förpliktelse för den part som återsänder offret.

På begäran av en mottagande part skall en anmodad part, utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål, bekräfta om ett offer för handel med människor är dess medborgare eller innehade rätt att permanent vistas i dess territorium vid tiden för inresan till den mottagande partens territorium (punkt 3)

Enligt punkt 4 i artikeln skall den part i vilken vederbörande är medborgare eller där han eller hon hade rätt att permanent vistas vid tiden för inresan i den mottagande statens territorium för att underlätta återvändandet för ett offer för handel med människor som saknar erforderliga handlingar gå med på att på begäran av den mottagande parten utfärda sådana resehandlingar eller sådant annat tillstånd som kan behövas för att tillåta personen att resa in i och återvända till dess territorium.

Bestämmelserna i artikeln skall inte inkräkta på någon rättighet som brottsoffren kan ha med stöd av den mottagande partens nationella lag (punkt 5) och inte heller inkräkta på något tillämpligt bilateralt eller multilateralt avtal eller arrangemang som helt eller delvis gäller offrens återvändande (punkt 6).

Artikeln förutsätter inte ändringar i lagstiftningen. Särskilt har med hänsyn till den personliga säkerhet som nämns i punkt 2 har bestämmelserna i utlänningslagens 6 kap. om internationellt skydd betydelse. Enligt 87 § 1 mom. i utlänningslagen beviljas utlännings som vistas i landet asyl, om han eller hon vistas utanför sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland till följd av att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt ursprung, sin religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp

eller på grund av sin politiska uppfattning, och om han eller hon på grund av sin fruktan inte vill använda sig av detta lands skydd. Enligt 88 § 1 mom. i lagen beviljas en utläning som vistas i landet uppehållstillstånd på grund av behov av skydd, trots att villkoren för beviljande av asyl enligt 87 § inte uppfylls, om han eller hon i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan omänsklig behandling eller behandling som kränker människovärdet, eller om han eller hon på grund av en väpnad konflikt inte kan återvända dit.

Artikel 9 kan dock förutsätta en effektivisering av samarbetet mellan myndigheterna i Finland och i andra länder. Vid bedömningen av återsändandet skall dessutom beaktas för Finland förpliktande internationella avtal och förbuden för återsändande enligt den nationella lagstiftningen.

Kapitel III. Förebyggande, samarbete och andra åtgärder

Artikel 9. Förebyggande av handel med människor. Enligt *punkt 1* i artikeln skall parterna upprätta heltäckande policy och program samt vidta andra åtgärder för att förebygga och bekämpa handel med människor och skydda offer för handel med människor, särskilt kvinnor och barn, från upprepad utsatthet. Parterna skall sträva efter att vidta åtgärder såsom forskning, informations- och massmediakampanjer samt sociala och ekonomiska initiativ för att förebygga och bekämpa handel med människor (*punkt 2*). Enligt *punkt 3* i artikeln skall policy, program och andra åtgärder i enlighet med artikeln, när det är lämpligt, omfatta samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer och andra delar av det civila samhället.

Vid beredningen av det nationella ikraftsättandet av punkterna i fråga i tilläggsprotokollet utgick den justitieministeriets arbetsgrupp som berett ärendet från att det bör tillsättas en bredbasig arbetsgrupp som täcker myndighets- och organisationsinstanserna för att sammanställa en nationell handlingsplan mot människohandel. I anslutning till artikel 6 punkterna 3 och 4 har redan kort behandlats

den handlingsplan mot människohandel som statsrådet godkänt.

I handlingsplanen ingår ett stort antal åtgärder för målområden, t.ex. identifiering av offren för människohandel, förebyggande av människohandel, bistånd till offren för människohandel, att ställa till svars de personer som gjort sig skyldiga till människohandel samt en ökad information och medvetenhet. På det sätt som förutsätts i punkt 3 i artikeln är den verksamhet som bedrivs av medborgarorganisationer och motsvarande aktörer inom den s.k. tredje sektorn en viktig del av det branschövergripande och mångsidiga samarbetet.

Handlingsplanen innehåller inte förslag till ändringar i lagstiftningen, dock med reservation för att tjänstesystemet i fråga om bistånd till människohandelns offer kan förutsätta sådana ändringar. Utredningen av detta skall göras i samband med genomförandet av handlingsplanen. Miljöministeriet har på ovan angivet sätt tillsatt en arbetsgrupp för att genomföra handlingsplanen i anslutning till biståndet till offer för människohandel. Vid inrikesministeriets sammanställs för ministeriets förvaltningsområde en egen handlingsplan. I och för sig förutsätter punkterna 1-3 i artikeln inte ändringar i lagstiftningen. Med hänsyn till handlingsplanens omfattning kan en täckande behandling av denna i sammanhanget inte anses ändamålsenlig. Som exempel kan dock nämnas vissa centrala åtgärder och tyngdpunktsområden.

Med hänsyn till identifieringen av offren för människohandel är utbildning av de personer som arbetar med eventuella offren för att lära sig identifiera offer viktig. Vid identifieringen kan utnyttjas förteckningar över omständigheter som kan anses antyda om människohandel och som å ena sidan kan utgöra allmänna omständigheter vid ankomsten till landet och å andra sidan särskilda omständigheter som anknyter till en person.

Enligt handlingsplanen är ikraftsättandet av internationella avtal viktigt. Till detta anknyter också ett nationellt ikraftsättande av det nu aktuella tilläggsprotokollet till Palermo-konventionen. Till bekämpande av människohandel ansluter sig också samarbetet mellan närområdena och utvecklingssamarbetet, arbetsskyddsåtgärder, tryggnad av arbetsta-

garnas minimiarbetsvillkor och verksamheten mot den grå ekonomin, visumpolitiken samt civilhanteringen av kriser och fredsbevarande uppdrag.

Med hänsyn till bistånd till offren för människohandel utgör tyngdpunktsområdena för handlingsplanen ett nödvändigt uppsökande arbete för att finna offren, krishjälp, stöd-tjänster till offrens boende, försörjning, utbildning, sysselsättning, sociala stöd, psykiska stöd, hälsotjänster och administrativa tjänster, juridiskt bistånd och rådgivning, integrering, behövliga speciella tjänster med hänsyn till barnoffer samt tillåtande av att offren stannar i landet via betänketiden och uppehållstillståndsreglering. Med hänsyn till att ställa till svars förövarna av människohandel är i viktig ställning en effektivisering av förebyggande och utredning av människohandelsbrott, myndighetssamarbete innefattande också internationellt samarbete samt vittnesskydd. I fråga om en ökad information och kunskap poängteras i åtgärdsprogrammet forskning, information, utbildning, en nationell rapportör för människohandeln, internationell fostran och lärarutbildning.

För uppföljning av åtgärdsprogrammet skall det inrättas en styrgrupp. Uppföljningen grundar sig på en alternering av ordförandeskapet mellan arbetsministeriet och inrikesministeriet.

Enligt *punkt 4* i artikeln skall parterna vidta eller förstärka åtgärder, däribland genom bilateralt och multilateralt samarbete, för att lindra de omständigheter som gör människor, särskilt kvinnor och barn, sårbara för handel med människor, såsom fattigdom, underutveckling och brist på lika möjligheter.

För Finlands del ligger den praktiska betydelsen av punkten i det bilaterala och multilaterala samarbetet. De bakgrundsfaktorer för människohandeln som anknyter till fattigdom, underutveckling och avsaknad av jämställda möjligheter talar för att de offer för människohandel som anknyter till Finland nästan utan undantag är personer som kommer hit från annat håll. Ur Finlands synvinkel är de åtgärder som avses i punkten främst samarbete med närområdena och utvecklingssamarbete.

Finland har under de senaste åren deltagit i ett flertal projekt med anknytning till männi-

skohandel som är förknippade med närområdessamarbetet. Den nordiska och de baltiska staternas gemensamma informationskampanj mot kvinnohandel genomfördes år 2002, och i de baltiska staterna fortgick den ännu år 2003. I kampanjen ingick som ett element utbildning av myndigheter, en allmänt ökad kunskap om kvinnohandeln och en informationskampanj via läroinrättningarna. Då kampanjen upphörde godkände det nordiska jämställdhetsministerrådet och de för jämställdhetsfrågor ansvariga baltiska ministrarna i april 2003 en rekommendation för förebyggande av kvinnohandel. Rekommendationen avser en utveckling av samarbetet länderna emellan för att förebygga handeln med kvinnor, bistånd till offren och utveckling av lagstiftningen samt samarbete mellan de rättsliga myndigheterna och polismyndigheterna. I rekommendationen anses det nödvändigt att projektet länderna emellan om ett tryggt återvändande av offren samt socialt och hälsorelaterat bistånd genomförs. Projektet skall genomföras i samarbete med medborgarorganisationer.

Till samarbetet mellan de nordiska länderna, baltiska länderna och Ryssland för att motarbeta människohandeln hör den nordisk-baltiska arbetsgruppen för att motarbeta människohandel (Nordic Baltic Task Force Against Trafficking in Human Beings), som sammanträdde första gången i Stockholm i november 2003. Målet för arbetsgruppen är att förstärka närområdessamarbetet i fråga om start-, transit- och målländerna för människohandel samt mellan medborgarorganisationer och övriga instanser som verkar för att förebygga människohandel. Det pilotprojekt som arbetsgruppen inlett har som mål att säkra en trygg återkomst till ursprungslandet för de offer som förts bort i syfte att utnyttjas sexuellt. Arbetsgruppens arbete fäster en särskild uppmärksamhet vid identifiering och skyddet av samt bistånd till offren, behov av ändringar i lagstiftningen och förebyggande av människohandeln.

Finland är också med i rådets för Östersjöländernas (Council of the Baltic Sea States, dvs. CBSS) arbetsgrupp för barn i riskgrupper (Working Group on Cooperation on Children at Risk) som eftersträvar att förbättra ställningen för de allra mest sårbara. I slu-

tet av rådets för Östersjöländernas finska ordförandeskap i år 2002-2003 arrangerade utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet samt USA:s, Kanadas och Sveriges Helsingforsambassader tillsammans med CBSS i juni 2003 i Helsingfors en sakkunnigkonferens som behandlade människohandel som riktas mot barn inom Östersjöområdet "Stop Child Trafficking — Modern Day Slavery". Som ett resultat av konferensen sammanställdes av förslagen en handlingsmapp, som barnenheten vid CBSS uppdaterar elektroniskt.

För den finländska utvecklingspolitiken är karakteristiskt ett betraktelsesätt som tar fasta på mänskliga rättigheter. Ett förebyggande av människohandel eftersträvs genom en stärkning av kvinnors och barns ställning och en minskning av den ytterst fattigdomen. Vid utvecklingssamarbetet utnyttjas medborgarorganisationerna och internationella organisationer. I den bilaterala utvecklingspolitiken har Finland stött verksamheten mot människohandel t.ex. i Kambodja. Finlands stöd till Förenta Nationernas barnorganisation UNICEF har till en del dirigerats till verksamhet mot människohandel. I Finlands utvecklingssamarbetet utgör stödet till undervisning på grundskolenivå ett centralt tyngdpunktsområde, till vilket hör deltagande i Förenta Nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur UNESCOs projekt "Utbildning åt alla". Särskilt i utvecklingssamarbetet betonas en jämställd möjlighet för flickor att få ta del av utbildning.

Man fäster i den nationella handlingsplanen mot människohandel också uppmärksamhet vid närområdes- och utvecklingssamarbetet. Målet är att upprätta ett samarbete med de baltiska staterna och Ryssland. Tyngdpunkten ligger i detta hänseende vid att ta fasta på förebyggande av människohandel genom en bättre identifiering av offren och ett förhindrande av att på nytt bli offer, av vilka det sistnämnda anknyter till ett avvägt återbördande av offren och en uppföljning av dessa.

Enligt handlingsplanen skall utrikesministeriet klargöra betydelsen för att som utgångspunkt ta fasta på mänskliga rättigheter i den praktiska utvecklingspolitiken. Internationella organisationer stöds fortsättningsvis i projekt som syftar till att förebygga männi-

skohandel och skydda offer för människohandel. Med anslagen för lokalt samarbete stöds också i fortsättningen lokala medborgarorganisationer vid genomförandet av människohandelsprojekt och uppmuntras till utveckling av nya projekt. Särskilt stöds projekt som har en köns- eller barnaspekt.

Enligt punkt 5 i artikeln skall parterna vidta eller förstärka lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder, såsom utbildnings-, sociala eller kulturella åtgärder, däribland genom bilateralt och multilateralt samarbete, för att motverka sådan efterfrågan som främjar alla former av utnyttjande av människor, särskilt kvinnor och barn, som leder till handel med människor.

Den centrala bland punktens förpliktelser är att påverka attityderna som tar fasta på jämställdheten mellan könen. Detta förutsätter i och för sig inte lagstiftningsåtgärder. Lagstiftningens utgångspunkt är att det i Finland råder jämställdhet mellan könen, vilket framgår av t.ex. 6 § i grundlagen och lagen om jämställdhet mellan män och kvinnor (609/1986). Också enligt 2 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) skall utbildningen främja jämlikheten i samhället.

Efterfrågan som bidrar till utnyttjande av människor och då i synnerhet av kvinnor och barn och människohandel kan minskas genom straffbestämmelser för köp av sexuella tjänster. Det centrala målet för människohandel är att sexuellt utnyttja offret med härtill knutna prostitution och koppleri. Redan nu finns straffbestämmelser som förbjuder köp av sexuella tjänster på allmän plats och köp av sexuella tjänster av ung person. I denna proposition ingår ett förslag om en allmän straffbestämmelse för köp av sexuella tjänster.

Artikel 10. Informationsutbyte och utbildning. Punkt 1 i artikeln gäller parternas rättshjälpande myndigheters och immigrationsmyndigheters och andra berörda myndigheters samarbete genom informationsutbyte. Genom informationsutbytet skall avgöras a) huruvida personer som passerar eller försöker passera en nationsgräns med resehandlingar tillhörande andra personer, eller utan resehandlingar, är förövare av eller offer för handel med människor, b) vilka slags rese-

handlingar som personer har använt eller försökt använda för att passera en nationsgräns i syfte att bedriva handel med människor, c) vilka medel och metoder som organiserade brottsliga sammanslutningar använder för handel med människor, innefattande rekrytering och transport av brottsoffer, rutter och länkar mellan och bland personer och sammanslutningar som bedriver sådan handel samt möjliga åtgärder för att upptäcka dem.

Punkten förutsätter inte ändringar av lagstiftningen. I detta hänseende hänvisas till vad som anförts angående artikel 27 (samarbete mellan de rättsvårdande myndigheterna) och artikel 28 (insamling, utbyte och analys av information om dem organiserade brottslighetens natur) i regeringens proposition om godkännande av Palermokonventionen (RP 32/2003 rd. s. 40—41).

Enligt punkt 2 i artikeln skall parterna tillhandahålla eller förbättra utbildning för personal vid rättsvårdande myndigheter, migrationspersonal och andra berörda befattningshavare i förebyggande av handel med människor. Utbildningen bör koncentreras på metoder som används för att förebygga sådan handel, lagföra förövarna samt skydda offrens rättigheter, däribland skydd av offren mot förövarna. Utbildningen bör också ta hänsyn till behovet av att beakta mänskliga rättigheter och frågor som rör barn- och könsperspektiv samt främja samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer och andra delar av det civila samhället.

Inte heller punkt 2 har inverkan på lagstiftningen. Den nationella handlingsplanen mot människohandel innehåller åtgärder som tar fasta på också den nu aktuella utbildningen. Utbildning skall arrangeras för alla som arbetar med människohandel och dess offer, särskilt de som har att göra med identifiering av och bistånd till offren. Utbildningen begränsas inte till myndigheter. I nyckelställning är dock särskilt polis- och tullmyndigheterna, gränsbevakningsväsendet, utlänningsverket, yrkespersonalen vid social- och hälsovården, personalen vid arbetsministeriet och arbetsförvaltningen samt de myndigheter som har konsulära uppgifter och visumrelaterade uppgifter och övrig personal vid Finlands ambassader utomlands. För utbildning-

en skall närmast sörja ministerierna inom sina förvaltningsområden. Förutom utbildningen myndighetsvis anordnas gemensam tvärförvaltningsutbildning som syftar till att de olika aktörerna vid behov skall diskutera behövliga medel för att bekämpa människohandel och till att skapa samarbetsnätverk sinsemellan.

Enligt punkt 3 i artikeln skall en part som tar emot information tillmötesgå en begäran av den part som lämnar denna om begränsning av dess användning.

Artikel 11. Åtgärder vid gränser. Enligt punkt 1 i artikeln skall parterna utan att det skall inkräkta på internationella åtaganden avseende fri rörlighet för personer, så långt som möjligt förstärka sådan gränskontroll som kan vara nödvändig för att förebygga och upptäcka handel med människor. I punkt 2 i artikeln föreskrivs att varje part skall vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder för att så långt som möjligt förebygga att transportmedel som används av affärsdrivande fraktförare används vid förövande av människohandelsbrott. Där så är lämpligt och utan att det skall inkräkta på tillämpliga internationella konventioner, skall dessa åtgärder innefatta åläggande av skyldighet för affärsdrivande fraktförare, inbegripet varje transportföretag eller ägare eller yrkesmässig brukare av transportmedel, att tillse att alla passagerare innehar de nödvändiga resehandlingarna för inresa i den mottagande staten (punkt 3) Enligt punkt 4 skall varje part vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med sin nationella lag för att kunna föreskriva sanktioner vid bristande uppfyllelse av de skyldigheter som anges i punkt 3 i artikeln.

Punkt 1 i artikeln har anknytning till den nya gränsbevakningslagen (578/2005) som trätt i kraft den 1 september 2005 genom vilken förbättras gränsbevakningsväsendets möjligheter att göra förundersökning. Enligt 42 § 1 mom. i lagen skall gränsbevakningsväsendet, om inte något annat föreskrivs nedan, göra förundersökning när det på grund av en anmälan till gränsbevakningsväsendet eller annars finns skäl att misstänka brott i den mening som avses i 17 kap. 7 eller 7 a § i strafflagen eller annanstans i lag mot bestämmelserna eller föreskrifterna om passerande av en av gränsbevakningsväsendet

övervakad gräns, i 17 kap. 8 och 8 a § i strafflagen avsett brott som gäller ordnande av olaglig inresa och i 25 kap. 3 och 3 a § i strafflagen avsedd människohandel som har samband med dessa gärningar samt annat i 25 kap. i strafflagen avsett brott som riktar sig mot friheten. Genom den nya gränsbevakningslagen och bestämmelserna i den om gränsbevakningsväsendets rätt att göra förundersökning kompletteras alltså för sin del tilläggsprotokollets förpliktelse att förstärka gränsbevakningen när det gäller att förebygga och upptäcka människohandel.

Med hänsyn till punkterna 2—4 i artikeln är av betydelse 11 kap. i utlänningslagen i vilket föreskrivs om transportörers skyldigheter och påföljdsavgift. I 173 § i lagen bestäms om kontrollskyldighet för transportörer. Transportörer skall försäkra sig om att utläningar som de transporterar till Finland från länder utanför Schengenområdet luft-, land- eller sjövägen eller per järnväg och som varken är unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer har ett sådant resedokument som krävs för inresa samt ett sådant visum eller uppehållstillstånd som krävs.

I 174 § i utlänningslagen föreskrivs om anmälnings- och övervakningsskyldighet för fordonsförare och transportörer. Enligt 1 mom. i paragrafen skall föraren av ett fordon som anländer eller avgår från Finland till gränskontrollmyndigheten vid in- respektive utresestället lämna uppgifter om personerna i fordonet. Befälhavaren för ett fartyg eller luftfartyg samt ägaren eller innehavaren av ett tåg eller något annat trafikmedel eller dennes företrädare skall till gränskontrollmyndigheten vid in- eller utresestället lämna en passagerar- och besättningsförteckning eller i övrigt uppgifter om trafikmedlets personal och passagerare samt övriga personer i trafikmedlet. Uppgifterna kan lämnas via teknisk anslutning. I 2 mom. i paragrafen bestäms om de uppgifter passagerar- och besättningsförteckningarna skall innehålla. Enligt paragrafens 3 mom. är en fordonsförare, befälhavaren för ett fartyg eller luftfartyg samt transportörens företrädare i något annat trafikmedel skyldiga att övervaka att ingen som saknar rätt därtill tar sig in i landet utan gränskontrollmyndighetens samtycke. En far-

tygsbefälhavare skall i förväg underrätta gränskontrollmyndigheten om fripassagerare som påträffats ombord.

I 179 § i utlänningslagen föreskrivs om påföljdsavgift för transportör. Enligt 1 mom. i paragrafen påförs en transportör som bryter mot 173 § påföljdsavgift för transportör. Avgiften utgör 3000 euro per person som transporterats. I paragrafens 2 mom. föreskrivs om situationer då avgift inte påförs. Som ett exempel på dessa kan nämnas en situation då resedokumentet har visat sig vara förfalskat och förfalskningen inte har kunnat urskiljas klart.

Enligt 185 § i utlänningslagen straffbeläggs utlänningsförseelse. För nämnda brott skall enligt 2 mom. i paragrafen dömas till böter den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försummar sin skyldighet enligt 174 §. De fysiska och juridiska personer som avses i punkterna 2—4 i artikeln kan bli dömda också för anordnande av olaglig inresa, grovt ordnande av olaglig inresa, människohandel eller grov människohandel då rekvisitet uppfylls eller för medhjälp till sådant brott. Transportmedlet kan också enligt 10 kap. 4 § i strafflagen dömas förverkat till staten som egendom som använts för begående av brott. I regeringens proposition angående sist nämnda paragraf (RP 80/2000 rd, s. 27) nämns som ett exempel på föremål mot vilket en konfiskation enligt prövning kan rikta sig transportmedel på vilka utförts ändringar av konstruktionen som underlättar smuggling.

Enligt punkt 5 i artikeln skall varje part överväga att vidta åtgärder som, i enlighet med dess nationella lag, tillåter avvísning eller återkallelse av visering för personer som är delaktiga i förövande av brott som straffbeläggs i enlighet med protokollet.

I 9 kap. i utlänningslagen föreskrivs om avlägsnande ur landet. Enligt 148 § 1 mom. 1 punkten kan en utlänningsperson avvisas, om han eller hon inte uppfyller de villkor för inresa som anges i 11 §. En av förutsättningarna är att han eller hon inte meddelats inreseförbud. Enligt 8 punkten i nämnda moment kan en utlänningsperson avvisas, om det på grund av utdömt fängelsestraff eller annars av grundad anledning kan misstänkas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till ett brott för vilket

i Finland föreskrivs fängelsestraff eller kan misstänkas göra sig skyldig till upprepade brott. Enligt 149 § i utlänningslagen får en utlänning som haft uppehållstillstånd utvisas ur landet, om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstateras ha gjort sig skyldig till upprepade brott (1 mom. 2 punkten). För människohandelsbrott kan dömas enbart fängelse. Det i lagen föreskrivna strängaste straffet för människohandel är fängelse i sex år och för grov människohandel fängelse i tio år.

