

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 27/2014 rd

Den nationella människohandelsrapportörens rapport 2014

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 oktober 2014 den nationella människohandelsrapportörens rapport 2014 (B 19/2014 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- minoritetsombudsmannen Eva Biaudet
- överinspektör Venla Roth, Minoritetsombudsmannens byrå
- specialsakkunnig Tero Mikkola, specialsakkunnig Veli-Pekka Rautava, överinspektör Karolina Henriksson och polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Ville Hinkkanen, justitieministeriet
- regeringsråd Liisa Heinonen, arbets- och näringsministeriet
- statsåklagare Anu Mantila, Riksåklagarämbetet
- överinspektör Johanna Rätty, Migrationsverket
- polisinspektör Mia Poutanen, Polissyrelsen

- direktör Jari Kähkönen, Joutseno förläggning
- kriminalkommissarie Jouko Ikonen, Central-kriminalpolisen
- kriminalöverinspektör Juha Laaksonen, polis-inrättningen i Helsingfors
- juridisk rådgivare Jani Leino, Finlands Röda Kors.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- utrikesministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Människorättscentret
- barnombudsmannen
- Finlands delegation i Europarådet
- Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Helsingfors stad
- Finlands Kommunförbund
- Finlands näringsliv rf
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- Finlands Advokatförbund
- Flyktingrådgivningen
- Livsmedelsindustriförbundet rf

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den nationella rapportören om människohandel bedömer i denna berättelse till riksdagen den första berättelsen till riksdagen från 2010 och verkställandet av de åtgärdskrav som ställdes på statsrådet utifrån den. Samtidigt bedömer rapportören särskilt identifieringen av sexuellt utnyttjande och tillgodoseendet av rättigheterna hos offer för sexuellt utnyttjande inom människohandel i straffprocessen. Vidare lägger rapportören fram tjugo rekommendationer för att effektivisera verksamheten mot människohandel och främja ställningen och rättigheterna för offer för människohandel. Rekommendationerna gäller såväl reformer av lagstiftningen som utveckling av myndighetspraxis och myndighetssamarbete.

Förvaltningsutskottet anser att berättelsen är uttömmande och förtjänstfull. Rapportören bedömer klart och överskådligt nuläget för kampen mot människohandel i Finland. De senaste årens rättsfall behandlas detaljerat och analytiskt och utfallet i fråga om rekommendationerna från 2010 granskas. Utskottet anser att berättelsen bidrar till förståelsen av de olika sätt på vilka människohandeln tar sig uttryck och att den stöder myndigheternas och frivilligorganisationernas insatser för att identifiera och bekämpa människohandel. Berättelsen tar också upp sådana former av utnyttjande som inte fyller kriterierna för människohandelsbrott men som till exempel kan anses vara moraliskt klandervärda.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att den nationella rapportörens berättelse 2010 och rekommendationerna i den samt de åtgärdskrav som ställts på statsrådet i avsevärd grad har främjat verksamheten mot människohandel och tillgodoseendet av offrens rättigheter. Utvecklingen har varit både kvantitativ och kvalitativ. Allt fler offer för människohandel och relaterad exploatering får professionell hjälp lättare än tidigare. Samtidigt ställs också allt fler av dem

som begått människohandelsbrott inför rättsligt ansvar.

Trots den positiva utvecklingen återstår dock mycket att göra. Utmaningarna är fortsatt stora när det gäller att identifiera offer för människohandel och hitta resurser för arbetet. Den nationella rapportören menar att förebyggandet av människohandel sannolikt är det mest försummade delområdet i arbetet mot människohandel.

Utskottet anser i likhet med den nationella rapportören om människohandel att det är viktigt att hjälpen till offer för människohandel är på statens ansvar och att staten finansierar hjälpsystemet. Kommunerna, frivilligorganisationerna och andra aktörer stöder arbetet. Hjälpen bygger i hög grad på ett tvärsektoriellt samarbete, nätverkande och fokusering på offret och dennes belägenhet. Det är viktigt att ta hänsyn till offrets helhetssituation och utskottet betonar därför vikten av samverkan mellan hemkommunens basservice och det statliga hjälpsystemet.

