



Godkännande av rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2001/02:99 Sveriges antagande av rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel samt två motioner som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna det utkast till rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel som syftar till sexuell exploatering eller arbetskraftsexploatering och som utarbetats inom Europeiska unionen. De lagändringar som regeringen anser att rambförslaget föranleder kommer att behandlas senare.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag och avslår motionerna.

I ärendet finns en reservation och två särskilda yttranden.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Sammanfattning..... | 1 |
| Innehållsförteckning..... | 2 |
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut..... | 3 |
| Redogörelse för ärendet..... | 4 |
| Bakgrund..... | 4 |
| Ärendet och dess beredning..... | 4 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll..... | 4 |
| Utskottets överväganden..... | 5 |
| Godkännande av rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel, m.m..... | 5 |
| Samtyckes straffrättsliga verkan..... | 7 |
| Reservation..... | 9 |
| 1. Samtyckes straffrättsliga verkan (punkt 2)..... | 9 |
| Särskilda yttranden..... | 10 |
| Arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering..... | 10 |
| Rättsligt samarbete inom EU..... | 10 |
| Bilaga 1..... | 12 |
| Förteckning över behandlade förslag..... | 12 |
| Propositionen..... | 12 |
| Följdmotioner..... | 12 |
| Bilaga 2 | |
| Utkast till rambeslut om åtgärder mot människohandel..... | 13 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Godkännande av rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel

Riksdagen godkänner det i propositionen intagna utkastet till rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel och avslår motion 2001/02:Ju9. Därmed bifaller riksdagen proposition 2001/02:99.

2. Samtyckes straffrättsliga verkan

Riksdagen avslår motion 2001/02:Ju10.

Reservation 1 (mp)

Stockholm den 16 april 2002

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Reinfeldt

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Reinfeldt (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlov (kd), Maud Ekendahl (m), Jeppe Johnsson (m), Helena Zakariasén (s), Morgan Johansson (s), Yvonne Oscarsson (v), Anita Sidén (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Johan Pehrson (fp), Yilmaz Kerimo (s) och Dan Kihlström (kd).

Redogörelse för ärendet

Bakgrund

Den 21 december 2000 föreslog kommissionen i ett meddelande till rådet och Europaparlamentet, KOM (2000) 854 slutlig, dels ett rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel, dels ett rambeslut om åtgärder för att bekämpa sexuell exploatering av barn och barnpornografi.

Endast förslaget till rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel behandlas i propositionen.

Vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 28–29 maj 2001 nåddes en principöverenskommelse om merparten av innehållet i rambeslutet. En principöverenskommelse om resterande del nåddes den 27–28 september 2001. Därefter har ett av Europaparlamentet avgivet yttrande över kommissionens förslag beaktats och vissa ändringar gjorts i utkastet till rambeslut.

Sedvanlig information har lämnats till och samråd har skett med berörda utskott i riksdagen.

Rambeslutet är, när det har godtagits av berörda nationella parlament, klart för antagande av rådet. Medlemsstaterna skall senast två år efter antagandet av rambeslutet ha genomfört de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla bestämmelserna i rambeslutet.

Ärendet och dess beredning

Till grund för regeringens förslag ligger ett inom Justitiedepartementet utarbetat förslag till proposition som Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Migrationsverket har beretts tillfälle att lämna synpunkter på.

De svenska versionerna av utkastet till rambeslut och utkast till uttalanden till rådets protokoll när rambeslutet antas framgår av *bilaga 2*. Utkastet till rambeslut har ännu inte varit föremål för granskning av EU:s juristlingvister. I den slutliga versionen av rambeslutet kan språkliga justeringar komma att göras.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna det utkast till rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel som utarbetats inom Europeiska unionen. Vidare redovisar regeringen sin bedömning av de lagändringar som rambeslutet föranleder. Några förslag till lagändringar läggs dock inte fram i propositionen.

Regeringen har nyligen till riksdagen överlämnat proposition 2001/02:124 Straffansvaret för människohandel. Utskottet kommer att behandla den propositionen i ett senare betänkande (bet. 2001/02:JuU27) under våren.

Utskottets överväganden

Godkännande av rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel, m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen dels bifaller propositionen, dels avslår en motion med yrkande om avslag på propositionen. Det yrkandet bygger på att arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering inte skall likabehandlas straffrättsligt.

Utkastet till rambeslut behandlar enbart straffrättsliga frågor och tar endast sikte på sådan människohandel som syftar till arbetskraftsexploatering eller sexuell exploatering.

