



Direktiv mot människohandel

Justitiedepartementet

2010-04-20

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 95

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer och om upphävande av rambeslut 2002/629/RIF

Sammanfattning

Förslaget syftar till att skapa ett mer sammanhållet synsätt i kampen mot människohandel för att i ökad utsträckning förebygga och lagföra människohandelsbrott samt skydda brottsoffrens rättigheter. Förslaget innehåller bestämmelser om bl.a. en utvidgad kriminalisering av människohandel, kriminalisering av anstiftan av, medhjälp och försök till sådant brott, skärpta lägsta maximistraff och försvårande omständigheter, ansvar och sanktioner för juridiska personer, att i vissa fall inte åtala eller straffa människohandelsoffer för brott som de tvingas begå, utredning och lagföring inklusive preskription, utvidgad jurisdiktion, undantag från kravet på dubbel straffbarhet, hjälp och stöd till samt skydd av brottsoffer, krav på övervägande av kriminalisering av att använda tjänster från människohandelsoffer samt inrättande av nationella rapportörer.

Förslaget ligger i många delar nära Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, men går i vissa avseenden längre.

Regeringen ställer sig allmänt positiv till förslaget. Arbetet med att bekämpa människohandel är sedan länge en högt prioriterad fråga för regeringen och i det arbetet är det europeiska samarbetet av central betydelse.

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska kommissionen (kommissionen) presenterade den 21 december 2000 ett förslag till rambeslut om bekämpande av människohandel. Rambeslutet antogs av rådet den 19 juli 2002 (2002/629/RIF). Syftet med rambeslutet var att skapa nya gemensamma minimiregler i EU:s medlemsstater när det gäller straffrättsliga påföljder och andra former av straffrättsliga åtgärder mot människohandel. Rambeslutet omfattar människohandel syftande till arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering och behandlar definitioner av straffbar människohandel, kriminalisering av anstiftan, medhjälp och försök samt gemensamma lägsta maximistraff. Dessutom tas frågor upp om bl.a. ansvar och sanktioner för juridiska personer, jurisdiktion och brottsoffer.

Den 25 mars 2009 presenterade kommissionen ett förslag till rambeslut om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer som föreslogs ersätta rådets rambeslut om bekämpande av människohandel (2002/629/RIF).

Förhandlingarna i rådsarbetsgruppen materiell straffrätt inleddes under det tjeckiska ordförandeskapet och drevs sedan aktivt under det svenska ordförandeskapet hösten 2009. Vid Ministerrådet i december 2009 nåddes en bred samsyn om förhandlingsresultatet. Genom Lissabonfördragets ikraftträdande försvann dock den rättsliga grunden för att anta rambeslut.

Kommissionen presenterade den 29 mars 2010 det nu aktuella förslaget till direktiv under Lissabonfördraget. Förslaget bygger till största del på förhandlingsresultatet beträffande rambeslutet.

1.2 Förslagets innehåll

Kriminalisering och påföljder (art. 2-6)

I direktivet definieras vilka gärningar som ska vara straffbelagda som människohandel, nämligen rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av en person, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över den personen, genom otillbörliga medel i form av 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 utnyttjandesyfte.

Utnyttjande ska innebära åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, inklusive tiggeri, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk eller sedvänjor, trälldom, utnyttjande av brottslig verksamhet, eller avlägsnande av organ.

När en gärning rör ett barn ska det vara ett straffbart människohandelsbrott, även om inget av de medel som anges har använts.

Medlemsstaterna ska se till att människohandel är belagt med ett maximistraff på minst fem års fängelse. Om ett sådant brott har begåtts under vissa försvårande omständigheter ska det vara belagt med ett maximistraff på minst tio års fängelse.

Även anstiftan av samt medhjälp eller försök till människohandel ska vara straffbart och belagt med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder, som kan medföra utlämning.

Vidare finns bestämmelser om ansvar och sanktioner för juridiska personer. Medlemsstaterna ska se till att juridiska personer kan hållas ansvariga för brott enligt direktivet och att sanktionerna härför är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Möjlighet att inte åtala eller straffa offer i vissa fall (art. 7)

Medlemsstaterna ska, i överensstämmelse med de grundläggande principerna i sitt rättssystem, se till att det finns en möjlighet att avstå från att åtala eller straffa människohandelsoffer för deltagande i brottslig verksamhet som de tvingats till som en direkt följd av att de utsatts för människohandel.

Utredning och lagföring (art. 8)

Utredning eller lagföring av människohandel ska inte vara beroende av offrets anmälan. Vidare ska lagföring vara möjlig under en tillräckligt lång tidsperiod efter det att offret har uppnått myndighetsålder. Medlemsstaterna ska också vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de som ansvarar för att utreda eller lagföra människohandel har lämplig utbildning samt tillgång till sådana utredningsverktyg som används vid utredningar beträffande organiserad brottslighet.

