

**U 43/2009 rd**

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till rådets rambeslut om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer för sådan verksamhet och om upphävande av rambeslut 2002/629/RIF**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 25 mars 2009 till rådets rambeslut om förebyggande och bekämpande av människohandel

samt skydd av offer för sådan verksamhet och om upphävande av rambeslut 2002/629/RIF samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 28 maj 2009

Justitieminister *Tuija Brax*

Lagstiftningsråd Janne Kanerva

## JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA 25.5.2009  
EU/2009/0755**FÖRSLAG TILL RÅDETS RAMBESLUT OM FÖREBYGGANDE OCH BEKÄMPANDE  
AV MÄNNISKOHANDEL SAMT SKYDD AV OFFER FÖR SÅDAN VERKSAMHET  
OCH OM UPPHÄVANDE AV RAMBESLUT 2002/629/RIF****1 Allmänt**

Europeiska gemenskapernas kommission lade den 25 mars 2009 med stöd av artiklarna 29, 31.1 e samt 34.2 b i fördraget om europeiska unionen fram ett förslag (KOM(2009) 136 slutlig) ett förslag till rådets rambeslut om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer för sådan verksamhet och om upphävande av rambeslut 2002/629/RIF (EUT nr L 203, 1.8.2002, s. 1-3).

Tekniskt sett är det i kommissionens förslag fråga om att upphäva det tidigare rambeslutet som gäller människohandel och att anta ett nytt. I det rambeslut om bekämpande av människohandel som föreslås bli upphävt (2002/629/RIF) uppställs det redan för närvarande en skyldighet att kriminalisera brott som avser människohandel samt anstiftan av, medhjälp till, främjande av och försök till sådana brott (artiklarna 1 och 2). Dessutom innehåller rambeslutet bestämmelser om påföljder (artikel 3), juridiska personers ansvar (artikel 4), påföljder för juridiska personer (artikel 5), behörighet och lagföring (artikel 6) samt skydd och stöd till brottsoffer (artikel 7). Det föreslagna nya rambeslutet är mera omfattande än det tidigare.

I EU är människohandel ett brottsligt fenomen som härstammar närmast från tredjeland, men människohandeln har framför allt efter den senaste utvidgningen börjat förekomma också inom EU. Förslagets huvudsakliga mål är ett effektivare bekämpande av människohandelsbrotten genom att skapa en mera enhetlig och verksam ram inom ramen för den tredje pelaren.

Man står i beråd att till rambeslutet foga vissa sådana element som ingår i Europarådets konvention i ämnet. Europarådets kon-

vention om åtgärder mot människohandel (CETS 197) öppnades för undertecknande 16.5.2005 och Finland har undertecknat konventionen 29.8.2006. Som bäst verkar en arbetsgrupp som har tillsatts av utrikesministeriet och som bereder det nationella ikraftsättandet av konventionen om åtgärder mot människohandel.

**2 Huvudsakligt innehåll**

I det föreslagna rambeslutet uppställs en skyldighet att kriminalisera människohandelsbrott (artikel 1) samt anstiftan, medhjälp och försök till dem (artikel 2). Dessutom innehåller rambeslutet bestämmelser om påföljder och försvårande omständigheter (artikel 3), juridiska personers ansvar (artikel 4), påföljder för juridiska personer (artikel 5), offrets befrielse från påföljder (artikel 6), utredning och lagföring (artikel 7), behörighet och samordning av åtal (artikel 8), skydd av och stöd till brottsoffer (artiklarna 9–11), förebyggande av människohandel (artikel 12) och övervakning av genomförandet av rambeslutet (artikel 13).

I artikel 1 i rambeslutet definieras brotten som har samband med människohandel. Enligt punkt 1 ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att sörja för att följande handlingar är straffbelagda: rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot om eller 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. Enligt punkt 3 ska utnyttjande innebära åtminstone

utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk eller sedvänjor, trældom, utnyttjande av verksamhet i samband med tiggeri eller av olaglig verksamhet, eller avlägsnande av organ.

Enligt artikel 2 i förslaget ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att sörja för att anstiftan av samt medhjälp eller försök till ett brott som avses i artikel 1 är straffbelagda.