Avsikten med rambeslutet är att skapa gemensamma minimiregler inom unionens medlemsstater när det gäller straffrättsliga påföljder och andra former av straffrättsliga åtgärder mot människohandel. Vad som skall utgöra straffbar människohandel definieras. Anstiftan, medhjälp, främjande och försök till människohandel kriminaliseras. Sådana omständigheter som skall anses vara försvårande anges och ett lägsta maximistraff införs. Dessutom tas frågor upp om bl.a. ansvar och påföljder för juridiska personer, jurisdiktion och brottsoffer.

Vad som är straffbar människohandel för arbetskraftsexploatering och för sexuell exploatering definieras i artikel 1 punkt 1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande handlingar är straffbara:

Rekrytering, transport, överföring, hysande, senare mottagande av en person, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över denna person, om

a) tvång, våld eller hot, inklusive bortförande, brukas, eller

b) svikligt förfarande eller bedrägeri brukas, eller

c) maktmissbruk eller utnyttjande av en utsatt belägenhet förekommer, som är av sådan art att personen inte har något annat verkligt eller godtagbart val än att ge efter för det missbruk som utövas, eller

d) betalning eller förmåner ges eller tas emot för att erhålla medgivande från en person som har kontroll över en annan person

i syfte att exploatera den personens arbetskraft eller tjänster, inbegripet åtminstone tvångsarbete eller obligatoriska tjänster, slaveri eller sådana förhållanden som kan liknas vid slaveri eller träldom, eller

i syfte att utnyttja honom eller henne i prostitution eller andra former av sexuell exploatering, inbegripet pornografi.

Ett offers samtycke till den avsedda eller faktiska exploateringen saknar relevans när något av medlen i punkt 1 a–d har använts (artikel 1 punkt 2).

Om offret är ett barn, i rambeslutet definierat som en person under 18 år, är handlingen straffbar även om inte något av de medel som anges i punkt 1 a–d har använts (artikel 1 punkterna 3 och 4).

Samtliga medlemsstater skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att anstiftnan, medhjälp, främjande och försök till människohandelsbrott är straffbart (artikel 2).

Medlemsstaterna skall säkerställa att brotten är belagda med effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder som kan medföra utlämning. Varje medlemsstat skall dessutom vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de brott som avses i artikel 1 är belagda med maximistraff på minst åtta års fängelse, om brotten har begåtts under någon av följande omständigheter:

- Gärningsmannen har på ett medvetet sätt eller genom grov oaktsamhet satt brottsoffrets liv på spel.

- Brottet har begåtts mot ett offer som är särskilt utsatt. Ett brottsoffer skall anses vara särskilt utsatt åtminstone i fall då offret i sexuellt avseende är underårigt enligt den nationella lagstiftningen och om brottet omfattas av artikel 1.1 sista stycket.

- Brottet har begåtts med användande av grovt våld eller orsakat brottsoffret allvarlig skada.

- Brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation enligt gemensam åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott, bortsett från den påföljdsnivå som däri anges (artikel 3).

Frågor om straffrättsligt ansvar och påföljder för juridiska personer behandlas i artiklarna 4 och 5.

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 1 och 2 när gärningen helt eller delvis begåtts inom medlemsstatens territorium, eller när gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten, eller när gärningarna har begåtts för en juridisk persons räkning som är etablerad inom medlemsstatens territorium (artikel 6).

I artikel 7 finns bestämmelser om särskilt stöd och skydd för brottsoffer som är barn samt om att det inte krävs att målsäganden anmäler eller rapporterar brottet för att förundersökning skall inledas.

Regeringen gör den bedömningen att rambeslutet föranleder behov av att i Sverige införa dels särskilda människohandelsbrott med ett vidsträckt ansvar för gärningsmannskap och stränga straffskalor, dels en kriminalisering av olika former av förbrott till dem.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner utkastet till rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel. De lagstiftningsåtgärder som rambeslutet föranleder behandlas inte i detta betänkande.

Rambeslutet rör endast frågor med koppling till människohandel. En förändring av beslutet så att det även omfattar andra frågor kräver att rambeslutet omförhandlas.

Rambeslutet anger endast en lägsta nivå för maximistraffet för grova människohandelsbrott som innefattar de särskilt uppräknade försvårande omständigheterna. Det står medlemsländerna fritt att i övrigt utforma straffskalorna i den nationella rättsordningen på ett sätt som finnes lämpligt. Som ovan angetts kommer de lagstiftningsåtgärder som rambeslutet föranleder att behandlas senare.

