

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 13/2010 rd**

**Den nationella människohandelsrapportörens
rapport 2010**

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 juni 2010 den nationella människohandelsrapportörens rapport 2010 (B 17/2010 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- minoritetsombudsman Eva Biaudet och överinspektör Venla Roth, Minoritetsombudsmanens byrå
- utrikessekreterare Pasi Kokkonen, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- överinspektör Tero Mikkola, kriminalinspektör Jari Nyström och polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Jouni Lemola och överinspektör Johanna Nyberg, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Tapani Aaltela, social- och hälsovårdsministeriet
- kriminalkommissarie Jouko Ikonen, central-kriminalpolisen
- överinspektör Jarmo Tiukkanen, Migrationsverket

- kriminalöverkonstapel Kenneth Eriksson, polisinspektionen i Helsingfors härad
- jurist Petra Saarenmaa, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- direktör Jari Kähkönen, flyktingförläggningen i Joutseno
- ombudsman Reet Nurmi, Monika-Naiset liitto ry
- ombudsman Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste ry
- ombudsman Petra Kjällman, Brottsofferjouren.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- flyktingförläggningen i Uleåborg
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Finlands näringsliv
- Förbundet för Mödra- och Skyddshem
- Föreningen för mental hälsa i Finland
- Finlands Röda Kors.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har förvaltningsutskottet och lagutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (FvUU 21/2010 rd och LaUU 16/2010 rd) återges efter betänkandet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Motivering***Människohandel och arbetet mot människohandel**

Människohandel är allvarlig brottslighet. Behovet av att förebygga och bekämpa människohandel har på senare år rönt allt mer uppmärksamhet både nationellt och internationellt. Människohandel har starka kopplingar till organiserad brottslighet. Alltid är det ändå inte kriminella ligor som är i farten, utan gärningsmannen kan lika väl vara en släkting, vän eller bekant till offret.

Människohandel handlar om att utnyttja en människa för egen vinning. Gärningsmannen får offret att gå med på att bli utnyttjat genom att ta till någon form av kontroll, som våld eller hot om våld, eller genom att dra nytta av offrets beroendeställning eller osäkerhet. Offrets beroendeställning kan grunda sig till exempel på anställning eller ett skuld-, släktskaps- eller parförhållande.

Människohandel förekommer inte minst vid koppleri i prostitutionssyfte och vid tvångsarbete och andra arbetsrelaterade former av utnyttjande. Utlänningar är särskilt utsatta för människohandel, om de inte känner sina rättigheter och inte behärskar något av de språk som allmänt används i landet, om de saknar skyddsnät och kontakter i Finland och om de av rädsla för att bli utvisade inte vågar vända sig till myndigheterna för att få hjälp.

Statsrådet antog 2005 den första nationella handlingsplanen mot människohandel. I samma sammanhang tillsattes en styrgrupp för att följa upp åtgärderna i programmet och upprätta ett mer ingående handlingsprogram. Utifrån styrgruppens förslag antog statsrådet i juni 2008 en preciserad handlingsplan. Den utgår i likhet med den tidigare handlingsplanen från ett människorättsligt och offercentrerat perspektiv och avser att integrera också ett tydligare barn- och könsperspektiv i genomförandet. Den preciserade handlingsplanen är särskilt inriktad på att identi-

fiera offren. Målet är att ha en låg identifierings-tröskel för att alla offer för människohandel ska ha möjlighet att få hjälp. Också statsrådets program för den interna säkerheten innehåller en rad tväradministrativa åtgärder för att hindra människohandel och jämförbar brottslighet.

Förvaltningsutskottet framhåller i sitt utlåtande att människohandel till sin natur är ett allvarligt brott mot de mänskliga rättigheterna och menar att man i kampen mot människohandel bör tillämpa alla tillgängliga metoder för förebyggande, lagövervakning och skydd av offren. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet omfattar förvaltningsutskottets syn på att människohandel kränker de mänskliga rättigheterna och på att alla metoder för att bekämpa människohandel bör tillgripas. Det omfattar också lagutskottets syn på att det behövs ett tväradministrativt samarbete på såväl nationell som internationell nivå för att göra arbetet mot människohandel effektivare.