Enligt 150 § 1 mom. i utlänningslagen kan en utlänning meddelas inreseförbud i samband med ett beslut som gäller avvísning eller utvisning. Enligt 2 mom. i paragrafen får ett inreseförbud meddelas för högst fem år eller tills vidare. En utlänning som dömts till straff för ett till arten grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare. I vissa fall meddelas inreseförbud som ett nationellt förbud som kan återkallas (3 och 4 mom.).

Utlänningslagens 28 § innehåller bestämmelser om återkallande av visum. Ett Schengenvisum får återkallas, om det efter beviljandet konstateras att de förutsättningar för beviljande av visum som nämns i 23—25 § saknas eller om omständigheterna efter beviljandet har förändrats så villkoren inte längre uppfylls. Ett visum får också återkallas om en utlänning avvisas på de grunder som nämns i 148 §. En förutsättning för att bevilja visum är bl.a. att utlänningen inte meddelats inreseförbud.

Enligt 155 § i utlänningslagen är en förutsättning för en unionsmedborgares inresa och vistelse att han eller hon har giltigt identitetsbevis eller pass. Av familjemedlemmar och andra anhöriga som inte är unionsmedborgare kan krävas visum, om den anhörige är medborgare i en stat av vilkas medborgare visum krävs enligt rådets förordning. I 156 § i lagen föreskrivs att förutom vad som föreskrivs i 155 § är ett villkor för unionsmedborgares inresa och vistelse i landet att de eller deras familjemedlemmar eller andra anhöriga inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan. Förhindrandet av inresa eller avlägsnande ur landet med

hänsyn till allmän ordning och säkerhet skall grunda sig på utlänningens eget uppförande, medan enbart tidigare domar i brottmål inte får utgöra en grund för detta. Allmän ordning eller äventyrande av folkhälsan är en central förutsättning också vid avvísning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar samt andra anhöriga (167 §) eller utvisning (168 §). På grundval av 170 § 1 mom. i utlänningslagen kan denna förutsättning också leda till ett högst 15 år långt inreseförbud.

Inte heller punkt 6 i artikeln förutsätter ändringar i lagstiftningen. Enligt denna skall parterna, utan att det skall inkräkta på artikel 27 i konventionen, överväga att förstärka samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna, bland annat genom att skapa och upprätthålla direkta kommunikationsvägar.

Artikel 12. Säkerhet och kontroll av handlingar. Enligt artikeln skall varje part vidta nödvändiga åtgärder för att, inom ramen för tillgängliga resurser, trygga att rese- eller identitetshandlingar som den utfärdar är av sådan kvalitet att de inte enkelt kan missbrukas, förfalskas eller olagligen ändras, mångfaldigas eller utfärdas, och skydd och säkerhet för äktheten av rese- och identitetshandlingar som den har utfärdat, eller som har utfärdats på dess vägnar, samt förebyggande av olaglig tillverkning, utfärdande och användning av sådana handlingar.

Artikeln föranleder inte lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder i Finland.

Artikel 13. Handlingars äkthet och giltighet. Enligt artikeln skall en part, på begäran av en annan part, i enlighet med sin nationella lag inom skälig tid kontrollera äktheten och giltigheten för rese- eller identitetshandlingar som har utfärdats eller som påstås ha utfärdats i dess namn och som misstänks för att användas i syfte att bedriva handel med människor.

Inte heller denna artikel förutsätter lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Kapitel IV. Slutbestämmelser

Artikel 14. Bestämmelser om förbehåll. Enligt punkt 1 i artikeln skall ingenting i protokollet påverka rättigheter, skyldigheter eller förpliktelser som stater eller enskilda personer har enligt internationell rätt, innefattande

tande internationell humanitär rätt, internationell rätt avseende mänskliga rättigheter och särskilt, när de är tillämpliga, 1951 års konvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning och principen om icke-avvisning som ingår i dem.

Enligt punkt 2 i artikeln skall de åtgärder som anges i protokollet tolkas och tillämpas på ett sätt som inte diskriminerar personer på den grunden att de är offer för handel med människor. Tolkningen och tillämpningen av dessa åtgärder skall vara förenliga med internationellt erkända principer om icke-diskriminering.

Då man särskilt beaktar strafflagens allmänna straffbestämmelse om diskriminering (11 kap. 9 §) samt diskrimineringsförbudet i 6 § 1 och 2 mom. i grundlagen och i lagen om likabehandling (21/2004) förutsätter artikeln inga separata åtgärder.

Artiklarna 15—20. Artikel 15 i protokollet gäller tvistlösning. Där föreskrivs bl.a. att parterna skall sträva efter att lösa tvister om tolkningen och tillämpningen av protokollet genom förhandlingar. Artikel 16 i protokollet gäller undertecknande, ratifikation, godkännande och anslutning.

Artikel 17 gäller ikraftträdande. Enligt punkt 1 första meningen i artikeln träder protokollet i kraft den nittionde dagen efter dagen för deponering av det fyrtionde instrumentet avseende ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning, men det skall inte träda i kraft före konventionen. Enligt punkt 2 i artikeln skall för varje stat eller regional organisation för ekonomisk integration som ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till protokollet efter det att det fyrtionde instrumentet har deponerats protokollet träda i kraft den trettionde dagen efter dagen för ifrågavarande stats eller organisations deponering av motsvarande instrument eller den dag protokollet träder i kraft enligt punkt 1 i artikeln, beroende på vilken händelse som inträffar senast.

Tilläggsprotokollet om handel med människor har internationellt trätt i kraft den 25 december 2003. Tilläggsprotokollet träder nationellt i kraft den trettionde dagen efter det att instrumentet avseende ratifikation eller godkännande har deponerats. Enligt lagförslaget i denna proposition träder lagen om

ikraftsättande av tilläggsprotokollet vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president.

Artikel 18 i protokollet gäller ändringar, artikel 19 uppsägning och artikel 20 depositarie och språk.

2. Tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, sjö- och luftvägen till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess förhållande till finsk lagstiftning

Nedan granskas närmare de bestämmelser i tilläggsprotokollet som avviker från bestämmelserna i tilläggsprotokollet om handel med människor. Till övriga delar hänvisas till vad som anförts i samband med tilläggsprotokollet om handel med människor.

Kapitel I. Allmänna bestämmelser

Artikel 1. Förhållandet till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Enligt artikeln kompletterar protokollet Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Det skall tolkas tillsammans med den konventionen. Bestämmelserna i konventionen skall i tillämpliga delar gälla detta protokoll, såvida inte annat anges i protokollet. Brott som anges i artikel 6 i protokollet skall betraktas som brott enligt konventionen. Det sist nämnda behandlas närmare nedan i samband med artikel 6.

Artikel 2. Syfte. I artikeln konstateras att protokolls syfte är att förebygga och bekämpa människosmuggling och främja samarbete mellan parterna i detta syfte samtidigt som de smuglade migranternas rättigheter skyddas.

Artikel 3. Definitioner. Enligt punkt a i artikeln avses med ”människosmuggling” främjande i syfte att direkt eller indirekt uppnå en ekonomisk eller annan materiell vinning, av en persons olagliga inresa i en stat som är bunden av protokollet och i vilken han eller hon inte är medborgare eller stadigvarande bosatt. Med ”olaglig inresa” avses för sin del enligt punkt b gränspassering utan att uppfylla de erforderliga villkoren för lag-

lig inresa i den mottagande staten.

I punkt c i artikeln definieras "falsk rese- eller identitetshandling". Med detta avses en rese- eller identitetshandling i) som har förfalskats eller ändrats på ett avgörande sätt av en person eller en myndighet som inte lagligen är bemyndigad att upprätta eller utfärda sådan handling på en stats vägnar, eller ii) som har otillbörligt utfärdats eller erhållits genom någon som inte varit behörig, bestickning, tvång eller på annat olagligt sätt, eller iii) som används av en annan person än den rättmätige innehavaren.

Enligt punkt d i artikeln avses med "fartyg" sjögående farkost av vilket slag som helst, innefattande svävare och bärplansfarkost, som används eller kan användas som transportmedel på vatten, utom örlogsfartyg, hjälpfartyg eller annat fartyg som ägs eller brukas av en stat och som vid tidpunkten i fråga uteslutande används i statlig, icke-affärsdrivande tjänst.

Artikeln centrala betydelse anknyter till kriminaliseringsförpliktelsen enligt artikel 6.

Artikel 4. Tillämpningsområde. Enligt artikeln skall protokollet såvida inte annat anges tillämpas på förebyggande, utredning och lagföring av brott som anges i artikel 6 i protokollet, när brottet är gränsöverskridande till sin natur och en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig, liksom för skydd av de personers rättigheter som är utsatta för sådana brott.

På samma sätt som i fråga om människohandel (artikel 4 i tilläggsprotokollet om handel med människor) har man i fråga om de brott det nu är fråga om och vars ändrade och nya straffbestämmelser trädde i kraft den 1 augusti 2004 och som beaktar tilläggsprotokollens bestämmelser inte ansett det nödvändigt att avgränsa brotten till gränsöverskridande brott i vilken organiserad brottslig sammanslutning medverkar.

Artikel 5. Migranternas straffrättsliga ansvar. Enligt artikeln skall migranter inte kunna lagföras enligt protokollet på den grund att de har varit utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i protokollet.

Artikeln är i någon mån tolkning underkastad. Den ursprungliga ordalydelsen är "Migrants shall not become liable to criminal prosecution under this Protocol for the fact of

having been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol." Ordalydelsen skall för det första tolkas så att en migrant går fri endast från de åtalsåtgärder som gäller de brott som avses i protokollet, inte däremot från åtal för andra brott, tex. riksgränsbrott (17 kap. 7 § i strafflagen). För det andra tillåter ordalydelsen att friheten från åtal gäller endast de brott som avses i artikel 6 där verksamheten riktats mot migranten. Ett sådant brott är enligt artikel 6.1.a människosmuggling. Förfalskningsbrott enligt punkt b riktar sig inte mot migranten. Av den orsaken förutsätter artikeln inte heller ett ställningstagande till om bestämmelserna om förfalskning skall tillämpas. Artikeln kan inte heller tolkas så att den ger rätt till att befria en migrant från åtal för sådan olaglig vistelse i staten som avses i artikel 6.1.c. Ordalydelsen i punkten utvisar att en stat kan ha krav på laglig vistelse i staten och att brott mot dessa bestraffas.

Artikeln betydelse är alltså att en olaglig migrant inte kan åtalas för anstiftan till eller medverkan i ordnande av olaglig inresa (17 kap. 8 § i strafflagen) eller grovt anordnande av olaglig inresa (17 kap. 8 a § i strafflagen). Någon särskild bestämmelse angående detta behövs inte eftersom saken blir klar också vid en granskning av det inbördes förhållandet mellan riksgränsbrott och anordnande av olaglig inresa. Anordnande av olaglig inresa har karaktäriserats utgöra närmast medhjälp till olaglig inresa, dvs. riksgränsbrott (RP 6/1997 rd, s. 125). Denna ståndpunkt stöds i sig redan av ordalydelsen i 17 kap 8 § i strafflagen. Denna principiella utgångspunkt kan inte anses ha ändrats fastän i synnerhet i och med den nya stränga straffbestämmelsen för grovt anordnande av olaglig inresa förhållandet mellan straffens stränghet eventuellt ger skäl att dra en annan slutsats. Riksgränsbrott skall fortsättningsvis anses som huvudbrottet för en utlännings olagliga inresa.

En annan sak är att det i vissa fall kan vara oskäligt att åtala en olaglig migrant för riksgränsbrott. T.ex. döms enligt 17 kap 7 § 2 mom. i strafflagen en utlännings inresa för riksgränsbrott av den orsaken att han eller hon varit offer för människohandel som avses i 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen. Å

andra sidan kan den olagliga inresanden i enlighet med 17 kap. 8 a § 1 punkten ha tillfogats svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom, ha försatts i livshotande läge eller utsatts för därmed jämförbart synnerligen kännbart lidande. Han eller hon kan då på skälighetsgrunder i enlighet med 1 kap. 8 § 1 punkten i lagen om rättegång i brottmål meddelas åtalseftergift med hänsyn till de följder brottet medför.

Artikel 6. Kriminalisering. Enligt punkt 1 i artikeln skall varje part vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar när de begås uppsåtligen och i syfte att direkt eller indirekt uppnå en ekonomisk eller annan materiell vinning, a) människosmuggling, b) i syfte att möjliggöra människosmuggling tillverkning av falsk rese- eller identitetshandling (i) eller anskaffning, tillhandahållande eller innehav av sådan handling (ii), c) att göra det möjligt för en person som inte är medborgare eller stadigvarande bosatt i en stat att stanna kvar där utan att uppfylla de erforderliga villkoren för att lagligen stanna kvar i staten på de sätt som anges i b i denna punkt eller på annat olagligt sätt.

Enligt punkt 2 i artikeln skall varje part också vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar: a) att försöka begå ett brott som anges i punkt 1 i artikeln under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i partens rättsordning, b) att delta som medbrottsling i ett brott som anges i punkt 1 a, 1 b eller 1 c i artikeln, och, under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i partens rättsordning, delta som medbrottsling i ett brott som anges i punkt 1 b ii i artikeln, c) att organisera eller förmå andra att begå ett brott som anges i punkt 1 i artikeln.

Punkt 3 i artikeln förpliktar varje part att vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att fastställa som försvårande omständigheter till de brott som anges i punkt 1 a, 1 b i och 1 c i artikeln och, under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i dess rättsordning, till de brott som anges i punkt 2 b och 2 c i artikeln, omständigheter a) som äventyrar eller som kan förmodas äventyra migranternas liv eller sä-

kerhet, eller, b) som är förenade med omänsklig eller förnedrande behandling, däribland utnyttjande av sådana migranter. Enligt punkt 4 i artikeln skall ingen bestämmelse i protokollet hindra en part från att vidta åtgärder mot en person vars beteende utgör ett brott enligt dess nationella lagstiftning.

Kriminaliseringsförpliktelserna som följer av tilläggsprotokollet och andra internationella förpliktelser har uppfyllts genom lagen om ändring av strafflagen som trädde i kraft den 1 augusti 2004. Bestämmelsen om ordnande av olaglig inresa i 17 kap. 8 § ändrades då och till 17 kap. fogades samtidigt straffbestämmelsen 17 kap. 8 a § om grovt ordnande av olaglig inresa. Strafflagens 17 kap. 24 § ändrades så att också den grova gärningsformen kom att omfattas av juridiska personers straffansvar. Det har inte ansetts nödvändigt att ändra bestämmelserna om förfalskningsbrott och rätten att vistas i landet. Om man dessutom beaktar bestämmelserna om medverkan till brott i 5 kap. i strafflagen och vad i 17 kap. 8 a § 2 punkten hänvisats till om deltagande i en organiserad kriminell sammanlutnings verksamhet, kan artikeln inte anses förutsätta ändringar i lagstiftningen. Sådana förutsätts inte heller av punkt 4 i artikeln enligt vilket ingen bestämmelse i protokollet skall hindra en part från att vidta åtgärder mot en person vars beteende utgör ett brott enligt dess nationella lagstiftning.

Kapitel II. Människosmuggling till havs

Artikel 7. Samarbete. Enligt artikeln skall parterna samarbeta i största möjliga utsträckning för att förebygga och bekämpa människosmuggling till havs i enlighet med den internationella havsrätten. Samarbetsförpliktelserna förutsätter inte ändringar i lagstiftningen. Artikel 8. Åtgärder mot människosmuggling till havs

Fartyg är definierat i artikel 3.d. Med hänsyn till bestämmelserna i artikeln är av betydelse Förenta Nationernas havsrättskonvention (FördrS 49/1996), som satts i kraft i Finland år 1996.

Enligt 1 punkten i artikeln har en part, som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg som för dess flagg, eller uppger sig vara registrerat i den parten, som saknar nationali-

ter eller som, fast det för utländsk flagg eller vägrar att visa flagg, i själva verket har ifrågavarande parts nationalitet, ägnar sig åt människosmuggling till havs, rätt att begära bistånd av andra parter för att hindra att fartyget används för sådant ändamål. En part som mottar en sådan framställning skall lämna det begärda biståndet så långt det är möjligt.

Om av Finland begärs bistånd i enlighet med punkt 1, hindras fartygets användning för människosmuggling på finländsk territorialvatten av brottsutredning som utförs av gränsbevaknings- och polismyndigheterna och tvångsmedel i anslutning till den. Möjligheten att utanför Finlands territorialvatten hindra fartygets användning på grund av misstankar om smuggling grundar sig på behörigheten på tullområdet enligt 3 § 1 mom. 1 punkten i tullagen (1466/1994). Tullområdet sträcker sig enligt lagrummet i fråga två sjömil utanför territorialvattnets yttre gräns. Dessutom innehåller artikel 110 i Förenta Nationernas havsrättskonvention bestämmelser om ett örlogsfartygs rätt att på det fria havet preja ett utländskt fartyg, vilket inte har rätt till full immunitet bl.a. såvida det finns skälig anledning att misstänka att fartyget används för slavhandel eller att det saknar nationalitet.

Artikel 27 i Förenta Nationernas havsrättskonvention gäller straffrättslig jurisdiktion ombord på ett utländskt handelsfartyg och fartyg som används i kommersiellt syfte. Enligt stycke 1 i artikeln bör kuststatens rättsliga jurisdiktion inte utövas ombord på ett utländskt fartyg under genomfart av territorialvattnet i syfte att anhålla en person eller utföra undersökning i anledning av brott som begåtts ombord på fartyget under dess genomfart utom i följande fall: a) om brottets följder sträcker sig till kuststaten, b) om brottet är av sådant slag att det stör lugnet i landet eller ordningen på territorialhavet, c) om de lokala myndigheternas bistånd begärts av fartygets befälhavare eller av en av flaggstatens diplomatiska eller konsulära tjänstemän, eller d) om sådana åtgärder är nödvändiga för att undertrycka olaga handel med narkotika eller psykotropa ämnen. Enligt stycke 2 i artikeln inverkar bestämmelserna i stycke 1 inte på kuststatens rätt att i enlighet med sina lagar

vidta åtgärder i syfte att företa ett anhållande eller en undersökning ombord på ett utländskt fartyg som passerar genom territorialhavet efter att ha lämnat inre vatten. I stycke 5 begränsas kuststatens möjligheter att vidta åtgärder på ett utländskt fartyg under genomfart för att anhålla en person eller utföra undersökning i anledning av brott som har begåtts innan fartyget inlöpte på territorialhavet, om fartyget under gång från utländsk hamn endast passerar territorialhavet utan att anlöpa inre vatten.

Punkt 2 i artikeln avser för sin del en situation då en part har skälig anledning att misstänka att ett fartyg som utövar sin rätt till fri sjöfart enligt internationell rätt och som för en annan parts flagg eller visar en annan parts registreringsbeteckningar, utnyttjas för människosmuggling till havs. Den förstnämnda parten får då anmäla detta till flaggstaten, begära bekräftelse på registreringen och, om bekräftelse erhålls, begära tillstånd från flaggstaten att vidta lämpliga åtgärder beträffande fartyget. Flaggstaten får ge den begärande staten tillstånd att bland annat a) borda fartyget, b) genomsöka fartyget och c) om bevis på att fartyget är inblandat i människosmuggling till havs påträffas, vidta lämpliga åtgärder beträffande fartyget och personerna och lasten ombord enligt tillstånd av flaggstaten.

Punkt 2 i artikeln kan alltså med hänsyn till Finland gälla tillstånd till åtgärder mot fartyg som seglar under finsk flagga. För tillfället finns det inte lagstiftning som gör beviljande av ett tillstånd till de åtgärder som avses i punkten för finska myndigheters del möjligt. Punkten dock inte förpliktande. Det finns inte ett omedelbart behov av att ändra lagstiftningen eftersom risken att för att finländska fartyg skall användas för människosmuggling inte kan anses särskilt betydande och eftersom åtgärderna i inte i alla fall heller förutsätter flaggstatens medgivande.

Enligt punkt 3 i artikeln skall en part som har vidtagit en åtgärd enligt punkt 2 i artikeln omedelbart underrätta den berörda flaggstaten om resultatet av åtgärden. Enligt punkt 4 i artikeln skall en part snarast besvara en framställning från en annan part om att avgöra om ett fartyg som påstår sig vara registrerat där eller för dess flagg är berättigat därtill

och en framställning om tillstånd gjord med stöd av punkt 2 i artikeln. I punkt 5 i artikeln bestäms bl.a. att flaggstaten får förena sitt tillstånd med villkor. Punkt 6 i artikeln gäller i att utse myndigheter för det samarbete som avses i artikeln.

Enligt punkt 7 i artikeln får en part som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg utnyttjas för människosmuggling till havs och som saknar nationalitet, eller som kan förmodas vara ett fartyg som saknar nationalitet borda och genomsöka fartyget. Om bevisning som bekräftar misstankarna påträffas, skall parten vidta lämpliga åtgärder i överensstämmelse med tillämplig nationell och internationell rätt. Ovan har redan behandlats artikel 110 i Förenta Nationernas havsrättskonvention som anknyter till denna punkt.

Artikel 9. Säkerhetsbestämmelser. I punkt 1 i artikeln ingår bestämmelser om det förfarande som skall iakttas om en part vidtar åtgärder mot ett fartyg i enlighet med artikel 8 i protokollet. Man skall t.ex. trygga de ombordvarandes säkerhet och människovärdiga behandling samt vederbörligen beakta behovet av att inte äventyra flaggstatens eller någon annan berörd stats affärsintressen eller rättsliga intressen.

Enligt punkt 2 i artikeln skall i de fall motiven för de vidtagna åtgärderna i enlighet med artikel 8 i protokollet visar sig vara ogrundade fartyget ersättas för förlust eller skada som det har åsamkats, förutsatt att det inte har begått någon gärning som motiverar de vidtagna åtgärderna.

Enligt punkt 3 i artikeln skall åtgärder enligt kapitlet vidtas, antas eller genomföras med vederbörligt beaktande av nödvändigheten av att inte inkräkta på eller påverka a) kuststatens rättigheter och skyldigheter eller utövning av jurisdiktion enligt den internationella havsrätten, eller b) flaggstatens behörighet att utöva jurisdiktion och kontroll i administrativa, tekniska och sociala frågor som berör fartyget.

I punkt 4 i artikeln bestäms att åtgärder som vidtagits till havs enligt kapitlet får endast vidtas av örlogsfartyg eller militära luftfartyg eller av andra fartyg eller luftfartyg som är tydligt markerade och identifierbara såsom varande i statlig tjänst och bemyndigade därtill.

Artikeln bestämmelser stämmer överens med de som ingår i Förenta Nationernas havsrättskonvention.

Kapitel III. Förebyggande, samarbete och andra åtgärder

Artikel 10. Information. Enligt artikeln skall parter, särskilt sådana med gemensam gräns eller som är belägna längs farleder utefter vilka människosmuggling förekommer utbyta information om relevanta frågor i syfte att uppfylla protokolls syften. Sådan i artikeln närmare uppräknad information är t.ex. platser för inresa samt färdvägar/rutter, fraktförare och transportmedel som är kända för att användas av människosmugglande organiserade brottsliga sammanslutningar, information om de medel och metoder som används vid människosmuggling samt om äktheten för resehandlingar som utfärdats av en part. En part som tar emot information skall bifalla en framställning från den part som har förmedlat denna om inskränkningar i rätten att använda den.

