

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 58/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och av utlänningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 december 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och av utlänningslagen (RP 266/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtande (AjUU 16/2014 rd) om ärendet. Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Elina Immonen och polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Timo Makkonen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Sonja Härmäläinen, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Johanna Rätty, Migrationsverket
- jämställdhetsombudsman Eva Biaudet

- överinspektör Venla Roth, Jämställdhetsombudsmannens byrå
- kriminalinspektör Petri Rainiala, polisinspektionen i Helsingfors
- överinspektör Katri Lyijynen, Joutseno flyktingförläggning
- expert Katariina Heikkinen, Amnesty International, Finlands avdelning rf
- koordinator för internationellt arbete Essi Thesslund, Pro-Tukipiste ry.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieombudsman Petri Jääskeläinen
- barnombudsmannen
- inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- Riksåklagarämbetet
- Polisstyrelsen
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Finlands Kommunförbund
- Helsingfors stad
- Akava ry
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- Flyktingrådgivningen
- Finlands Röda Kors.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen.

De viktigaste ändringarna hänger samman med när hjälpen till offer för människohandel ska inledas och avslutas och med identifiering av offer för människohandel. I många fall handlar det om att ta in gällande praxis i lagen. Ett syfte med ändringarna är att i lag befästa hjälpsystemet för offer för människohandel och ändamålet med hjälpsystemet, så att identifiering av och

hjälp till offren för människohandel blir en mer förutsägbar och överskådlig och, vad ansvarsfördelningen beträffar, tydlig helhet där offren skyddas och deras mänskliga rättigheter och likabehandlingen av dem tryggas.

De bestämmelser i utlänningslagen som gäller betänketid för offer för människohandel för enhetligas enligt förslaget med de ändringar som föreslås i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Syftet med de ändringar som föreslås i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011, nedan mottagningslagen) och utlänningslagen (301/2004) är att utveckla hjälpsystemet för offer för människohandel. I mottagningslagen (lagförslag 1) föreslås bestämmelser om mer exakta förfaranden genom vilka offer identifieras och hänvisas till hjälpsystemet, myndighetsaktörer som ansvarar för den officiella identifieringen av offer samt bedömningen av behovet av det skydd och den hjälp som erbjuds offren. Lagen ska också föreskriva om att avföras från hjälpsystemet. Dessutom ska ansvarsfördelningen mellan myndigheterna förtydligas. Propositionen betonar att hjälpen utgår från offret, vilket också är en central princip i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (FördrS 43-44/2012).

Arbetet mot människohandel har under de senare åren utvecklats betydligt. Erfarenheter av hjälp till offer för människohandel har redan under flera års tid samlats i hjälpsystemet för offer för människohandel vid förläggnings i Joutse- no och hos andra aktörer. Lagändringarna handlar i många avseenden om att den praxis som utvecklats i hjälpsystemet ska föreskrivas i lag. Utskottet konstaterar att det klagör systemet och ökar dess förutsägbarhet och transparens vil-

ket förbättrar hjälpsystemets funktionsmöjligheter och främjar principerna för en god förvaltning.

Utgångspunkten i bestämmelserna är att de ska tillämpas på alla offer för människohandel som vistas i Finland, oberoende av deras medborgarskap eller utlänningsrättsliga ställning. Bestämmelserna tillämpas även på offer för människohandel som är finländska medborgare. Också de offer för människohandel som har en hemkommun som avses i lagen om hemkommun (201/1994) hör till hjälpsystemet. Utskottet ser det som viktigt att hjälpsystemet också kan ta sig an ett barn till ett offer för människohandel som befinner sig i Finland, då barnet möjligen inte själv är ett offer för människohandel men kan ha fallit offer indirekt eller annars behöver hjälp.

Utskottet konstaterar att de föreslagna lagändringarna är ett steg framåt men att det ännu finns mycket att göra för att utveckla hjälpsystemet för offer för människohandel. Det är av primär vikt att hjälpsystemet och samarbetet mellan olika aktörer utvecklas också på praktisk nivå. Till det hör väsentligen att främja samarbetet mellan myndigheter och icke-statliga organisationer. Med avseende på att effektivisera verksamheten är det angeläget att lagstiftningen och förfarandena är tydliga och att aktörerna också förfogar över adekvata resurser. En viktig roll vid utvecklingen av samarbetet intas av männis-

kohandelskoordinatören, som inledde sin verksamhet 2014.