Artikel 3 i förslaget gäller påföljder och försvårande omständigheter. Enligt punkt 1 ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att sörja för att ett brott som avses i artiklarna 1 och 2 är belagt med ett maximistraff på minst sex års fängelse. Enligt punkt 2 i artikeln ska maximistraffet vara minst tio års fängelse, om brottet har begåtts under någon av följande omständigheter: a) brottet har begåtts av en tjänsteman under tjänsteutövning, b) brottet har begåtts mot ett offer som var särskilt utsatt, c) brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation i den mening som avses i rambeslut 2008/841/RIF. Enligt punkt 3 ska fängelsestraffet vara minst tolv år, om brottet har begåtts under någon av följande omständigheter a) brottet har inneburit fara för brottsoffrens liv, b) brottet har begåtts med användande av grovt våld eller vållade brottsoffret särskilt allvarlig skada.

Artikel 4 som gäller juridiska personers ansvar och artikel 5 som gäller påföljder för juridiska personer är i huvudsak i enlighet med det gällande rambeslutet.

Artikel 6 gäller offrets befrielse från påföljder. Enligt den ska varje medlemsstat sörja för att det finns möjlighet att avstå från att åtala eller straffa människohandelsoffer för deras deltagande i olaglig verksamhet, när detta deltagande varit en direkt följd av att de utsatts för sådana brott som avses i artiklarna 1 och 2.

Artikel 7 gäller utredning och lagföring. Enligt punkt 1 i artikeln ska varje medlemsstat sörja för att utredning eller lagföring av brott som avses i artiklarna 1 och 2 inte är beroende av att offret inger en anmälan eller en anklagelse och att straffrättsliga förfaranden kan fortsätta även om offret har tagit till-

baka sina uppgifter. Enligt punkt 2 ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra lagföring av ett brott som avses i artiklarna 1 och 2 under en tillräckligt lång tidsperiod efter det att offret har uppnått myndighetsålder och i en omfattning som motsvarar det berörda brottets svårhetsgrad. Enligt punkt 3 ska man sörja för att de personer, enheter eller avdelningar som ansvarar för att utreda eller lagföra människohandelsbrott har lämplig utbildning. Enligt punkt 4 ska de utredningsverktyg som används vid utredningar av organiserad brottslighet, t.ex. telefonavlyssning, elektronisk övervakning och ekonomiska utredningar finnas tillgängliga vid utredningen av människohandelsbrott.

Artikel 8 i förslaget gäller behörighet och samordning av åtal. Enligt punkt 1 i artikeln ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet när det gäller något av de brott som avses i artiklarna 1 och 2 när a) brottet helt eller delvis har begåtts inom medlemsstatens territorium, eller b) gärningsmannen är medborgare i den medlemsstaten eller har sin fasta hemvist på dess territorium, eller c) gärningen har begåtts mot en medborgare i den medlemsstaten eller en person som har sin fasta hemvist på dess territorium, eller d) gärningen har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom den medlemsstatens territorium. Enligt punkt 2 får man för punkt 1 b inte kräva att medlemsstatens behörighet är beroende av att gärningarna är straffbelagda på den plats där de begicks, om brottet begicks utanför den berörda medlemsstatens territorium. Enligt punkt 3 i artikeln får en medlemsstat, om brottet begåtts utanför den berörda medlemsstatens territorium, för punkt 1 b inte förutsätta att åtal endast får väckas på grundval av en anmälan från offret på den plats där brottet begicks, eller en formell underrättelse från den stat där brottet begicks. Punkt 4 gäller samordning av åtal.

Artikel 9 i förslaget gäller skydd av utsatta människohandelsoffer i straffrättsliga förfaranden. Enligt punkt 1 i artikeln ska barn som är offer för ett brott som avses i artiklarna 1 och 2 anses vara särskilt utsatta brottsoffer i enlighet med artiklarna 2.2, 8.4 och 14.1 i rambeslut 2001/220/RIF. Enligt punkt 2 ska

vuxna som är offer för ett människohandelsbrott anses vara särskilt utsatta brottsoffer i enlighet med samma bestämmelser på grundval av en bedömning som görs i varje enskilt fall, och punkten definierar omständigheter för denna bedömning. Enligt punkt 3 ska det utan att det påverkar rätten till försvar säkerställas att särskilt utsatta offer, utöver de rättigheter som fastställs i rambeslut 2001/220/RIF, har rätt till särskild behandling som syftar till att förebygga sekundär viktisering genom att, i möjligaste mån och i enlighet med nationell lagstiftning, följande undviks: a) visuell kontakt mellan brottsoffer och gärningsmän, även under avläggande av vittnesmål som vid intervjuer och förhör, med hjälp av lämpliga hjälpmedel, t.ex. audiovisuell utrustning, b) frågor om privatlivet som inte är absolut nödvändiga för att styrka de uppgifter som åtalet bygger på, c) avläggande av vittnesmål vid öppen förhandling, d) onödigt upprepning av intervjuer under utredning, åtal och rättegång. Enligt punkt 4 i artikeln ska i tillämpliga fall tillåtas att ett vittnes identitet inte avslöjas, när vittnet är ett särskilt utsatt offer. Enligt punkt 5 i artikeln ska det säkerställas att offer för människohandel får lämpligt skydd på grundval av en individuell riskbedömning, och att de vid behov har tillgång till vittnes-skyddsprogram, i enlighet med nationell lagstiftning. Punkt 6 gäller rättshjälp.