Artikeln motsvarar delvis artikel 10 i det ovan behandlade tilläggsprotokollet om handel med människor. Artikeln förutsätter inte lagändringar.

Artikel 11. Åtgärder vid gränser. Artikeln motsvarar artikel 11 i tilläggsprotokollet om handel med människor.

Artikel 12. Säkerhet och kontroll av handlingar. Artikeln motsvarar artikel 12 i tilläggsprotokollet om handel med människor.

Artikel 13. Handlingars äkthet och giltighet. Artikeln motsvarar artikel 13 i tilläggsprotokollet om handel med människor.

Artikel 14. Utbildning och tekniskt samarbete. Punkt 1 i artikeln motsvarar delvis bestämmelserna om utbildning av myndigheter i artikel 10 i tilläggsprotokollet om handel med människor. Punkt 2 i artikeln innehåller tämligen detaljerade bestämmelser om utbildning för att förebygga, bekämpa och utrota människosmuggling och för att skydda de migranters rätt som har utsatts för sådant handlande. Utbildningen skall innefatta bl.a. identifiering och upptäckt av falska resehandlingar, förbättring av metoder för att

upptäcka smugglade personer vid gränsövergångsställen samt en människovärdig behandling av migranter. Enligt punkt 3 i artikeln skall dessutom parter med sakkunskap på området överväga att lämna tekniskt bistånd till stater som ofta är ursprungsstater eller transitstater för människosmuggling. Parterna skall också göra alla ansträngningar för att tillhandahålla nödvändiga resurser för att bekämpa människosmuggling.

Man bör vid utbildningen av gränsbevakningsmyndigheterna och eventuella andra myndigheter som kommer i kontakt med människosmugglingsfall ytterligare fästa uppmärksamhet vid de omständigheter som kommer fram i punkterna 1 och 2 i artikeln. Artikeln förutsätter inte ändringar av lagstiftningen.

Artikel 15. Andra förebyggande åtgärder. Enligt punkt 1 i artikeln skall varje part vidta åtgärder för att införa eller förbättra upplysningsprogram för att höja allmänhetens medvetande om det förhållande att sådant handlande som anges i artikel 6 i protokollet är brottslig verksamhet som ofta utförs av organiserade brottsliga sammanslutningar i vinstsyfte och att de utgör en allvarlig fara för de berörda migranterna.

Enligt punkt 2 i artikeln skall parterna i enlighet med artikel 31 i konventionen samarbeta i fråga om upplysning till allmänheten i syfte att förebygga att potentiella migranter faller offer för organiserade brottsliga sammanslutningar. I punkt 3 i artikeln förpliktas varje part att på lämpligt sätt främja eller förbättra utvecklingsprogram och samarbete på det nationella, regionala och internationella planet med beaktande av de socioekonomiska förhållanden som inverkar på migration och med särskild uppmärksamhet på ekonomiskt och socialt eftersatta områden för att ta itu med de underliggande socioekonomiska orsakerna till människosmuggling, såsom fattigdom och underutveckling.

Artikeln förutsätter inte ändringar av lagstiftningen. Den nationella handlingsplanen mot människohandel innehåller ett antal av åtgärder av betydelse för förebyggande av människosmuggling. Huvudansvaret för informationsprogrammen och upplysning av allmänheten hör med de avgränsningar som förvaltningsområdet eller verksamhetsområ-

det ställer till de ministerier och andra myndigheter som kommer i kontakt med människosmugglingsärenden. Artikeln förutsätter inte på samma sätt som artikel 9.1 i tilläggsprotokollet om handel med människor en heltäckande handlingsplan om människosmuggling.

Artikel 16. Skydds- och hjälpåtgärder. Enligt punkt 1 i artikeln skall varje part vid tillämpningen av protokollet, i enlighet med sina åtaganden enligt internationell rätt, vidta alla lämpliga åtgärder, om så behövs innefattande lagstiftning, för att bevara och skydda de personers rättigheter som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i protokollet, vilka rättigheter tillkommer dem enligt internationell rätt, särskilt rätten till liv och rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

I punkt 2 i artikeln förutsätts lämpliga åtgärder för att erbjuda migranter tillräckligt skydd mot våld som de kan utsättas för, antingen av enskilda personer eller grupper, därför att de är utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i protokollet. Enligt punkt 3 i artikeln skall varje part ge lämplig hjälp till migranter vilkas liv eller säkerhet är i fara därför att de är utsatta för sådant handlande. Vid tillämpning av bestämmelserna i artikeln skall parterna beakta kvinnors och barns särskilda behov (punkt 4). Punkt 5 i artikeln gäller uppfyllande av skyldigheterna om Wien-konventionen om konsulära förbindelser.

Artikeln praktiska betydelse ligger i ett garanterande av den fysiska säkerheten för de personer som fallit offer för människosmuggling. Av denna orsak hänvisas till vad anförs i anslutning till artikel 6.5 i tilläggsprotokollet om handel med människor.

Artikel 17. Avtal och andra arrangemang. Enligt artikeln skall parterna överväga att sluta bilaterala eller regionala avtal eller operativa arrangemang eller överenskommelser som syftar till att a) vidta åtgärder som är de mest lämpliga och effektiva för att förebygga och bekämpa sådant handlande som anges i artikel 6 i protokollet, eller b) ömsesidigt förstärka bestämmelserna i protokollet.

Artikel 18. Smugglade migranternas återvändande. Artikeln motsvarar till väsentliga

delar artikel 8 i tilläggsprotokollet om handel med människor.

Kapitel IV. Slutbestämmelser

Artiklarna 19—25. Slutbestämmelserna i tilläggsprotokollet mot människosmuggling om bestämmelser om förbehåll (artikel 19), tvistlösning (artikel 20), undertecknande, ratifikation, godtagande, godkännande och avslutning (artikel 21) ikraftträdande (artikel 22), ändringar (artikel 23), uppsägning (artikel 24) samt om depositarie och språk (artikel 25) motsvarar artiklarna 14—20 i tilläggsprotokollet om handel med människor.

3. Lagförslag

3.1. Strafflagen

20 kap. Om sexualbrott

8 §. Köp av sexuella tjänster. Av de orsaker som anförts i den allmänna motiveringen föreslås en allmän straffbestämmelse för köp av sexuella tjänster.

Enligt 1 mom. i paragrafen skall för köp av sexuella tjänster den straffas som genom att utlova eller ge ersättning får någon att idka samlag eller en därmed jämförlig sexuell handling, om gärningen inte enligt den nya 8 a § utgör brott som köp av sexuella tjänster av ung person. Straffet skall vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Gärningsmannen vid köp av sexuella tjänster kan vara vem som helst som är straffrättsligt ansvarig och som utlovar eller ger ersättning åt en person som fyllt 18 år för att få honom eller henne att idka verksamhet som anges i bestämmelsen. Straffansvaret skall omfatta den person som utlovat eller givit ersättning oberoende av om han eller hon eller någon annan använder de sexuella tjänsterna. Den som enbart använder tjänsterna straffas på grundval av 2 mom. i paragrafen.

I samband med samma köp av sexuella tjänster kan det också finnas flera personer som utlovar eller ger ersättning. Dessa behöver inte nödvändigtvis vara den prostituerades kunder. Det kan vara fråga om koppleri-verksamhet där den prostituerade uppbär betalning av kunden och redovisar den vidare till kopplaren. Kopplaren betalar sedan den prostituerade ett arvode som kan vara en del av den betalning kunden givit.

I fråga om sitt tillämpningsområde skall bestämmelsen vara allmän och lämpa sig för alla sätt och situationer för köp av sexuella tjänster. Den skall vara tillämplig t.ex. på köp som genomförs på allmän eller enskild plats samt på köp via mobiltelefoner eller internet. Det väsentliga skall vara att de sexuella tjänsterna ges som en följd av en utlovad eller given ersättning. Det kan finnas andra bakomliggande orsaker till att man inleder verksamheten, men utlovandet eller givandet av ersättning skall vara en absolut förutsättning.

I praktiken tillämpas bestämmelsen i allmänhet i en situation där köparen har en förbindelse som kan karaktäriseras som tillfällig och umgås tillfälligt med en prostituerad, dvs. med andra ord med en sådan person som kan anses mot betalning erbjuda sexuella tjänster som sitt yrke. Tillämpningsområdet för straffbestämmelsen skall dock inte vara avgränsad till enbart tjänster som erbjuds av prostituerade. De faktorer som anförts i den allmänna motiveringen och som talar för en kriminalisering och de mål som uppställts med kriminaliseringen talar inte för en kriminalisering som är knuten till enbart prostituerade. I praktiken kan det också vara svårt att dra en gräns för om säljaren av sexuella tjänster verkar som prostituerad eller inte. Enligt sin renodlade ordalydelse är bestämmelsen alltså anpassad för alla köp av de sexuella tjänster som avses i bestämmelsen, alltså också utan tidigare motsvarande verksamhet på köparens eller säljarens sida.

Till vänskapsförhållanden och sällskapande hör i allmänhet att ge gåvor eller diverse ekonomiska arrangemang. I sådana fall sträcker sig straffhotet inte till samlag eller därmed jämförliga sexuella handlingar i förhållandet. Vänskapsförhållanden och sällskapande kan i allmänhet inte definieras som tillfälliga

tillfälliga förbindelser på det sätt som tillämpningen av straffbestämmelsen förutsätter. Utgångspunkten är alltså den samma som i straffbestämmelsen för köp av sexuella tjänster av ung person. Enligt motiveringen för den (RP 6/1997 rd, s.184) gör gåvor och övriga ekonomiska arrangemang i samband med till vänskapsförhållanden och sällskapande inte samlaget eller andra sexuella handlingar inom relationen gärningarna straffbara.

I bestämmelsen skall uttryckligen inte nämnas att en förutsättning för straffbarhet är tillfälligheten eller det enskilda i ett samlag eller någon därmed jämförlig sexuell handling, eftersom redan det i rekvisitet ingående utlovandet eller givandet av ersättning avser en sådan tillfällighet. Bestämmelsen täcker alltså för det första situationer där den ersättning som köparen utlovar eller ger leder till samlag. Bestämmelsen skall också täcka de situationer där sexuella tjänster köps för en längre tid. Som exempel på detta kan nämnas en veckas vistelse tillsammans och de sexuella tjänster som då ges. Bestämmelsen skall också tillämpas på de prostituerades stamkunder som gång på gång utnyttjar samma prostituerades tjänster. Det väsentliga är att utlovandet eller givandet av ersättning utgör en förutsättning för att få sexuella tjänster.

För prostitution är det typiskt att ersättningen för samlag eller någon därmed jämförlig sexuell handling ges i pengar. Enligt den föreslagna bestämmelsen är också en annan ersättning än ersättning i pengar möjlig. I motiveringen till bestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person nämns som exempel på ersättning i annan form något föremål, någon tjänst (bekostande av t.ex. en resa), betalning av en utgift som hör till en annan och erbjudande av bostad. Dessa övriga ersättningsformer är möjliga också i samband med tillämpningen av den allmänna straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster.

Med avvikelser från bestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person kan man i samband med den nu aktuella bestämmelsen i allmänhet anta att ersättningen har ekonomiskt värde. I detta hänseende kan förutsättningarna för en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster ställas stramare än i

fråga om köp av sexuella tjänster av ung person. Det skall beaktas att unga i sexuella förhållanden behöver ett starkare skydd än myndiga. Ersättningen kan alltså inte bestå i godkännande av en studieprestation som används som exempel i motiveringen till straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person. En sådan situation kan å andra sidan uppfylla rekvisitet för t.ex. sexuellt utnyttjande enligt 20 kap. 5 § i strafflagen. Detta gäller också fall då en person under 18 år förmås till samlag eller att företaga eller underkasta sig någon sexuell handling som väsentligt kränker hans eller hennes sexuella självbestämmanderätt.

Den ersättning som bestämmelsen förutsätter kan utlovas eller ges. I enlighet med motiveringen till bestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person skall ersättningen i anslutningen till köpet också åtminstone utlovas före den sexuella handlingen, eftersom ersättningen är en förutsättning för samlaget eller den i bestämmelsen avsedda därmed jämförlig sexuell handling. Ersättningen kan ges senare. Bestämmelsen förutsätter inte heller att ersättningen uttryckligen utlovas eller ges för sexuella tjänster. Med hänsyn till straffbarheten är det tillräckligt att av en faktisk ersättning eller ett konkludent löfte om ersättning klart framgår sambandet med att vidta sexuella tjänster som vederlag för ersättningen eller löftet.

Tillämpningen av 1 mom. förutsätter att en annan person fås att idka samlag eller en därmed jämförlig sexuell handling. Uppfyllandet av rekvisitet förutsätter alltså att man vidtar en sexuell handling mot en utlovad eller given ersättning. Enbart utlovandet eller givandet av ersättning utgör alltså inte ännu en fullbordad gärning, utan ett straffbart försök till köp av sexuella tjänster enligt 3 mom., förutsatt att de allmänna förutsättningarna för ett straffbart försök uppfylls.

I bestämmelsen används förutom i rubriken inte uttrycket ”sexuell tjänst”, eftersom uttrycket inte är exakt och ger inte en korrekt bild av de situationer bestämmelsen täcker. T.ex. sexualterapi kan anses som en sexuell tjänst. Det är alltså motiverat att definiera de sexuella tjänster som avses i bestämmelsen mera noggrant. Tillämpningen av bestämmelsen och området för det brottsliga bete-

endet skulle då uttryckligen avgränsas till tillräckligt klandervärda situationer av köp av sexuella tjänster. En avgränsning av tjänsterna till samlag och därmed jämförliga sexuella handlingar passar ihop med den begreppsapparat som redan omfattats i strafflagen.

Med samlag avses i 20 kap. 10 § 1 mom. definierat samlag. Enligt momentet avses med samlag inträngande med könsorgan i en annans kropp eller sexuellt inträngande i en annans könsorgan. Samlag är närmare definierat i detaljmotiveringen för momentet (RP 6/1997 rd, s.186). Med sexuell handling jämförlig med samlag avses åtminstone en intensiv beröring av en annan persons könsorgan (RP6/1997 rd. s. 186).

Det finns skäl för att i straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster mera avgränsa begreppet av sexuella tjänster än vad det är i bestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person där uttrycket ”samlag eller annan sexuell handling” används. Definitionen för sexuell handling som ingår i 20 kap. 10 § 2 mom. i strafflagen är mycket omfattande och täcker bland annat stripteaseuppträdanden. Det är inte nödvändigt eller ändamålsenligt att kriminalisera situationer för köp av sexuella tjänster så omfattande att den allmänna kriminaliseringen omfattar alla sexuella handlingar som avses i strafflagen, t.ex. att posera naken för en annan.

Uttrycket ”samlag eller en därmed jämförlig handling” motsvarar också i övrigt det uttryck som används i den straffrättsliga regleringen. T.ex. i strafflagens bestämmelse om koppleri i 20 kap. 9 § 1 mom. 1 punkten används detta uttryck. Också i 7 § 1 mom. i ordningslagen definieras som sexuell tjänst i 20 kap. 10 § 1 mom. i strafflagen definierat samlag samt därmed jämförbar sexuell handling. Användningen av uttrycket i den nu föreslagna bestämmelsen betonar också att bestämmelsen tillämpas närmast i situationer där sexuella tjänster köps av prostituerade.

I anslutning till straffbarheten för köp av sexuella tjänster måste frågan om betydelsen av säljarens av tjänster samtycke bedömas. Straffrättsligt avses med samtycke att föremålet för brottet ger sitt samtycke till att den gärning som avses i rekvisitet riktas mot hans eller hennes rättssfär. I vissa fall anses samtycke utgöra en grund som eliminerar gär-

ningens rättsstridighet. Om brottrekvisitet inte är formulerat så att det förutsätter ett handlande mot gärningsföremålets vilja, skall samtycket för att eliminera gärningens rättsstridighet vara lämnat frivilligt i förhand. Dessutom bör gärningen väsentligen motsvara vad gärningsobjektet uppfattat att han eller hon lämnat sitt samtycke för.

Man kan inte samtycka till alla brott. Det har ansetts att samtycke enbart kan ges om brottet riktar sig mot enskilda intressen. Vid en kränkning av allmänna intressen kan man inte utgå från att ett samtycke eliminerar rättsstridigheten. Vid revideringen av straffrättens allmänna läror stannade man för att till strafflagen inte foga samtycke som en särskild ansvarsfrihetsgrund (RP 44/2002 rd, s. 111).

Om skyddsobjektet för kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster vore enbart den sexuella självbestämmanderätten kunde samtycke av den som erbjuder eller säljer sexuella tjänster ha en betydelse som eliminerar straffbarheten. Kriminaliseringen skall dock på det sätt som anförts i den allmänna motiveringen också skydda allmänna intressen, vilka den som erbjuder eller säljer tjänster inte giltigt kan ge sitt samtycke till. Därför är det motiverat att utgå ifrån att ett samtycke av en prostituerad inte eliminerar köpets straffbarhet.

Det kunde också tänkas att i en situation då sexuella tjänster köps den person som säljer medverkar i det brott där tjänsterna köps. I synnerhet ett aktivt erbjudande av tjänster skulle kunna bedömas utgöra anstiftan till köpbrott. När det gällde bestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person avgjordes frågeställningen genom regleringen om s.k. nödvändig medverkan. Vid nödvändig medverkan är det fråga om att utgångspunkten vore att personens förfarande enligt bestämmelserna om medverkan utgör ett brott, men när straffbestämmelsen har utformats för att skydda personen i fråga bestraffas han eller hon inte. En sådan gärning bestraffas inte fastän brottet begåtts på persons initiativ. Då bestämmelsen i fråga utformats uttryckligen för att skydda unga personer, kan det enligt motiveringen till bestämmelsen anses vara en allmänt godkänd princip inom straffrätten att personen inte be-

straffas för gärningen (RP 6/1997 rd, s. 183).

Den allmänna kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster skall inte endast skydda den som erbjuder sexuella tjänster utan på tidigare angivet sätt också allmänna intressen. Detta medför att omedelbar medverkan inte enbart kan grund sig på synen att den som brottet riktas mot skall syddas på samma sätt som i fråga om bestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person. Eftersom den nu föreslagna bestämmelsen skall skydda också säljarens av sexuella tjänster sexuella självbestämmanderätt och okränkthet kan straffriheten för hans eller hennes medverkansgärning grunda sig på omedelbar medverkan, dock på svagare grunder än vid tillämpningen av bestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person.

I samband med köp av sexuella tjänster är det möjligt att också göra sig skyldig till också andra brott. Om köparen vid köptillfället gör sig skyldig till t.ex. våldtäkt eller misshandel skall gärningsmannen dömas också för de allvarigare brott som begåtts i samband med köpbrottet.

För köp av sexuella tjänster skall kunna dömas till ett bötesstraff eller till fängelse i högst sex månader. Faktorerna som inverkar på straffskalan har behandlats i avsnitt 3.2. i den allmänna motiveringen.

Bestämmelsen skall innehålla en sekundär bestämmelse enligt vilken bestämmelsen inte skall tillämpas om gärningen skall bestraffas enligt den nya 20 kap. 8 a § i strafflagen. Till nämnda paragraf avses bli överförd den nuvarande regleringen om köp av sexuella tjänster av ung person som för tillfället ingår i 8 § i strafflagen kompletterad med en bestämmelse om användning av sexuella tjänster som ersätts av annan. Köp av sexuella tjänster av ung person är ett mera klandervärt brott än köp av sexuella tjänster av en myndig person, vilket återspeglar sig i maximistraffet om ett års fängelse. I straffbestämmelsen för köp av sexuella tjänster av ung person har tjänsterna också definierats mera omfattande än i den nu föreslagna bestämmelsen. Med undantag för avgränsningen av åldern för säljaren av sexuella tjänster ingår köp av sexuella tjänster alltid i gärningen för köp av sexuella tjänster av ung person.

I 2 mom. i paragrafen skall för klarhetens

skull bestämmas att för köp av sexuella tjänster döms även den som använder i 1 mom. avsedda sexuella tjänster, för vilka någon annan har utlovat eller givit ersättning. Användning av sexuella tjänster på detta sätt kan i fråga om sin klandervärdhet anses stå på minst samma nivå som utlovande och givande av ersättning.

Det straffrättsliga ansvaret för en användare av sexuella tjänster förutsätter att han eller hon är medveten om att få någon att idka samlag eller en därmed jämförlig sexuell handling är en följd av att någon annan utlovat eller givit ersättning. En sådan medvetenhet uppstår ofta redan av det att användaren av tjänster är med då ersättning utlovas eller ges. Den person som har hand om ersättningen kan också tänkas annars ha berättat om det för användaren av tjänsterna. Användaren av sexuella tjänster kan också av omständigheterna sluta sig till att tjänsten erbjuds mot ersättning, fastän användaren inte är närvarande då detta avtalas eller ersättningen betalas eller om användaren inte uttryckligen informeras om ersättningen.

I undantagsfall kan det dock vara möjligt att användaren av sexuella tjänster inte är medveten om ersättningen och att han eller hon på det sätt som straffbarheten förutsätter på grundval av omständigheterna har kunnat ta i beräkningen möjligheten till att ersättning betalas. Den person som då utlovar eller ger ersättning har då i allmänhet något särskilt skäl för att få någon att idka samlag eller därmed jämförlig sexuell handling att verka omfattas av något annat än kommersiell verksamhet, och att detta mål uppnås i samförstånd med den person som erbjuder tjänster.

Enligt 3 mom. i paragrafen är försök till köp av sexuella tjänster straffbart. Också i fråga om bestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person är försök straffbart. Försökets straffbarhet anknyter till målet att förebygga prostitution och till att den övertalning och det lockande som är förknippade med t.ex. samlag redan skall anses som ett klandervärt handlande.

Enligt 5 kap. 1 § 2 mom. i strafflagen har en gärning framskridit till ett försök till brott när gärningsmannen har börjat begå brottet och då åstadkommit fara för att brottet full-

bordas. Med kravet på att börja begå brottet hänvisas dock till att inledning av i rekvisitet avsedda åtgärder för fullborda brottet. Gärningsmannen skall ha inlett konkreta åtgärder för att uppfylla rekvisitet. Faran för att brottet skall fullbordas förutsätter att fullbordandet vid gärningsögonblicket är förutom faktiskt möjligt också i praktiken ett trovärdigt alternativ (RP 44/2002 rd, s. 137). I en situation då sexuella tjänster köps skall vardera förutsättningen uppfyllas. Överskridande av tröskeln för försök skall i varje enskilt fall bedömas separat utgående från omständigheterna i de olika fallen.

Rekvisitet för den nu föreslagna straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster uppfylls då en person mot ersättning börjar utföra de sexuella tjänster som avses i bestämmelsen och för vilka förutsättning är ett utlovande eller givande av ersättning. Brottet fullbordas alltså inte vid utlovandet eller givandet av ersättning ens i det fallet att tjänsterna används av en annan person än den som utlovat eller givit ersättningen. Tröskeln för försök överskrids däremot redan i detta skede under förutsättning att det bedömt som en helhet föreligger en tillräcklig fara för att brottet skall fullbordas.