Åtgärder för att utveckla lagstiftningen

Finland har sedan 2007 haft ett lagstadgat hjälpsystem för offer för människohandel. Bestämmelser om systemet finns i dag i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011). Dessutom har en rad lagstiftande och andra åtgärder vidtagits för att motverka människohandel, hjälpa och skydda offer och stoppa anknytande brottslighet. Åtgärderna har bidragit till bekämpningen av människohandel, men det finns fortfarande mycket att göra. Utvecklingen av lagstiftningen om människohandel tas också upp i statsminister Stubbs regeringsprogram.

Människohandelsrapportörens första berättelse har lett till att ett flertal lagstiftningsreformer har initierats. Regeringen har lämnat en proposition med förslag till ändringar av strafflagens bestämmelser om människohandel och koppleri (RP 103/2014 rd). Dessutom bereds som bäst en proposition som ska stärka hjälpen till offer för människohandel och göra det lättare för dem att hitta och utnyttja hjälpsystemet.

Finland är också bundet av vissa internationella åtaganden. Europarådets konvention om bekämpande av människohandel trädde i kraft i Finland den 1 september 2012 (FördrS 43—44/2012). Konventionen kompletterar de bestämmelser som godkänts inom FN, EU och Internationella arbetsorganisationen plus rekommendationer och andra dokument upprättade av OSSE och Europarådet. Genomförandet av konventionen övervakas av Greta, den oberoende expertgruppen för åtgärder mot människohandel, som åren 2013—2014 bedömde situationen i Finland. En utvärderingsrapport kommer att publiceras under 2015.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättning av rådets rambeslut 2002/629/RIF trädde i kraft den 15 april 2011. Det nationella genomförandet av direktivet förutsätter att ändringsbehoven i den nationella lagstiftningen identifieras. EU har också utfärdat ett direktiv om brottsoffers rättigheter och om stöd till och skydd av dem (2012/29/EU). Det nationella genomförandet av direktivet är under beredning.

Utskottet ser det som viktigt att kontrollera och analysera hur lagstiftningen fungerar och vilka konsekvenser den ger och att det vid behov vidtas åtgärder för att rätta till eventuella problem. Vid sidan av andra frågor är det viktigt att granska resurstilldelningen och utvecklingen av arbetsrutiner och praktiska förfaranden.

Utskottet noterar att den nationella rapportörens rekommendation att upphäva det mot sexsäljare riktade förbudet i ordningslagen (612/2003). Utskottet stöder inte ett upphävande av det i 2 kap. 7 § i ordningslagen fastställda förbudet mot att på allmän plats köpa och mot betalning erbjuda sexuella tjänster. Innan lagen trädde i kraft erbjöds sexuella tjänster öppet, vilket medförde störningar för boende och för den allmänna ordningen och säkerheten i vissa områden, till exempel på vissa gatuavsnitt i Helsingfors. Enligt uppgift har prostitutionen på allmän plats minskat efter att lagen trädde i kraft. Utskottet stöder inte heller slopandet av avvisningsbestämmelsen i utlänningslagen

(301/2004), utan menar att hjälpen till offer för människohandel kan främjas bättre genom andra metoder.

Samordning och samarbete

Arbetet mot människohandel kräver fungerande och brett samarbete mellan olika aktörer, både nationellt och internationellt. Insatserna mot människohandel i vårt land berör ett flertal myndigheter, såsom polis, gränsbevakning, tull, migrations-, arbetarskydds- och skattemyndigheter, åklagare och kommunal sektor. Samarbetsparterna inom den tredje sektorn har en viktig roll. Det är ytterst viktigt med väl fungerande samordning och samarbete såväl mellan olika myndigheterna som mellan myndigheterna och frivilligorganisationerna.

