

Den nationella rapportören om människohandel

Rapport 2011

**Den nationella
människohandelsrapportörens
rapport 2011**

Minoritetsombudsmannen
Helsingfors 2011

© Minoritetsombudsmannen
ISBN 978-952-491-684-4 (nid.)
ISBN 978-952-491-685-1 (PDF)
ISSN 1799-1420 (PDF)
ISSN-L 1799-1412 (nid.)

Kopijyvä Oy
Jyväskylä 2011

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
2. Minoritetsombudsmannens behörighet och uppgifter i egenskap av den nationella rapportören om människohandel	8
3. Den nationella rapportören om människohandels strategi	11
3.1. Allmänt	11
3.2. Berättelser om människohandel och relaterade fenomen	12
3.3. Övervakning av arbetet mot människohandel	12
3.4. Främjande av arbetet mot människohandel	13
4. Den nationella rapportören om människohandels arbete 2011 14	
4.1. Kontakter till minoritetsombudsmannens byrå i ärenden gällande människohandel	15
4.1.1. Enskilda klientärenden	15
4.1.2. Allmänna förfrågningar	16
4.2. Den nationella rapportören om människohandels berättelse om människohandel och relaterade fenomen	17
4.2.1. Hjälpssystemet för offer för människohandel	17
4.2.2. Uppehållstillstånd och betänketider	18
4.2.3. Avvisningsförfaranden och identifiering av offer för människohandel	19
4.2.4. Straffprocessen samt tillämpning och tolkning av rekvisitet för människohandel	20
4.2.5. Riksdagens skrivelse om den nationella rapportören om människohandels berättelse och fortsatt bearbetning	23
4.3. Medverkande i utvecklingen av hjälpssystemet för offer för människohandel	25
4.4. Den nationella rapportören om människohandels rekommendation om upptagande i och avlägsnande från hjälpssystemet för offer för människohandel	30
4.5. Seminarium om arbetsrelaterad människohandel	30
4.6. Den nationella rapportören om människohandels begäran om utredning: begäran om utredning om identifiering av potentiella offer för människohandel	32
4.7. Utlåtande från den nationella rapportören om människohandel: Europarådets konvention om bekämpande av människohandel	34

4.8. Tillämpningen av förordningen om ansvarsfördelning i människohandelsfall och Migrationsverkets anvisning i frågan	35
4.9. Den nationella rapportören om människohandels övriga verksamhet.....	38
4.9.1. Deltagande i arbetsgruppers arbete.....	38
4.9.2. Utbildningsverksamhet.....	38
4.9.3. Möten och diskussioner	39
4.9.4. Utlandsbesök	39
4.9.5. Medverkan i utarbetandet av redogörelsen om jämställdhet och programmet för att minska våldet	39
4.9.6. Bekämpning av människohandel som redskap i invandringspolitiken	40
5. Framtidsutsikterna för rapporteringen om människohandel ...	41

1. Inledning

Människohandel och relaterat utnyttjande är även i Finland mer utbrett än vad många tror: emellertid identifieras inte alltid offer för människohandel och ofta reagerar man inte på deras hjälpbehov ens när hjälparbetarna har att göra med offer för människohandel. Den gällande lagstiftningen och myndigheternas handlingsätt verkar ännu inte stödja identifieringen av människohandel eller hänvisandet av offren till hjälpsystemet för offer för människohandel tillräckligt. Lagstiftningen är i viss mån motstridig, otydlig och lämnar utrymme för tolkningar, och flera myndigheter tillämpar ännu inte tillräckligt tydliga anvisningar för hur man ska gå till väga för att identifiera potentiella offer för människohandel. Potentiella offer för människohandel och relaterat utnyttjande kan med anledning av detta bli tvungna att lämna landet, vilket utsätter dem för fortsatt utnyttjande och risken för att än en gång falla offer för liknande brott.

