

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2010 rd

Den nationella människohandelsrapportörens rapport 2010

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 juni 2010 den nationella människohandelsrapportörens rapport 2010 (B 17/2010 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

- överinspektör Martti Ant-Wuorinen, inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen osasto
- polisinspektör Joni Länsivuori och överinspektör Tero Mikkola, inrikesministeriet
- minoritetsombudsman Eva Biaudet

- resultatområdesdirektör Kukka Krüger, Migrationsverket
- överinspektör Venla Roth, Minoritetsombudsmannens byrå
- kriminalkommissarie Jouko Ikonen, Central-kriminalpolisen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- utrikesministeriet
- justitieministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- barnombudsmannen
- förläggningen i Joutseno
- Helsingfors stad, socialverket
- polisinrättningen i Helsingfors
- Finlands Kommunförbund
- Finlands näringsliv
- Flyktingrådgivningen rf
- Finlands Röda kors.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den nationella rapportören om människohandel har lämnat sin första rapport till riksdagen. Arbetet är välgjort. Den innehåller en bred analys av människohandel som fenomen och tar upp arbetet mot människohandel. Rapporten kommer med slutsatser om läget i arbetet mot människo-

handel och rekommendationer om hur det kan intensifieras. En av de viktigaste slutsatserna i rapporten är att den kanske största utmaningen i arbetet mot människohandel är att kunna identifiera offren.

Människohandel är ett grovt brott mot de mänskliga rättigheterna. I kampen mot människohandeln måste man enligt förvaltningsutskottets mening tillgripa alla tillgängliga instrument för förebyggande, brottsbekämpning och skydd

av offren. Samarbetet mellan olika aktörer om att förebygga människohandel behöver intensifieras och tredjeländer uppmuntras att ratificera och sätta i kraft internationella konventioner på området och rekommendationerna från FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter.

Att identifiera offer för människohandel

För att eventuella offer för människohandel ska kunna hänvisas till tjänster och stödåtgärder för att hjälpa dem måste offren identifieras. Den nationella rapportören anser att den största utmaningen i arbetet mot människohandel är att lära sig identifiera offren. Enligt rapportören är vi inte ännu fullt ut kapabla att särskilja människohandel från närstående brott, som koppleri och ockerliknande diskriminering i arbetet. Men för offren för människohandel är det inte egalt om de identifieras som offer för just människohandel eller något närstående brott. De som anses som offer för människohandel har rätt till tjänster inom ramen för hjälpsystemet och till andra särskilda stödåtgärder under pågående förundersökning och straffprocess, och de kan också ansöka om betänketid och uppehållstillstånd med stöd av utlänningslagen (301/2004).

Rapportören om människohandel ser minderåriga och kvinnor under 35 år och de som avvissats på grund av att de bjudit ut sexuella tjänster som en särskild riskgrupp.

Offren för människohandel är mycket sårbara. Förvaltningsutskottet anser att deras behov av hjälp absolut bör tillgodoses på ett så tidigt stadium som möjligt på grund av deras nåbarhet och i många fall akuta hjälpbehov. Därför är det viktigt att bli bättre på att identifiera offren.

Utifrån det som kommit fram vid utfrågningen av sakkunniga är det fullt möjligt att vi tills vidare har sett mycket få fall av människohandelsbrott som gått ända upp i domstol för att rättspraxis vid sådana brott ännu inte är etablerad, att lagstiftningen i vissa delar är överlappande, att kännedomen om hjälpsystemet för offer för människohandel är dålig men också för att fenomenet människohandel är så mångförgrenat.

Ett av människohandelsrapportörens viktigaste åtgärdsförslag är att utvisning i regel inte ska ske i så kallade Dublinfall, alltså situationer där det finns klara indikationer om människohandel. Avvisning ska särskilt undvikas om förfarandet drabbar en minderårig.

I Dublinprocessen enligt ansvarsförordning (EG 343/2003) handlar det om hur ansvaret ska fördelas mellan EU-länderna för vilken stat som ska pröva en persons asylansökan. Ambitionen är att varje asylsökandes ansökan inte ska prövas i mer än ett EU-medlemsland. Dublinprocessen medger alltså att asylsökande utvisas till det land som enligt förordningen har ansvar för att behandla ansökan. Å andra sidan får varje medlemsstat utifrån artikel 3.2 i förordningen pröva en asylansökan även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt kriterierna i förordningen.

