

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2010 rd

Den nationella människohandelsrapportörens rapport 2010

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 juni 2010 den nationella människohandelsrapportörens rapport 2010 (B 17/2010 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- minoritetsombudsman Eva Biaudet
- överinspektör Venla Roth, minoritetsombudsmannens byrå

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- tingsdomare Jaana Helander, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Mika Illman, Riksåklagarämbetet
- kriminalkommissarie Jouko Ikonen, Central-kriminalpolisen
- generalsekreterare Kristiina Kouros, Förbundet för mänskliga rättigheter
- professor Raimo Lahti.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av inrikesministeriets

- migrationsavdelning
- polisavdelning
- gränsbevakningsavdelning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Människohandel handlar om olika former av utnyttjande, som sexuell exploatering och tvångsarbete, och har ofta kopplingar till organiserad brottslighet. Människohandel är ett grovt brott mot och en flagrant kränkning av de mänskliga rättigheterna. Lagutskottet anser att det är viktigt att arbeta mot människohandel och att det kräver ett brett samarbete både nationellt och internationellt.

Den nationella människohandelsrapportörens berättelse är den första rapporten om människohandel någonsin som lämnats till riksdagen. Den tar upp tre delområden av arbetet mot människohandel: 1) systemet för att hjälpa offer för människohandel, 2) procedurer i anknytning till offrens vistelse i landet och utvisning och 3) straffprocessen och tillämpningen och tolkningen av bestämmelser om människohandel. Lagutskottet koncentrerar sig i enlighet med sitt ansvarsområde på det sistnämnda delområdet.

Rapporten är förtjänstfull och bygger på ett omfattande material. För avsnittet om den straff-

rättsliga processen har man till exempel samlat och analyserat alla betydelsefulla mål som tagits upp i domstol 2004—2009 och förundersökningsmaterialet till dem. Dessutom har bland annat de viktigaste myndigheterna och frivilligorganisationerna intervjuats. Den självständiga och oberoende myndighetens heltäckande lägesrapport är ett nyttigt verktyg för att utveckla arbetet mot människohandel.

Rapportens infallsvinkel är starkt offercentrerat. Syftet är att klarlägga hur deras rättigheter tillgodoses i Finland som fallit offer för människohandel och vilka hinder deras rättigheter eventuellt stöter på. Infallsvinkeln är motiverad med tanke på de mänskliga fri- och rättigheterna, men lagutskottet påminner att också andra synvinklar och mål behöver vägas in i arbetet mot människohandel, som vad som kan göras för att förebygga människohandel och lagföra de skyldiga.

Straffprocessen och tillämpningen och tolkningen av rekvisitet för människohandel

Finland har på kort tid antagit ett stort antal legislativa och andra åtgärder som avser att förebygga människohandel och hjälpa offren. Men enligt rapporten finns det mycket kvar att göra. Den nationella människohandelsrapportören anser att den största utmaningen i arbetet mot människohandel är att kunna identifiera offren. Lagutskottet omfattar rapportens syn på att det spelar en avgörande roll för offren för människohandel att de identifieras korrekt. Om man inte kan identifiera dem, går det inte heller att tillgodose deras lagliga rätt till hjälp och skydd. Det är viktigt att kunna identifiera offren också för att de som gjort sig skyldiga till människohandel ska kunna lagföras. Att det straffrättsliga ansvaret fullföljs spelar en roll för offret också därför att det hjälper att tillgodose offrets rättigheter och förebygger att någon faller offer på nytt.

Den springande punkten för att kunna identifiera människohandel är hur den definierats i lagstiftning. Definitionen på människohandel i strafflagen grundar sig på internationella och unionsrättsliga förpliktelser som binder Finland (25 kap. 3 och 3 a § i strafflagen). Det är som det

ska, för människohandel involverar ofta internationell brottslighet som för att kunna bekämpas kräver gränsöverskridande samarbete och därmed också en enhetlig internationell definition.

Straffbestämmelserna om människohandel har varit i kraft först från och med 2004. Det är således för tidigt att dra några långtgående slutsatser om hur de fungerar. Rapporten visar ändå att mycket få människohandelsmål tagits upp i domstol 2004—2009, medan domstolarna tagit upp långt fler fall av närstående brott, som koppleri och ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Redan när det var aktuellt att lagstifta om straff för människohandel var man medveten om att lagstiftningen i vissa delar överlappar bestämmelserna om koppleribrott, inte minst när syftet med ett människohandelsbrott är sexuell utnyttjande. Det är fullt möjligt att överlappningen i straffbestämmelser bäddar för praktiska tolknings- och tillämpningssvårigheter. Därför är det bra att se på om lagstiftningen kan göras tydligare, till exempel genom justering av brottsrekvisitet för koppleri.