Som ett exempel på överskridande av försökströskeln kan nämnas ett svenskt fall från hovrätten. Tröskeln ansågs ha överskridits då den åtalade hade kommit överens med en prostituerad om samlag mot ersättning. Efter detta hade den prostituerade förflyttat sig till den åtalades bil, varefter de kört mot den prostituerades bostad. Polisen hade stannat dem då de hade stigit ur bilen för att gå in i bostaden.

Överskridandet av försökströskeln är i allmänhet inte beroende av det sätt på vilket sexuella tjänster köps eller försök till köp genomförs. I vissa fall kan som en minimiförutsättning för överskridande av försökströskeln dock anses att köparen och säljaren fysiskt möts. Utan detta element är det inte faktiskt möjligt att få någon att idka samlag eller en därmed jämförlig sexuell handling, t.ex. då en person försöker köpa sexuella tjänster på allmän plats. Det skall då dessutom förutsättas att den verksamhet som avses i den föreslagna bestämmelsen har inletts t.ex. genom en överenskommelse om samlag

mot ersättning.

Utgångspunkten är att som försök inte skall bestraffas t.ex. ett telefonsamtal med en prostituerad eller ett besök på en internetsida på vilken köp av sexuella tjänster är möjlig. Om i ett sådant samtal eller ett besök redan ingår en överenskommelse om ersättning kan försökströskeln tänkas bli överskriden utan att köparen och den prostituerade råkas, om övriga åtgärder för att genomföra ett samlag eller en därmed jämförlig sexuell handling gör gärningen faktiskt möjlig och åstadkommer fara för att brottet fullbordas. En sådan fara föreligger ofta senast i det skedet då köparen och den prostituerade träffas med avsikt att omedelbart eller efter att ha flyttat sig till någon viss plats idka samlag eller en därmed jämförlig sexuell handling.

Om flera personer misstänks i samband med samma köp av sexuella tjänster bedöms överskridandet av försökströskeln för var och en skilt. Detta gäller särskilt situationer där en annan person utlovar eller ger ersättning för sexuella tjänster och en annan person använder dessa tjänster. När det gäller den person som svarar för ersättningen vore det avgörande momentet hur han eller hon dessutom medverkat till kontakten mellan köparen och säljaren på ett sådant sätt att det finns fara för att brottet fullbordas. Å andra sidan när det gäller den som endast skall använda tjänsterna kan man åtminstone förutsätta att köparen och säljaren av sexuella tjänster råkas för att vid detta möte idka samlag eller en därmed jämförlig sexuell handling.

8 a §. Köp av sexuella tjänster av ung person. I 20 kap. 8 § i strafflagen föreskrivs om köp av sexuella tjänster av ung person. Då det nu föreslås att till kapitlet fogas en straffbestämmelse om köp av sexuella tjänster är den naturliga placeringen som allmän bestämmelse före specialbestämmelsen om unga personer. Av denna orsak föreslås att den nya regleringen om köp av sexuella tjänster intas som 8 § och bestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person som en ny 8 a §.

I samband med överföringen av paragrafen föreslås att den kompletteras så att i 2 mom. i paragrafen på samma sätt som i den föreslagna 8 § 2 mom. föreskrivs en ändring om användarens av sexuella tjänster ansvar i s-

tuationer där en annan person utlovar eller ger ersättning för tjänsterna. I fråga om denna reglering hänvisas till vad som anförts i motiveringen till 8 §. Angående straffbarhet för försök bestäms i 3 mom. i paragrafen.

3.2. Ordningslagen

7 §. Annan verksamhet som orsakar störning. Enligt 1 mom. i paragrafen är det förbjudet att på allmän plats köpa och mot betalning erbjuda sexuella tjänster. Den som bryter mot förbudet döms enligt 16 § 1 mom. 5 punkt en för ordningsföreseelse.

Paragrafens 1 mom. överlappar till den del den gäller köp av sexuella tjänster straffbestämmelsen för köp av sexuella tjänster som föreslås i denna proposition. Angående köp av sexuella tjänster skall inte längre bestämmas i ordningslagen, fastän den nya straffbestämmelsen delvis skyddar också den allmänna ordningen. Bestämmelsen i ordningslagen föreslås ändrad så att den gäller endast att erbjuda sexuella tjänster på allmän plats.

Också hänvisningen i paragrafens 1 mom. till 20 kap. i strafflagen föreslås ändrad. I propositionen föreslås en allmän straffbestämmelse för köp av sexuella tjänster som 20 kap. 8 § i strafflagen, varför straffbestämmelsen om köp av sexuella tjänster av ung person föreslås bli överförd till en ny 8 a § i kapitlet. Det är fortsättningsvis ändamålsenligt och för tydlighetens skull också nödvändigt att i 7 § 1 mom. i ordningslagen bevara hänvisningen till strafflagens bestämmelser om köp av sexuella tjänster. Av den orsaken föreslås i tredje meningen i 1 mom. en hänvisning till såväl 20 kap. 8 § som 20 kap. 8 a § i strafflagen.

16 §. Ordningsföreseelse. På grund av att från lagens 7 § 1 mom. avlägsnats köp av sexuella tjänster föreslås att från 1 mom. 5 punkten avlägsnas omnämmandet om köp av sexuella tjänster. Den som köper sexuella tjänster på allmän plats gör sig inte längre skyldig till ordningsföreseelse utan till köp av sexuella tjänster enligt 20 kap. 8 § i strafflagen. Punkten kommer alltså att på samma sätt som 7 § 1 mom. att gälla enbart erbu-

dande av sexuella tjänster.

3.3. Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollet om handel med människor till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

1 §. Paragrafen skall innehålla en bestämmelse om att de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen gäller som lag i Finland sådana Finland har förbundit sig till dem.

2 §. Enligt paragrafen skall om ikraftsättande av lagen utfärdas genom förordning av republikens president. Tilläggsprotokollet som redan internationellt har trätt ikraft träder i kraft nationellt den trettonde dagen för deponeringen av ratifikations- eller godkännandedokumentet.

3.4. Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollet mot människosmuggling till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Lagen motsvarar lagen i den föregående punkten.

4. Ikraftträdande

Lagarna om ändring av 20 kap i strafflagen och 7 och 16 § i ordningslagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Tilläggsprotokollen till Palermokonventionen träder i kraft den nittionde dagen för deponering av det fjortonde instrumentet avseende ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning, men det skall inte träda i kraft före konventionen. Konventionen har internationellt trätt i kraft den 29 september 2003. Tilläggsprotokollet om handel med människor har internationellt trätt i kraft den 25 december 2003 och tilläggsprotokollet mot människosmuggling den 28 januari 2004.

För varje stat som ratificerar, godtar eller godkänner tilläggsprotokollet efter det att det

fyrtonde instrumentet har deponerats skall protokollet träda i kraft den trettionde dagen för ifrågavarande stats deponering av instrumentet eller den dag protokollet internationellt träder i kraft, beroende på vilken händelse som inträffar senast.

Om ikraftträdande av lagarna om det nationella ikraftsättandet av tilläggsprotokollen föreslås att bestäms genom förordning av republikens president. Lagarna avses bli stiftade så att de träder i kraft samtidigt som de tilläggsprotokoll som avses i lagarna träder i kraft för Finlands del.

5. Behovet av riksdagens samtycke samt behandlings- och lagstiftningsordning

5.1. Behovet av riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen bland annat sådana fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Till området för lagstiftningen hör dock inte sådana avtalsförpliktelser som gäller ärenden som hör till Europeiska unionens uteslutande behörighet och riksdagens godkännande behövs inte för delar av sådana avtal (GrUU 6/2001 rd).

Palermokonventionen och tilläggsprotokollet till den är s.k. blandavtal i vilka en del av bestämmelserna omfattas av Europeiska unionens behörighet och en del av medlemsstaternas behörighet. Som av avsnitt 1.3 framgår är Europeiska gemenskapens anslutning till tilläggsprotokollen på hälft. Europeiska unionens råd har ännu inte fattat beslut om att godkänna tilläggsprotokollen för gemenskapens del. Behörighetsuppdelningen i fråga om blandavtal är beroende av omfattningen av gemenskapens behörighet och gemenskapens beslut om att begagna sig av sin behörighet. På grund av att ärendet är på hälft saknas det förklaringar för utsträckningen av gemenskapens behörighet till Europeiska gemenskapens anslutningsbeslut angående tilläggsprotokollen.

Som i avsnitt 2.4 har konstaterats finns det inget skäl att dra ut på det nationella ikraftsättandet av tilläggsprotokollen. Behandlingen av Europeiska gemenskapens anslutning

till protokollet har redan tagit lång tid i anspråk. Vid behandlingen har det under den senare tiden inte skett några framsteg. Något gemenskapsrättsligt hinder för att Finland skall ratificera tilläggsprotokollen finns inte, trots att den Europeiska gemenskapens anslutning till dem fortfarande är på hälft.

I anslutning till behandlingen av anslutningsärendet har Finland varit berett att utgående från de gjorda förslagen godkänna definitionen för Europeiska gemenskapens behörighet på ett sådant sätt att behörigheten i fråga omfattar för tilläggsprotokollets om handel med människor del artikel 6 (bistånd till och skydd av offer för handel med människor), artikel 7 (rättslig ställning för offer för handel med människor i mottagande stater), artikel 11 (åtgärder vid gränsen), artikel 12 (säkerhet och kontroll av handlingar) och artikel 13 (handlingars äkthet och giltighet) samt för tilläggsprotokollets mot människosmugglings del artikel 11 (åtgärder vid gränsen), artikel 12 (säkerhet och kontroll av handlingar), och artikel 13 (handlingars äkthet och giltighet). En avgränsning av artiklarna på detta sätt grundar sig enligt förslagen uttryckligen på den Europeiska gemenskapens exklusiva behörighet.

Enligt riksdagens grundlagsutskott täcker riksdagens godkännandebehörighet enligt 94 § 1 mom. i grundlagen alla bestämmelser i internationella förpliktelser som är av materiell natur. En bestämmelse i ett fördrag eller en annan internationell förpliktelse skall enligt grundlagsutskottets åsikt anses höra till området för lagstiftningen 1) om den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, 2) om den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, 3) om den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen skall föreskrivas i lag, 4) om det finns lagbestämmelser om den sak som bestämmelsen gäller eller 5) det enligt rådande uppfattning i Finland skall lagstiftas om saken. Enligt grundlagsutskottet hör på dessa grunder en bestämmelse i internationella förpliktelser till området för lagstiftningen oavsett om den strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland (GrUU 11/2000 rd, 12/2000 rd, 31/2001 rd och 38/2001 rd).

Grundlagens 8 § innehåller de viktigaste beståndsdelarna för den straffrättsliga legalitetsprincipen, till vilken hör kravet på att gärningar som utgör brott skall definieras i lag. Detta innebär att kriminaliseringsförpliktelserna hör till området för lagstiftningen. Detta gäller artiklarna 3 och 5 i tilläggsprotokollet om handel med människor och artiklarna 3 och 6 i tilläggsprotokollet mot människosmuggling.

Enligt artikel 8.2 i tilläggsprotokollet om handel med människor skall man vid brotts-offrens återvändande beakta bl.a. offrets säkerhet. Denna förpliktelse anknyter till bestämmelserna i 6 kap. i utlänningslagen om internationellt skydd, särskilt till 87 § 1 mom. och 88 § 1 mom.

Enligt artikel 9.5 i tilläggsprotokollet om handel med människor skall parterna vidta eller förstärka lagstiftningsåtgärder för att motverka sådan efterfrågan som främjar alla former av utnyttjande av människor, särskilt kvinnor och barn, som leder till handel med människor. Med hänsyn till punkten är främjande av jämställdheten mellan könen viktigt till vilket förpliktar särskilt 6 § 1 mom. i grundlagen och lagen om jämställdhet mellan män och kvinnor. Efterfrågan på utnyttjande eftersträvas bli stävjad genom kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster som i denna proposition föreslås bli utvidgad genom att det i 20 kap. 8 § i strafflagen stiftas en allmän straffbestämmelse om köp av sexuella tjänster.

Artikel 14.5 i tilläggsprotokollet om människohandel förpliktar parterna att tolka och tillämpa protokollet identiskt med internationellt erkända principer för förbud mot diskriminering. Med hänsyn till förpliktelsorna om diskriminering är av betydelse framför allt straffbestämmelsen i strafflagens 11 kap. 9 § om det allmänna förbudet mot diskriminering samt i 6 § 1 mom. och 2 mom. i grundlagen och 6 § lagen om lika behandling.

Tilläggsprotokollets mot människosmuggling artikel 5 angående migranternas straffrättsliga ansvar kan anses höra till området för lagstiftningen. Enligt artikeln skall migranter inte kunna lagföras enligt protokollet på den grund att de har varit utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i proto-

kollet. Förpliktelsen förutsätter på det sätt som anförts i detaljmotivering en bedömning av bestämmelserna i 17 kap. i strafflagen.

Med hänsyn till artikel 8 i tilläggsprotokollet mot människosmuggling (åtgärder mot människosmuggling till havs) är lagstiftningen om finska myndigheternas brottsundersökning och användning av tvångsmedel och tullagens bestämmelser om regleringen av den territoriella behörigheten av vikt. Med hänsyn till förpliktelsorna i artikel 8 är också av betydelse bestämmelserna i den genom lag i Finland ikraftsatta Förenta Nationernas havsrättskonvention. Dessa bestämmelser har betydelse också vid en bedömning av säkerhetsbestämmelserna enligt artikel 9.

Artikel 16 i anslutning till skydds- och hjälpåtgärder i tilläggsprotokollet mot människosmuggling ställer en skyldighet att skydda offrens för människosmuggling rättigheter som tillkommer dem enligt internationell rätt, särskilt rätten till liv och rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Dessutom förpliktar artikeln att skydda den fysiska säkerheten för dem som utsatts för människosmuggling. Artikeln anknyter till de i 7 § i grundlagen och i människorättskonventionerna avsedda skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna samt när det gäller den fysiska tryggheten till lagstiftningen som in i detaljmotiveringen har refererats i samband med artikel 6.5 i tilläggsprotokollet om handel med människor.

5.2. Behandlings- och lagstiftningsordning

En allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster kan antas ha verkningar på de grundläggande fri- och rättigheterna och utövande av dem. Kriminaliseringen har anknytningspunkter till de i 7 § i grundlagen avsedda rätten till personlig frihet och integritet, det i 10 § avsedda skyddet för privatlivet, och den i 18 § avsedda näringsfriheten. Kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster kan inverka närmast på den prostituerades utövande av sina grundläggande fri- och rättigheter. Därför tar översikten avseende grundläggande och mänskliga rättigheter i

första hand fasta på säljarnas av sexuella tjänster ställning. Det är dock allmänt motiverat att granska kriminaliseringar ur den synvinkeln om huruvida själva kriminaliseringen inkräktar på personers grundläggande fri- och rättigheter. Det är därför inte motiverat att helt utesluta köparnas av sexuella tjänster från granskningen.

Enligt grundlagsutskottet har de grundläggande fri- och rättigheterna två slags verkningar vid kriminaliseringar. Kriminaliseringar som har samband med enskilda grundläggande fri- och rättigheter skall enligt utskottet för det första bedömas som begränsningar i allmänhet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Sådana straffbestämmelser skall uppfylla de allmänna förutsättningarna för en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och för var och en grundläggande fri- och rättighets del de eventuella särskilda förutsättningar som föranleds av rättigheten.

De betydande grunder för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna som grundlagsutskottet konstaterat med hänsyn till det fall som nu behandlas är följande (GrUB 25/1994 rd):

1) Grunderna för inskränkning skall vara acceptabla. Inskränkningarna skall vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl.

2) Det kan inte bestämmas genom vanlig lag om en inskränkning som av kärnan i en grundläggande fri- och rättighet.

3) Inskränkningarna skall vara förenliga med kravet på proportionalitet. De bör vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Inskränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåten endast om målet inte kan uppnås med andra medel. Inskränkningarna får inte gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av samhälleligt intresse som ligger bakom inskränkningen och relation till det rättsgodas som skall inskränkas.

4) Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver ett adekvat rättsskydd.

5) Inskränkningarna får inte stå i strid med Finlands internationella människorättsförpliktelser.

Å andra sidan kan de grundläggande fri- och rättigheterna leda till att mot strafflags-

stiftaren riktas en förpliktelse att upprätthålla kriminaliseringar som är nödvändiga för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna från utomstående kränkningar (GrUU 23/1997 rd). I fråga om köp av sexuella tjänster är det skäl att granska problematiken såväl utgående från grunderna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och tryggande av rättigheterna.

Enligt grundlagens 10 § 1 mom. angående skyddet för privatlivet är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Begreppet privatliv har i Finlands grundlag intagits närmast från artikel 8 (right to respect for private life and family life) i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna (FörfrS19/1990). Då det begrepp som bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna grundar sig på begreppsapparaten i människorättskonventionen är det motiverat att vid tolkning av bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna mera än i vanliga fall stöda sig på motsvarande tillämpningspraxis avseende bestämmelsen om den mänskliga rättigheten i fråga.

I rättslitteraturen har det ansetts att det skydd för privatlivet som avses i 10 § i grundlagen täcker åtminstone kravet på skydd för personlig identitet, en moralisk och fysisk okränkthet, på skydd ett utrymme som erbjuder ett tillräckligt privatliv, på skydd av personuppgifter och rätten att fritt knyta och upprätthålla kontakter till andra människor. Också riksdagens grundlagsutskott har konstaterat att utgångspunkten för skyddet för privatlivet är individens rätt att leva sitt eget liv utan myndigheternas och utomstående instansers godtyckliga och omotiverade ingripande. I denna rätt ingår enligt utskottet rätten att fritt knyta och upprätthålla kontakter med andra människor och med omgivningen. (GrUU 54/2001 rd och GrUU 36/2002 rd).

Europeiska rådets människorättsdomstol har konstaterat att sexuallivet hör till privatlivet som en väsentlig del (t.ex. B. v Frankrike, 25.3.1992 A 232—C, punkt 63 i domen och P.G. och J.H. mot Förenade konungariket 25.9.2001, punkt 56 i domen samt de fall som anges där). Sexuallivet har ansetts höra till den mest intima delen av privatlivet (t.ex. Dudgeon v. Förenade konungariket,

22.10.1981, A 45, punkt 52 i domen). Å andra sidan har domstolen slagit fast att vissa åtgärder i anknytning till sexuallivet kan vara sådana eller genomföras på ett sådant sätt att staten har rätt att ingripa mot verksamheten t.ex. för att skydda moralen och hälsan (A.D.T. v. Förenade konungariket, 31.5.2000, punkt 37 i domen). I fråga om privatlivet har människorättsdomstolen konstaterat att det inte är skäl att utesluta rättigheter som anknyter till en persons yrke och affärsidkande från skyddet för privatlivet (Niemitz v. Tyskland, 16.2.1992, A 251—B, punkt 29 i domen).

I artikel 8.2 i Europeiska rådets människorättskonvention har konstaterats att myndigheter får ingripa i privatlivet då det är föreskrivet i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändig med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning och brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller skyddandet av andra personers fri- och rättigheter. Domstolen har som allmän utgångspunkt konstaterat att då ingripandet i privatlivet riktas sig mot den intimaste delen av privatlivet skall ingreppet grunda sig på särskilt vägande skäl för att uppfylla kraven i punkt 2 i artikeln (Lustig-Prean och Becket v. Förenade konungariket, 27.9.1999, punkt 82 i domen, Dudgeon v. Förenade konungariket, 22.10.1981, A 45, punkt 52 i domen).

Eftersom sexuallivet har konstaterats höra till den mest intima delen av privatlivet skall utgångspunkten vara att det finns synnerligen vägande skäl för ingripande mot detsamma. Som sådana skäl har ansetts t.ex. föreligga t.ex. i anslutning till hälsa och förhindrande av brottslighet (Laskey, Jaggard och Brown v. Förenade konungariket 19.2.1997, Reports 1997—I, 120). Vägande och godtagbara skäl i anslutning till skydd av den allmänna moralen och unga personer har ansetts föreligga också till den del homosexuella förhållanden för unga kriminaliserats. Till denna del verkar det som om vid bedömningen också vägt den historiska bakgrunden i staten i fråga och omständigheter med hänsyn till den övriga bakgrunden. Dessutom har det i några av de ovan nämnda fallen hänvisats till folkhälsoskäl. Fastän det i ljuset av domstolens praxis

är klart de nationella myndigheternas prövning marginal i fråga om sexuallivet är snäv, finns det inte en enhetlig tolkningslinje för begränsningsmöjligheterna.

Den europeiska människorättskommissionen, som år 1998 inleddes i domstolen har behandlat uttryckligen prostitution i förhållande till artikel 8 i fallet F.v. Schweiz (Nr 11680/85 (1988), 55 D.R. 77) Å andra sidan gäller fallet enbart prövning av besvär. I fallet hade personen yrkesmässigt sålt sexuella tjänster. Ändringssökanden påstod att ingripandet mot hans eller hennes yrkesmässiga sex mot ersättning kränkte hans eller hennes rätt till privatliv. Kommissionen ansåg att prostitution inte omfattas av det privatliv som skyddas av artikel 8.

En kriminalisering av köp av sexuella tjänster kan i vissa situationer åtminstone i teorin tänkas innebära ett visst slags ingripande mot privatlivet, eftersom privatlivet har ansetts omfatta rätten att fritt knyta och uppehålla kontakter med andra människor samt att själv bestämma över sig själv och sin kropp. I ljuset av vad som anförts berör detta såväl det i 10 § i grundlagen som och i artikel 8 Europarådets människorättskonvention avsedda skyddet för privatlivet. Ur denna synvinkel kan en kriminalisering av köp av sexuella tjänster vara av betydelse också med hänsyn till rätten personlig frihet och integritet som tryggas i 7 § i grundlagen, eftersom bestämmelsen skyddar förutom människans fysiska frihet också hans fria vilja och självbestämmanderätt (RP 309/1993 rd, s. 46). Eftersom den Europeiska människorättskommissionen dock har konstaterat att prostitution inte omfattas av skyddet för privatliv enligt artikel 8, kan det vara skäligen svårt att finna grunder för varför köp av sexuella tjänster skall omfattas av skyddet för privatliv.

I praktiken innebär det i ljuset av det anförda att en kriminalisering av köp av sexuella tjänster till denna del uppfyller de krav på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som grundlagsutskottet utformat. Det vore också motiverat att förutsätta att kriminaliseringen grundar sig på det sätt som Europeiska människorättsdomstolen i sin praxis förutsätter på särskilt vägande skäl.