I egenskap av försvarare av de mänskliga rättigheterna är den nationella rapportören om människohandel i synnerhet oroad över att de rättigheter människohandelns offer har inte alltid verkar tillgodoses på det sätt som avses i lagstiftningen eller de internationella förpliktelser som Finland förbundit sig till. Lagstiftaren har genom att upprätta ett hjälpsystem för människohandelns offer signalerat att offren ska hjälpas och skyddas när de behöver och vill ha hjälp och skydd. Alla potentiella offer för människohandel som vistas inom Finlands gränser ska därmed åtminstone erbjudas hjälp. Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (ETS nr 197), som Finland undertecknade i augusti 2006, förbättrar ytterligare människohandelns offers ställning och bekräftar skyddet av deras rättigheter. Konventionen framhäver till exempel skyldigheten att identifiera och hjälpa offer för människohandel och den förbjuder att en person som av grundad anledning kan antas vara offer för människohandel avlägsnas ur landet innan identifieringsprocessen har slutförts.

Statens förläggningar för asylsökande, som har ansvar för hjälpsystemet för offer för människohandel, anser att hjälpsystemet är ett tydligare hjälpmedel än tidigare i identifieringsprocessen. Hjälpsystemet används även för att ”utreda om personen fallit offer”. När en person hänvisas till systemet behövs således inga säkra eller bekräftade uppgifter om att personen har fallit offer för människohandel, utan tecken på människohandel räcker. Den nationella rapportören om människohandel välkomnar denna utvecklingstrend eftersom den stärker det faktum att systemet är uppbyggt kring offret och håller tröskeln låg för att hänvisa en person till hjälpsystemet och för den som blir hänvisad dit. Hjälpsystemet bör likväl utvecklas vidare till exempel genom

att skapa tydliga, förutsägbara och genomskinliga klientprocesser. Aktörer som arbetar med offer för människohandel och offren själva måste veta vilka tjänster som hjälpsystemet erbjuder och tjänsteutbudet ska vara jämlikt och grunda sig på en skriftlig plan som görs upp individuellt för varje klient.

Av de vuxna offer för människohandel som antagits till hjälpsystemet har en anmärkningsvärt stor del fallit offer för arbetsrelaterad människohandel eller relaterat utnyttjande. Andelen offer som utsatts för sexuellt utnyttjande i Finland har förblivit liten i hjälpsystemet. Detta är ett undantag i internationella sammanhang. Den ringa andelen sexuellt utnyttjade offer i hjälpsystemet är särskilt alarmerande eftersom det även under 2010 har pågått förundersökningar av flera grova koppleribrott där det har funnits tydliga tecken på människohandel eller andra allvarliga rättskränkningar riktade mot dem som varit föremål för koppleriet. Emellertid har de som varit föremål för koppleriet i allmänhet inte hänvisats till hjälpsystemet för offer för människohandel och myndigheterna har inte heller nödvändigtvis ens informerat de potentiella offren för människohandel om att systemet finns. Eftersom de som varit föremål för koppleri i regel är vittnen i straffprocessen har de inte något rättsbiträde som sörjer för att deras rättigheter tillgodoses.

Arbetsrelaterad människohandel och relaterat utnyttjande av arbetskraft kan fortfarande påträffas i flera sektorer av arbetslivet. Branscher som i synnerhet är utsatta verkar vara bland annat byggnads-, restaurang-, städ- och trädgårdsbranschen. En del av fallen av utnyttjande är så allvarliga att de provocerar samhället att fundera över vilken förebyggande kraft den gällande lagstiftningen har och om myndigheternas arbete är tillräckligt. Man måste anta att situationen på arbetsmarknaden kommer att försämrats i framtiden och att samhällets svar på detta inte endast kan bestå av att ingripa i den grå ekonomin: man måste även ingripa i rättskränkningar mot arbetstagare och offren måste hjälpas och skyddas även när de vistas olagligt i landet eller arbetar i landet utan tillstånd. Arbetarskyddsmyndigheternas möjligheter och förmåga att ingripa i arbetsrelaterad människohandel och relaterat utnyttjande i arbetslivet måste stärkas och myndighetssamarbetet med bland annat skattemyndigheterna måste intensifieras ytterligare.