Artikel 10 i förslaget gäller stöd till brottsoffer. Enligt punkt 1 i artikeln ska varje medlemsstat säkerställa att brottsoffer får stöd före, under och efter straffrättsliga förfaranden så att de kan utöva de rättigheter som fastställs i rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden och i det här rambeslutet. Enligt punkt 2 i artikeln ska en person behandlas som ett brottsoffer så snart de behöriga myndigheterna får en indikation på att personen i fråga kan ha varit utsatt för ett brott som avses i artiklarna 1 och 2. Enligt punkt 3 ska vidtas de åtgärder som är nödvändiga för att på nationell och lokal nivå inrätta lämpliga mekanismer som gör det möjligt att i ett tidigt skede upptäcka och stödja offer, i samarbete med relevanta stödorganisationer. Enligt punkt 4 ska inom ramen för de straffrättsliga förfarandena brottsoffren beviljas bistånd och stöd som ger dessa möj-

lighet att återhämta sig och komma över gärningsmännens inflytande, bland annat genom att tillhandahålla säker bostad och materiellt bistånd, nödvändig sjukvård – däribland psykologisk vård, rådgivning och information, tillräckligt stöd för att deras rättigheter och intressen ska kunna läggas fram och beaktas i straffrättsliga förfaranden samt, vid behov, översättning och tolkning. Medlemsstaterna ska tillgodose de mest utsatta brottsoffrens särskilda behov.

Artikel 11 i förslaget gäller särskilda skyddsåtgärder för barn. Enligt artikeln ska varje medlemsstat tillämpa artiklarna 14 och 15 i rambeslutet om bekämpning av sexuella övergrepp mot barn, sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi samt om upphävande av rambeslut 2004/68/RIF. Dessa artiklar gäller skydd av och bistånd till barnoffer och barns deltagande i utredning av brott och i rättsliga förfaranden.

Artikel 12 i förslaget gäller förebyggande. Enligt punkt 1 ska varje medlemsstat sträva efter att minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande. Enligt punkt 2 ska varje medlemsstat främja regelbunden vidareutbildning för tjänstemän som sannolikt kommer i kontakt med brottsoffer och potentiella brottsoffer, däribland polismän ute på fältet, så att de kan identifiera brottsoffer och potentiella brottsoffer och hantera de särskilt utsatta brottsoffer som avses i artikel 9.1 och 9.2 i detta rambeslut. Enligt punkt 3 ska det utan att det påverkar tillämpningen av gemenskapslagstiftningen övervägas vidtagande av åtgärder för att straffbelägga användning av tjänster som omfattas av någon av de former av utnyttjande som avses i artiklarna 1 och 2, när denna användning sker med vetskap om att personen i fråga är offer för ett brott som avses i artiklarna 1 och 2.

Artikel 13 i förslaget gäller övervakning. Enligt artikeln ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta nationella rapportörer eller andra motsvarande mekanismer. Arbetsuppgifterna för dessa mekanismer ska omfatta övervakning av genomförandet av de åtgärder som föreskrivs i rambeslutet.

### 3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Kriminaliseringsförpliktelsen i artikel 1 i förslaget motsvarar trots uttrycksmässiga skillnader till stora delar det gamla rambeslutet samt övriga internationella förpliktelser (Tilläggsprotokollet till Förenta Nationernas så kallade Palermokonventionen och Europarådskonventionen) Enligt artikel 1.3 i förslaget ska åtminstone utnyttjande av verksamhet i samband med tiggeri eller av olaglig verksamhet innebära utnyttjande. Denna definitions förhållande till 25 kap. 3 § i strafflagen (39/1889) lämnar rum för tolkning. I nämnda paragraf kriminaliseras människohandelsbrott.

Artikel 2 i förslaget har, om den genomförs, inga konsekvenser för lagstiftningen i Finland.