Man kan tänka sig att köp av sexuella

tjänster som gärning förorsakar den prostituerade skada särskilt i de situationer där han eller hon inte är verksam av fri vilja. Detta gäller fall då den prostituerade är ett offer för människohandel eller annat tvingande till prostitution eller att han eller hon är föremål för koppleri i underordnad ställning i förhållande till kopplaren. Eftersom den prostituerades ställning i allmänhet kan anses vara svag också i de fall då människohandel eller koppleri inte kan påvisas, vore det motiverat att utgå från att möjligheten till att fysiska och psykiska skador drabbar den prostituerade i alla köpsituationer existerar. Detta stöds också av att man kan anta att det är i ytterst sällsynta fall som någon inleder prostitution som en följd av ett helt frivilligt val. Man snarare drivs in i prostitutionsverksamheten som en följd av en redan tidigare socialt utsatt position.

Den nytta en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster medför med hänsyn till människovärdet, den sexuella självbestämmanderätten, den sociala jämlikheten, jämställdheten mellan könen och särskilt försvagade verksamhetsförutsättningar för människohandels- och koppleribrottslighet torde som skäl som talar för en kriminalisering vara sådana särskilt vägande att skyddet av privatlivet inte utgör ett hinder för kriminalisering om man beaktar artikel 8.2 i Europarådets människorättskonvention och 10 § 1 mom. i grundlagen. Människohandels- och koppleribrotten kan i synnerhet när det är fråga om den grova gärningsformen anses som brott som allvarligt kränker de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa aspekter skall också beaktas vid en bedömning av en kriminalisering av köp av sexuella tjänster med hänsyn till 7 och 18 § i grundlagen.

Den personliga frihet och integritet som avses i 7 § i grundlagen kan också tänkas anknyta till situationer, där en kriminalisering av köp av sexuella tjänster inkräktar på säljarens av sexuella tjänster fria vilja och självbestämmanderätt. Ett sådant inkräktande är dock möjligt enbart möjligt om säljaren verkar av full fri och egen vilja. Sådan frivillig prostitution förekommer om man med frivillighet avser att personen ifråga inte tvingas till människohandel, koppleri eller i samband

motsvarande brottslighet med hotelser eller andra motsvarande åtgärder att verka som prostituerad. En frivillig prostitution är å andra sidan ifrågasatt då en person blir prostituerad som en följd av sina svaga sociala förhållanden eller t.ex. för att pga. ett allvarligt drogberoende och i anknytning till detta för finansiering av köp av narkotika, fastän ingen tvingar personen att vara prostituerad.

Vid bedömningen av 7 § i grundlagen skall beaktas att en avgränsning av köp av sexuella tjänster att gälla endast icke-frivillig prostitution är problematisk. Med problemet i anslutning till frivillighet avses här det att definitionen av frivillighet är förknippad med nämnda gränsdragningsproblem på samma sätt som ett konstaterande i det enskilda fallet av frivilligheten. Tillämpningsproblemen kan leda till att man på grund av en ringa tillämpning av straffbestämmelsen inte uppnår de mål som ställts för skydd av prostituerade och de andra målen för bestämmelsen. Frågeställningen är i detta hänseende långt densamma som då i avsnitt 3.2 i den allmänna motiveringen behandlades frågan om huruvida köp av sexuella tjänster bör kriminaliseras som en del av människohandel eller koppleri eller om straffbestämmelsen till sin karaktär bör vara allmän och ta fasta på alla köp. I sista hand är det fråga om huruvida man genom kriminaliseringen vill ingripa allmänt mot prostitution eller endast särskilt på grund av bevisvärigheterna visa på en eventuellt symbolisk klandervärdhet mot några av de mera allvarliga formerna av prostitution.

Med tanke på målen för kriminaliseringen kan kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster tänkas i verkligheten stärka de prostituerades personliga frihet och integritet särskilt av den orsaken att man i rättslitteraturen har konstaterat att 7 § i grundlagen särskilt med hänsyn till den personliga integriteten fungerar som central bestämmelse för de grundläggande fri- och rättigheterna och som skall relateras också till bestämmelsen om människovärdets okränkbarhet som avses i 1 § 2 mom. i grundlagen. Med hänsyn till detta stärks de prostituerades i allmänhet i praktiken begränsade personliga frihet och integritet i och med en kriminalisering av köp av sexuella tjänster.

Kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster skall bedömas också med hänsyn till näringsfriheten som åtnjuter skydd i 18 § grundlagen. Enligt 1 mom. i paragrafen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt. I paragrafen förstärks också företagarfriheten då arbete och näring uttryckligen nämns som medel för att skaffa sig försörjning. Också enligt artikel 6.1 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976) erkänner konventionsstaterna rätten till arbete, vilket innebär en rätt för envar till möjlighet att förtjäna sitt uppehälle genom arbete, som han fritt valt eller antagit. Enligt punkten skall konventionsstaterna vidta erforderliga åtgärder för att trygga denna rätt.

Med hänsyn till kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster i förhållande till näringsfriheten syns den väsentliga frågan vara om huruvida en eventuell kriminalisering av köp av sexuella tjänster inverkar och i vilken grad på näringsfriheten på ett sätt att den faktiska möjligheten till rätt att förtjäna sitt uppehälle med den näring eller det arbete personen valt, dvs. att detta genom försäljning av sexuella tjänster upphör eller åtminstone väsentligt försvåras.

I regeringens proposition 34/2004 rd har på sidorna 28 och 29 behandlats avgöranden av högsta förvaltningsdomstolen och EG-domstolen med anknytning till erbjudande av sexuella tjänster. Enligt högsta förvaltningsdomstolen utgjorde den skattskyldiges inkomster från försäljning av sexuella tjänster skattepliktig inkomst enligt inkomstskattelagen. EG-domstolen fastställde i det fall den behandlade att självständig prostitution är en sådan ekonomisk verksamhet som avses i EG-fördraget. EG-domstolens avgörande tar dock i och för sig inte ställning till medlemsstaternas möjlighet att införa straffbestämmelser angående prostitution. På grundval av dessa avgöranden kunde det dock anses att försäljning av sexuella tjänster i princip jämföras med näringsverksamhet.

Å andra sidan har samlag mot ersättning i Finland ansetts som en verksamhet som strider mot god sed. Detta framkommer i ett

färskt fall från Högsta domstolen HD 2005:72, vilket behandlar en häktad prostituerads rätt att få ersättning ur statens medel för inkomstfortfall. En prostituerad har enligt avgörandet inte rätt att av sin kund driva in sitt arvode rättslig väg och det i käromålet mot staten ställda yrkandet kan inte åtnjuta rättsskydd.

Som utgångspunkt kan anses att inverkan av kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster på näringsfriheten inte är betydande. Det kan inte vara fråga om näringsfrihet då försäljningen är förknippad med människohandels- eller koppleribrottslighet. Enligt vad ovan anförts är en frivillig prostitution svärdefinierad och dessutom uppenbart sällsynt. Dessutom är den på grund av åtskiljandet av prostitution som sker frivilligt eller genom tvång förknippad med de problem som behandlades i samband med 7 § i grundlagen. En kriminalisering ingriper alltså mot näringsfriheten i enbart ytterst sällsynta fall. Eftersom prostitution strider mot god sed avviker den från den affärsverksamhet som samhället skyddar. Också vid bedömningen av 18 § i grundlagen skall i sin helhet beaktas de mål som eftersträvas med kriminaliseringen.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget om ändring av 20 kap. av strafflagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det samma gäller ikraftsättandet av de bestämmelser som hör till lagstiftningen i tilläggsprotokollen till Palermokonventionen.

Med stöd av vad som ovan anförts och i enlighet med 94 § i grundlagen föreslås att

Riksdagen godkänner tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn samt tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, sjö- och luftvägen till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet vilka upprättat i New York den 15 november 2000 till den del tilläggsprotokollen hör till Finlands behörighet.

Med stöd av vad som ovan anförts och efter som tilläggsprotokollen innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen föreläggs Riksdagen samtidigt följande lagförslag:

1.

Lag**om ändring av 20 kap. i strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 20 kap. 8 §, sådan den lyder i lag
650/2004, samt
fogas till 20 kap. en ny 8 a § som följer:

20 kap.**8 a §****Om sexualbrott***Köp av sexuella tjänster av ung person***8 §***Köp av sexuella tjänster*

Den som genom att utlova eller ge ersättning får någon att idka samlag eller en därmed jämförlig sexuell handling skall, om gärningen inte utgör brott enligt 8 a §, för *köp av sexuella tjänster* dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

För köp av sexuella tjänster döms även den som använder i 1 mom. avsedda sexuella tjänster, för vilka någon annan har utlovat eller givit ersättning.

Försök är straffbart.

Den som genom att utlova eller ge ersättning får någon som är under 18 år att idka samlag eller någon annan sexuell handling, skall för *köp av sexuella tjänster av ung person* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

För köp av sexuella tjänster av ung person döms även den som använder i 1 mom. avsedda sexuella tjänster, för vilka någon annan har utlovat eller givit ersättning.

Försök är straffbart.

—————
Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av 7 och 16 § i ordningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i ordningslagen av den 27 juni 2003 (612/2003) 7 § 1 mom. och 16 § 1 mom. 5
punkten som följer:

7 §

Annan verksamhet som orsakar störning

Det är förbjudet att på allmän plats mot betalning erbjuda sexuella tjänster. Med sexuella tjänster avses i denna lag samlag samt en därmed jämförlig sexuell handling. I 20 kap. 8 och 8 a § i strafflagen föreskrivs om straff för köp av sexuella tjänster och köp av sexuella tjänster av ung person.

16 §

Ordningsförseelse

Den som uppsåtligen

5) erbjuder sexuella tjänster i strid med 7 § 1 mom.,

skall, om inte strängare straff för gärningen bestäms någon annanstans i lag, för *ordningsförseelse* dömas till böter.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollet om handel med människor till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i New York den 15 november 2000 upprättade tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta Nationernas

konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem.

2 §
Om ikraftträdandet av denna lag bestäms genom förordning av republikens president.

4.**Lag****om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollet mot människosmuggling till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i New York den 15 november 2000 upprättade tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, sjö- och luftvägen till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brotts-

lighet gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem.

2 §
Om ikraftträdandet av denna lag bestäms genom förordning av republikens president.

Helsingfors den 22 december 2005

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Leena Luhtanen*

1.

Lag**om ändring av 20 kap. i strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 20 kap. 8 §, sådan den lyder i lag
650/2004, samt
fogas till 20 kap. en ny 8 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.**Om sexualbrott**

8 §

Köp av sexuella tjänster

Den som genom att utlova eller ge ersättning får någon att idka samlag eller en därmed jämförlig sexuell handling skall, om gärningen inte utgör brott enligt 8 a §, för köp av sexuella tjänster dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

För köp av sexuella tjänster döms även den som använder i 1 mom. avsedda sexuella tjänster, för vilka någon annan har utlovat eller givit ersättning.

Försök är straffbart.

8 §

Köp av sexuella tjänster av ung person

Den som genom att utlova eller ge ersättning får någon som är under aderton år att idka samlag eller någon annan sexuell handling, skall för köp av sexuella tjänster av ung person dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Försök är straffbart.

8 a §

Köp av sexuella tjänster av ung person

Den som genom att utlova eller ge ersättning får någon som är under 18 år att idka samlag eller någon annan sexuell handling, skall för köp av sexuella tjänster av ung person dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

För köp av sexuella tjänster av ung person döms även den som använder i 1 mom. av-

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

sedda sexuella tjänster, för vilka någon annan har utlovat eller givit ersättning.

Försök är straffbart.

Denna lag träder i kraft den *20* .

2.

Lag**om ändring av 7 och 16 § i ordningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i ordningslagen av den 27 juni 2003 (612/2003) 7 § 1 mom. och 16 § 1 mom. 5
punkten som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Annan verksamhet som orsakar störning

Det är förbjudet att på allmän plats *köpa och* mot betalning erbjuda sexuella tjänster. Med sexuella tjänster avses i denna lag samlag enligt 20 kap. 10 § 1 mom. strafflagen (39/1889) samt därmed jämförbara sexuella handlingar. I 20 kap. 8 § strafflagen föreskrivs om straff för köp av sexuella tjänster av ung person.

Det är förbjudet att på allmän plats mot betalning erbjuda sexuella tjänster. Med sexuella tjänster avses i denna lag samlag *samt en därmed jämförlig sexuell handling*. I 20 kap. 8 och 8 a § i strafflagen föreskrivs om straff för *köp av sexuella tjänster* och köp av sexuella tjänster av ung person.

16 §

Ordningsföreseelse

Den som uppsåtligen

Den som uppsåtligen

5) *köper eller* erbjuder sexuella tjänster i strid med 7 § 1 mom.,

5) erbjuder sexuella tjänster i strid med 7 § 1 mom.,

skall, om inte strängare straff för gärningen bestäms någon annanstans i lag, för *ordningsföreseelse* dömas till böter.

skall, om inte strängare straff för gärningen bestäms någon annanstans i lag, för *ordningsföreseelse* dömas till böter.

Denna lag träder i kraft den

20 .

Fördragstexter

Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Ingress

De stater som är parter i detta protokoll

förklarar att effektiva åtgärder för att förebygga och bekämpa handel med människor, särskilt kvinnor och barn, fordrar ett allomfattande internationellt tillvägagångssätt i ursprungs-, transit- och bestämmelseländerna, innefattande åtgärder för att bekämpa handel med människor, bestraffa utövarna och skydda dess offer, även skydd av offrens internationellt erkända mänskliga rättigheter,

som beaktar den omständigheten att det, trots ett flertal internationella instrument som innehåller regler och praktiska åtgärder mot utnyttjande av människor, särskilt kvinnor och barn, inte finns något universellt instrument som beaktar alla aspekterna av handel med människor,

som är oroade över att skyddet för personer som är utsatta för handel med människor inte är tillräckligt till följd av att ett sådant instrument inte finns,

som återoppar generalförsamlingens resolution 53/111 av den 9 december 1998, i vilken generalförsamlingen beslutar att upprätta en öppen, mellanstatlig ad hoc-kommitté för att utarbeta en allomfattande internationell konvention mot gränsöverskridande internationell brottslighet och att diskutera upprättande av bl.a. ett internationellt instrument om handel med kvinnor och barn,

som är övertygade om att ett internatio-

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

Preamble

The States Parties to this Protocol,

Declaring that effective action to prevent and combat trafficking in persons, especially women and children, requires a comprehensive international approach in the countries of origin, transit and destination that includes measures to prevent such trafficking, to punish the traffickers and to protect the victims of such trafficking, including by protecting their internationally recognized human rights,

Taking into account the fact that, despite the existence of a variety of international instruments containing rules and practical measures to combat the exploitation of persons, especially women and children, there is no universal instrument that addresses all aspects of trafficking in persons,

Concerned that, in the absence of such an instrument, persons who are vulnerable to trafficking will not be sufficiently protected,

Recalling General Assembly resolution 53/111 of 9 December 1998, in which the Assembly decided to establish an open-ended intergovernmental ad hoc committee for the purpose of elaborating a comprehensive international convention against transnational organized crime and of discussing the elaboration of, inter alia, an international instrument addressing trafficking in women and children,

Convinced that supplementing the United Nations Convention against Transnational

nell instrument om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, som kompletterar Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande brottslighet skall vara till nytta för att förebygga och bekämpa denna brottslighet,

har kommit överens om följande:

Kapitel I. Allmänna bestämmelser

Artikel 1

Förhållande till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

1. Detta protokoll kompletterar Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Det skall tolkas tillsammans med den konventionen.

2. Bestämmelserna i konventionen skall i tillämpliga delar gälla detta protokoll, såvida inte annat anges häri.

3. Brott som anges i artikel 5 i detta protokoll skall betraktas som brott enligt konventionen.

Artikel 2

Syfte

Detta protokolls syften är

a) att förebygga och bekämpa handel med människor, med särskild hänsyn till kvinnor och barn,

b) att skydda och bistå offren för sådan handel med full respekt för deras mänskliga rättigheter, och

c) att främja samarbete mellan parterna för att uppnå dessa syften.

Organized Crime with an international instrument for the prevention, suppression and punishment of trafficking in persons, especially women and children, will be useful in preventing and combating that crime,

Have agreed as follows:

I. General provisions

Article 1

Relation with the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

1. This Protocol supplements the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. It shall be interpreted together with the Convention.

2. The provisions of the Convention shall apply, *mutatis mutandis*, to this Protocol unless otherwise provided herein.

3. The offences established in accordance with article 5 of this Protocol shall be regarded as offences established in accordance with the Convention.

Article 2

Statement of purpose

The purposes of this Protocol are:

(a) To prevent and combat trafficking in persons, paying particular attention to women and children;

(b) To protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights; and

(c) To promote cooperation among States Parties in order to meet those objectives.

Artikel 3

Definitioner

I detta protokoll avses med

a) "Handel med människor": rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person. Utnyttjande skall innebära åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, trälldom eller avlägsnande av organ.

b) Samtycke som ges av någon som är offer för handel med människor till sådant åsyftat utnyttjande som anges i a ovan skall sakna betydelse när något av de medel som anges där har använts,

c) Rekrytering, transport, överföring, hysande och mottagande av barn för utnyttjandeändamål skall betraktas som handel med människor, även om inget av de medel som anges i a ovan har använts,

d) "Barn": person under 18 års ålder.

Artikel 4

Tillämpningsområde

Såvida inte annat anges, skall detta protokoll tillämpas på förebyggande, utredning och lagföring av brott som anges i artikel 5 i detta protokoll, när brottet är gränsöverskridande till sin natur och en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig, liksom för skydd av offren för sådana brott.

Article 3

Use of terms

For the purposes of this Protocol:

(a) "Trafficking in persons" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;

(b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;

(c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered "trafficking in persons" even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;

(d) "Child" shall mean any person under eighteen years of age.

Article 4

Scope of application

This Protocol shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and prosecution of the offences established in accordance with article 5 of this Protocol, where those offences are transnational in nature and involve an organized criminal group, as well as to the protection of victims of such offences.

Artikel 5

Kriminalisering

1. Varje part skall vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga sådana gärningar som anges i artikel 3 i detta protokoll när de begås uppsåtligen.

2. Varje part skall också vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar:

a) att försöka begå ett brott som anges i punkt 1 i denna artikel under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i partens rättsordning,

b) att delta som medbrottsling i ett brott som anges i punkt 1 ovan, och

c) att organisera eller förmå andra att begå ett brott som anges i punkt 1 ovan.

Kapitel II. Skydd av offer för handel med människor

Artikel 6

Bistånd till och skydd av offer för handel med människor

1. I lämpliga fall och i den utsträckning det är möjligt enligt nationell lag, skall varje part skydda de personers privatliv och identitet vilka har utsatts för handel med människor, inklusive genom att exempelvis hålla de rättsliga förfarandena med avseende på sådan handel konfidentiella.

2. Varje part skall tillse att dess rättsordning och förvaltningssystem innehåller åtgärder som, i lämpliga fall, tillförsäkras offren för handel med människor följande:

a) information om tillämpliga domstols-

Article 5

Criminalization

1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences the conduct set forth in article 3 of this Protocol, when committed intentionally.

2. Each State Party shall also adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences:

(a) Subject to the basic concepts of its legal system, attempting to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article;

(b) Participating as an accomplice in an offence established in accordance with paragraph 1 of this article; and

(c) Organizing or directing other persons to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article.

II. Protection of victims of trafficking in persons

Article 6

Assistance to and protection of victims of trafficking in persons

1. In appropriate cases and to the extent possible under its domestic law, each State Party shall protect the privacy and identity of victims of trafficking in persons, including, inter alia, by making legal proceedings relating to such trafficking confidential.

2. Each State Party shall ensure that its domestic legal or administrative system contains measures that provide to victims of trafficking in persons, in appropriate cases:

(a) Information on relevant court and administrative proceedings;

förfaranden och administrativa förfaranden,

b) biträde med att få sina synpunkter och intressen framförda och beaktade i lämpliga skeden av straffrättsliga förfaranden mot förövarna på ett sätt som inte inkräktar på försvarets rättigheter.

3. Varje part skall överväga att vidta åtgärder för brottsoffrens fysiska, psykiska och sociala rehabilitering, däribland i lämpliga fall i samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer samt andra delar av det civila samhället, särskilt genom att tillhandahålla följande:

a) ett lämpligt boende,

b) rådgivning och information, särskilt vad avser offrens lagliga rättigheter, på ett språk som de kan förstå,

c) medicinskt, psykologiskt och materiellt bistånd, och

d) möjligheter till sysselsättning, utbildning och fortbildning.

4. Varje part skall vid tillämpningen av bestämmelserna i denna artikel beakta brottsoffrens ålder, kön och särskilda behov, speciellt barns särskilda behov, innefattande lämpligt boende, utbildning och omvårdnad.

5. Varje part skall sträva efter att skydda offrens fysiska säkerhet när de befinner sig inom partens territorium.

6. Varje part skall tillse att dess nationella rättssystem innehåller mekanismer som erbjuder offren möjlighet att få ersättning för liden skada.

(b) Assistance to enable their views and concerns to be presented and considered at appropriate stages of criminal proceedings against offenders, in a manner not prejudicial to the rights of the defence.

3. Each State Party shall consider implementing measures to provide for the physical, psychological and social recovery of victims of trafficking in persons, including, in appropriate cases, in cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society, and, in particular, the provision of:

(a) Appropriate housing;

(b) Counselling and information, in particular as regards their legal rights, in a language that the victims of trafficking in persons can understand;

(c) Medical, psychological and material assistance; and

(d) Employment, educational and training opportunities.

4. Each State Party shall take into account, in applying the provisions of this article, the age, gender and special needs of victims of trafficking in persons, in particular the special needs of children, including appropriate housing, education and care.

5. Each State Party shall endeavour to provide for the physical safety of victims of trafficking in persons while they are within its territory.

6. Each State Party shall ensure that its domestic legal system contains measures that offer victims of trafficking in persons the possibility of obtaining compensation for damage suffered.

Artikel 7

Rättslig ställning för offer för handel med människor i mottagande stater

1. Utöver att vidta åtgärder enligt artikel 6 i detta protokoll skall varje part överväga att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder som tillåter offer för handel med människor att, tillfälligt eller stadigvarande, stanna inom partens territorium i lämpliga fall.

2. Vid genomförandet av bestämmelsen i punkt 1 ovan skall varje part ta lämplig hänsyn till humanitära skäl och barmhärtighets-skäl.

Artikel 8

Brottsoffrens återvändande

1. Den part i vilken ett offer för handel med människor är medborgare eller där han eller hon hade rätt att permanent vistas vid tiden för inresan i den mottagande partens territorium skall, med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet, underlätta och gå med på denna persons återvändande utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål.

2. När en part återsänder ett offer för handel med människor till en part där personen är medborgare eller där han eller hon, vid tiden för inresan i den mottagande partens territorium, hade rätt att permanent vistas, skall återsändandet ske med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet och till läget i eventuella rättsliga förfaranden som har att göra med den omständigheten att personen är offer för handel med människor och det skall helst vara frivilligt.

3. På begäran av en mottagande part skall en anmodad part, utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål, bekräfta om ett offer för handel med människor är dess medborgare eller

Article 7

Status of victims of trafficking in persons in receiving States

1. In addition to taking measures pursuant to article 6 of this Protocol, each State Party shall consider adopting legislative or other appropriate measures that permit victims of trafficking in persons to remain in its territory, temporarily or permanently, in appropriate cases.