Den nationella människohandelsrapportörens berättelse

Lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden (660/2001) kompletterades 2008 (1109/2008) med bestämmelser om att minoritetsombudsmannen ska vara nationell rapportör om människohandel. Rapportören har till uppgift att ge akt på fenomenet med anknytning till människohandel, hur internationella förpliktelser uppfylls och hur den nationella lagstiftningen fungerar och rapportera om dem, lägga fram förslag och rekommendationer och yttra sig och ge råd om verksamheten mot människohandel och hur offrens rättigheter tillgodoses och hålla kontakt med internationella organisationer i frågor som gäller människohandel. Minoritetsombudsmannen ska årligen till statsrådet och en gång vart fjärde år till riksdagen en berättelse om människohandel och anknytande fenomen.

Den nationella människohandelsrapportörens berättelse är den första rapporten om människohandel någonsin som lämnats till riksdagen. Den

innefattar en grundlig redogörelse för människohandel och anknytande fenomen och för det aktuella arbetet mot människohandel. Rapporten bygger på ett digert material. För rapporten har minoritetsombudsmannen låtit intervjua centrala myndigheter och frivilligorganisationer och analysera domstols- och förundersökningsmaterial och annan information om människohandel och närstående fenomen.

Det är viktigt och nödvändigt att rapportören om människohandel en gång vart fjärde år lämnar en rapport i form av en berättelse till riksdagen om handelns omfattning och hur den tar sig uttryck och om arbetet mot människohandel. Utskottet anser att rapporten i rapportörens första berättelse är mycket initierad och förtjänstfull. Det sätter stort värde på rapportörens självständiga och oberoende bedömning av människohandelssituationen och anser att åtgärdsrekommendationerna i berättelsen är viktiga och angelägna för att utveckla arbetet mot människohandel och göra det effektivare.

Rapporten tar upp och bedömer tre delområden av arbetet mot människohandel: 1) systemet för att hjälpa offer för människohandel, 2) procedurer i anknytning till offrens uppehåll i landet och avlägsnande ur landet och 3) straffprocessen samt tillämpningen och tolkningen av bestämmelser om människohandel.

I kommande rapporter ska frågor kring arbetsrelaterad människohandel och Finland som transitland för människohandel synas närmare. Vidare ska läget i arbetet mot människohandel i Finland jämföras med läget i andra länder och information om bästa praxis samlas in för att utveckla verksamheten i Finland.

De teman som valts ut för rapporten är viktiga och aktuella, anser utskottet. Det omfattar minoritetsombudsmannens syn på vad som bör prioriteras i kommande rapporter.

Rapportens infallsvinkel är starkt offercentrerad. Syftet är att klarlägga hur människohandelsoffrens rättigheter tillgodoses i Finland och vilka hinder deras rättigheter eventuellt stöter på.

Det är viktigt att den offercentrerade infallsvinkeln på mänskliga rättigheter lyfts fram och helt i linje med internationella förpliktelser som

binder Finland. Men i arbetet mot människohandel behöver också andra perspektiv och mål komma till tals, som att förebygga människohandel och att lagföra dem som begått brott.

Utskottet poängterar att perspektiven och målen i arbetet mot människohandel inte utesluter varandra utan att de om de förstås rätt i stället kompletterar och stöder varandra. Arbetet mot människohandel går ut på att identifiera och hjälpa offer. Förundersökningen och lagföringen av brottslingar har ingen framgång, om man inte först hjälper offret att känna sig tryggt och komma i gång med processen att återhämta sig och samla nya krafter. Först herefter kan man vänta sig att offret småningom vågar berätta om sina erfarenheter för myndigheterna, vilket i sin tur är nödvändigt för att brottsundersökningen och lagföringen av de skyldiga ska lyckas.

Hur offer för människohandel identifieras och hur systemet för att hjälpa dem fungerar

Under den tid som de som fallit offer för människohandel är inne i hjälpsystemet blir de enligt rapporten i regel professionellt omhändertagna, trots att det fortfarande finns mycket att bättra på i systemet när det gäller resurstilldelning, samordning av tjänster och informationsgång mellan olika aktörer och aktivt tillhandahållande av vissa väsentliga tjänster, typ terapi.

