

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 6/2012 rd**

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och lag om ändring av 3 § i lagen om näringsförbud

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 november 2011 en proposition om godkännande av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och lag om ändring av 3 § i lagen om näringsförbud (RP 122/2011 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikessekreterare Pasi Kokkonen och lagstiftningssekreterare Mia Spolander, utrikesministeriet
- överinspektör Tero Mikkola och kriminalinspektör Jari Nyström, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Jouni Lemola, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Heidi Manns-Haatanen, social- och hälsovårdsministeriet

- generalsekreterare Hannele Varsa, delegationen för jämställdhetsärenden
- minoritetsombudsman Eva Biaudet
- ordförande i Finlands delegation i Europarådet Susanna Huovinen, Finlands delegation i Europarådet
- internationell sekreterare Maria Fagerholm, riksdagen
- ledande överinspektör för socialvården Marja Kaasalainen och jurist Tanja Välke, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- överinspektör Anni Valovirta, Migrationsverket
- överinspektör Måns Enqvist, Minoritetsombudsmannens byrå
- tf. verksamhetsledare Natalie Gerbert, Monika-Naiset liitto ry
- ombudsman Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste ry
- forskare Minna Viuhko, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI)
- expert på diskriminering på grund av kön och sexualitet Pia Oksanen, Amnesty International Finlands avdelning rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Akava ry
— Finlands Fackförbunds Centralorganisa-
tion FFC rf

— Tjänstemannacentralorganisationen FTFC
rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Det är positivt att regeringen föreslår att Europarådets konvention om bekämpande av människohandel godkänns. Syftet är att med respekt för jämställdheten förebygga och bekämpa människohandel. Den bygger på respekt för de mänskliga rättigheterna och därmed är alla konventionsstater skyldiga att skydda alla offer för människohandel oberoende av om handeln är nationell eller internationell eller om den har samband med organiserad brottslighet. Konventionen understryker vikten av att aktörerna samarbetar och att de vidtar konkreta åtgärder för att förebygga människohandel och skydda offren.

Enligt propositionen är det av stor principiell och praktisk betydelse att Finland godkänner konventionen. I dagsläget görs det inga större lagändringar, utan det att konventionen godkänns anses fastställa den gällande lagstiftningen och de anknytande myndighetsförpliktelserna. Finland bör se över lagstiftningen och förbättra rutinerna, menar utskottet. I den grupp vid inrikesministeriet som bereder en lag om människohandel måste det absolut finnas representerer för frivilligorganisationerna.

Enligt konventionen ska varje part i sin nationella lag fastställa en period på minst 30 dagar för återhämtning och eftertanke, då offren kan fatta ett beslut om samarbete med de behöriga myndigheterna. Finland anser att tiden kunde vara längre. Perioden för återhämtning och eftertanke är viktig, anser utskottet och påpekar att frågan om förlängd period kunde diskuteras när lagen om människohandel bereds.

Finland undertecknade konventionen om bekämpande av människohandel redan 2005 och sedan dess har flera olika förvaltningar förberett

ikraftsättandet. Förberedelserna för ratificeringen har dragit ut mycket länge på tiden, menar utskottet och understryker att man inte i onödan bör dra ut på tiden med att sätta internationella överenskommelser i kraft.

Att förebygga människohandel

Tack vare utbildning och information har våra finländska myndigheter blivit betydligt mer medvetna om människohandeln och dess existens. I utbildningen har man tagit vara på och kombinerat flera olika aktörers kompetens och erfarenhet. Utskottet beaktar vikten av fortsatt samarbete mellan myndigheterna och den tredje sektorn.

Det är mycket viktigt att också den stora allmänheten blir medveten om och får större kunskap om människohandeln. Vi måste prata om människohandel och berätta om offren. Människor måste få veta att det också i Finland förekommer slaveri och att Finland används som transitland för människohandel. Det är viktigt att också enskilda medborgare kan känna igen offer för människohandel och se till att de får hjälp.

Människohandel handlar om sexuellt utnyttjande och tvångsarbete och ibland om båda två. Det är viktigt att människohandel förebyggs genom att fokus sätts på insatser för att minska efterfrågan som leder till att människor utnyttjas. Efterfrågan kan stävjas bland annat genom stränga åtgärder vid dåliga arbetsförhållanden och bättre övervakning.

Att upptäcka offer för människohandel

Människohandel är ett grovt brott mot och en flagrant kränkning av människovärdet och integriteten. Det handlar om att människor exploateras, att deras sårbarhet utnyttjas och att de kon-

trolleras. Förövarna försöker beröva offren deras frihet genom att kontrollera, manipulera och hota dem så mycket att de inte längre förmår skydda sig mot att bli utnyttjade eller bryta sig loss från den skadliga situationen.

Det är svårt att känna igen människohandel. Vid sexuellt utnyttjande har det lett till avgränsningsproblem i och med att människohandel och koppleri som brott delvis är överlappande och begreppen människohandel, tvångsarbete och ockerliknande arbetsdiskriminering är otydliga. Det är exempelvis inte alltid klart om det handlar om tvångsarbete eller arbetsgivare som bryter mot avtal. Utskottet betonar vikten av att definitionerna av människohandel och närstående brott förtydligas.