I motion Ju9 (fp) yrkas dels avslag på propositionen, dels att åtskillnad bör göras mellan arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering. Motionen tar i huvudsak sikte på det förhållandet att rambeslutet behandlar arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering parallellt. Bland annat anförs att det är tveksamt om det är rimligt att införa samma straffskalor för människohandel som syftar till arbetskraftsexploatering som för människohandel som syftar till sexuell exploatering. I motionen tas också upp vissa frågor om arbetskraftsinvandring.

Utskottet anser att handel med människor utgör en oacceptabel företeelse som måste bekämpas. Handel med människor är visserligen till sin natur ofta gränsöverskridande och organiserad men förekommer naturligtvis även inom ett land. Det är mot den bakgrunden positivt att rambeslutet omfattar all slags människohandel, det vill säga både sådan handel som förekommer inom ett land och den som sker mellan länder. Bakom människohandeln finns en sammansatt problematik med kopplingar till många viktiga samhällsfrågor. Det krävs internationell samverkan och ett sektorsövergripande angreppssätt för att komma till rätta med problemet. Ett genomförande av rambeslutet innebär en harmonisering inom unionen av de straffrättsliga åtgärderna mot människohandel. Sverige har aktivt verkat för denna utveckling och utskottet ser med tillfredsställelse att enighet uppnåtts. Härigenom effektiviseras det mycket angelägna och viktiga arbetet mot människohandel.

Utskottet ser för sin del ingen anledning att avvakta med beslutet att godkänna rambeslutet. Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionen.

Samtyckes straffrättsliga verkan

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen avslår ett motionsyrkande om att samtycke inte i något fall skall fria från straffrättsligt ansvar vid människohandelsbrott. Jämför reservation 1 (mp).

I motion Ju10 (mp) begärs att regeringen återkommer till riksdagen med ett lagförslag som innebär att samtycke inte i något fall skall fria från straffrättsligt ansvar vid människohandel.

Ett samtyckes straffrättsliga betydelse vid människohandelsbrott regleras i artikel 1 punkterna 2 och 3 i utkastet till rambeslut. Är brottsoffret ett barn har ett samtycke aldrig någon relevans vid den straffrättsliga bedömningen. Om brottsoffret är en vuxen person och något av de medel som anges i artikel

1 a–d har använts i samband med brottet befriar ett samtycke inte gärningsmannen från straffrättsligt ansvar. Rambeslutet anger endast minimireglerna för de olika nationella rättsordningarnas innehåll.

Som ovan redovisats gör regeringen den bedömningen att rambeslutet föranleder behov av att i Sverige införa dels särskilda människohandelsbrott med ett vidsträckt ansvar för gärningsmannaskap och stränga straffskalor, dels en kriminalisering av olika former av förbrott till dem.

Utskottet vill inte i detta ärende föregripa riksdagens bedömning av regeringens ovan nämnda proposition 2001/02:124 Straffansvaret för människohandel. Frågan om ett samtyckes straffrättsliga verkan kommer att beröras i det ärendet. Utskottet föreslår att motion Ju10 avslås.

Reservation

1. Samtyckes straffrättsliga verkan (punkt 2)

av Kia Andreasson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Ju10.

Ställningstagande

Jag anser att ett människohandelsbrott skall föreligga även om en kvinna frivilligt, exempelvis i syfte att förbättra sina ekonomiska villkor, i en människohandlars regi reser till ett annat land för att där prostituera sig eller på annat sätt bli sexuellt exploaterad. Fokus måste sättas på handlarna och inte på de drabbade kvinnorna. Samtycke skall sålunda inte i något fall fria en handlare från straffrättsligt ansvar.

Genomförda studier om prostituerade kvinnors bakgrund visar att de i egentlig mening inte prostituerar sig av ”fri vilja”. Oavsett om de berörda kvinnorna är införstådda med att de skall arbeta som prostituerade eller på annat sätt utnyttjas sexuellt är det gemensamt för kvinnor som varit föremål för denna handel att de i slutändan blir tvingade, utnyttjade eller lurade samt att de är isolerade och manipulerade. Kvinnornas grundläggande mänskliga rättigheter åsidosätts och de riskerar att bli föremål för ett cyniskt utnyttjande. Att jämföra människohandel för sexuella ändamål med modern slavhandel är ingen överdrift.