Även flera personer som tidigare fallit offer för människohandel i något annat EU-land söker sig till Finland och söker asyl här. Under det senaste året har fler av dessa personer exempelvis sökt sig till hjälpsystemet för offer för människohandel. I offentligheten har påståenden figurerat om att det stora antalet asylsökande i hjälpsystemet skvallrar om försök att utnyttja hjälpsystemet. Här bör man emellertid poängtera att asylsökande i regel alltid har ett rättsbiträde som sörjer för att klientens rättigheter tillgodoses. En del av

rättsbiträdenas yrkeskunnighet ligger i att känna igen människohandel och att vid behov hänvisa människohandelns offer till hjälpsystemet. Den hjälp och det skydd som hjälpsystemet erbjuder har inte begränsats enligt lag till att endast omfatta personer som fallit offer för människohandel i Finland. När Europarådets ovan nämnda konvention om bekämpande av människohandel träder i kraft kommer den även att stärka skyddet av de rättigheter personer som fallit offer för människohandel någon annanstans har, eftersom konventionen fastställer att hjälp och skydd ska erbjudas alla offer för människohandel som vistas i den avtalsslutande staten.

Då och då ser man människohandel där den egentligen inte finns. Det är oroande om människohandelsrelaterade fenomen används ohemult som redskap eller motivering för att till exempel strama åt invandringspolitiken. I internationella sammanhang har denna utvecklingstrend, som äventyrar arbetet mot människohandel och tillgodoseendet av offrens rättigheter, uppstått tidigare än i Finland. Utomlands har denna utvecklingstrend lett till diskussion om de hot som arbetet mot människohandel eventuellt innebär till exempel för rätten att söka asyl eller möjligheten att söka arbete utomlands. Också i Finland är det skäl att uppmärksamma det faktum att bekämpandet av människohandel kan användas som grund även när man söker godkännande av sådana politiska och andra målsättningar, exempelvis att skärpa invandringspolitiken, som har mycket litet att göra med den egentliga bekämpningen av människohandel eller skyddet av offrens rättigheter utan rentav motarbetar dessa. Som ett exempel på en sådan situation kan nämnas Migrationsverkets förslag att skärpa bestämmelserna för familjeåterföreningar. Därför är det viktigt att i synnerhet sörja för att arbetet mot människohandel inte äventyras under andra politiska korstryck och att det yttersta målet för verksamheten är att fokusera på offret.

2. Minoritetsombudsmannens behörighet och uppgifter i egenskap av den nationella rapportören om människohandel

Enligt 1 § i lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden (660/2001) hör förebyggande av etnisk diskriminering, främjande av goda etniska relationer, tryggnad av etniska minoriteters och utlänningars ställning och rättigheter, övervakning av principen om etnisk icke-diskriminering samt rapportering om människohandel till minoritetsombudsmannens verksamhetsområde. Minoritetsombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet. I samband med rapporteringen om människohandel kallas minoritetsombudsmannen för den nationella rapportören om människohandel. Enligt 2 § i ovan nämnda lag har minoritetsombudsmannen i egenskap av nationell rapportör om människohandel i uppgift att:

- a) ge akt på fenomenet med anknytning till människohandel, hur internationella förpliktelser uppfylls och hur den nationella lagstiftningen fungerar;
- b) lägga fram förslag och rekommendationer och yttra sig och ge råd om verksamheten mot människohandel och tillgodoseendet av offrens rättigheter; samt
- c) hålla kontakt med internationella organisationer i frågor som gäller människohandel.

Enligt 2 a § ska den nationella rapportören om människohandel årligen ge statsrådet och en gång vart fjärde år riksdagen en berättelse om människohandel och fenomenet med anknytning till människohandel. Enligt 4 § kan den nationella rapportören om människohandel om denne anser att ett ärende är av avsevärd betydelse för förebyggande av etnisk diskriminering eller för rättigheterna för potentiella offer för människohandel, bistå eller förordna en underlydande tjänsteman att bistå den som blivit utsatt för etnisk diskriminering eller ett potentiellt offer för människohandel då det gäller att trygga hans eller hennes rättigheter eller vid behov i detta syfte skaffa den diskriminerade eller det potentiella offret rättshjälp.