Minoritetsombudsmannen ser de svåraste problempunkterna i hjälpsystemet när människor ska hänvisas till det eller utesluts ur det. Det finns problem både i lagstiftning och förvaltningspraxis: det finns inga tillräckligt tydliga och heltäckande bestämmelser om hur hjälpsystemet ska fungera och förvaltningspraxis är inte tillräckligt förutsebar och jämlik. Det här urholkar människohandelsoffrens rättskydd och förtroende för hjälpsystemet.

Hjälpsystemet ser inte ut att vara till tillräckligt stor hjälp för att identifiera offer för människohandel och hänvisa dem till systemet. Identifieringen av offer är en ganska långvarig process där offret småningom öppnar sig för hjälparen om sina erfarenheter. I dag förväntas offer som söker sig till systemet ha mer information

om sina erfarenheter av att vara offer än de är beredda att berätta. Hjälpssystemet bör tillåta att förtroendet för hjälparen och det myndighetsstyrda systemet byggs upp successivt. För att det ska fungera bra bör man genom lagstiftning se till att tröskeln för inträde i systemet är låg, att identifieringsprocessen slutförs stegvis och att offrens behov av hjälp tillgodoses på ett tillräckligt tidigt stadium.

I början av identifieringsprocessen kan det behövas en grundlig och övergripande analys av situationen innan misstanken om att det rör sig om ett offer väcks. Det är i första hand organisationer i tredje sektor som sysslar med detta slag av identifiering och uppsökande. Arbetet är tidskrävande och svårt och organisationerna har sällan den nödvändiga personalen för det. I regeringsprogrammet finns det ett uttalande om stöd för identifieringsprocessen i den första fasen genom bidrag bland annat till tredje sektor för arbetet med att identifiera och söka upp offer för människohandel. Än så länge har uttalandet ändå inte betytt ökade resurser. Utskottet påskyndar mer resurser för detta viktiga arbete.

Alla myndigheter har ännu inte lyckats integrera identifieringen av offer för människohandel och praxis för att hänvisa dem till hjälpssystemet i sitt arbete och klarar inte alltid av att göra det. Utöver utbildning för myndigheterna behövs det närmare direktiv från ministerierna till exempelvis poliser och arbetarskyddsinspektörer om hur offer för människohandel ska identifieras och hänvisas till hjälp. Myndigheter som polisen bör också i större omfattning utnyttja systemet som hjälpmedel för att slutföra identifieringsprocessen.

Enligt rapporten kan motstridigheter i den gällande lagstiftningen leda till att offer för människohandel inte blir identifierade och uppfångade av hjälpssystemet på behörigt sätt; i stället kan de till exempel bli avlägsnade 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 tjäns-

ter ur landet. Att bli uppfångad av hjälpssystemet förefaller inte heller att hindra avvisning med återopande av förordningen om prövningsansvar (det s.k. Dublinförfarandet). Det är också möjligt att bli utesluten ur hjälpssystemet om förundersökningsmyndigheterna inte lyckas utreda ett brott som begåtts i det första EU-landet till exempel för att man inte lyckas sätta fast gärningsmannen. Det är alltså möjligt att den som blivit utnyttjad sänds tillbaka till det land där han eller hon blivit utnyttjad och därmed åter blir ett offer.

Utskottet finner det oroväckande att misstänkta offer för människohandel sägs ha blivit avvisade från Finland till exempel med stöd av den s.k. Dublinförordningen till de länder där de tros ha fallit offer för människohandel. Exempelvis Italien och Grekland får arligen ta emot sådana mängder utländska asylsökande att det har varit omöjligt att ordna lämpliga förhållanden för mottagning. I sådana fall finns det stor risk för att de som avvisats blir offer på nytt. Med tanke på skyddet för offren är det inte motiverat att avvisa personer som misstänks ha blivit offer för människohandel och det ligger inte heller i linje med Finlands internationella förpliktelser.