Om den genomförs, innebär artikel 3 i förslaget en förpliktelse att ändra på kriminaliseringarna för människohandel och maximistraffen för dem. De gällande finländska straffbestämmelserna för människohandel är i två steg: vid grundgärningsformen är det möjligt att döma ut fängelse i högst sex år och vid den grova gärningsformen fängelse i tio år. De gällande bestämmelserna gör det alltså inte möjligt att döma ut ett straff på 12 år, om inte bestämmelserna om gemensamt straff i 7 kap. i strafflagen blir tillämpliga. På motsvarande sätt gör endast den omständigheten att gärningsmannen vid människohandel är en tjänsteman inte möjlig en tillämpning av bestämmelsen om grov människohandel och att på detta sätt bestämma ett straff på 10 år.

Enligt artikel 3.1 bör också maximistraffet för en person som döms för försök och medhjälp till människohandel enligt 25 kap. 3 § i strafflagen vara fängelse i minst sex år. Enligt 6 kap. 8 § i strafflagen kan för nämnda gärningar dömas ut högst ett fängelsestraff på fyra och ett halvt år.

Ett eventuellt genomförande av artiklarna 4, 5 och 6 har inga konsekvenser för lagstiftningen i Finland. I fråga om artikel 6 kan det konstateras att på offer för människohandel kan bli tillämpligt riksgränsbrott enligt 17 kap. 7 § i strafflagen. Enligt nämnda bestämmelse döms för riksgränsbrott dock inte

utlänning som har begått gärningen till följd att han eller hon har varit föremål för människohandel enligt 25 kap. 3 § eller 3 a § i strafflagen. På offer för människohandel kan bli tillämpliga grunderna för åtalseftergift enligt 1 kap. 7 och 8 § i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) och bestämmelserna om domseftergift enligt 6 kap. 12 § i strafflagen. Bestämmelserna om i förundersökningslagen (449/1987) om avstående från åtgärder kan också bli tillämpliga. Dessutom kan redan på grundval av de straffrättsliga principerna ett offer för människohandel som har tvingats till brott lämnas utan straff för att möjligheten till upprepning fattas. Det ska dock noteras att i det föreslagna rambeslutet förutsättningarna för att inte tillämpa påföljder har utformats mera oklart än i Europarådskonventionens motsvarande bestämmelse där det förutsätts ett tvingande av offret.

Artikel 7.1 om lagföring av människorättsbrott förverkligas redan för närvarande. Punkt 2 i nämnda artikel torde inte förutsätta en ändring av bestämmelserna i strafflagens 8 kap. om avbrytande av preskription av åtalsrätten, men frågan måste ännu övervägas. Med stöd av de nuvarande bestämmelserna preskriberas åtalsrätten för människohandel (25 kap. 3 § i strafflagen) inom 10 år och för grov människohandel (25 kap. 3 a § i strafflagen) inom 20 år. Eftersom människohandel som riktar sig mot en person under 18 år i praktiken anses som grov människohandel är åtalsrätten ofta i kraft långt efter det att han eller hon har blivit myndig. För kravet enligt artikel 7.3 på lämplig utbildning förutsätts inte lagstiftning. De utredningsverktyg som nämns i artikel 7.4 är redan i bruk hos oss. Man måste dock fästa uppmärksamhet vid utredningsverktygen då annan lagstiftning (t.ex. förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftning) ska utvecklas.

För artikel 8 i förslaget uppställs inga behov av att ändra lagstiftningen. Enligt 1 kap. 7 § 3 mom. i strafflagen utgör människohandelsbrotten sådana internationella brott på vilka oberoende av gärningsorten tillämpas finsk lag.

Hemlighållandet av ett särskilt utsatt offers identitet vilket förutsätts i artikel 9.4 i förslaget lämnar i sin öppenhet rum för tolkning. Sluten rättsbehandling är dock möjlig hos

oss. I Finland finns det inte ett sådant egentligt system som i punkt 5 i artikeln benämns vittnesskyddsprogram. Det finns dock tillgång till ett flertal motsvarande mekanismer, t.ex. skydd som erbjuds av polisen, byte av namn och besöksförbud. Vid inrikesministeriet har man förpliktade av programmet för inre säkerhet börjat bereda en särskild personskyddslag som bl.a. syftar till att effektivisera skyddet av vittnen. Den finska lagstiftningens reglering om rättshjälp, fri rättegång och skadestånd uppfyller kraven som uppställs i punkt 6 i artikeln.