2. In implementing the provision contained in paragraph 1 of this article, each State Party shall give appropriate consideration to humanitarian and compassionate factors.

Article 8

Repatriation of victims of trafficking in persons

1. The State Party of which a victim of trafficking in persons is a national or in which the person had the right of permanent residence at the time of entry into the territory of the receiving State Party shall facilitate and accept, with due regard for the safety of that person, the return of that person without undue or unreasonable delay.

2. When a State Party returns a victim of trafficking in persons to a State Party of which that person is a national or in which he or she had, at the time of entry into the territory of the receiving State Party, the right of permanent residence, such return shall be with due regard for the safety of that person and for the status of any legal proceedings related to the fact that the person is a victim of trafficking and shall preferably be voluntary.

3. At the request of a receiving State Party, a requested State Party shall, without undue or unreasonable delay, verify whether a person who is a victim of trafficking in persons is its national or had the right of

innehade rätt att permanent vistas i dess territorium vid tiden för inresan i den mottagande partens territorium.

4. För att underlätta återvändandet för ett offer för handel med människor som saknar erforderliga handlingar, skall den part i vilken vederbörande är medborgare, eller där han eller hon hade rätt att permanent vistas vid tiden för inresan i den mottagande statens territorium, gå med på att, på begäran av den mottagande parten, utfärda sådana resehandlingar eller sådant annat tillstånd som kan behövas för att tillåta personen att resa in i och återvända till dess territorium.

5. Denna artikel skall inte inkräkta på någon rättighet som brottsoffren kan ha med stöd av den mottagande partens nationella lag.

6. Denna artikel skall inte inkräkta på något tillämpligt bilateralt eller multilateralt avtal eller arrangemang som helt eller delvis gäller offrens återvändande.

Kapitel III. Förebyggande, samarbete och andra åtgärder

Artikel 9

Förebyggande av handel med människor

1. Parterna skall upprätta heltäckande policy och program samt vidta andra åtgärder för att

a) förebygga och bekämpa handel med människor och

b) skydda offer för handel med människor, särskilt kvinnor och barn, från upprepad utsatthet.

2. Parterna skall sträva efter att vidta åtgärder såsom forskning, informations- och massmediakampanjer samt sociala och ekonomiska initiativ för att förebygga och bekämpa handel med människor.

permanent residence in its territory at the time of entry into the territory of the receiving State Party.

4. In order to facilitate the return of a victim of trafficking in persons who is without proper documentation, the State Party of which that person is a national or in which he or she had the right of permanent residence at the time of entry into the territory of the receiving State Party shall agree to issue, at the request of the receiving State Party, such travel documents or other authorization as may be necessary to enable the person to travel to and re-enter its territory.

5. This article shall be without prejudice to any right afforded to victims of trafficking in persons by any domestic law of the receiving State Party.

6. This article shall be without prejudice to any applicable bilateral or multilateral agreement or arrangement that governs, in whole or in part, the return of victims of trafficking in persons.

III. Prevention, cooperation and other measures

Article 9

Prevention of trafficking in persons

1. States Parties shall establish comprehensive policies, programmes and other measures:

(a) To prevent and combat trafficking in persons; and

(b) To protect victims of trafficking in persons, especially women and children, from revictimization.

2. States Parties shall endeavour to undertake measures such as research, information and mass media campaigns and social and economic initiatives to prevent and combat trafficking in persons.

3. Policy, program och andra åtgärder i enlighet med denna artikel skall, när det är lämpligt, omfatta samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer och andra delar av det civila samhället.

4. Parterna skall vidta eller förstärka åtgärder, däribland genom bilateralt och multilateralt samarbete, för att lindra de omständigheter som gör människor, särskilt kvinnor och barn, sårbara för handel med människor, såsom fattigdom, underutveckling och brist på lika möjligheter.

5. Parterna skall vidta eller förstärka lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder, såsom utbildnings-, sociala eller kulturella åtgärder, däribland genom bilateralt och multilateralt samarbete, för att motverka sådan efterfrågan som främjar alla former av utnyttjande av människor, särskilt kvinnor och barn, som leder till handel med människor.

Artikel 10

Informationsutbyte och utbildning

1. Parternas rättsvärdande myndigheter, immigrationsmyndigheter och andra berörda myndigheter skall på lämpligt sätt samarbeta med varandra genom informationsutbyte i enlighet med vars och ens nationella lag för att kunna avgöra följande:

a) Huruvida personer som passerar eller försöker passera en nationsgräns med resehandlingar tillhörande andra personer, eller utan resehandlingar, är förövare av eller offer för handel med människor.

b) Vilka slags resehandlingar som personer har använt eller försökt använda för att passera en nationsgräns i syfte att bedriva handel med människor.

c) Vilka medel och metoder som organiserade brottsliga sammanslutningar använder för handel med människor, innefattande rekrytering och transport av brottsoffer, rutter

3. Policies, programmes and other measures established in accordance with this article shall, as appropriate, include cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society.

4. States Parties shall take or strengthen measures, including through bilateral or multilateral cooperation, to alleviate the factors that make persons, especially women and children, vulnerable to trafficking, such as poverty, underdevelopment and lack of equal opportunity.

5. States Parties shall adopt or strengthen legislative or other measures, such as educational, social or cultural measures, including through bilateral and multilateral cooperation, to discourage the demand that fosters all forms of exploitation of persons, especially women and children, that leads to trafficking.

Article 10

Information exchange and training

1. Law enforcement, immigration or other relevant authorities of States Parties shall, as appropriate, cooperate with one another by exchanging information, in accordance with their domestic law, to enable them to determine:

(a) Whether individuals crossing or attempting to cross an international border with travel documents belonging to other persons or without travel documents are perpetrators or victims of trafficking in persons;

(b) The types of travel document that individuals have used or attempted to use to cross an international border for the purpose of trafficking in persons; and

(c) The means and methods used by organized criminal groups for the purpose of trafficking in persons, including the recruitment and transportation of victims, routes and links between and among indi-

och länkar mellan och bland personer och sammanslutningar som bedriver sådan handel samt möjliga åtgärder för att upptäcka dem.

2. Parterna skall tillhandahålla eller förbättra utbildning för personal vid rättsvårdande myndigheter, migrationspersonal och andra berörda befattningshavare i förebyggande av handel med människor. Utbildningen bör koncentreras på metoder som används för att förebygga sådan handel, lagföra förövarna samt skydda offrens rättigheter, däribland skydd av offren mot förövarna. Utbildningen bör också ta hänsyn till behovet av att beakta mänskliga rättigheter och frågor som rör barn- och könsperspektiv samt främja samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer och andra delar av det civila samhället.

3. En part som tar emot information skall tillmötesgå en begäran av den part som lämnar denna om begränsning av dess användning.

Artikel 11

Åtgärder vid gränser

1. Utan att det skall inkräkta på internationella åtaganden avseende fri rörlighet för personer, skall parterna så långt som möjligt förstärka sådan gränskontroll som kan vara nödvändig för att förebygga och upptäcka handel med människor.

2. Varje part skall vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder för att så långt som möjligt förebygga att transportmedel som används av affärsdrivande fraktförare används vid förövande av brott som anges i artikel 5 i detta protokoll.

3. Där så är lämpligt och utan att det skall inkräkta på tillämpliga internationella konventioner, skall dessa åtgärder innefatta åläggande av skyldighet för affärsdrivande fraktförare, inbegripet varje transportföretag eller ägare eller yrkesmässig brukare av transportmedel, att tillse att alla passagerare innehar de nödvändiga resehandlingarna för

viduals and groups engaged in such trafficking, and possible measures for detecting them.

2. States Parties shall provide or strengthen training for law enforcement, immigration and other relevant officials in the prevention of trafficking in persons. The training should focus on methods used in preventing such trafficking, prosecuting the traffickers and protecting the rights of the victims, including protecting the victims from the traffickers. The training should also take into account the need to consider human rights and child- and gender-sensitive issues and it should encourage cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society.

3. A State Party that receives information shall comply with any request by the State Party that transmitted the information that places restrictions on its use.

Article 11

Border measures

1. Without prejudice to international commitments in relation to the free movement of people, States Parties shall strengthen, to the extent possible, such border controls as may be necessary to prevent and detect trafficking in persons.

2. Each State Party shall adopt legislative or other appropriate measures to prevent, to the extent possible, means of transport operated by commercial carriers from being used in the commission of offences established in accordance with article 5 of this Protocol.

3. Where appropriate, and without prejudice to applicable international conventions, such measures shall include establishing the obligation of commercial carriers, including any transportation company or the owner or operator of any means of transport, to ascertain that all passengers are in possession of the travel documents required for entry into the receiving State.

inresa i den mottagande staten.

4. Varje part skall vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med sin nationella lag för att kunna föreskriva sanktioner vid bristande uppfyllelse av de skyldigheter som anges i punkt 3 i denna artikel.

5. Varje part skall överväga att vidta åtgärder som, i enlighet med dess nationella lag, tillåter avvisning eller återkallelse av visering för personer som är delaktiga i förövande av brott som straffbeläggs i enlighet med detta protokoll.

6. Utan att det skall inkräkta på artikel 27 i konventionen, skall parterna överväga att förstärka samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna, bland annat genom att skapa och upprätthålla direkta kommunikationsvägar.

Artikel 12

Säkerhet och kontroll av handlingar

Varje part skall vidta nödvändiga åtgärder för att, inom ramen för tillgängliga resurser, trygga

a) att rese- eller identitetshandlingar som den utfärdar är av sådan kvalitet att de inte enkelt kan missbrukas, förfälskas eller olagligen ändras, mångfaldigas eller utfärdas, och

b) skydd och säkerhet för äktheten av rese- och identitetshandlingar som den har utfärdat, eller som har utfärdats på dess vägnar, samt förebyggande av olaglig tillverkning, utfärdande och användning av sådana handlingar.

Artikel 13

Handlingars äkthet och giltighet

En part skall, på begäran av en annan part, i enlighet med sin nationella lag inom skälig tid kontrollera äktheten och giltigheten för rese- eller identitetshandlingar som har utfärdats eller som påstås ha utfärdats i dess namn och som misstänks för att användas i

4. Each State Party shall take the necessary measures, in accordance with its domestic law, to provide for sanctions in cases of violation of the obligation set forth in paragraph 3 of this article.

5. Each State Party shall consider taking measures that permit, in accordance with its domestic law, the denial of entry or revocation of visas of persons implicated in the commission of offences established in accordance with this Protocol.

6. Without prejudice to article 27 of the Convention, States Parties shall consider strengthening cooperation among border control agencies by, inter alia, establishing and maintaining direct channels of communication.

Article 12

Security and control of documents

Each State Party shall take such measures as may be necessary, within available means:

(a) To ensure that travel or identity documents issued by it are of such quality that they cannot easily be misused and cannot readily be falsified or unlawfully altered, replicated or issued; and

(b) To ensure the integrity and security of travel or identity documents issued by or on behalf of the State Party and to prevent their unlawful creation, issuance and use.

Article 13

Legitimacy and validity of documents

At the request of another State Party, a State Party shall, in accordance with its domestic law, verify within a reasonable time the legitimacy and validity of travel or identity documents issued or purported to have been issued in its name and suspected of being used for trafficking in persons.

syfte att bedriva handel med människor.

Kapitel IV. Slutbestämmelser

Artikel 14

Bestämmelser om förbehåll

1. Ingenting i detta protokoll skall påverka rättigheter, skyldigheter eller förpliktelser som stater eller enskilda personer har enligt internationell rätt, innefattande internationell humanitär rätt, internationell rätt avseende mänskliga rättigheter och särskilt, när de är tillämpliga, 1951 års konvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning och principen om icke-avvisning som ingår i dem.

2. De åtgärder som anges i detta protokoll skall tolkas och tillämpas på ett sätt som inte diskriminerar personer på den grunden att de är offer för handel med människor. Tolkningen och tillämpningen av dessa åtgärder skall vara förenliga med internationellt erkända principer om icke-diskriminering.

Artikel 15

Tvistlösning

1. Parterna skall sträva efter att lösa tvister om tolkningen och tillämpningen av detta protokoll genom förhandlingar.

2. Tvister mellan två eller flera parter om tolkningen eller tillämpningen av detta protokoll som inte kan lösas genom förhandlingar inom skälig tid skall, på begäran av någon av dem, hänskjutas till skiljeförfarande. Om dessa parter sex månader efter dagen för hänskjutandet till skiljeförfarande inte kan komma överens om hur skiljeförfarandet skall ske, får en av dem hänskjuta tvisten till Internationella domstolen i enlighet med dennas stadga.

3. Varje part får, när den undertecknar, ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig

IV. Final provisions

Article 14

Saving clause

1. Nothing in this Protocol shall affect the rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, including international humanitarian law and international human rights law and, in particular, where applicable, the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the principle of non-refoulement as contained therein.

2. The measures set forth in this Protocol shall be interpreted and applied in a way that is not discriminatory to persons on the ground that they are victims of trafficking in persons. The interpretation and application of those measures shall be consistent with internationally recognized principles of non-discrimination.

Article 15

Settlement of disputes

1. States Parties shall endeavour to settle disputes concerning the interpretation or application of this Protocol through negotiation.

2. Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Protocol that cannot be settled through negotiation within a reasonable time shall, at the request of one of those States Parties, be submitted to arbitration. If, six months after the date of the request for arbitration, those States Parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those States Parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in accordance with the Statute of the Court.

3. Each State Party may, at the time of signature, ratification, acceptance or approval of or accession to this Protocol, de-

till detta protokoll, förklara att den inte anser sig vara bunden av punkt 2 i denna artikel. De övriga parterna skall inte vara bundna av punkt 2 i denna artikel gentemot en part som har gjort ett sådant förbehåll.

4. En part som har gjort ett förbehåll i enlighet med punkt 3 i denna artikel kan när som helst häva detta genom ett meddelande till Förenta Nationernas generalsekreterare.

Artikel 16

Undertecknande, ratifikation, godtagande, godkännande och anslutning

1. Detta protokoll skall stå öppet för undertecknande av alla stater från den 12 till den 15 december 2000 i Palermo, Italien, och därefter vid Förenta Nationernas högkvarter i New York till den 12 december 2002.

2. Detta protokoll skall också stå öppet för undertecknande av regionala organisationer för ekonomisk integration, om minst en medlemsstat i en sådan organisation har undertecknat detta protokoll i enlighet med punkt 1 i denna artikel.

3. Detta protokoll skall ratificeras, godtas eller godkännas. Instrument avseende ratifikation, godkännande eller godtagande skall deponeras hos Förenta Nationernas generalsekreterare. En regional organisation för ekonomisk integration får deponera sitt instrument avseende ratifikation, godkännande eller godtagande om minst en av dess medlemsstater har gjort detsamma. I sitt instrument avseende ratifikation, godkännande eller godtagande skall en sådan organisation förklara omfattningen av sin behörighet med avseende på frågor som täcks av detta protokoll. En sådan organisation skall också meddela depositarien om varje ändring av betydelse inom sitt behörighetsområde.

4. Detta protokoll skall stå öppet för anslutning av stater eller regionala organisa-

tioner som inte anser sig vara bundna av punkt 2 i denna artikel. The other States Parties shall not be bound by paragraph 2 of this article with respect to any State Party that has made such a reservation.

4. Any State Party that has made a reservation in accordance with paragraph 3 of this article may at any time withdraw that reservation by notification to the Secretary-General of the United Nations.

Article 16

Signature, ratification, acceptance, approval and accession

1. This Protocol shall be open to all States for signature from 12 to 15 December 2000 in Palermo, Italy, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 12 December 2002.

2. This Protocol shall also be open for signature by regional economic integration organizations provided that at least one member State of such organization has signed this Protocol in accordance with paragraph 1 of this article.

3. This Protocol is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. A regional economic integration organization may deposit its instrument of ratification, acceptance or approval if at least one of its member States has done likewise. In that instrument of ratification, acceptance or approval, such organization shall declare the extent of its competence with respect to the matters governed by this Protocol. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.

4. This Protocol is open for accession by any State or any regional economic integration organization of which at least one

tioner för ekonomisk integration i vilka minst en medlemsstat är part i protokollet. Anslutningsinstrument skall deponeras hos Förenta Nationernas generalsekreterare. Vid sin anslutning skall en regional organisation för ekonomisk integration förklara omfattningen av sin behörighet med avseende på frågor som täcks av protokollet. En sådan organisation skall också meddela depositarien om varje ändring av betydelse inom sitt behörighetsområde.

Artikel 17

Ikraftträdande

1. Detta protokoll träder i kraft den nittiende dagen efter dagen för deponering av det fyrtonde instrumentet avseende ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning, men det skall inte träda i kraft före konventionen. För det syfte som avses i denna punkt skall ett instrument som deponerats av en regional organisation för ekonomisk integration inte räknas utöver de instrument som deponerats av medlemsstaterna i en sådan organisation.

2. För varje stat eller regional organisation för ekonomisk integration som ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till detta protokoll efter det att det fyrtonde instrumentet har deponerats skall protokollet träda i kraft den trettionde dagen efter dagen för ifrågavarande stats eller organisations deponering av motsvarande instrument eller den dag detta protokoll träder i kraft enligt punkt 1 i denna artikel, beroende på vilken händelse som inträffar senast.

Artikel 18

Ändringar

1. Fem år efter detta protokolls ikraftträdande får en part i protokollet inkomma med ändringsförslag till Förenta Nationernas generalsekreterare, som skall delge det till parterna och konventionsstatskonferensen för prövning och antagande. När parterna i detta protokoll möts vid konventionsstatskonferensen, skall de göra alla ansträngningar för

member State is a Party to this Protocol. Instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. At the time of its accession, a regional economic integration organization shall declare the extent of its competence with respect to matters governed by this Protocol. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.

Article 17

Entry into force

1. This Protocol shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the fortieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, except that it shall not enter into force before the entry into force of the Convention. For the purpose of this paragraph, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by member States of such organization.

2. For each State or regional economic integration organization ratifying, accepting, approving or acceding to this Protocol after the deposit of the fortieth instrument of such action, this Protocol shall enter into force on the thirtieth day after the date of deposit by such State or organization of the relevant instrument or on the date this Protocol enters into force pursuant to paragraph 1 of this article, whichever is the later.

Article 18

Amendment

1. After the expiry of five years from the entry into force of this Protocol, a State Party to the Protocol may propose an amendment and file it with the Secretary-General of the United Nations, who shall thereupon communicate the proposed amendment to the States Parties and to the Conference of the Parties to the Convention for the purpose of considering and deciding

att uppnå enhällighet om ändringar. Om alla ansträngningar att uppnå enhällighet har varit förgäves och ingen enighet uppnåtts, skall, som en sista utväg för att ändringen skall antas, krävas att den godtagits av en majoritet av två tredjedelar av de närvarande och röstande parterna i detta protokoll vid partskonferensen.

2. Regionala organisationer för ekonomisk integration får i frågor som faller inom deras behörighet utöva sin rösträtt enligt denna artikel med det antal röster som är lika med antalet av dess medlemsstater som är parter i detta protokoll. Sådana organisationer får inte utöva sin rösträtt när dess medlemsstater utövar sin rösträtt och omvänt.

3. En ändring som antagits i enlighet med punkt 1 i denna artikel skall ratificeras, godkännas eller godkännas av parterna.

4. En ändring som antagits i enlighet med punkt 1 i denna artikel träder i kraft för en part 90 dagar efter dagen för deponering hos Förenta Nationernas generalsekreterare av ett instrument avseende ratifikation, godkännande eller godkännande av ändringen.

5. När en ändring träder i kraft, skall den vara bindande för de parter som har uttryckt sitt medgivande till att vara bundna av den. De övriga parterna skall fortsätta att vara bundna av bestämmelserna i detta protokoll och av tidigare ändringar som de har ratificerat, godtagit eller godkänt.

Artikel 19

Uppsägning

1. En part kan säga upp detta protokoll genom ett skriftligt meddelande till Förenta Nationernas generalsekreterare. Uppsägningen träder i kraft ett år efter den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.

on the proposal. The States Parties to this Protocol meeting at the Conference of the Parties shall make every effort to achieve consensus on each amendment. If all efforts at consensus have been exhausted and no agreement has been reached, the amendment shall, as a last resort, require for its adoption a two-thirds majority vote of the States Parties to this Protocol present and voting at the meeting of the Conference of the Parties.

2. Regional economic integration organizations, in matters within their competence, shall exercise their right to vote under this article with a number of votes equal to the number of their member States that are Parties to this Protocol. Such organizations shall not exercise their right to vote if their member States exercise theirs and vice versa.

3. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of this article is subject to ratification, acceptance or approval by States Parties.

4. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of this article shall enter into force in respect of a State Party ninety days after the date of the deposit with the Secretary-General of the United Nations of an instrument of ratification, acceptance or approval of such amendment.

5. When an amendment enters into force, it shall be binding on those States Parties which have expressed their consent to be bound by it. Other States Parties shall still be bound by the provisions of this Protocol and any earlier amendments that they have ratified, accepted or approved.

Article 19

Denunciation

1. A State Party may denounce this Protocol by written notification to the Secretary-General of the United Nations. Such denunciation shall become effective one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

2. En regional organisation för ekonomisk integration skall upphöra att vara part i detta protokoll när alla dess medlemsstater har upphört att vara parter i detsamma.

Artikel 20

Depositary och språk

1. Förenta Nationernas generalsekreterare är depositarie för detta protokoll.

2. Originalen till detta protokoll, vars arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texter är lika giltiga, skall deponeras hos Förenta Nationernas generalsekreterare.

TILL BEKRÄFTELSE HÄRAV har undertecknade befullmäktigade, därtill vederbörligen bemyndigade av sina respektive regeringar, undertecknat detta protokoll.

2. A regional economic integration organization shall cease to be a Party to this Protocol when all of its member States have denounced it.