Domsrätt (art. 9)

Medlemsstaterna ska se till att de har domsrätt om:

- a) brottet helt eller delvis har begåtts inom medlemsstatens territorium, eller
- b) gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten eller har sin fasta hemvist på dess territorium, eller
- c) gärningen har begåtts mot en medborgare i 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 medlemsstatens territorium.

Det finns dock en möjlighet för medlemsstaterna att besluta att de inte ska tillämpa domsrätt enligt c) och d) om brottet har begåtts utanför medlemsstatens territorium.

Domsrätt enligt b) ska inte vara förenad med krav på dubbel straffbarhet om brottet begåtts utanför den berörda medlemsstatens territorium och åtal ska inte vara beroende av att offret gjort en anmälan i det land där brottet begicks.

Hjälp och stöd till och skydd av människohandelsoffer (art. 10-14)

Hjälp och stöd till människohandelsoffer ska lämnas så snart det finns en indikation på att en person kan vara offer för människohandel, oberoende av offrets deltagande i en brottmålsprocess, och kan innefatta t.ex. skyddat boende, materiellt bistånd och nödvändig sjukvård. Det finns även bestämmelser om skydd i samband med straffrättsliga utredningar och förfaranden, bl.a. om rätt till juridisk rådgivning och juridiskt ombud, om att ett vittnes identitet i vissa fall inte ska avslöjas om ett sådant förfarande är tillåtet enligt medlemsstatens nationella rättssystem, och om åtgärder för att undvika s.k. sekundär viktisering av offret. För barn som är offer för människohandel finns krav på särskilda hjälp-, stöd- och skyddsåtgärder.

Förebyggande av människohandel (art. 15)

Medlemsstaterna ska sträva efter att minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjanden som är relaterade till människohandel, främja regelbunden utbildning för tjänstemän som kan komma i kontakt med brottsoffer och potentiella brottsoffer samt överväga att vidta åtgärder för att straffbelägga användning av tjänster från människohandelsoffer.

Nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer (art. 16)

Medlemsstaterna ska inrätta nationella rapportörer eller andra motsvarande mekanismer. Arbetsuppgifterna för dessa mekanismer ska omfatta bedömningar av hur människohandeln utvecklas, utvärderingar av åtgärder för att bekämpa människohandel och rapportering till relevanta nationella myndigheter.

1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

I svensk rätt återfinns straffbestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken. En ny lydelse av bestämmelsen föreslås i prop. 2009/10:152 Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel. Straffet är fängelse i lägst två och högst tio år. Om brottet är mindre grovt döms till fängelse i högst fyra år. Enligt 10 § i samma kapitel är försök, förberedelse och stämpling till människohandel, liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott, straffbart enligt 23 kap. brottsbalken. Även anstiftan och medhjälp är straffbart i enlighet med vad som stadgas i 23 kap. 4 § brottsbalken.

I förslaget till direktiv utvidgas den definition av människohandel som finns i FN-protokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (det s.k. Palermoprotokollet) och i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS No. 197) på så sätt att som ytterligare former av utnyttjanden omfattas också

utnyttjande av tvångsarbete eller tvångstjänst i form av tiggeri samt utnyttjande av brottslig verksamhet.

2009/10:FPM64

När det gäller ansvar och sanktioner för juridiska personer återfinns motsvarande bestämmelser i flera redan antagna instrument inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Reglerna om företagsbot i 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken torde motsvara de krav som ställs i förslaget till direktiv.

En snarlik bestämmelse till förslagets bestämmelse om att inte åtala eller straffa människohandelsoffer i vissa fall finns intagen i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. I prop. 2009/10:152 gör regeringen bedömningen att de möjligheter att underlåta att bestraffa människohandelsoffer som tvingats att begå brott som finns i svensk rätt, främst brottsbalkens bestämmelser om nöd i 24 kap. 4 och 6 §§ och ansvarsbefrielse i 23 kap. 5 § samt rättegångsbalkens bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 och 7 a §§, uppfyller de åtaganden som ställs i konventionen. Några lagändringar torde därför inte krävas för att uppfylla förslagets krav i denna del.

Regler om preskription återfinns i 35 kap. brottsbalken. Enligt 1 § 4 är preskriptionstiden för människohandel normalt femton år. Av 4 § samma kapitel framgår att preskriptionstiden som huvudregel ska räknas från den dag brottet begicks. Människohandelsbrottet kan emellertid ofta vara ett s.k. perdurerande, fortlöpande, brott. För sådana brott börjar preskriptionstiden inte löpa så länge det genom gärningen uppkomna tillståndet pågår. Av samma bestämmelse följer även att vid vissa sexualbrott mot barn ska preskriptionstiden räknas från den dag målsäganden fyller eller skulle ha fyllt arton år. Svensk rätt torde således i många fall medge lagföring tillräcklig tid efter det att offret uppnått myndighetsålder. Det krävs emellertid en fördjupad analys av huruvida innehållet i förslaget i denna del helt överensstämmer med svensk rätt.