I propositionen uttalar regeringen att det krävs lagändringar i fråga om kriminaliseringens omfattning och tillämpliga straffskalor. Lagändringarna kommer att grundas på Sexualbrottskommitténs förslag. Ett flertal tunga remissinstanser var kritiska till kommitténs förslag och förordade i stället att brott skulle anses föreligga oavsett om kvinnan samtyckt eller ej.

Det får ankomma på regeringen att återkomma med lagförslag i enlighet med vad jag nu har anfört. Regeringen bör vidare verka för att rambeslutet utvidgas på så sätt att ett samtycke inte i något fall skall fria en gärningsman från straffrättsligt ansvar.

Särskilda yttranden

Arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering

av Johan Pehrson (fp).

Jag anser att det är olyckligt att rambeslutet inte skiljer mellan arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering eftersom det handlar om olika problem och olika former av exploatering. Alla former av exploatering skall givetvis bekämpas. Människor är ingen handelsvara.

Kampen mot människohandel med kvinnor måste föras med stor kraft. Det är ett viktigt och angeläget steg som tas i den kampen i och med det föreslagna rambeslutet.

Det är dock en allvarlig brist att rambeslutet inte behandlar de bakomliggande orsakerna till människohandeln.

Några EU-länder öppnar nu för en riktad arbetskraftsinvandring för att komma till rätta med den arbetskraftsbrist som råder inom vissa sektorer på arbetsmarknaden. Den icke önskade arbetskraften söker sig till EU på annat sätt. Dessa människor riskerar att komma i händerna på dem som sysslar med den organiserade brottslighet som människohandel innebär. Med en liberalare arbetskraftsinvandringspolitik skulle problemen med människohandel inte vara lika omfattande som de är i dag. Den svenska ekonomiska historien är ett tydligt exempel på att invandring är positiv för ett lands utveckling.

Rättsligt samarbete inom EU

av Gunnel Wallin (c).

Ett väl fungerande rättsligt samarbete inom EU är av stor betydelse för att människor skall känna trygghet inom gemenskapen. Därför bör samarbetet inom EU på det rättsliga området prioriteras under kommande år. Det finns all anledning för Sverige att fortsätta sitt aktiva deltagande i de internationella ansträngningarna för att motverka organiserad brottslighet, till exempel handeln med människor.

För många olika typer av brott, till exempel terroristbrott, narkotikabrott, grov ekonomisk brottslighet, människohandel och annan organiserad brottslighet, saknar nationella gränser betydelse. Samtidigt upphör ofta möjligheterna att från samhällets sida bekämpa denna typ av brottslighet vid gränsen. Det innebär att brottsligheten alltför ofta ligger några steg före rättsväsendet. Därför är det nödvändigt att utveckla det gränsöverskridande samarbetet rörande brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete.

Brott som terroristbrott, grov ekonomisk brottslighet och människohandel sprider sig med hög hastighet och dessa brott måste med kraft motarbetas. När det gäller handeln med människor så har den vuxit explosionsartat de senaste åren och alltför kvinnor och barn säljs till prostitution och för annat

sexuellt utnyttjande. Sverige måste i alla internationella sammanhang verka för att stoppa handeln med kvinnor och barn samt stödja offren.

Centerpartiet accepterar därför att vissa gemensamma minimiregler införs när det gäller straffrättsliga påföljder och andra former av straffrättsliga åtgärder som skall vidtas mot bland annat människohandel. Detta skall dock ses som undantag på grund av frågornas dignitet. Grundprincipen att beslut inom det polisiära och straffrättsliga samarbetet skall ske på mellanstatlig grund bör ligga fast. Inom det straffrättsliga samarbetet är ömsesidigt erkännande ett bra alternativ till harmonisering. Den metoden är ett bra sätt att öka samarbetet utan att lämna över alltför mycket av beslutsfattandet till överstatlig nivå.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2001/02:99 har regeringen (Justitiedepartementet) föreslagit att riksdagen godkänner utkastet till rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel.

Följdmotioner

2001/02:Ju9 av Johan Pehrson och Helena Bargholtz (fp):

1. Riksdagen avslår proposition 2001/02:99.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att åtskillnad bör göras mellan arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering.

2001/02:Ju10 av Kia Andreasson (mp):

Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till lag i enlighet med vad som framförs i motionen.

BILAGA 2

Utkast till rambeslut om åtgärder mot
människohandel