Article 20

Depositary and languages

1. The Secretary-General of the United Nations is designated depositary of this Protocol.

2. The original of this Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this Protocol.

**Tilläggsprotokoll mot människosmuggling
land-, sjö- och luftvägen till Förenta Natio-
nernas konvention mot gränsöverskridande
organiserad brottslighet**

Ingress

De stater som är parter i detta protokoll,

förklarar att effektiva åtgärder för att förebygga och bekämpa människosmuggling land-, sjö- och luftvägen fordrar ett allomfattande internationellt tillvägagångssätt, inefattande samarbete, informationsutbyte och andra lämpliga åtgärder, däribland socioekonomiska åtgärder, på det nationella, regionala och internationella planet,

som åberopar generalförsamlingens resolution 54/212 av den 22 december 1999, i vilken församlingen uppmanar medlemsstaterna och FN-systemet att förstärka det internationella samarbetet i fråga om internationell migration och utveckling för att ta itu med de underliggande orsakerna till migration, särskilt de som sammanhänger med fattigdom, och att maximera fördelarna med internationell migration för de berörda, och uppmanar, där så är tillämpligt, interregionala, regionala och subregionala organisationer att fortsätta att ägna sig åt frågan om migration och utveckling,

som är övertygade om behovet att ge migranter en human behandling och fullt skydd för deras rättigheter,

som beaktar den omständigheten att det, trots verksamhet företagen i andra internationella fora, inte finns något universellt instrument som beaktar alla aspekterna av människosmuggling och andra därtill relaterade frågor,

som är oroade över organiserade kriminella grupperns betydligt ökade verksamhet i fråga om människosmuggling och annan därtill relaterad brottslig verksamhet som anges i detta protokoll, vilket vållar de berörda staterna stor skada,

**Protocol against the Smuggling of Migrants
by Land, Sea and Air, supplementing the
United Nations Convention against Trans-
national Organized Crime**

Preamble

The States Parties to this Protocol,

Declaring that effective action to prevent and combat the smuggling of migrants by land, sea and air requires a comprehensive international approach, including cooperation, the exchange of information and other appropriate measures, including socio-economic measures, at the national, regional and international levels,

Recalling General Assembly resolution 54/212 of 22 December 1999, in which the Assembly urged Member States and the United Nations system to strengthen international cooperation in the area of international migration and development in order to address the root causes of migration, especially those related to poverty, and to maximize the benefits of international migration to those concerned, and encouraged, where relevant, interregional, regional and subregional mechanisms to continue to address the question of migration and development,

Convinced of the need to provide migrants with humane treatment and full protection of their rights,

Taking into account the fact that, despite work undertaken in other international forums, there is no universal instrument that addresses all aspects of smuggling of migrants and other related issues,

Concerned at the significant increase in the activities of organized criminal groups in smuggling of migrants and other related criminal activities set forth in this Protocol, which bring great harm to the States concerned,

som även är oroade över att människosmuggling kan äventyra de berörda migranternas liv eller säkerhet,

som åberopar generalförsamlingens resolution 53/111 av den 9 december 1998, i vilken församlingen beslutar att upprätta en öppen, mellanstatlig ad hoc-kommitté för att utarbeta en allomfattande internationell konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och att diskutera upprättande av bland annat ett internationellt instrument om olaglig handel med och transport av migranter, däribland sjövägen,

som är övertygade om att ett internationellt instrument mot människosmuggling land-, sjö- och luftvägen som kompletterar Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet skall vara till nytta för att förebygga och bekämpa denna brottslighet,

har kommit överens om följande:

Kapitel I. Allmänna bestämmelser

Artikel 1

Förhållande till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

1. Detta protokoll kompletterar Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Det skall tolkas tillsammans med den konventionen.
2. Bestämmelserna i konventionen skall i tillämpliga delar gälla detta protokoll, såvida inte annat anges häri.
3. Brott som anges i artikel 6 i detta protokoll skall betraktas som brott enligt konventionen.

Also concerned that the smuggling of migrants can endanger the lives or security of the migrants involved,

Recalling General Assembly resolution 53/111 of 9 December 1998, in which the Assembly decided to establish an open-ended intergovernmental ad hoc committee for the purpose of elaborating a comprehensive international convention against transnational organized crime and of discussing the elaboration of, inter alia, an international instrument addressing illegal trafficking in and transporting of migrants, including by sea,

Convinced that supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime with an international instrument against the smuggling of migrants by land, sea and air will be useful in preventing and combating that crime,

Have agreed as follows:

I. General provisions

Article 1

Relation with the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

1. This Protocol supplements the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. It shall be interpreted together with the Convention.
2. The provisions of the Convention shall apply, *mutatis mutandis*, to this Protocol unless otherwise provided herein.
3. The offences established in accordance with article 6 of this Protocol shall be regarded as offences established in accordance with the Convention.

Artikel 2

Syfte

Detta protokolls syfte är att förebygga och bekämpa människosmuggling och främja samarbete mellan parterna i detta syfte samtidigt som de smugglade migranternas rättigheter skyddas.

Artikel 3

Definitioner

I detta protokoll avses med

a) ”människosmuggling”: främjande, i syfte att direkt eller indirekt uppnå en ekonomisk eller annan materiell vinning, av en persons olagliga inresa i en stat som är bunden av protokollet och i vilken han eller hon inte är medborgare eller stadigvarande bosatt,

b) ”olaglig inresa”: gränspassering utan att uppfylla de erforderliga villkoren för laglig inresa i den mottagande staten,

c) ”falsk rese- eller identitetshandling”: rese- eller identitetshandling,

i) som har förfalskats eller ändrats på ett avgörande sätt av en person eller en myndighet som inte lagligen är bemyndigad att upprätta eller utfärda sådan handling på en stats vägnar, eller

ii) som har otillbörligt utfärdats eller erhållits genom någon som inte varit behörig, bestickning, tvång eller på annat olagligt sätt, eller

iii) som används av en annan person än den rättmätige innehavaren.

d) ”fartyg”: sjögående farkost av vilket slag som helst, innefattande svävare och bärplansfarkost, som används eller kan användas som transportmedel på vatten, utom örlogsfartyg, hjälpfartyg eller annat fartyg

Article 2

Statement of purpose

The purpose of this Protocol is to prevent and combat the smuggling of migrants, as well as to promote cooperation among States Parties to that end, while protecting the rights of smuggled migrants.

Article 3

Use of terms

For the purposes of this Protocol:

(a) “Smuggling of migrants” shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident;

(b) “Illegal entry” shall mean crossing borders without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving State;

(c) “Fraudulent travel or identity document” shall mean any travel or identity document:

(i) That has been falsely made or altered in some material way by anyone other than a person or agency lawfully authorized to make or issue the travel or identity document on behalf of a State; or

(ii) That has been improperly issued or obtained through misrepresentation, corruption or duress or in any other unlawful manner; or

(iii) That is being used by a person other than the rightful holder;

(d) “Vessel” shall mean any type of water craft, including non-displacement craft and seaplanes, used or capable of being used as a means of transportation on water, except a warship, naval auxiliary or other vessel

som ägs eller brukas av en stat och som vid tidpunkten i fråga uteslutande används i statlig, icke-affärsdrivande tjänst.

Artikel 4

Tillämpningsområde

Såvida inte annat anges, skall detta protokoll tillämpas på förebyggande, utredning och lagföring av brott som anges i artikel 6 i detta protokoll, när brottet är gränsöverskridande till sin natur och en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig, liksom för skydd av de personers rättigheter som är utsatta för sådana brott.

Artikel 5

Migranternas straffrättsliga ansvar

Migranter skall inte kunna lagföras enligt detta protokoll på den grund att de har varit utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i protokollet.

Artikel 6

Kriminalisering

1. Varje part skall vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar när de begås uppsåtligt och i syfte att direkt eller indirekt uppnå en ekonomisk eller annan materiell vinning:

- a) människosmuggling.
- b) när följande gärningar begås i syfte att möjliggöra människosmuggling:
 - i) tillverkning av falsk rese- eller identitetshandling,
 - ii) anskaffning, tillhandahållande eller innehav av sådan handling.
- c) att göra det möjligt för en person som inte är medborgare eller stadigvarande bosatt i en stat att stanna kvar där utan att upp-

owned or operated by a Government and used, for the time being, only on government non-commercial service.

Article 4

Scope of application

This Protocol shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and prosecution of the offences established in accordance with article 6 of this Protocol, where the offences are transnational in nature and involve an organized criminal group, as well as to the protection of the rights of persons who have been the object of such offences.

Article 5

Criminal liability of migrants

Migrants shall not become liable to criminal prosecution under this Protocol for the fact of having been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol.

Article 6

Criminalization

1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally and in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit:

- (a) The smuggling of migrants;
- (b) When committed for the purpose of enabling the smuggling of migrants:
 - (i) Producing a fraudulent travel or identity document;
 - (ii) Procuring, providing or possessing such a document;
- (c) Enabling a person who is not a national or a permanent resident to remain in the State concerned without complying with

fylla de erforderliga villkoren för att lagligen stanna kvar i staten på de sätt som anges i b i denna punkt eller på annat olagligt sätt.

2. Varje part skall också vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar:

a) att försöka begå ett brott som anges i punkt 1 i denna artikel under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i partens rättsordning,

b) att delta som medbrottsling i ett brott som anges i punkt 1 a, 1 b i eller 1 c i denna artikel och, under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i partens rättsordning, delta som medbrottsling i ett brott som anges i punkt 1 b ii i denna artikel,

c) att organisera eller förmå andra att begå ett brott som anges i punkt 1 i denna artikel.

3. Varje part skall vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att fastställa som försvårande omständigheter till de brott som anges i punkt 1 a, 1 b i och 1 c i denna artikel och, under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i dess rättsordning, till de brott som anges i punkt 2 b och 2 c i denna artikel, omständigheter

a) som äventyrar eller som kan förmodas äventyra migranternas liv eller säkerhet, eller

b) som är förenade med omänsklig eller förnedrande behandling, däribland utnyttjande, av sådana migranter.

4. Ingen bestämmelse i detta protokoll skall hindra en part från att vidta åtgärder mot en person vars beteende utgör ett brott enligt dess nationella lagstiftning.

the necessary requirements for legally remaining in the State by the means mentioned in subparagraph (b) of this paragraph or any other illegal means.

2. Each State Party shall also adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences:

(a) Subject to the basic concepts of its legal system, attempting to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article;

(b) Participating as an accomplice in an offence established in accordance with paragraph 1 (a), (b) (i) or (c) of this article and, subject to the basic concepts of its legal system, participating as an accomplice in an offence established in accordance with paragraph 1 (b) (ii) of this article;

(c) Organizing or directing other persons to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article.

3. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as aggravating circumstances to the offences established in accordance with paragraph 1 (a), (b) (i) and (c) of this article and, subject to the basic concepts of its legal system, to the offences established in accordance with paragraph 2 (b) and (c) of this article, circumstances:

(a) That endanger, or are likely to endanger, the lives or safety of the migrants concerned; or

(b) That entail inhuman or degrading treatment, including for exploitation, of such migrants.

4. Nothing in this Protocol shall prevent a State Party from taking measures against a person whose conduct constitutes an offence under its domestic law.

Kapitel II. Människosmuggling till havs

Artikel 7

Samarbete

Parterna skall samarbeta i största möjliga utsträckning för att förebygga och bekämpa människosmuggling till havs i enlighet med den internationella havsrätten.

Artikel 8

Åtgärder mot människosmuggling till havs

1. En part, som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg som för dess flagg, eller uppger sig vara registrerat i den parten, som saknar nationalitet eller som, fast det för utländsk flagg eller vägrar att visa flagg, i själva verket har ifrågavarande parts nationalitet, ägnar sig åt människosmuggling till havs, har rätt att begära bistånd av andra parter för att hindra att fartyget används för sådant ändamål. En part som mottar en sådan framställning skall lämna det begärda biståndet så långt det är möjligt.

2. En part, som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg som utövar sin rätt till fri sjöfart enligt internationell rätt och som för en annan parts flagg, eller visar en annan parts registreringsbeteckningar, utnyttjas för människosmuggling till havs, får anmäla detta till flaggstaten, begära bekräftelse på registreringen och, om bekräftelse erhålls, begära tillstånd från flaggstaten att vidta lämpliga åtgärder beträffande fartyget. Flaggstaten får ge den begärande staten tillstånd att bland annat

- a) borda fartyget,
- b) genomöka fartyget, och
- c) om bevis på att fartyget är inblandat i

II. Smuggling of migrants by sea

Article 7

Cooperation

States Parties shall cooperate to the fullest extent possible to prevent and suppress the smuggling of migrants by sea, in accordance with the international law of the sea.

Article 8

Measures against the smuggling of migrants by sea

1. A State Party that has reasonable grounds to suspect that a vessel that is flying its flag or claiming its registry, that is without nationality or that, though flying a foreign flag or refusing to show a flag, is in reality of the nationality of the State Party concerned is engaged in the smuggling of migrants by sea may request the assistance of other States Parties in suppressing the use of the vessel for that purpose. The States Parties so requested shall render such assistance to the extent possible within their means.

2. A State Party that has reasonable grounds to suspect that a vessel exercising freedom of navigation in accordance with international law and flying the flag or displaying the marks of registry of another State Party is engaged in the smuggling of migrants by sea may so notify the flag State, request confirmation of registry and, if confirmed, request authorization from the flag State to take appropriate measures with regard to that vessel. The flag State may authorize the requesting State, inter alia:

- (a) To board the vessel;
- (b) To search the vessel; and
- (c) If evidence is found that the vessel is

människosmuggling till havs påträffas, vidta lämpliga åtgärder beträffande fartyget och personerna och lasten ombord enligt tillstånd av flaggstaten.

3. En part som har vidtagit en åtgärd enligt punkt 2 i denna artikel skall omedelbart underrätta den berörda flaggstaten om resultatet av åtgärden.

4. En part skall snarast besvara en framställning från en annan part om att avgöra om ett fartyg som påstår sig vara registrerat där eller för dess flagg är berättigat därtill och en framställning om tillstånd gjord med stöd av punkt 2 i denna artikel.

5. I enlighet med artikel 7 i detta protokoll får en flaggstat förena sitt tillstånd med villkor som skall avtalas mellan den staten och den begärande staten, innefattande villkor om ansvar och omfattningen av de faktiska åtgärder som skall vidtas. En part skall inte vidta några ytterligare åtgärder utan uttryckligt tillstånd av flaggstaten, utom sådana åtgärder som behövs för att avhjälpa omedelbar fara för människoliv eller sådana åtgärder som följer av tillämpliga bilaterala eller multilaterala överenskommelser.

6. Varje part skall utse en myndighet eller, om så behövs, flera myndigheter, för att ta emot och besvara framställningar om biträde, bekräftelse av registrering eller av ett fartygs rätt att föra dess flagg samt tillstånd att vidta lämpliga åtgärder. Notifikation om utseende av behörig myndighet skall genom generalsekreteraren tillställas alla andra parter inom en månad efter det att myndigheten har utsetts.

7. En part som har skälig anledning att misstänka att ett fartyg utnyttjas för människosmuggling till havs och som saknar nationalitet, eller som kan förmodas vara ett fartyg som saknar nationalitet, får borda och genomöka fartyget. Om bevisning som bekräftar misstankarna påträffas, skall parten vidta lämpliga åtgärder i överensstämmelse med tillämplig nationell och internationell rätt.

engaged in the smuggling of migrants by sea, to take appropriate measures with respect to the vessel and persons and cargo on board, as authorized by the flag State.

3. A State Party that has taken any measure in accordance with paragraph 2 of this article shall promptly inform the flag State concerned of the results of that measure.

4. A State Party shall respond expeditiously to a request from another State Party to determine whether a vessel that is claiming its registry or flying its flag is entitled to do so and to a request for authorization made in accordance with paragraph 2 of this article.

5. A flag State may, consistent with article 7 of this Protocol, subject its authorization to conditions to be agreed by it and the requesting State, including conditions relating to responsibility and the extent of effective measures to be taken. A State Party shall take no additional measures without the express authorization of the flag State, except those necessary to relieve imminent danger to the lives of persons or those which derive from relevant bilateral or multilateral agreements.

6. Each State Party shall designate an authority or, where necessary, authorities to receive and respond to requests for assistance, for confirmation of registry or of the right of a vessel to fly its flag and for authorization to take appropriate measures. Such designation shall be notified through the Secretary-General to all other States Parties within one month of the designation.

7. A State Party that has reasonable grounds to suspect that a vessel is engaged in the smuggling of migrants by sea and is without nationality or may be assimilated to a vessel without nationality may board and search the vessel. If evidence confirming the suspicion is found, that State Party shall take appropriate measures in accordance with relevant domestic and international law.

Artikel 9

Säkerhetsbestämmelser

1. När en part vidtar åtgärder mot ett fartyg i enlighet med artikel 8 i detta protokoll, skall den

a) trygga de ombordvarandes säkerhet och människovärdiga behandling,

b) vederbörligen beakta behovet att inte äventyra fartygets eller dess lasts säkerhet,

c) vederbörligen beakta behovet att inte inkräkta på flaggstatens eller någon annan berörd stats affärsintressen eller rättsliga intressen,

d) med tillgängliga medel trygga att de åtgärder som vidtas med avseende på fartyget är miljömässigt sunda.

2. I de fall motiven för de vidtagna åtgärderna i enlighet med artikel 8 i protokollet visar sig vara ogrundade, skall fartyget ersättas för förlust eller skada som det har åsamkats, förutsatt att det inte har begått någon gärning som motiverar de vidtagna åtgärderna.

3. Åtgärder enligt detta kapitel skall vidtas, antas eller genomföras med vederbörligt beaktande av nödvändigheten av att inte inkräkta på eller påverka

a) kuststaters rättigheter och skyldigheter eller utövning av jurisdiktion enligt den internationella havsrätten, eller

b) flaggstatens behörighet att utöva jurisdiktion och kontroll i administrativa, tekniska och sociala frågor som berör fartyget.

4. Åtgärder som vidtagits till havs enligt detta kapitel får endast vidtas av örlogsfartyg eller militära luftfartyg eller av andra fartyg eller luftfartyg som är tydligt marke-

Article 9

Safeguard clauses

1. Where a State Party takes measures against a vessel in accordance with article 8 of this Protocol, it shall:

(a) Ensure the safety and humane treatment of the persons on board;

(b) Take due account of the need not to endanger the security of the vessel or its cargo;

(c) Take due account of the need not to prejudice the commercial or legal interests of the flag State or any other interested State;

(d) Ensure, within available means, that any measure taken with regard to the vessel is environmentally sound.

2. Where the grounds for measures taken pursuant to article 8 of this Protocol prove to be unfounded, the vessel shall be compensated for any loss or damage that may have been sustained, provided that the vessel has not committed any act justifying the measures taken.

3. Any measure taken, adopted or implemented in accordance with this chapter shall take due account of the need not to interfere with or to affect:

(a) The rights and obligations and the exercise of jurisdiction of coastal States in accordance with the international law of the sea; or

(b) The authority of the flag State to exercise jurisdiction and control in administrative, technical and social matters involving the vessel.

4. Any measure taken at sea pursuant to this chapter shall be carried out only by warships or military aircraft, or by other ships or aircraft clearly marked and identifiable as

rade och identifierbara såsom varande i statlig tjänst och bemyndigade därtill.

Kapitel III. Förebyggande, samarbete och andra åtgärder

Artikel 10

Information

1. Utan att det påverkar artiklarna 27 och 28 i konventionen, skall parter, särskilt sådana med gemensam gräns eller som är belägna längs farleder utefter vilka människosmuggling förekommer, i syfte att uppfylla detta protokolls syften, på ett sätt som är förenligt med deras respektive rättsordning och förvaltningssystem, utbyta information om relevanta frågor, såsom de följande:

a) platser för in- och utresa samt rutter, fraktförare och transportmedel som är kända för eller misstänks för att användas av en organiserad brottslig sammanslutning som ägnar sig åt sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll,

b) sådana organisationers eller organiserade brottsliga sammanslutningars identitet och metoder som är kända för eller misstänks för att användas av en organiserad brottslig sammanslutning som ägnar sig åt sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll,

c) äktheten av och den riktiga formen för resehandlingar som utfärdas av en part samt stöld eller missbruk av oifyllda rese- eller identitetshandlingar,

d) medel och metoder för att dölja och transportera människor, olaglig ändring, reproduktion, förvärv eller annat missbruk av rese- eller identitetshandlingar som as vid begående av sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och metoder för att upptäcka dem,

e) erfarenhet i fråga om lagstiftning, praxis och åtgärder för att förebygga och bekämpa sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll, och

able as being on government service and authorized to that effect.

III. Prevention, cooperation and other measures

Article 10

Information

1. Without prejudice to articles 27 and 28 of the Convention, States Parties, in particular those with common borders or located on routes along which migrants are smuggled, shall, for the purpose of achieving the objectives of this Protocol, exchange among themselves, consistent with their respective domestic legal and administrative systems, relevant information on matters such as:

(a) Embarkation and destination points, as well as routes, carriers and means of transportation, known to be or suspected of being used by an organized criminal group engaged in conduct set forth in article 6 of this Protocol;

(b) The identity and methods of organizations or organized criminal groups known to be or suspected of being engaged in conduct set forth in article 6 of this Protocol;

(c) The authenticity and proper form of travel documents issued by a State Party and the theft or related misuse of blank travel or identity documents;

(d) Means and methods of concealment and transportation of persons, the unlawful alteration, reproduction or acquisition or other misuse of travel or identity documents used in conduct set forth in article 6 of this Protocol and ways of detecting them;

(e) Legislative experiences and practices and measures to prevent and combat the conduct set forth in article 6 of this Protocol; and

f) vetenskaplig och teknologisk information som är användbar för upprätthållande av lagen i syfte att förbättra varandras förmåga att förebygga, upptäcka och utreda sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och åtala de inblandade.

2. En part som tar emot information skall bifalla en framställning från den part som har förmedlat denna om inskränkningar i rätten att använda den.

Artikel 11

Åtgärder vid gränser

1. Utan att det skall inkräkta på internationella åtaganden avseende fri rörlighet för personer, skall parterna så långt som möjligt förstärka sådan gränskontroll som kan vara nödvändig för att förebygga och upptäcka människosmuggling.

2. Varje part skall vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder för att så långt som möjligt förebygga att transportmedel som används av affärsdrivande fraktförare används vid förövande av brott som anges i artikel 6.1 a i detta protokoll.

3. Där så är lämpligt och utan att det skall inkräkta på tillämpliga internationella konventioner, skall dessa åtgärder innefatta åläggande av skyldighet för affärsdrivande fraktförare, inbegripet varje transportföretag eller ägare eller yrkesmässig brukare av transportmedel, att tillse att alla passagerare innehar de nödvändiga resehandlingarna för inresa i den mottagande staten.

4. Varje part skall vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med sin nationella lag för att kunna föreskriva sanktioner vid bristande uppfyllelse av de skyldigheter som anges i punkt 3 i denna artikel.

5. Varje part skall överväga att vidta åtgärder som, i enlighet med dess nationella lag, tillåter avvisning eller återkallelse av visering för personer som är delaktiga i för-

(f) Scientific and technological information useful to law enforcement, so as to enhance each other's ability to prevent, detect and investigate the conduct set forth in article 6 of this Protocol and to prosecute those involved.

2. A State Party that receives information shall comply with any request by the State Party that transmitted the information that places restrictions on its use.

Article 11

Border measures

1. Without prejudice to international commitments in relation to the free movement of people, States Parties shall strengthen, to the extent possible, such border controls as may be necessary to prevent and detect the smuggling of migrants.

2. Each State Party shall adopt legislative or other appropriate measures to prevent, to the extent possible, means of transport operated by commercial carriers from being used in the commission of the offence established in accordance with article 6, paragraph 1 (a), of this Protocol.

3. Where appropriate, and without prejudice to applicable international conventions, such measures shall include establishing the obligation of commercial carriers, including any transportation company or the owner or operator of any means of transport, to ascertain that all passengers are in possession of the travel documents required for entry into the receiving State.

4. Each State Party shall take the necessary measures, in accordance with its domestic law, to provide for sanctions in cases of violation of the obligation set forth in paragraph 3 of this article.

5. Each State Party shall consider taking measures that permit, in accordance with its domestic law, the denial of entry or revocation of visas of persons implicated in the

övande av brott som straffbeläggs i enlighet med detta protokoll.