Inrikesministeriet tillsatte 2013 en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag till hur en tvärsektoriell uppföljning och samordning av arbetet mot människohandel kan ordnas vid statsrådet. Utifrån arbetsgruppens förslag tillsatte inrikesministeriet den 1 juni 2014 en samordnare för bekämpningen av människohandel. Samordnaren sköter bland annat den tvärsektoriella samordningen av insatserna mot människohandel och deltar även i internationellt samarbete inom området. Avsikten är att arbetet mot människohandel ska styras av en grupp sammanställd av representanter för de närmast berörda ministerierna. Dessutom föreslog arbetsgruppen att man inrättar ett nätverk för samordning av verksamheten mot människohandel som utöver centrala myndigheter på området även har representanter för icke-statliga organisationer och forskningsinstitut. Utskottet ser det som viktigt att också kommunerna är representerade i nätverket.

Den nationella rapportören om människohandel bedriver nära samarbete med samordnaren för arbetet mot människohandel. Enligt uppgift till utskottet har samarbetet fått en lovande början. Rapportörens och samordnarens verksamhetsfält kompletterar varandra och samarbetet effektiviserar ytterligare såväl statsrådets som hela det finländska samhällets insatser mot människohandel.

Den nationella rapportören rekommenderar i sin berättelse att statsrådet bereder lagstiftning om de uppgifter som samordnaren ska sköta. Förvaltningsutskottet stöder förslaget om en översyn av lagstiftningen. För att kunna rätt bedöma behovet av lagändringar är det dock viktigt att första inhämta erfarenheter av samordnarens arbete. Detta poängteras också av den arbetsgrupp som utrett frågan.

Handlingsprogram mot människohandel

Människohandelsrapportören rekommenderar att ett övergripande handlingsprogram för förebyggande av människohandel tas fram. Enligt berättelsen bör handlingsprogrammet innehålla åtgärder i synnerhet för att förebygga arbetsrelaterad människohandel och den interna människohandeln i Finland samt för att minska efterfrågan som orsakar människohandel, inklusive sexhandel. Handlingsprogrammet bör beakta såväl könsperspektivet som barnperspektivet.

Det är viktigt att arbetet mot människohandel är systematiskt och målinriktat. Rapporten konstaterar att det mest försummade delområdet inom kampen mot människohandel är det förebyggande arbetet. Det motiverar att fokus läggs på detta fält under den närmaste framtiden. Det är enligt utskottet dock viktigt att strategierna omfattar alla dimensioner av arbetet mot människohandel. Såväl det förebyggande arbetet som åtgärderna vid upptäckten av människohandelsbrott måste beaktas. När strategierna utformas måste åtgärderna mot människohandel bedömas också med hänsyn till var de tillgängliga resurserna kan ge bästa möjliga resultat. Det är enligt utskottet inte ändamålsenligt att redan nu slå fast benämningen på dokumentet.

Samordnaren för arbetet mot människohandel deltar i statsrådets strategiarbete. Frågan om formerna för strategiarbetet kan enligt utskottets uppfattning mycket väl diskuteras inom ramen för samordningen av arbetet mot människohandel.

Identifiering av offer för människohandel och hänvisande av offer till hjälpsystemet

Enligt den nationella rapportören har identifieringen av människohandel med arbetskraft förbättrats. Däremot konstateras att man i Finland identifierar fall av människohandel för sexuella ändamål i exceptionellt ringa grad i en internationell jämförelse. Detta område granskas därför särskilt ingående i berättelsen.

Det är enligt utskottet av största vikt att granska människohandeln för sexuella ändamål. Jämförelser med andra länder är dock inte alltid helt problemfria. På olika håll i Europa förekommer olika typer av människohandel. Ett särdrag för handeln i Finland är att den är oberoende av kopplare och människohandlare i landet, eftersom verksamheten i praktiken styrs från utlandet och de som säljer sextjänster arbetar tämligen självständigt när de är i Finland. För att komma åt denna typ av verksamhet krävs kapacitet och resurser för ett långsiktigt avslöjande och utredande arbete, som också måste involvera utländska myndigheter.