Så vitt förvaltningsutskottet kan se är den nuvarande tröskeln för att upptas inom hjälpsystemet tillräckligt låg. Om uppehållstillstånd beviljas enbart utifrån en utlännings påstående om misstanke om människohandel kan det öppna upp för utnyttjande av det system som är avsett att hjälpa offer i egentlig mening. Finland bör i princip inte heller misstänka andra medlemsstaters förmåga eller vilja att hjälpa offer för människohandel. För alla stater som omfattas av ansvarsförordningen gäller samma internationella skyldigheter att bekämpa människohandel.

Utskottet noterar att till exempel gränsbevakningsväsendet redan i många år har haft en låg tröskel för att ta tag i misstänkta fall av människohandel. Man har särskilt fäst sig vid offren för människohandel, vid att identifiera dem och vid de rätta fortsatta åtgärderna efter det att offren identifierats. När frågan om utvisning av en person som uppehåller sig olagligt i landet prövas görs det alltid en helhetsbedömning utifrån 146 § i utlänningslagen där det eventuella offrets situation också vägs in. Eventuella barnoffers situation kräver särskild uppmärksamhet.

Migrationsverket utarbetar anvisningar som ska göra det lättare att identifiera offer för människohandel i Dublinprocessen. De ska ange vil-

ka förfaranden som gäller i identifierade fall av människohandel.

Uppehållstillstånd och betänketid

Med stöd av 52 a § i utlänningslagen kan en utlänning på vissa villkor beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för offer för människohandel. Tillståndet får beviljas bara av skäl som har med förundersökning och domstolsbehandling att göra. Dessutom förutsätts offren samarbeta med myndigheterna och att de bryter förbindelserna med dem som misstänks för människohandel.

Rapportören om människohandel anser att villkoren för tillstånd är problematiska. Hon föreslår att det väsentliga för uppehållstillstånd bör vara att det görs en adekvat utredning av att en person fallit offer för människohandel och då behöver villkoret för tillstånd inte vara att en straffprocess har inletts. Kravet på samarbete med förundersökningsmyndigheterna för att få uppehållstillstånd för offer för människohandel bör avskaffas, precis som kravet på att förbindelserna ska brytas med dem som misstänks för människohandel.

När utlänningslagen kompletterades med en bestämmelse om att bevilja offer för människohandel uppehållstillstånd konstaterades det i motiven till propositionen (RP 32/2006 rd) att syftet var att bekämpa människohandelsbrott, gripa brottslingar och skydda offren så att de inte utsätts för människohandel på nytt. Om lagen ändras på föreslaget sätt finns det risk för att syftena inte ska nås, menar förvaltningsutskottet.

I 52 b § i utlänningslagen sägs det att innan uppehållstillstånd enligt 52 a § beviljas kan den som blivit offer för människohandel ges en betänketid på minst trettio dagar och längst sex månader.

Rapportören om människohandel föreslår att alla de som fångats upp inom hjälpsystemet och som uppehåller sig utan lagligt tillstånd i landet ska, om de så vill, få en betänketid på tre månader. Inom den tiden kan offret också lämna in en ansökan om uppehållstillstånd.

Sedan lagändringen 2006 har betänketid medgetts i några enstaka fall. Enligt utredning beror detta på att de påträffade offren för männis-

koandel i de flesta fall redan har haft någon annan laglig uppehållsgrund och att de inte har behövt någon betänketid. Utifrån 52 c § i utlänningslagen går det inte heller att ansöka om betänketid, utan beslutet fattas av polisinrättningen i häradet eller gränskontrollmyndigheten. Utskottet instämmer inte i rapportörens uppfattning att 52 b § behöver ändras.