Att människohandel yttrar sig på så olikartade sätt gör det krävande att identifiera offren. Utskottet anser att utbildning och information om att identifiera och hjälpa offer för människohandel bör ordnas för alla myndigheter som kan tänkas möta offren och för andra aktörer för att eventuella offer ska kunna identifieras och få hjälp. Färdigheterna kan ökas exempelvis genom systematisk utbildning, anvisningar och mer ändamålsenliga handlingsmodeller. Genom information kan den allmänna medvetenheten ökas om människohandel som fenomen.

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar med ställningstagandena nedan. Utskottet ser det som viktigt att de föreslagna lagändringarnas konsekvenser för att hjälpa och identifiera offer för människohandel i enlighet med statsrådets uttalande följs upp och att det på grundval av uppföljningen vid behov vidtas lagstiftnings- och andra åtgärder.

Kommunerna som en del av hjälpen till offer för människohandel

Enligt förslaget upprätthåller förlagningen i Joutseno hjälpsystemet för offer för människohandel. Förlagningen ansvarar för hjälp till dem som inte har en hemkommun. De som har en hemkommun får hjälp av den. Förlagningen i Joutseno stödjer kommunerna genom att ge rådgivning och utbildning om hjälp till offren.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har i sitt utlåtande uttryckt oro över hur likabehandlingen av de som fallit offer för människohandel säkerställs. Förvaltningsutskottet konstaterar att modellen med två myndigheter med ansvar för att ordna är krävande. Det förutsätter ett gott samarbete mellan hjälpsystemet för offer för människohandel och kommunen, tydliga ansvarsområden och handlingsmodeller samt en smidig informationsgång. Den yrkesövergripande expertisen betonas också i anslutning till att offrens situation varierar stort. Många kommuner har ordnat utbildning för sin personal i samar-

te med förlagningen i Joutseno. Vissa städer har gjort upp anvisningar för hur man ska agera när man möter offer för människohandel. Det behövs dock mer information och utbildning om identifiering och bemötande av samt hjälp till offer för människohandel, liksom om människohandeln som fenomen. Förvaltningsutskottet menar att 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.

Att bedöma behovet av tjänster hos offren och ordna stödåtgärder kräver särskild kompetens och utveckling. Vissa av hjälpåtgärderna är vanliga kommunala bastjänster och vissa är specialåtgärder som endast tillhandahålls offer för människohandel. Enligt förslaget ska hjälpinsatserna ordnas utifrån en bedömning av det individuella stödbehovet hos offret för människohandel, vilket understryker behovet av skräddarsydda tjänster. Utskottet framhåller att för att offrens situation som helhet ska bli beaktad är det ytterst angeläget att samarbetet fungerar mellan hemkommunen och hjälpsystemet. Samtidigt kan behovet av särskilda säkerhetstjänster bedömas med avseende både på hjälpen till offret och på den personal som deltar.

Enligt 53 § i lagen om främjande av integration (1386/2010, nedan integrationslagen) ersätts en kommun för kostnader som orsakas av hälso- och socialvårdstjänster som ordnas på grund av specialbehov till följd av en persons ställning som offer för människohandel enligt 4 kap. i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd, tolkning, skyddet av personens säkerhet och andra åtgärder och tjänster som ordnas på grund av specialbehov i anslutning till personens ställning som offer. Ersättningar betalas enligt 2 § 2 mom. 4 punkten i integrationslagen för tjänster som har ordnats för offer för människohandel som har beviljats kontinuerligt uppehållstillstånd enligt 52 a § 2 mom. eller 54 § 5 mom. i utlänningslagen. Ersättningen ska sökas inom två år från det att det kalenderår gått ut under vilket den verksamhet för vilken ersättning söks har ägt rum. Ansökan riktas

till närings-, trafik- och miljöcentralernas och arbets- och näringsbyråernas gemensamma utvecklings- och förvaltningscenter (1134/2014). Utskottet anser att informationen om möjligheterna att söka ersättning behöver effektiviseras.