I 7 § finns bestämmelser om minoritetsombudsmannens rätt att få uppgifter. Enligt denna bestämmelse har minoritetsombudsmannen utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att av övriga myndigheter avgiftsfritt få de uppgifter som behövs för skötseln av åliggandena enligt denna lag och utlänningslagen (301/2004). Utan hinder av vad som någon annanstans i lag bestäms om sekretess och utlämnande av uppgifter har minoritetsombudsmannen dessutom rätt att för verksamheten som nationell rapportör om människohandel få uppgifter av de tjänsteproducenter som deltar i tillhandahållandet av tjänster och stödåtgärder enligt 25 a § i lagen om främjande av invandrares integra-

tion samt mottagande av asylsökande (493/1999) eller som får statsbidrag för verksamheten mot människohandel. Av dem som avses här har minoritetsombudsmannen dock rätt att få personuppgifter om ett enskilt offer för människohandel endast om uppgifterna är nödvändiga för skötseln av rapportörens uppgifter enligt denna lag.

Enligt regeringens proposition om den nationella rapporteringen om människohandel (RP 193/2008 rd) ska minoritetsombudsmannens uppgifter i egenskap av nationell rapportör om människohandel omfatta insamling av uppgifter om människohandelsfenomenet hos myndigheterna och under vissa förutsättningar även hos tjänsteprocenterna samt analysera uppgifterna. I egenskap av rapportör ska minoritetsombudsmannen utföra uppföljningsarbete för att upptäcka problempunkter i arbetet mot människohandel. Utifrån förarbetet kan minoritetsombudsmannen också ta ställning till de brister han eller hon har observerat och ge råd till dem som har hand om uppgifter som hänför sig till människohandel. Den nationella rapportören om människohandel ger även akt på hur internationella förpliktelser om människohandel uppfylls och hur den nationella lagstiftningen fungerar. I egenskap av en oberoende uppföljningspart stödjer den nationella rapportören om människohandel också möjligheterna att genomföra handlingsplanen mot människohandel och utveckla lagstiftningen.

I regeringens proposition fastslås dessutom att den nationella rapportören om människohandel har behörighet att iaktta situationen på bred basis: rapporteringen gäller förutom egentliga människohandelsbrott (människohandel och grov människohandel) även fenomen och brott med nära anknytning till människohandel (framför allt ockerliknande diskriminering i arbetslivet, grovt koppleri och grovt ordnande av olaglig inresa). Den breda infallsvinkeln gör det möjligt att med hjälp av rapporteringen skapa större klarhet i gränserna mellan olika fenomen och brottsbenämningar, vilket också underlättar möjligheterna att oftare identifiera offer för människohandel. I arbetslivs- och jämställdhetsutskottets betänkande (AjUB 15/2008 rd) anser man att det är viktigt att kunna identifiera människohandel för att offren ska få det skydd som är avsett för dem. Då går det också lättare att eliminera människohandel och anknytande internationell brottslighet.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet tror att rapportören i betydande grad kan främja arbetet mot människohandel i Finland genom att stå i nära kontakt med myndigheter och aktörer inom den tredje sektorn, sammanställa tillförlitlig information och påtala problem och utvecklingsbehov. Det är i sista hand regeringen som har ansvar för arbetet mot människohandel, men den oberoende rapportören kan genom sina undersökningar, internationella

kontakter och utvecklingsförslag hjälpa till att gestalta fenomenet och rikta verksamheten på de rätta frågorna. Utskottet anser att en omfattande rätt till information är viktig. Det bidrar till en mer heltäckande och objektiv rapportering och bäddar för ett bättre samarbete mellan olika aktörer och gör det lättare att lägga utvecklingsförslag som kan göra arbetet smidigare.