Artikel 10 om stöd till brottsoffer har, om den genomförs, inga konsekvenser för finsk lagstiftning. Vid sidan av straffprocesslagstiftningen ska beaktas de ändringar av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999).

Inte heller artiklarna 11 och 12 medför behov av ändring av lagstiftningen. Övervakningsskyldigheten enligt artikel 13 kan t.ex. genomföras så att minoritetsombudsmannen svarar för övervakningen.

#### **4 Ålands behörighet**

Enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt med undantag av vad som bestäms i 18 § 25 punkten. Enligt den sistnämnda punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Utifrån de övriga punkterna i 18 § har landskapet inte lagstiftningsbehörighet i fråga om den straffrättsliga lagstiftningen om människohandel.

#### **5 Rambeslutets konsekvenser**

Genom rambeslutet tillnärmas medlemsstaternas Europeiska unionens strafflagstiftning i rättsliga frågor som berör människohandel. En sådan tillnärmning kan även främja medlemsstaternas samarbete för att bekämpa fenomenet och hjälpa offren, vilket också förs fram i förslaget.

Rambeslutets konsekvenser för de finska myndigheterna, dvs. närmast polis-, gränsbevaknings-, åklagar- och domstolsmyndighe-

terna kan anses som obetydliga eftersom gällande lagstiftning och de förfaranden som används i huvudsak är i enlighet med rambeslutet.

De självständiga konsekvenserna av det föreslagna rambeslutet anses vara obetydliga, eftersom de övriga behövliga åtgärderna i fråga redan införs på annan väg, i samband med att Europarådets konvention sätts i kraft nationellt.

#### **6 De övriga medlemsstaternas ståndpunkter**

Det föreslagna rambeslutet har fått ett positivt bemötande. Förslaget anses vara viktigt. Samtidigt betonas vikten av att rambeslutet stämmer överens med de motsvarande skyldigheterna enligt Europarådskonventionen och vikten av att medlemsstaterna tillträder konventionen. Utifrån dessa synpunkter ska en arbetsgrupp på expertnivå finslipa rambeslutet i detalj.

#### **7 Institutionernas och övriga ståndpunkter**

Europaparlamentet har inte behandlat förslaget.

#### **8 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen**

Det föreslagna rambeslutet har behandlats skriftligt vid avdelningen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete i sektionen för rättsliga och inrikes frågor (sektion 7).

Kommissionen presenterade förslaget till rambeslut vid RIF-mötet den 6 april 2009.

Behandlingen av förslaget har inletts i arbetsgruppen för materiell straffrätt den 15-16 april 2009, då kommissionen presenterade sitt förslag till rambeslut och medlemsstaterna framförde sina preliminära ståndpunkter om det.

#### **9 Statsrådets ståndpunkt**

Det kan anses att förslaget behövs och bör stödjas trots Europarådets motsvarande kon-

vention, eftersom konventionen hittills har tillträtts av endast ett fåtal EU-medlemsstater. Förslaget bör i sak motsvara konventionen i så hög grad som möjligt. I samband med beredningen av konventionen har regleringsbehoven och regleringsmöjligheterna inom ämnesområdet bedömts mångsidigt och övergripande i den expertgrupp som berett konventionen. Genom harmonisering mellan rambeslutet och konventionen kan tolkningsproblem mellan de olika instrumenten undvikas och medlemsstaternas tillträde till konventionen främjas.

I samband med kriminaliseringarna och de ingrepp som i detta sammanhang görs i enskilda individers rättigheter (t.ex. användningen av tvångsmedel) ska de grundläggande fri- och rättigheterna garanteras. Likaså ska straffvärdet och straffskalorna för en gärning stå i rätt proportion till syftet och brot-

tets allvarlighet, så som proportionalitetsprincipen anger. När det gäller att förebygga brott fungerar en förhöjd risk för att åka fast, t.ex. genom effektivare internationellt samarbete mellan myndigheterna, bättre än skärpta straffskalor. Det är viktigt att man inom EU-straffrätten i tillräcklig grad beaktar en enskild medlemsstats praxis för straffskalor och inte äventyrar enhetligheten hos straffrätten i medlemsstaterna.

I syfte att bevara en tydlig och enhetlig lagstiftning bör det inte för en specifik brottsbeteckning utformas detaljerade förfaranderegler som gäller bara en enda brottstyp, om det går att klara sig med allmänna regler. Ett nationellt spelrum bör tillåtas, eftersom systemen för handläggning av brottmål varierar betydligt från ett land till ett annat. Det här gäller straffprocessen samt stödet till och skyddet av brottsoffren.