Rapporten rekommenderar en särskild lag om hjälpssystemet för att tydliggöra systemets tillämpning, grunder och förfaranden för att bli upptagen inom och utesluten ur systemet och relationen mellan hjälpssystemet och till exempel uppehållsrätt i landet.

Lagutskottet och förvaltningsutskottet tillstyrker i sina utlåtanden en lag om hjälpssystemet. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet omfattar deras synpunkter på behovet av en sådan lag och påskyndar åtgärder för att bereda den. Motstridigheterna i den nuvarande lagstiftningen måste benas ut när den nya lagen stiftas för att lagstiftningen i fortsättningen ska kunna tjäna som ett systematiskt stöd för identifieringen av offer för människohandel och hjälpssystemet och för att ge offren nya krafter och hjälpa dem att komma loss från människohandel.

Straffprocessen och tillämpningen och tolkningen av rekvisitet för människohandel*Brottsrekvisitet för människohandel*

Lagutskottet tar i sitt utlåtande upp brottsrekvisitet för människohandel och straffprocessen till grundlig behandling. Den springande punkten för att kunna identifiera människohandel är hur den definierats i lagstiftning. Strafflagens definition på människohandel grundar sig på internationella och EU-rättsliga förpliktelser som binder Finland. Det är helt motiverat, 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 bara sedan 2004 och därmed kan inga särskilt långtgående slutsatser dras om hur de fungerar. Ändå har mycket få människohandelsmål gått till domstol 2004—2009, medan domstolarna tagit upp långt fler fall av närstående brott, som koppleri och ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Redan när bestämmelserna om människohandel stiftades var man medveten om att de delvis överlappar straffbestämmelserna om koppleri. Överlappningen i bestämmelser kan bereda praktiska problem med tolkningen och tillämpningen. Därför är det enligt lagutskottet bra att se på vilka möjligheter det finns att göra lagstiftningen tydligare, till exempel genom justering av brottsrekvisitet för koppleri.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet omfattar lagutskottets syn och kräver att regeringen vidtar åtgärder för att undanröja överlappningarna i straffbestämmelserna om människohandel och koppleri till exempel genom att justera rekvisitet för koppleribrott.

Offrets status vid koppleribrott

Den nationella människohandelsrapportören rekommenderar i sin rapport att offret framför allt för grovt koppleri bör medges målsägandestatus i förundersökningen och den straffrättsliga processen.

Lagutskottet anser i sitt utlåtande att ett offer för koppleribrott redan nu kan ha målsägan-

destatus om det handlar om påtryckning eller att tillfoga kroppsskada eller sjukdom, försätta i livshotande läge eller utsätta för lidande eller om 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 de som utsätts för koppleribrott medges målsägandestatus förbättrar deras ställning i straffprocessen. Därför ser lagutskottet gärna att man klarlägger vilken status de som utsätts för koppleri har 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. Behovet av tydligare lagstiftning måste enligt lagutskottets mening bedömas med hänsyn också till de juridiska frågor som hänger samman med offrets samtycke.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet omfattar lagutskottets åsikter och kräver att regeringen vidtar åtgärder för att utveckla lagstiftningen så att den ger offret för koppleri en starkare juridisk status och klarlägger vilken betydelse offrets samtycke ska tillmätas.

Förundersökningen och åtals- och domstolsprocessen

Lagutskottet poängterar hur viktigt det är att skydda offret för att undersökningen och rättegången om människohandelsbrott ska lyckas. De metoder som lagstiftningen medger för att skydda målsägande och vittnet i ett brottmål bör utnyttjas fullt ut och systematiskt. Offrets rätt till juridisk rådgivning och rättshjälp ska också tillgodoses. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer i lagutskottets syn på att offren måste skyddas och rättshjälp tillhandahållas.

Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet ställde sig sakkunniga inom polisen med god blick i den praktiska verksamheten bakom människohandelsrapportörens rekommendation att inrätta en utbildad enhet med avslöjande verksamhet som specialitet för förundersökning av

människohandelsbrott. Trots att målet i polisens verksamhet är att alla polismän ska kunna identifiera människohandel, ger en starkt utrustad specialenhet störst effekt om ansvarsområdet omfattar hela landet och enheten också undersöker brott som tangerar människohandel, som koppleri, ordnande av olaglig inresa och diskriminering i arbetet. Polisen måste vara mycket väl insatt i denna typ av brott och ha ett aktivt undersökningsgrepp och kunna utnyttja sina samarbetsnätverk för att avslöja och utreda dem. Ett nära samarbete mellan specialenheten och särskilt utpekade nyckelåklagare kan bli den efterlängtnade vitamininjektionen för förundersökningen och åtalsprövningen. Också lagutskottet pekar i sitt utlåtande på hur viktigt det är med ett nära samarbete mellan förundersökningsmyndigheterna och åklagaren för att utreda människohandelsbrott och fullfölja det straffrättsliga ansvaret.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer i åsikterna om att undersökningen måste bli effektivare och förutsätter att det inrättas en nationell specialenhet inom polisen med undersökning av människohandel och närstående brott som specialitet och ett nära samarbete med nyckelåklagare med just de brotten som specialitet.

Lagutskottet och förvaltningsutskottet framhåller i sina respektive utlåtanden hur viktigt det är att förundersökningsmyndigheter, åklagare och domare får utbildning och information om människohandel. Förvaltningsutskottet efterlyser dessutom adekvata resurser för utbildning och information. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet delar lagutskottets och förvaltningsutskottets syn på utbildningens och informationens betydelse och vikten av att avdela nödvändiga resurser för dem.

Hur arbetsrelaterad människohandel kan förebyggas

Olika former av arbetsrelaterad människohandel

Hittills har bara två åtal för arbetsrelaterad människohandel väckts i Finland. I båda fallen avvi-

sades åtalet i domstolen. Det finns betydligt fler rättsfall som gäller ockerliknande diskriminering i arbetslivet och som kommer mycket nära arbetsrelaterad människohandel.

Flera fall av utnyttjande av utländska arbetstagare har behandlats i medierna. Typiskt för dem är långa arbetsdagar utan lediga dagar och övertidsersättningar, ingen lön eller mycket liten lön, höga ersättningar för bostad och mat och skulder för ordnad inresa som inte går att amortera för att lönen är så liten och utgifterna så höga. Det har också förekommit fall där arbetsgivaren har lagt beslag på arbetstagarens pass och andra identitetshandlingar och använt arbetstagarens bankkonto.

Det har forskats bara lite i arbetsrelaterad människohandel i Finland, vilket ger utredningen i människohandelsrapportörens rapport ännu större tyngd. För att göra arbetet mot människohandel effektivare och klarlägga på vilka punkter lagstiftningen behöver utvecklas är det viktigt att specificera och analysera de olika fallens typiska drag och deras relation till arbetslagstiftningen och huruvida de uppfyller rekvisitet för människohandel.

Många av de uppdagade situationerna med arbetsrelaterat utnyttjande är allvarliga. De utmanar det finska samhället att beslutsamt ta tag i problemet. Problemen med utländsk arbetskraft kommer sannolikt att öka och förvärras om fenomenet inte omedelbart ges den uppmärksamhet och myndighetstillsyn som det kräver och om man inte ser på hur arbetsrelaterad människohandel med anknytande utnyttjande av arbetskraft effektivare ska förebyggas och bekämpas i framtiden.

Rapporten rekommenderar att arbetsmarknadens organisationer och arbetarskyddsförvaltningen i samråd bedömer hela den gällande lagstiftningen närmare för att avgöra om den räcker till för att förebygga människohandel och identifiera offer och fullfölja deras rättigheter. Också arbets- och näringsministeriet anser i sitt utlåtande att fenomenet behöver utredas i relation till arbetslagstiftningen för att man ska få en helhetsuppfattning om den arbetsrelaterade människohandeln och kampen mot den och att det ska

göras med beaktande av den gränsöverskridande lagstiftning som just nu tar form.

Utskottet delar de här uppfattningarna och påskyndar en kartläggning av arbetslagstiftningen och utveckling av lagstiftningen för att göra arbetet mot arbetsrelaterad människohandel effektivare.