Hjälp till offer för människohandel och utredning av människohandelsbrott

Propositionen eftersträvar en lösning som ska säkerställa identifiering av offer för människohandel och hänvisande av offer till hjälpsystemet och samtidigt möjlighet för förundersökningsmyndigheterna till undersökning och brottsbekämpning. Tröskeln för att få hjälp ska vara låg också i fortsättningen. I början räcker det att det i offrets situation finns antydningar till att personen i fråga har fallit offer för människohandel och att han eller hon behöver hjälp (35 § i mottagandelagen). Lagen ska vidare beskriva om den egentliga identifieringen av offret, där det granskas närmare om det faktiskt handlar om ett offer för människohandel (38 §).

Lagen föreslås föreskriva om en återhämtningstid som kan ges ett offer för människohandel som ska tas in i hjälpsystemet och som inte genast vill eller vågar vara i kontakt med förundersökningsmyndigheten. Syftet är att ge offret tid att återhämta sig och i lugn och ro överväga fortsatta åtgärder utan press utifrån. Den som misstänks ha fallit offer för människohandel kan vara djupt traumatiserad och därför rädd och ångestfylld. Det kan också vara omöjligt för honom eller henne att förstå sin situation i förhållande till myndigheter eller andra aktörer, och ofta kan en sådan person inte berätta klart och tydligt om sina upplevelser ens om han eller hon vill det. Situationen är särskilt svår för offer som befinner sig i ett främmande land och måste anlita tolk. Förundersökningsmyndigheten eller åklagaren får inte stå i kontakt med offret under återhämtningstiden utan offrets samtycke. När återhämtningstiden har löpt ut ska föreståndaren för förläggningen i Joutseno underrätta polisen om offret för människohandel och om det beslut genom vilket offret har upptagits i hjälpsystemet.

I regleringen ingår en undantagsbestämmelse för situationer som innebär hot mot liv, hälsa eller frihet (37 §). Enligt den har föreståndaren för förläggningen i Joutseno trots sekretessbestämmelserna rätt att lämna polisen upplysningar som är nödvändiga för att bedöma ett hot mot liv, hälsa eller frihet och förhindra en hotande gärning, om förläggningen i samband med att ett offer för människohandel upptas i hjälpsystemet eller efter det får upplysningar om omständigheter som ger anledning att misstänka att det föreligger ett allvarligt hot mot liv, hälsa eller frihet när det gäller offret, hans eller hennes närstående, ett annat offer för ett människohandelsbrott eller någon anställd i uppgifter inom hjälpsystemet.

Utskottet anser att undantagsbestämmelsen är ytterst viktig med tanke på den berörda personens personliga säkerhet. I detaljmotiven beskrivs rätt detaljerat de förhållanden där bestämmelsen tillämpas. Polisen ansvarar för att bedöma ett hot mot ett offers säkerhet och för att skydda offret. Polisen ska bli underrättad för att det göra det möjligt att börja förbereda de åtgärder som krävs med tanke på den hotade personens säkerhet. Då har polisen också rätt att vid behov vara i kontakt med offret om det behövs för att avvärja ett allvarligt hot mot någons liv, hälsa eller frihet. Ett offer kan dock inte åläggas att samarbeta. Återhämtningstiden hindrar dock inte polisen eller gränskontrollmyndigheten från förundersökningar, åtal eller asylutredningar under denna tid.

Utskottet konstaterar att kriminaliteten kring människohandel handlar om en mycket allvarlig form av brott mot liv och hälsa samt personlig integritet som ofta har samband med internationell och organiserad brottslighet. Det handlar om dold brottslighet och att avslöja och utreda den förutsätter krävande och långsiktigt spänningsarbete. Därför är det viktigt att information om eventuell människohandel delges polisen så tidigt som möjligt i samtliga fall.