Systemet för hjälp till offer för människohandel

Enligt 3 § i lagen om främjande av invandrades integration och mottagande av asylsökande (493/1999) kan bestämmelserna om hjälp till offer för människohandel tillämpas på en person som fått betänketid enligt 52 b § i utlänningslagen eller uppehållstillstånd enligt 52 a §, men också på en person som utifrån omständigheterna kan bedömas vara offer för människohandel eller i behov av särskild hjälp medan människohandelsbrott utreds.

Hjälp till offren för människohandel ges på två statliga flyktingförläggningar, i Uleåborg och Joutseno, där direktörerna med stöd av en tvärfacklig utvärderingsgrupp fattar beslut om huruvida offren ska tas eller inte tas upp inom hjälpsystemet. Flyktingförläggningen i Uleåborg hjälper minderåriga offer som anlänt utan ledsagare och förläggningen i Joutseno vuxna, familjer och grupper som blivit offer för människohandel.

Rapportören om människohandel föreslår ett tvärfackligt sakkunnigorgan med uppgift att styra hjälpsystemet på ett generellt plan. Sakkunnigorganet föreslås verka under Migrationsverkets ledning.

Enligt utredning till förvaltningsutskottet fungerar det nuvarande hjälpsystemet. Tröskeln för att bli upptagen inom systemet har ansetts vara tillräckligt låg och besluten om hjälp har i förekommande fall fattats skyndsamt. De tvärfackliga utvärderingsgrupperna har tack vare sin breda sakkunskap gjort det möjligt att klarlägga det verkliga hjälpbehovet. Inte minst tillståndsmyndigheternas och hälso- och socialvårdsexperternas samarbete har spelat en central roll för utvärderingen av hjälpbehovet. Förläggningar-

na har inte heller på något stadium krävt att villkoret för att få hjälp inom systemet ska vara att man gör en polisanmälan.

Det är viktigt att myndigheter och aktörer i tredje sektor samarbetar. Följaktligen föreslår förvaltningsutskottet att man överväger den möjligheten att de viktigaste aktörerna i tredje sektor i samråd med myndigheterna lägger upp ett batteri kvalitetskriterier som styr produktionen av tjänster inom tredje sektor till offren för människohandel.

Lagstiftningsåtgärder

Rapportören om människohandel föreslår en separat lag om ett system för hjälp till offer för människohandel. Den ska ge offren ett starkare rättsskydd och garantera dem ett behörigt förvaltningsförfarande.

Det är bra att det klarläggs om det behövs en särskild lag om hjälpsystemet, anser förvaltningsutskottet. Om lagen blir till ger den offren för människohandel en starkare rättslig status och garanterar dem ett behörigt förvaltningsförfarande. I lagen kan det också exakt läggas fast vem som är offer för människohandel och vem som ska få hjälp genom systemet.

Nödvändig utbildning

Den nationella rapportören om människohandel rekommenderar att personalen vid förläggningar, förvarsenheter, grupphem, polisen och Migra-

tionsverket får mer systematisk utbildning om människohandel och anknytande frågor.

Förvaltningsutskottet konstaterar att Migrationsverket har utbildat såväl myndigheter som andra aktörer om uppehållstillstånd som beviljas offer för människohandel och hur offren ska identifieras. Syftet med utbildningen är att ge myndigheter och andra parter bättre färdigheter för att identifiera offer för människohandel och att informera om hjälp till offren och om tillståndsprocedurerna. Migrationsverket har ordnat myndighetsintern utbildning och utsett en tjänsteman med ansvar för människohandelsfrågor. Riksåklagarämbetet har sedan 2006 för sin del arrangerat brett upplagda kurser som också domstolsväsendet deltagit i. Personalen på utrikesministeriets beskickningar har också fått ganska omfattande utbildning i människohandelsfrågor.

Enligt förvaltningsutskottet är det av största vikt att det ordnas utbildning både för myndigheter och för andra parter i människohandelsfrågor. Men det krävs också tillgång till adekvata resurser för att utveckla och genomföra information och utbildning.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anser

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör beakta det som sagts ovan.

Helsingfors den 12 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Marko Asell /sd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /saml
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna

Pietari Jääskeläinen /saf
Oiva Kaltiokumpu /cent
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Raimo Piirainen /sd
Unto Valpas /vänt.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Sivonen.