En svårighet under rättsprocesserna har enligt utredningen varit att rekvisitet för människohandel och koppleri överlappar varandra i strafflagen. Denna överlappning och den i rättspraxisen utformade tolkningen har lett till att brott med drag av människohandel har utretts och gärningsmännen åtalats och dömts på basis av brott som endast anknyter till människohandel. All koppleriverksamhet omfattar å andra sidan inte människohandel. Som bäst behandlar riksdagen en proposition som bland annat syftar just till att klargöra gränsdragningen mellan människohandelsbrott och koppleribrott (RP 103/2014 rd).

Förundersökningsmyndigheterna har stärkt specialkompetensen inom människohandel bland annat genom utbildning och instruktioner. Polisstyrelsen utfärdade 2012 en anvisning om ingripande i människohandel och liknande brott samt hjälp till offer för människohandel. Anvisningen uppdaterades 2014. Även Gränsbevakningsväsendet tillämpar anvisningen. Polisstyrelsen leder sedan början av 2014 ett riksomfattande expertnätverk som bland annat har i uppgift att utveckla polisenheternas kompetens

inom vissa specialfrågor som anknyter till utredningen av människohandelsbrott och hjälpen till offer för människohandel. Kunnandet inom människohandelsbrott stärks också genom de faktiska brottsfallen. En effektiv bekämpning av människohandeln kräver också tillräckliga resurser och nära samarbete med åklagaren under förundersökningen.

I kommunerna anknyter de största utmaningarna till informationsbehovet, identifieringen av offer och bedömning av servicebehovet. Många kommuner har ordnat utbildning för den egna personalen i samråd med hjälpsystemsorganisationen vid förläggningen i Joutseno. Erfarenheterna av utbildningen är positiva. Vissa städer har gjort upp anvisningar för hur man ska agera när man möter offer för människohandel. Det behövs enligt berättelsen dock mer information och utbildning om identifiering och bemötande av samt hjälp till offer för människohandel, liksom om människohandeln som fenomen. Kommuner och andra aktörer bör ges klara anvisningar för hur till exempel personalen inom social- och hälsovården ska handla om de i arbetet påträffar misstänkta fall av människohandel. Vidare måste bedömningen av offrens behov av hjälp och ordnandet av stödåtgärder utvecklas och kompetensen höjas; behovet av skräddarsydda, individuella tjänster accentueras när det är fråga om offer för människohandel. Också informationsutbytet mellan olika myndigheter och andra aktörer är viktigt för kontinuiteten i hjälparbetet.

Utskottet konstaterar att det inte är alla offer för människohandel som upplever sig vara offer eller i behov av hjälp. Många vågar inte heller vända sig till myndigheterna. Det är frivilligt att ta emot hjälp och offren kan inte tvingas in i hjälpsystemet. Många offer behöver information om sina rättigheter och tid för att återhämta sig efter det de upplevt. För att hjälpen ska gå fram måste offren ha förtroende för dem som hjälper. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid minderåriga offer och vid offrens minderåriga barn. I dessa fall måste hjälpen i än högre grad utnyttja barnskyddets kompetens.

Det känns ofta lättare och tryggare för ett offer för människohandel att vända sig till en icke-statlig organisation. Utskottet menar att de icke-statliga organisationerna i Finland kan ha en avgörande roll när det gäller att väcka offrets förtroende för myndigheterna och hjälpsystemet. Det är därför viktigt att samarbetet mellan myndigheterna och de icke-statliga organisationerna utökas och stärks. Även samordnaren för arbetet mot människohandel har en viktig roll. En av dennes uppgifter är att främja samarbetet mellan myndigheterna och den tredje sektorn, bland annat genom att utarbeta ett förslag till samarbetsavtal.