I dag är det mycket vanligare att människor arbetar utanför det reguljära arbetslivet och inte bara inom ramen för en anställning. Den typen av arbete förekommer vid omsorg eller annat arbete i hemmet, bland annat sexarbete eller närliggande arbete och bärplockning. I sådant arbete är risken stor att utlänningar faller offer för människohandel. Risken ökar av att arbetet inte övervakas av myndigheterna.

Utskottet upprepar det som står att läsa i betänkandet om människohandelsrapportörens rapport (AjUB 13/2010 rd), nämligen att arbetslagstiftningen och övervakningen av anställningsvillkoren för utländsk arbetskraft måste förbättras för att människohandel med arbetskraft ska kunna förebyggas och upptäckas effektivare. Arbetarskyddsmyndigheterna har fått utbildning och anvisningar för att lära sig upptäcka människohandel, men än så länge är det veterligen bara utlänningsinspektörerna som fått utbildning. Alla som arbetar med myndighetsuppdrag bör dock ha kompetens inom området så det finns anledning att ytterligare förbättra samarbetet mellan arbetarskyddsmyndigheter, polis och åklagare. Utskottet anser att arbetarskyddsmyndigheterna bör få större resurser.

Kompetensen att upptäcka offer för människohandel har förbättrats och det kommer exempelvis fram i att allt fler offer hittar fram till hjälpsystemen. Ofta är det lättare för frivilligorganisationerna att upptäcka offren än för myn-

digheterna eftersom offren många gånger inte litat på myndigheterna eller rentav är rädda för dem. Myndigheterna måste bli ännu bättre på att upptäcka offer för människohandel.

Bättre hjälpmekanismer

Offer för människohandel får hjälp via ett hjälpsystem som inrättades 2006. I dagsläget kontaktas hjälpsystemet av 4–5 personer i månaden. De är offer för människohandel med arbetskraft eller närliggande brott, till exempel ockerliknande arbetsdiskriminering. De senaste åren har offren för sexuellt utnyttjande blivit fler i hjälpsystemet, men de är fortfarande betydligt färre än offren för människohandel med arbetskraft. Det antas bero på att det är lättare att upptäcka dem än offren för sexuellt utnyttjande.

Utskottet anser det viktigt att hjälpen till offren för sexuellt utnyttjande förbättras. Offrens möjligheter att komma i kontakt med hjälpsystemet har ett tydligt samband med brottsrubriceringen i förundersökningen. De som utsatts för koppleri är vanligen vittne i straffprocessen och det kan försvåra för dem att kontakta myndigheterna och få hjälp. I fall av koppleri bör offermöjligheten automatiskt undersökas och offer för sexuellt utnyttjande hänvisas till hjälpsystemet. Därför ser utskottet gärna att man klarlägger vilken status de som utsätts för koppleri har i straffprocessen och om det behövs ändringar i lagstiftningen.

Den tredje sektorn spelar en stor roll för att upptäcka och hjälpa offer för människohandel. De kan snabbast erbjuda hjälp på offrets villkor tillsammans med andra som ger hjälp. Om det behövs kan de slussa offren vidare till det officiella hjälpsystemet. Det är angeläget att offrens hjälpbehov tillgodoses och att offren garanteras rätt till individuell och långsiktig vård som hjälper dem att komma över traumatiska erfarenheter och förhindrar att de viktimiseras på nytt. Utskottet ser det som viktigt att myndigheternas och frivilligorganisationernas gemensamma verksamhet bildar en sammanhängande kedja av stöd och skydd.

Den gällande lagstiftningen kan leda till att offer för människohandel inte blir uppfångade

av hjälpsystemet på behörigt sätt; i stället kan de till exempel bli utvisade ur landet innan identifieringsprocessen är slutförd. En sådan motstridighet finns till exempel i 148 § 1 mom. i utlänningslagen som gör det möjligt att avlägsna en person som säljer sexuella tjänster ur landet. Att ett offer involverats i hjälpsystemet förefaller inte vara något hinder för att utvisa personen på grund av förordningen om ansvaret för att pröva asylansökan (det s.k. Dublinsystemet). Med tanke på skyddet för offren är det inte motiverat att avvisa personer som misstänks ha blivit offer för människohandel och för att få hjälp ska det räcka

med misstanke om att personen har fallit offer för människohandel.

Arbetet mot människohandel och hjälpen till offren måste få adekvata resurser. Det långsiktiga ekonomiska stödet till verksamheten inom den tredje sektorn måste tryggas och beaktas när resurser avsätts för hjälpsystemet.

Ställningstagande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 22 mars 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
vordf. Anne-Mari Virolainen /saml
medl. Sanni Grahn-Laasonen /saml
Anna Kontula /vänst
Jari Lindström /saf
Lea Mäkipää /saf

Annika Saarikko /cent
Kristiina Salonen /sd
Katja Taimela /sd
Jani Toivola /gröna
ers. Jukka Kopra /saml
Laila Koskela /saf.

Sekreterare var

konsultativ tjänsteman Marjaana Kin-
nunen.