Utskottet menar att strävan att utreda brott inte står i konflikt med offrets rättigheter. Brottsutredningarna är inte ett hinder utan tvärtom ofta en förutsättning för tillgodoseendet av

offrets rättigheter. Utnyttjandets dynamik gör ofta identifieringen, brottsutredningen och hjälpsatserna ytterst utmanande, vilket förutsätter ingående kännedom om människohandeln som fenomen och goda förutsättningar att hantera möten med offren. Trots att brottsutredning och hjälp till offret delvis har olika mål, har hjälpen till offret en central betydelse med avseende på förundersökningen av människohandelsbrott och att ställa gärningsmännen till svars. För offren del och med tanke på deras säkerhet är det också av avgörande vikt att gärningsmannen kan ställas till svars. Det förhindrar samtidigt att fler blir offer för människohandel. Det är 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. Dessutom bör det observeras att en gärningsman som är okänd för förundersökningsmyndigheten kan fortsätta sin verksamhet, välja nya offer och fortsätta att utnyttja personer som redan fallit offer.

I propositionsmotiven konstateras att Europarådets konvention om människohandel ålägger varje part att i sin nationella lag fastställa en period på minst 30 dagar för återhämtning och eftertanke, om det finns skäl原因 att tro att den berörda personen är ett offer för människohandel. Även om artikel 13 i konventionen uteslutande avser betänketid och återhämtningstid för personer som vistas i landet utan laglig uppehållsrätt, har den expertgrupp för bekämpande av människohandel (GRETA) som lyder under Europarådet i flera av sina landsrapporter betonat att alla misstänkta offer för människohandel bör ha möjlighet att få en sådan period för återhämtning och eftertanke.

Förvaltningsutskottet tillstyrker med beaktande av de olika aspekterna regleringen om återhämtningstid i den föreslagna formen. Men utskottet anser det nödvändigt att regleringens funktion och konsekvenser med avseende på att hjälpa offer för människohandel och utreda människohandelsbrott utvärderas som en del i den uppföljning av lagändringens konsekvenser som konstateras i den allmänna motiveringen.

Slutligen konstaterar utskottet att betänketiden med stöd av utlänningslagen avviker från den återhämtningstid som föreslås i mottagandelagen bland annat i det att betänketiden enligt 52 c § i utlänningslagen beviljas av polisen eller gränskontrollmyndigheten. Enligt förslaget till ändring av utlänningslagen (lagförslag 2) kan också förläggningen i Joutseno i fortsättningen bevilja betänketid. Bestämmelsen är avsedd för situationer då offret söker sig direkt till förläggningen i Joutseno. Eftersom det handlar om personer utan laglig uppehållsrätt, ska förläggningen i Joutseno underrätta polisen om sina beslut om betänketid utan dröjsmål. Underrättelsen möjliggör inledning av förundersökning men ålägger inte ens i händelse av betänketid ett eventuellt offer att samverka.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd

25 §. *Socialservice.* Efter att propositionen lämnades har riksdagen godkänt lagen om ändring av 25 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd varvid laghänvisningen i paragrafen ändrades till hänvisning till 14 § i socialvårdslagen (1301/2014). Lagen träder i kraft den 1 april 2015 (1320/2014). Det nu aktuella 25 § 1 mom. bör samordnas med lagändringen. Av samma orsak bör *ingressen* justeras.

Ikraftträdandebestämmelsen. Enligt lagens ikraftträdandebestämmelse träder denna lag i kraft den 1 juli 2015. Utskottet föreslår emellertid att den exakta tidpunkten för ikraftträdandet ska lämnas öppen i enlighet med allmän praxis.

2. Lag om ändring av utlänningslagen

Ikraftträdandebestämmelsen. Också i denna lags ikraftträdandebestämmelse föreslås att den ska träda i kraft den 1 juli 2015. Utskottet föreslår att den exakta tidpunkten för ikraftträdande

också i denna lag lämnas öppen i enlighet med allmän praxis.

Utskottets förslag till beslut
Riksdagen

godkänner lagförslagen med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011) lagens rubrik samt 1 §, 3 § 7 och 8 punkten, 8 §, 25 § 1 mom., rubriken för 4 kap. samt 33—38 §, 46 § 1 mom. och 48, 52, 57 och 58 §, *av dem 25 § 1 mom. sådant det lyder i lag 1320/2014*, samt *fogas* till 3 § en ny 9 punkt och till lagen nya 38 a—38 f § som följer:

Lag

om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

1, 3 och 8 §
(Som i RP)

25 §

Socialservice

Personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel och som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland har rätt till socialservice enligt 14 § i socialvårdslagen (1301/2014), om en yrkesutbildad person inom socialvården har bedömt det vara nödvändigt för

dess personer att få socialservice under den tid som de har rätt till mottagningstjänster eller är upptagna i hjälpsystemet.