Enligt utskottets uppfattning är tröskeln redan i dag relativt låg för vända sig till hjälpsystemet. Det centrala verkar enligt utredningen fortfarande vara att alla myndigheter som möter offer för människohandel måste kunna identifiera offer, bemöta dem på rätt sätt och hänvisa dem till hjälpsystemet. Förbättringar på den punkten kan ske genom systematisk utbildning, anvisningar och mer ändamålsenliga handlingsmodeller. Detta förutsätter samtidigt att tillräckliga resurser anvisas.

Angående rekommendation nr 5 kan utskottet konstatera att hjälpsystemet för offer för människohandel numera har ett journummer som kan nås 24/7. Enligt uppgift har det inom ramen för hjälpsystemet också utarbetats en beredskapsplan som gör det möjligt att med kort varsel inkvartera offer på olika håll i landet. När man inrättar skyddshem vore det enligt utskottet viktigt att också planera för skyddshemstjänster för offer för människohandel.

Förvaltningsutskottet fäster vidare uppmärksamhet vid att människohandelsrapportörens kritik av myndigheterna delvis verkar vara motstridig. Å ena sidan borde polisen satsa mer på att avslöja och utreda människohandelsbrott och identifiera offer för människohandel. Å andra sidan anser rapportören att arbetet mot människohandel försvåras av att verksamheten är starkt fokuserad på brottsbekämpning och övervakning av utlännningar, vilket kan leda till negliger av tillgodoseendet av rättigheterna hos offer för människohandel.

Utskottet menar att strävan att utreda brott inte står i konflikt med offrets rättigheter. Brotsutredningarna är inte ett hinder utan tvärtom ofta en förutsättning för tillgodoseendet av offrets rättigheter. Utnyttjandets dynamik gör ofta identifieringen, brotsutredningen och hjälpinsatserna ytterst krävande, vilket förutsätter ingående kännedom om människohandeln som fenomen och goda förutsättningar att hantera möten med offren. Även om utgångspunkterna och målen delvis är olika i fråga om brotsutredning å ena sidan och hjälpverksamheten å andra sidan, är hjälpen till offret av central betydelse när brottet utreds och gärningsmännen ställs till svars. För offrets del och med tanke på hennes eller hans säkerhet är det likaså av avgörande vikt att gärningsmannen kan ställas till svars. Det minskar samtidigt risken för att falla offer på nytt. Dessutom är det ofta viktigt för offrets psykiska återhämtning att gärningsmännen ställs till svars. Offret kan inte heller få ekonomisk kompensation för sina lidanden utan en straffprocess och rättegång.

I fråga om övervakningen av utlänningar konstaterar utskottet att Polisstyrelsens anvisning om övervakningen av utlänningar (2020/2013/5427) kan övervakningen också bidra till att avslöja ordnandet av olagliga inresor i landet, människohandel, koppleri och annan

gränsöverskridande kriminalitet. Övervakningen av utlänningar förebygger dessutom att personer i utsatt ställning utnyttjas av brottslingar och kriminella sammanslutningar.

Gränsbevakningsväsendets befogenheter

Enligt 42 § i gränsbevakningslagen (578/2005) kan gränsbevakningsväsendet göra förundersökning om det finns skäl att misstänka ordnande av olaglig inresa och därtill anslutande människohandelsbrott enligt 25 kap. 3 och 3 a §. Den nationella människohandelsrapportören rekommenderar i sin berättelse att gränsbevakningsväsendets behörighet utvidgas även till att omfatta sådana människohandelsbrott som inte är relaterade till ordnande av olaglig inresa.

Innan beslut fattas bör enligt utskottet frågan utredas närmare, varvid det bland annat bör bedömas vilka lagändringar och resurser som behövs. Enligt uppgift ska beredningen av en lag om brottsbekämpning inom gränsbevakningsväsendet inledas under 2015. Den aktuella frågan kan lämpligen behandlas i det sammanhanget.

Ställningstagande

Förvaltningsutskottet anför

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 13 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Mika Raatikainen /saf
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Heikki Autto /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.