Arbetsgivarspecifika uppehållstillstånd

Enligt rapporten kan det göra en arbetstagare mer utsatt för utnyttjande att uppehållstillståndet binds vid en viss bransch. Utskottet har den uppfattningen att problemen är särskilt stora om uppehållstillstånd beviljas så att de gäller arbetsgivarspecifikt.

I 77 § i utlänningslagen sägs det att en arbetstagares uppehållstillstånd berättigar till att arbeta i en bransch eller flera. Av särskilda skäl kan uppehållstillstånd för arbetstagaren begränsas till arbete i anställning hos en viss arbetsgivare. Statsrådet har fattat ett principbeslut om att särskilda skäl kan anses föreligga till exempel när en utlänning är en utsänd arbetstagare eller arbetet har samband med ett leveransavtal eller ett kortvarigt projekt. I sådana fall har det inte ansetts ändamålsenligt att råda en utlänning att söka annat arbete på marknaden. För tillfället är det arbets- och näringsbyrån som fattar beslut om ett arbetsgivarspecifikt uppehållstillstånd för en arbetstagare i s.k. delbeslutsförfarande. Enligt ett förslag till ändring av utlänningslagen (RP 269/2009 rd) som är under behandling i riksdagen är det meningen att slopa delbeslutsförfarandet och delegera beslutsbefogenheter till Migrationsverket.

En utlänning som beviljats uppehållstillstånd för arbetstagare i anställning hos en viss arbetsgivare kan enligt utlänningslagen beviljas nytt uppehållstillstånd för ett nytt arbete. Men i praktiken är det i en sådan situation mycket svårt för utlänningen att skaffa sig en ny arbetsplats.

Ett arbetsgivarspecifikt uppehållstillstånd kan enligt utskottets mening bidra till att utsätta en person för allvarligt missbruk, till och med människohandel. Om arbetsgivaren inte följer avtalade anställningsvillkor, är det mycket svårt för arbetstagaren att kräva ut sina inestående ford-

ringar i och med att han eller hon inte har möjlighet att byta arbetsplats. Om arbetsgivaren permitterar arbetstagaren har denne inte rätt att få utkomstskydd för arbetslösa, eftersom det arbetsgivarspecifika uppehållstillståndet anses hindra byte av arbetsplats och arbetstagaren av denna orsak inte godkänns som arbetslös arbetsökande enligt lagen om offentlig arbetskraftservice (1295/2002).

Utskottet kräver att utlänningslagen skyndsamt ändras så att uppehållstillstånd inte längre beviljas bara för anställning hos en viss arbetsgivare. Det är bättre med branschvisa tillstånd, för då är det möjligt att byta arbetsplats inom branschen om det blir problem med arbetsgivaren. Då godkänns personen också som arbetslös arbetsökande och kan få utkomstskydd för arbetslösa. Utskottet noterar i alla fall att det också för den som har ett branschspecifikt tillstånd kan vara svårt att yrka på sina rättigheter, om det inte går att byta arbetsplats på grund av svag sysselsättning inom branschen.

Hur människohandel för sexuellt utnyttjande kan förebyggas

I 11 fall av 39 där vuxna 2006—2009 fångades upp av hjälpsystemet var det fråga om sexuellt utnyttjande. Det låga antalet offer för sexuellt utnyttjande som fångats upp av systemet antas tala sitt tydliga språk om att identifieringssystemet i deras fall inte fungerar på önskat vis.

I sin redogörelse om jämställdheten mellan kvinnor och män (SRR 7/2010 rd) tar regeringen upp arbetet mot människohandel och menar att genomförandet av handlingsplanen mot människohandel och lagstiftningen om människohandel bör utvärderas och utvecklas i ett könsperspektiv. I utvärderingen bör man särskilt se på hur åtgärderna mot människohandel påverkar offren för människohandel och närstående brott och offrens faktiska möjligheter att få det stöd och skydd som det har rätt till.