Tillämpligheten av svensk lag regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken. Enligt vad som där stadgas döms efter svensk lag vid svensk domstol för brott som begåtts här i riket (2 kap. 1 § brottsbalken). Enligt svensk rätt döms vidare för brott som begåtts utom riket efter svensk lag vid svensk domstol i vissa fall, bl.a. om brottet begåtts av en svensk medborgare (2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken). För att svensk domstol ska vara behörig att döma över brott som begåtts utomlands krävs normalt att gärningen är straffbar där den begicks (krav på dubbel straffbarhet). Svensk rätt uppfyller i stort förslagets krav beträffande domsrätt. För brott som begåtts utomlands mot en svensk medborgare eller en person med fast hemvist i Sverige föreligger dock svensk domsrätt endast i begränsad utsträckning. Vidare föreligger enligt svensk rätt inte någon behörighetsregel för brott som begåtts till förmån för en juridisk person etablerad i Sverige i de fall brottet begåtts utanför Sveriges territorium. Enligt förslaget har dock medlemsstaterna möjlighet att besluta att inte tillämpa domsrätt i dessa fall om brottet har begåtts utanför medlemsstatens territorium. Svensk rätt uppställer dessutom för närvarande

normalt krav på dubbel straffbarhet när ett brott begåtts utomlands av en svensk medborgare eller en person med fast hemvist i Sverige. I prop. 2009/10:152 föreslås dock att detta krav ska tas bort för människohandel.

När det gäller bestämmelserna om hjälp och stöd till samt skydd av brottsoffer, inklusive de särskilda skyddsåtgärderna för barn, torde svensk rätt, främst genom bestämmelser i rättegångsbalken, lagen (1988:609) om målsägandebiträde, lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn, socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., till stor del uppfylla de krav som ställs i förslaget. Anonyma vittnen eller förhörspersoner är inte tillåtna enligt svensk rätt, men den föreslagna bestämmelsen har inte getts en bindande utformning.

Övriga delar av förslaget innehåller inte några bestämmelser som föranleder någon närmare redogörelse för innehållet i svensk rätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen anser att förslaget inte påverkar unionens budget.

Det är inte möjligt att i nuläget närmare bedöma eventuella budgetära konsekvenser. Utgångspunkten är dock att eventuella sådana konsekvenser, såväl nationella som inom EU, ska finansieras inom befintlig budgetram.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Arbetet med att bekämpa människohandel är sedan länge en högt prioriterad fråga för regeringen. I detta arbete är internationell samverkan en förutsättning för framgång och det europeiska samarbetet av central betydelse. Regeringen är positiv till och välkomnar initiativ till ett fortsatt arbete inom EU för att ytterligare förstärka arbetet med att motverka och bekämpa människohandel. Det finns dock skäl att noga analysera utformningen av vissa av förslagets bestämmelser, bl.a. beträffande preskription, och hur de förhåller sig till det svenska rättssystemet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid Ministerrådet i december 2009 nåddes en bred samsyn om förhandlingsresultatet beträffande rambeslutet. Det nu aktuella förslaget till direktiv bygger till största del på detta.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Någon inställning från Europaparlamentet finns ännu inte.

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 82(2) och 83(1) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Direktivet antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 EUF-fördraget). Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I motiveringen till förslaget till direktiv gör kommissionen bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- respektive proportionalitetsprincipen.

Som skäl anges att förslagets mål inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. Kampen mot människohandel kräver samordnade insatser från medlemsstaterna liksom samarbete på internationell nivå för att målen ska uppnås. Skillnader i rättslig behandling mellan de olika medlemsstaterna hindrar samordnade insatser och försvårar internationell brottsbekämpning och internationellt rättsligt samarbete. Genom att Europeiska unionen vidtar åtgärder kommer det att bli lättare att uppnå målen för förslaget. Förslaget innebär en större tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga och straffprocessrättsliga lagstiftning på området än vad som är fallet med det nuvarande rambeslutet. Detta kommer att få positiva verkningar på internationell brottsbekämpning och internationellt rättsligt samarbete liksom på skyddet av och stödet till brottsoffer.

Förslaget går enligt kommissionen inte utöver vad som krävs för att de fastställda målen ska uppnås på europeisk nivå och inte heller utöver vad som är nödvändigt för det syftet.

Regeringen delar kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget till direktiv behandlas i rådsarbetsgruppen materiell straffrätt. Det första förhandlingstillfället äger rum i april.