6. Utan att det skall inkräkta på artikel 27 i konventionen, skall parterna överväga att förstärka samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna, bland annat genom att skapa och upprätthålla direkta kommunikationsvägar.

Artikel 12

Säkerhet och kontroll av handlingar

Varje part skall vidta nödvändiga åtgärder för att, inom ramen för tillgängliga resurser, trygga

a) att rese- eller identitetshandlingar som den utfärdar är av sådan kvalitet att de inte enkelt kan missbrukas, förfalskas eller olagligen ändras, mångfaldigas eller utfärdas, och

b) skydd och säkerhet för äktheten av rese- och identitetshandlingar som den har utfärdat, eller som har utfärdats på dess vägnar, samt förebyggande av olaglig tillverkning, utfärdande och användning av sådana handlingar.

Artikel 13

Handlingars äkthet och giltighet

En part skall, på begäran av en annan part, i enlighet med sin nationella lag inom skälig tid kontrollera äktheten och giltigheten för rese- eller identitetshandlingar som har utfärdats eller som påstås ha utfärdats i dess namn och som misstänks för att användas i syfte att begå sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

Artikel 14

Utbildning och tekniskt samarbete

1. Parterna skall tillhandahålla eller förbättra specialiserad utbildning för migrationspersonal och annan berörd personal för att förebygga sådant handlande som anges i

commission of offences established in accordance with this Protocol.

6. Without prejudice to article 27 of the Convention, States Parties shall consider strengthening cooperation among border control agencies by, inter alia, establishing and maintaining direct channels of communication.

Article 12

Security and control of documents

Each State Party shall take such measures as may be necessary, within available means:

(a) To ensure that travel or identity documents issued by it are of such quality that they cannot easily be misused and cannot readily be falsified or unlawfully altered, replicated or issued; and

(b) To ensure the integrity and security of travel or identity documents issued by or on behalf of the State Party and to prevent their unlawful creation, issuance and use.

Article 13

Legitimacy and validity of documents

At the request of another State Party, a State Party shall, in accordance with its domestic law, verify within a reasonable time the legitimacy and validity of travel or identity documents issued or purported to have been issued in its name and suspected of being used for purposes of conduct set forth in article 6 of this Protocol.

Article 14

Training and technical cooperation

1. States Parties shall provide or strengthen specialized training for immigration and other relevant officials in preventing the conduct set forth in article 6 of this

artikel 6 i detta protokoll och i människovärdig behandling av migranter som har utsatts för sådana gärningar, allt under respekterande av deras rättigheter på det sätt som anges i detta protokoll.

2. Parterna skall samarbeta med varandra och med behöriga internationella organisationer, icke-statliga organisationer, andra berörda organisationer och andra delar av det civila samhället på lämpligt sätt för att säkerställa att det finns lämplig personalutbildning inom deras territorier för att förebygga, bekämpa och utrota sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och för att skydda de migranternas rätt som har utsatts för sådant handlande. Denna utbildning skall innefatta följande:

a) förbättrad säkerhet och kvalitet för resehandlingar,

b) identifiering och upptäckt av falska rese- eller identitetshandlingar,

c) insamling av kriminalunderrättelseinformation, särskilt sådan som rör identifiering av organiserade brottsliga sammanslutningar som är kända eller misstänks för att begå sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll, metoder som används för transport av smugglade migranter, missbruk av rese- eller identitetshandlingar i syfte att begå sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll samt tillvägagångssätt som används för att dölja migranter vid människosmuggling,

d) förbättring av metoder för att upptäcka smugglade personer vid konventionella och icke-konventionella gränsövergångsställen, och

e) människovärdig behandling av migranter och skydd av deras rättigheter enligt detta protokoll.

3. Parter med sakkunskap på området skall överväga att lämna tekniskt bistånd till stater som ofta är ursprungsstater eller transitstater för personer som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta pro-

Protocol and in the humane treatment of migrants who have been the object of such conduct, while respecting their rights as set forth in this Protocol.

2. States Parties shall cooperate with each other and with competent international organizations, non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society as appropriate to ensure that there is adequate personnel training in their territories to prevent, combat and eradicate the conduct set forth in article 6 of this Protocol and to protect the rights of migrants who have been the object of such conduct. Such training shall include:

(a) Improving the security and quality of travel documents;

(b) Recognizing and detecting fraudulent travel or identity documents;

(c) Gathering criminal intelligence, relating in particular to the identification of organized criminal groups known to be or suspected of being engaged in conduct set forth in article 6 of this Protocol, the methods used to transport smuggled migrants, the misuse of travel or identity documents for purposes of conduct set forth in article 6 and the means of concealment used in the smuggling of migrants;

(d) Improving procedures for detecting smuggled persons at conventional and non-conventional points of entry and exit; and

(e) The humane treatment of migrants and the protection of their rights as set forth in this Protocol.

3. States Parties with relevant expertise shall consider providing technical assistance to States that are frequently countries of origin or transit for persons who have been the object of conduct set forth in article 6 of this

tokoll. Parterna skall också göra alla ansträngningar för att tillhandahålla nödvändiga resurser, såsom fordon, datasystem och dokumentläsare, för att bekämpa sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

Artikel 15

Andra förebyggande åtgärder

1. Varje part skall vidta åtgärder för att införa eller förbättra upplysningsprogram för att höja allmänhetens medvetande om det förhållande att sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll är brottslig verksamhet som ofta utförs av organiserade brottsliga sammanslutningar i vinstsyfte och att de utgör en allvarlig fara för de berörda migranterna.

2. I enlighet med artikel 31 i konventionen skall parterna samarbeta i fråga om upplysning till allmänheten i syfte att förebygga att potentiella migranter faller offer för organiserade brottsliga sammanslutningar.

3. Varje part skall på lämpligt sätt främja eller förbättra utvecklingsprogram och samarbete på det nationella, regionala och internationella planet med beaktande av de socioekonomiska förhållanden som inverkar på migration och med särskild uppmärksamhet på ekonomiskt och socialt eftersatta områden för att ta itu med de underliggande socioekonomiska orsakerna till människosmuggling, såsom fattigdom och underutveckling.

Artikel 16

Skydds- och hjälpåtgärder

1. Vid tillämpningen av detta protokoll skall varje part, i enlighet med sina åtaganden enligt internationell rätt, vidta alla lämpliga åtgärder, om så behövs innefattande lagstiftning, för att bevara och skydda de personers rättigheter som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll, vilka rättigheter tillkommer dem enligt internationell rätt, särskilt rätten till

Protocol. States Parties shall make every effort to provide the necessary resources, such as vehicles, computer systems and document readers, to combat the conduct set forth in article 6.

Article 15

Other prevention measures

1. Each State Party shall take measures to ensure that it provides or strengthens information programmes to increase public awareness of the fact that the conduct set forth in article 6 of this Protocol is a criminal activity frequently perpetrated by organized criminal groups for profit and that it poses serious risks to the migrants concerned.

2. In accordance with article 31 of the Convention, States Parties shall cooperate in the field of public information for the purpose of preventing potential migrants from falling victim to organized criminal groups.

3. Each State Party shall promote or strengthen, as appropriate, development programmes and cooperation at the national, regional and international levels, taking into account the socio-economic realities of migration and paying special attention to economically and socially depressed areas, in order to combat the root socio-economic causes of the smuggling of migrants, such as poverty and underdevelopment.

Article 16

Protection and assistance measures

1. In implementing this Protocol, each State Party shall take, consistent with its obligations under international law, all appropriate measures, including legislation if necessary, to preserve and protect the rights of persons who have been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol as accorded under applicable international law, in particular the right to life and the right not

liv och rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

2. Varje part skall vidta lämpliga åtgärder för att erbjuda migranter tillräckligt skydd mot våld som de kan utsättas för, antingen av enskilda personer eller grupper, därför att de är utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

3. Varje part skall ge lämplig hjälp till migranter vilkas liv eller säkerhet är i fara därför att de är utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

4. Vid tillämpning av bestämmelserna i denna artikel skall parterna beakta kvinnors och barns särskilda behov.

5. Vid frihetsberövande av en person som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll, skall parterna uppfylla sina skyldigheter enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser, där så är tillämpligt innefattande skyldigheten att ofördröjligen informera personen om bestämmelserna om underrättande av och meddelande med konsulära tjänstemän.

Artikel 17

Avtal och andra arrangemang

Parterna skall överväga att sluta bilaterala eller regionala avtal eller operativa arrangemang eller överenskommelser som syftar till att

a) vidta åtgärder som är de mest lämpliga och effektiva för att förebygga och bekämpa sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll, eller

b) ömsesidigt förstärka bestämmelserna i detta protokoll.

to be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

2. Each State Party shall take appropriate measures to afford migrants appropriate protection against violence that may be inflicted upon them, whether by individuals or groups, by reason of being the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol.

3. Each State Party shall afford appropriate assistance to migrants whose lives or safety are endangered by reason of being the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol.

4. In applying the provisions of this article, States Parties shall take into account the special needs of women and children.

5. In the case of the detention of a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol, each State Party shall comply with its obligations under the Vienna Convention on Consular Relations, where applicable, including that of informing the person concerned without delay about the provisions concerning notification to and communication with consular officers.

Article 17

Agreements and arrangements

States Parties shall consider the conclusion of bilateral or regional agreements or operational arrangements or understandings aimed at:

(a) Establishing the most appropriate and effective measures to prevent and combat the conduct set forth in article 6 of this Protocol; or

(b) Enhancing the provisions of this Protocol among themselves.

Artikel 18

Smugglade migranters återvändande

1. Varje part går med på att utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål underlätta och tillåta en persons återvändande som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och som är dess medborgare eller har rätt att permanent vistas inom dess territorium vid tiden för återvändandet.

2. Varje part skall överväga möjligheten att, i enlighet med sin nationella lag, underlätta och tillåta en persons återvändande som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och som hade rätt att permanent vistas inom dess territorium vid tiden för inresan i den mottagande staten.

3. På begäran av den mottagande parten skall en anmodad stat utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål bekräfta om en person som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll är dess medborgare eller har rätt att permanent vistas inom dess territorium.

4. För att underlätta en persons återvändande som utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll och som saknar erforderliga handlingar, skall den part i vilken personen är medborgare eller har rätt att permanent vistas, på begäran av den mottagande parten, utfärda sådana resehandlingar eller andra tillstånd som kan behövas för att tillåta personen att resa in i och återvända till dess territorium.

5. En part som berörs av en persons återvändande som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll skall vidta alla lämpliga åtgärder för att återvändandet sker under värdiga former och med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet och värdighet.

Article 18

Return of smuggled migrants

1. Each State Party agrees to facilitate and accept, without undue or unreasonable delay, the return of a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol and who is its national or who has the right of permanent residence in its territory at the time of return.

2. Each State Party shall consider the possibility of facilitating and accepting the return of a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol and who had the right of permanent residence in its territory at the time of entry into the receiving State in accordance with its domestic law.

3. At the request of the receiving State Party, a requested State Party shall, without undue or unreasonable delay, verify whether a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol is its national or has the right of permanent residence in its territory.

4. In order to facilitate the return of a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol and is without proper documentation, the State Party of which that person is a national or in which he or she has the right of permanent residence shall agree to issue, at the request of the receiving State Party, such travel documents or other authorization as may be necessary to enable the person to travel to and re-enter its territory.

5. Each State Party involved with the return of a person who has been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol shall take all appropriate measures to carry out the return in an orderly manner and with due regard for the safety and dignity of the person.

6. Parterna kan samarbeta med behöriga internationella organisationer i fråga om genomförandet av denna artikel.

7. Denna artikel skall inte inkräkta på någon rättighet som tillkommer personer som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll med stöd av den mottagande partens nationella lag.

8. Denna artikel skall inte inverka på åtgärden som gjorts med stöd av annat tillämpligt bilateralt eller multilateralt fördrag eller annat tillämpligt operativt avtal eller arrangemang som helt eller delvis reglerar personers återvändande som har utsatts för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll.

Kapitel IV. Slutbestämmelser

Artikel 19

Bestämmelser om förbehåll

1. Ingenting i detta protokoll skall påverka andra rättigheter, skyldigheter eller förpliktelser som stater eller enskilda personer har enligt internationell rätt, innefattande internationell humanitär rätt, internationell rätt avseende mänskliga rättigheter och särskilt, när de är tillämpliga, 1951 års konvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning och principen om icke-avvisning som ingår i dem.

2. De åtgärder som anges i detta protokoll skall tolkas och tillämpas på ett sätt som inte diskriminerar personer på den grunden att de är utsatta för sådant handlande som anges i artikel 6 i detta protokoll. Tolkningen och tillämpningen av dessa åtgärder skall vara förenliga med internationellt erkända principer om icke-diskriminering.

Artikel 20

Twistlösning

1. Parterna skall sträva efter att lösa tvister om tolkningen och tillämpningen av detta

6. States Parties may cooperate with relevant international organizations in the implementation of this article.

7. This article shall be without prejudice to any right afforded to persons who have been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol by any domestic law of the receiving State Party.

8. This article shall not affect the obligations entered into under any other applicable treaty, bilateral or multilateral, or any other applicable operational agreement or arrangement that governs, in whole or in part, the return of persons who have been the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol.

IV. Final provisions

Article 19

Saving clause

1. Nothing in this Protocol shall affect the other rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, including international humanitarian law and international human rights law and, in particular, where applicable, the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the principle of non-refoulement as contained therein.

2. The measures set forth in this Protocol shall be interpreted and applied in a way that is not discriminatory to persons on the ground that they are the object of conduct set forth in article 6 of this Protocol. The interpretation and application of those measures shall be consistent with internationally recognized principles of non-discrimination.

Article 20

Settlement of disputes

1. States Parties shall endeavour to settle disputes concerning the interpretation or ap-

protokoll genom förhandlingar.

2. Tvister mellan två eller flera parter om tolkningen eller tillämpningen av detta protokoll som inte kan lösas genom förhandlingar inom skälig tid skall, på begäran av någon av dem, hänskjutas till skiljeförfarande. Om dessa parter sex månader efter dagen för hänskjutandet till skiljeförfarande inte kan komma överens om hur skiljeförfarandet skall ske, får en av dem hänskjuta tvisten till Internationella domstolen i enlighet med dennas stadga.

3. Varje part får, när den undertecknar, ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till detta protokoll, förklara att den inte anser sig vara bunden av punkt 2 i denna artikel. De övriga parterna skall inte vara bundna av punkt 2 i denna artikel gentemot en part som har gjort ett sådant förbehåll.

4. En part som har gjort ett förbehåll i enlighet med punkt 3 i denna artikel kan när som helst häva detta genom ett meddelande till Förenta Nationernas generalsekreterare.

Artikel 21

Undertecknande, ratifikation, godtagande, godkännande och anslutning

1. Detta protokoll skall stå öppet för undertecknande av alla stater från den 12 till den 15 december 2000 i Palermo, Italien, och därefter vid Förenta Nationernas högkvarter i New York till den 12 december 2002.

2. Detta protokoll skall också stå öppet för undertecknande av regionala organisationer för ekonomisk integration, om minst en medlemsstat i en sådan organisation har undertecknat detta protokoll i enlighet med punkt 1 i denna artikel.

plication of this Protocol through negotiation.

2. Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Protocol that cannot be settled through negotiation within a reasonable time shall, at the request of one of those States Parties, be submitted to arbitration. If, six months after the date of the request for arbitration, those States Parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those States Parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in accordance with the Statute of the Court.

3. Each State Party may, at the time of signature, ratification, acceptance or approval of or accession to this Protocol, declare that it does not consider itself bound by paragraph 2 of this article. The other States Parties shall not be bound by paragraph 2 of this article with respect to any State Party that has made such a reservation.

4. Any State Party that has made a reservation in accordance with paragraph 3 of this article may at any time withdraw that reservation by notification to the Secretary-General of the United Nations.

Article 21

Signature, ratification, acceptance, approval and accession

1. This Protocol shall be open to all States for signature from 12 to 15 December 2000 in Palermo, Italy, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 12 December 2002.

2. This Protocol shall also be open for signature by regional economic integration organizations provided that at least one member State of such organization has signed this Protocol in accordance with paragraph 1 of this article.

3. Detta protokoll skall ratificeras, godtas eller godkännas. Instrument avseende ratifikation, godkännande eller godtagande skall deponeras hos Förenta Nationernas generalsekreterare. En regional organisation för ekonomisk integration får deponera sitt instrument avseende ratifikation, godkännande eller godtagande om minst en av dess medlemsstater har gjort detsamma. I sitt instrument avseende ratifikation, godkännande eller godtagande skall en sådan organisation förklara omfattningen av sin behörighet med avseende på frågor som täcks av detta protokoll. En sådan organisation skall också meddela depositarien om varje ändring av betydelse inom sitt behörighetsområde.

4. Detta protokoll skall stå öppet för anslutning av stater eller regionala organisationer för ekonomisk integration i vilka minst en medlemsstat är part i protokollet. Anslutningsinstrument skall deponeras hos Förenta Nationernas generalsekreterare. Vid sin anslutning skall en regional organisation för ekonomisk integration förklara omfattningen av sin behörighet med avseende på frågor som täcks av protokollet. En sådan organisation skall också meddela depositarien om varje ändring av betydelse inom sitt behörighetsområde.

Artikel 22

Ikraftträdande

1. Detta protokoll träder i kraft den nittiönde dagen efter dagen för deponering av det fjortonde instrumentet avseende ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning, men det skall inte träda i kraft före konventionen. För det syfte som avses i denna punkt skall ett instrument som deponerats av en regional organisation för ekonomisk integration inte räknas utöver de instrument som deponerats av medlemsstaterna i en sådan organisation.

2. För varje stat eller regional organisation för ekonomisk integration som ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till detta protokoll efter det att det fjortonde instrumentet har deponerats skall protokollet träda

3. This Protocol is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. A regional economic integration organization may deposit its instrument of ratification, acceptance or approval if at least one of its member States has done likewise. In that instrument of ratification, acceptance or approval, such organization shall declare the extent of its competence with respect to the matters governed by this Protocol. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.

4. This Protocol is open for accession by any State or any regional economic integration organization of which at least one member State is a Party to this Protocol. Instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. At the time of its accession, a regional economic integration organization shall declare the extent of its competence with respect to matters governed by this Protocol. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.

Article 22

Entry into force

1. This Protocol shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the fortieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, except that it shall not enter into force before the entry into force of the Convention. For the purpose of this paragraph, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by member States of such organization.

2. For each State or regional economic integration organization ratifying, accepting, approving or acceding to this Protocol after the deposit of the fortieth instrument of such action, this Protocol shall enter into force on

i kraft den trettionde dagen efter dagen för ifrågasvarande stats eller organisations deponering av motsvarande instrument eller den dag detta protokoll träder i kraft enligt punkt 1 i denna artikel, beroende på vilken händelse som inträffar senast.

Artikel 23

Ändringar

1. Fem år efter detta protokolls ikraftträdande får en part i protokollet inkomma med ändringsförslag till Förenta Nationernas generalsekreterare, som skall delge det till parterna och konventionsstatskonferensen för prövning och antagande. När parterna i detta protokoll möts vid konventionsstatskonferensen, skall de göra alla ansträngningar för att uppnå enhällighet om ändringar. Om alla ansträngningar att uppnå enhällighet har varit förgäves och ingen enighet uppnåtts, skall, som en sista utväg för att ändringen skall antas, krävas att den godtagits av en majoritet av två tredjedelar av de närvarande och röstande parterna i detta protokoll vid partskonferensen.

2. Regionala organisationer för ekonomisk integration får i frågor som faller inom deras behörighet utöva sin rösträtt enligt denna artikel med det antal röster som är lika med antalet av dess medlemsstater som är parter i detta protokoll. Sådana organisationer får inte utöva sin rösträtt när dess medlemsstater utövar sin rösträtt och omvänt.

3. En ändring som antagits i enlighet med punkt 1 i denna artikel skall ratificeras, godtas eller godkännas av parterna.

4. En ändring som antagits i enlighet med punkt 1 i denna artikel träder i kraft för en part 90 dagar efter dagen för deponering hos Förenta Nationernas generalsekreterare av ett instrument avseende ratifikation, godt a-

the thirtieth day after the date of deposit by such State or organization of the relevant instrument or on the date this Protocol enters into force pursuant to paragraph 1 of this article, whichever is the later.

Article 23

Amendment

1. After the expiry of five years from the entry into force of this Protocol, a State Party to the Protocol may propose an amendment and file it with the Secretary-General of the United Nations, who shall thereupon communicate the proposed amendment to the States Parties and to the Conference of the Parties to the Convention for the purpose of considering and deciding on the proposal. The States Parties to this Protocol meeting at the Conference of the Parties shall make every effort to achieve consensus on each amendment. If all efforts at consensus have been exhausted and no agreement has been reached, the amendment shall, as a last resort, require for its adoption a two-thirds majority vote of the States Parties to this Protocol present and voting at the meeting of the Conference of the Parties.

2. Regional economic integration organizations, in matters within their competence, shall exercise their right to vote under this article with a number of votes equal to the number of their member States that are Parties to this Protocol. Such organizations shall not exercise their right to vote if their member States exercise theirs and vice versa.

3. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of this article is subject to ratification, acceptance or approval by States Parties.

4. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of this article shall enter into force in respect of a State Party ninety days after the date of the deposit with the Secretary-General of the United Nations of

gande eller godkännande av ändringen.

5. När en ändring träder i kraft, skall den vara bindande för de parter som har uttryckt sitt medgivande till att vara bundna av den. De övriga parterna skall fortsätta att vara bundna av bestämmelserna i detta protokoll och av tidigare ändringar som de har ratificerat, godtagit eller godkänt.

Artikel 24

Uppsägning

1. En part kan säga upp detta protokoll genom ett skriftligt meddelande till Förenta Nationernas generalsekreterare. Uppsägningen träder i kraft ett år efter den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.

2. En regional organisation för ekonomisk integration skall upphöra att vara part i detta protokoll när alla dess medlemsstater har upphört att vara parter i detsamma.

Artikel 25

Depositarie och språk

1. Förenta Nationernas generalsekreterare är depositarie för detta protokoll.

2. Originalen till detta protokoll, vars arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texter är lika giltiga, skall deponeras hos Förenta Nationernas generalsekreterare.

TILL BEKRÄFTELSE HÄRAV har undertecknade befullmäktigade, därtill vederbörligen bemyndigade av sina respektive regeringar, undertecknat detta protokoll.

an instrument of ratification, acceptance or approval of such amendment.

5. When an amendment enters into force, it shall be binding on those States Parties which have expressed their consent to be bound by it. Other States Parties shall still be bound by the provisions of this Protocol and any earlier amendments that they have ratified, accepted or approved.

Article 24

Denunciation

1. A State Party may denounce this Protocol by written notification to the Secretary-General of the United Nations. Such denunciation shall become effective one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

2. A regional economic integration organization shall cease to be a Party to this Protocol when all of its member States have denounced it.

Article 25

Depositary and languages

1. The Secretary-General of the United Nations is designated depositary of this Protocol.

2. The original of this Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this Protocol.