4 kap.

Hjälpsystemet

33—38, 38 a—38 f, 46, 48, 52, 57 och 58 §
(Som i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag
om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 52 b, 52 c och 105 b §, sådana de lyder, 52 b i lag 619/2006,
52 c § i lagarna 619/2006 och 886/2001 samt 105 b § i lag 422/2014, som följer:

52 b, 52 c och 105 b §
(Som i RP)

Denna lag träder i kraft *den* 20 .

Helsingfors den 6 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Satu Haapanen /gröna
Anne Holmlund /saml
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd
Tapani Mäkinen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Ari Jalonen /saf
Mikael Palola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

RESERVATION

Motivering

I denna proposition föreslås det ändringar i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen. Syftet med ändringarna är att stärka uppgifterna i hjälpsystemet i lagen.

Sannfinländarnas utskottsgrupp fäster i sin reservation uppmärksamhet vid 36 § i lagförslag 1 till lag om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd. I lagen föreslås en ny bestämmelse om återhämtningstid som ska ges offer för människohandel. Europarådets konvention ålägger varje part att i sin nationella lag fastställa en period på minst 30 dagar för återhämtning och eftertanke, om det finns skäl att anta att den berörda personen är ett offer för människohandel. I den föreslagna lagen får förundersökningsmyndigheten eller åklagaren inte under återhämtningstiden som ingår i hjälpsystemet utan offrets samtycke vara i kontakt med offret. I lagförslagets 38 f § föreskrivs om villkor för avförande från hjälpsystemet. Den föreslagna regleringen kan inbegripa vissa risker och problem åtminstone i fråga om förundersökningen, samarbetet mellan förundersökningsmyndigheten och åklagaren och brottsutredningen.

Den föreslagna lagen bottenar i 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 (nedan *direktivet om människohandel*) som antogs i april 2011. Direktivet baserar sig till stor del på Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Direktivet utgår från offrets perspektiv och utvidgar begreppet utnyttjande i anslutning till människohandel. Enligt artikel 14 i direktivet bör offer för människohandel, i enlighet med de grundläggande principerna i de berörda medlemsstaternas rättssystem, skyddas från lagföring eller bestraffning för brottslig verksamhet

som offren har tvingats begå som en direkt följd av att de har utsatts för människohandel. Detta skydd bör inte utesluta lagföring eller bestraffning för brott som en person av egen fri vilja har begått eller deltagit i.

Sannfinländarna anser att lagförslagen inte iakttar god lagberedning i fråga om en ändamålsenligt tillämpning av prövning marginalen enligt denna punkt i artikeln. Bestämmelsen om den föreslagna återhämtningstiden och dess rättsverkan är inte ändamålsenlig i den form den föreslås i bestämmelsen. Direktivets karaktär som tillnärmningsnormer för medlemsstaternas lagstiftning, direktivets innehållsmässiga krav på verkställighet och de nationella myndigheternas val som en del av en god lagberedning i fråga om direktivets form innebär att som rättsverkan av återhämtningstiden bör förundersökningsmyndigheten eller åklagaren kunna vara i kontakt med det i lagen avsedda offret utan offrets samtycke.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslagen enligt propositionen men 36 § i lagförslag 1 § med följande ändring:

36 §

Återhämtningstid och dess rättsverkan

(1 och 2 mom. som i FvUB)

Under återhämtningstiden ska ett i 1 mom. avsett offer ges möjlighet att återhämta sig och att överväga samarbete med de behöriga myndigheterna för att reda ut människohandelsbrottet. (*Utesl.*)

(4 mom. som i FvUB)

Helsingfors den 6 mars 2015

Pirkko Mattila /saf
Reijo Hongisto /saf
Ari Jalonen /saf