För att undvika oklarhet konstaterar utskottet dessutom att det spelar en viss roll för det straffrättsliga ansvaret att rekvisitet i straffbestämmelsen om människohandel uppfylls. För identifiering av ett offer för människohandel krävs det däremot inte bevis på att det straffrättsliga rekvisitet är uppfyllt; det räcker med misstanke om att någon fallit offer för människohandel för att få skydd och hjälp.

Rapporten pekar också på att ett koppleribrott i dagens läge inte anses ha en målsägande. Den nationella människohandelsrapportören anser att inte minst offret för grovt koppleri bör medges målsägandestatus i förundersökningen och straffprocessen.

Lagutskottet noterar att det i Finland inte föreskrivs i fråga om något som helst brott vem som är eller vilken status en person ska ha för att vara målsägande när det gäller ett brott. I juridiken och i rättspraxis anses den vara målsägande som vållats skada genom brottet och som utöver rätt att yrka på straff alltså också har rätt att kräva att den skyldiga förpliktas att betala skadestånd. Offret för ett koppleribrott kan emellertid

ha målsägandestatus redan utifrån den gällande lagen, till exempel om det handlar om påtryckning (20 kap. 9 § 1 mom. 5 punkten) eller att tillfoga kroppsskada eller sjukdom, försätta i livshotande läge eller utsätta för lidande (9 a § 1 mom. 3 punkten). Målsägandestatus kan också uppkomma genom att gärningsmannen i samband med koppleri gör sig skyldig till något annat brott där kopplerioffret är målsägande. Villkoret för målsägandestatus uppfylls däremot svårigen för andra gärningsformer av koppleri. Att den som utsätts för koppleribrott medges målsägandestatus förbättrar denna persons ställning i straffprocessen. Därför ser lagutskottet gärna att man klarlägger frågan om var den som utsätts för koppleri befinner sig i straffprocessen och om det behövs ändringar i lagstiftningen.

Om brottsrekvisitet för koppleri uppfylls befriar offrets samtycke ändå inte gärningsmannen från ansvar. Men det har inte lagstiftats om vilken juridisk roll offrets samtycke spelar i straffbestämmelserna om vare sig människohandel eller andra brott. När man bedömer behovet av tydligare lagstiftning måste man också se på de juridiska frågor som hänger samman med offrets samtycke.

Vid identifieringen av människohandel och offer för människohandel spelar inte bara lagstiftningen utan också andra faktorer, typ praktiska utmaningar, in. Som rapporten framhåller är brottsligheten kring människohandel ofta dold, dvs. förövare och offer gömmer sig för myndigheterna. Offrets möjligheter och intresse för att tala om vad som hänt för myndigheterna påverkas också av att offret i många fall fruktar hämndåtgärder och även annars betraktar myndigheterna med misstro. Det betyder praktiska utmaningar för undersökningen och rättegången att människohandelsbrott och nära relaterade brott ofta involverar mycket rörliga personer av utländsk härkomst.

För att utredningen av människohandelsbrott och rättegången ska kunna genomföras med framgång är det mycket viktigt att offret personligen är närvarande och skyddas, framhåller lagutskottet. Lagstiftningen medger redan nu flera

metoder att skydda målsägande och vittnen i brottmål och då måste de i förekommande fall också utnyttjas så brett och systematiskt som möjligt. Offrets rätt till juridisk rådgivning och rättshjälp ska också tillgodoses.

Det behövs ett nära samarbete mellan förundersökningsmyndigheterna och åklagaren för att utreda människohandelsbrott och fullfölja det straffrättsliga ansvaret. Åklagarens medverkan vid undersökningen spelar en central roll för att det ska bli klart vilket brott det rör sig om och hur det bör undersökas. Åklagarens åtal anger också gränserna för domstolens bedömning av saken.

Rapporten rekommenderar nyckelåklagare vid människohandelsbrott. Utskottet anser att specialiseringen bland åklagare redan står på en adekvat nivå eftersom åtal för människohandelsbrott i praktiken handhas av nyckelåklagare som har specialiserat sig på narkotikabrott och organiserad brottslighet eller framför allt på brott mot personer — i första hand kvinnor och barn. Det är helt motiverat, för människohandeln är i många fall organiserad brottslighet och offren ofta kvinnor och barn.

Kampen mot människohandel förutsätter att såväl förundersökningsmyndigheter, åklagare och domare som andra aktörer får fortgående utbildning och information om människohandel. Utbildningen bör ta fasta på de frågor som den nationella människohandelsrapportören tar upp i sin rapport.

Slutligen fäster sig utskottet vid att Finland redan 2005 har undertecknat Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel, som avser att stärka skyddet av offer för människohandel och främja identifieringen av offer. Det nationella genomförandet av konventionen är under beredning. Utskottet påskyndar att ratificeringsprocessen slutförs.

Utlåtande

Utskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

LaUU 16/2010 rd — B 17/2010 rd

Helsingfors den 16 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /saml

Outi Mäkelä /saml
Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Kari Uotila /vänst
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.