Det ska klarläggas hur man kan bli bättre på att identifiera offer för människohandel och hänvisa dem till hjälpsystemet vid utredning av människohandelsbrott som begås i prostitutions-

syfte. Förundersökningsmyndigheterna och myndigheterna inom rättsförvaltningen ska få utbildning om våld, sexuellt utnyttjande och andra rättskränkningar i samband med koppleri, prostitution och människohandel. Dessutom ska det ses till att de som är föremål för koppleri i förekommande fall hänvisas till service och hjälp, även om det inte finns direkta straffrättsliga bevis på något människohandelsbrott i egentlig mening. Att någon är ett offer för utnyttjande och enbart misstanke om att någon är ett offer för människohandel bör räcka som grund.

Det är viktigt att de här strategierna i jämställdhetsredogörelsen genomförs med kraft för att människohandelsoffer som blivit föremål för sexuellt utnyttjande ska kunna identifieras bättre och hänvisas till hjälpsystemet. Utskottet inskräpper att också en utländsk person som med sitt eget samtycke gått med på prostitution kan vara ett offer för människohandel, om han eller hon bara har svaga faktiska möjligheter att frigöra sig från prostitution till exempel på grund av en otrygg eller beroende ställning eller förhållandena kring koppleriverksamheten eller våld eller hot med våld mot personen själv.

Människohandelsrapportören rekommenderar i sin rapport att eventuella offer för människohandel som påträffats inom prostitution eller på massageinstitut och stripteaseställen inte ska avvisas med stöd av utlänningslagen förrän det i varje enskilt fall har blivit noggrant utrett att det inte handlar om människohandel. Utskottet omfattar rekommendationen och anser att eventuella offer för människohandel absolut bör få information om hjälpsystemet och de möjligheter som utlänningslagen ger till betänketid och att söka s.k. offertillstånd.

Utskottet instämmer i minoritetsombudsmannens syn att det är viktigt att inte bara se människohandel som en utlänningsfråga när man utvecklar verksamheten mot människohandel, utan att också finländare kan falla offer. Risken är speciellt stor för unga kvinnor som kan lockas att bli föremål för sexuellt utnyttjande som kan liknas vid människohandel. I fortsättningen gäller det att fästa särskilt avseende vid att förebygga människohandel med inhemska förtecken.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel

Lagutskottet fäster sig i sitt utlåtande vid att Finland redan 2005 undertecknade Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, som avser att stärka skyddet av offer för människohandel och främja identifieringen av offer. Det nationella genomförandet av konventionen är under beredning. Lagutskottet påskynar att ratificeringsprocessen slutförs.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet delar lagutskottets syn på att ratificeringen av Europarådets konvention brådskar och yrkar på att ratificeringen skyndsamt lämnas till riksdagen för behandling.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen

har inte något att invända mot rapporten men förutsätter att statsrådet vidtar följande åtgärder:

- 1. bereder en särskild lag om ett hjälpsystem för offer för människohandel,*
- 2. undanröjer överlappningar i straffbestämmelserna om människohandel och koppleri,*
- 3. beviljar en person som är föremål för koppleri målsägandestatus i straffprocessen för att stärka personens rättsliga ställning,*
- 4. inrättar en nationell specialenhet med undersökning av människohandel och närstående brott som specialitet och utnämner nyckelåklagare med de brotten som specialitet,*
- 5. utvecklar arbetslagstiftningen och tillsynen över utländska anställdas anställningsförhållanden för att bättre motarbeta arbetsrelaterad människohandel,*

6. ändrar skyndsamt utlänningslagen så att uppehållstillstånd inte längre beviljas för arbete i anställning hos en viss arbetsgivare,

7. lämnar i skyndsam ordning ratificeringen av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel till riksdagen för behandling och

8. lämnar för att förplikta de behöriga myndigheterna en utredning till minoritetsombudsmannen före utgången av 2011 om vad myndigheterna gjort för att genomföra åtgärdsrekommendationerna i människohandelsrapportörens rapport.

Helsingfors den 27 januari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Arto Satonen /saml
vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Arja Karhuvaara /saml
Johanna Karimäki /gröna
Merja Kuusisto /sd
Esa Lahtela /sd
Jari Larikka /saml

Markus Mustajärvi /vänst
Sanna Perkiö /saml
Paula Sihto /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /cent
Jyrki Yrttiaho /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.