3. Den nationella rapportören om människohandels strategi

3.1. Allmänt

Den nationella rapportören om människohandel har som målsättning att förebygga människohandel, förbättra människohandelsoffrens ställning, övervaka tillgodoseendet av offrens rättigheter, identifiera och utveckla effektivare handlingsätt i arbetet mot människohandel och för att ställa brottslingar inför rätta samt att rapportera till riksdagen och statsrådet om frågor som rör människohandel. Rapportören strävar också efter att främja identifieringen av människohandelns offer och att göra förekomsten av negativa fenomen relaterade till människohandel till mer erkända samhällsliga problem. Rapportören följer med processer gällande lagstiftningen och administrativa förfaranden som har betydelse för tillgodoseendet av människohandelsoffrens rättigheter.

I sina uppgifter betonar den nationella rapportören om människohandel information och utbildning om till exempel innehållet i lagstiftningen om människohandel, hur människohandel tar sig uttryck samt offrens rättigheter. Rapportören strävar även efter att påverka de rådande attityderna i samhället. I sitt arbete strävar rapportören efter att kartlägga viktiga aktörer vad gäller identifieringen av människohandeln och dess offer, hjälpen till offren och brottsbekämpningen och bedriva ett nära samarbete med dessa aktörer. Rapportören kan även bistå offer för människohandel.

Oberoende, självständighet och öppenhet är viktiga förutsättningar för att kunna utföra uppgifterna i samband med rapporteringen om människohandel. Oberoendet och självständigheten stärker förtroendet för och trovärdigheten hos den nationella rapportören om människohandel samt förmågan att i egenskap av en aktör utanför förvaltningen kunna analysera hur arbetet mot människohandel framskrider och komma med förslag om hur arbetet kan utvecklas.

En viktig aspekt av rapportörens arbete är tillgodoseendet av offrens rättigheter. Den nationella rapportören om människohandel granskar arbetet mot människohandel med avseende på hur människohandelsoffrens rättigheter tillgodoses och hurdana hinder för tillgodoseendet av offrens rättigheter det möjligtvis finns. Denna synvinkel inverkar på vilka omständigheter i lagstiftningen och i praktiken den nationella rapportören om människohandel fäster uppmärksamhet vid och hurdana utvecklingsförslag rapportören kommer med. Viktiga måttstockar för bedömningen är de internationella förpliktelserna och rekommendationerna. Rapportörens mål är att lyfta fram offrets synvinkel samt hur lagstiftning, praxis eller brister i dessa inverkar på människohandelns offer och tillgodoseendet av deras rättigheter.

Kortfattat omfattar befattningsbeskrivningen för den nationella rapportören om människohandel:

- 1) rapportering om människohandel och relaterade fenomen, om arbetet mot människohandel och om tillgodoseendet av offrens rättigheter samt uppföljningsarbete gällande rapporteringen,
- 2) övervakning av arbetet mot människohandel samt
- 3) främjande av arbetet mot människohandel.

3.2. Berättelser om människohandel och relaterade fenomen

Den nationella rapportören om människohandel ger årligen statsrådet och riksdagen en gång vart fjärde år en berättelse om människohandel och fenomen med anknytning till människohandel. Förarbetena om den nationella rapporteringen om människohandel framhäver själva rapporteringsuppgiften dvs. insamling och analysering av uppgifter samt regelbunden rapportering till riksdagen och statsrådet (RP 193/2008 rd). Ett viktigt syfte med rapporteringen är att ge akt på problem i arbetet mot människohandel och ingripa i dessa samt komma med rekommendationer för hur arbetet mot människohandel kan utvecklas. Internationella erfarenheter har stor betydelse för utvecklingen av arbetet mot människohandel.

På grund av byråns knappa personalresurser har den nationella rapportören om människohandel beslutat att en omfattande berättelse om människohandeln jämte rekommendationer ges vart fjärde år till riksdagen. Berättelserna till statsrådet är mer kortfattade verksamhetsberättelser om rapportörens arbete. De mer kortfattade årsberättelserna till statsrådet motiveras även av att rapportören aktivt måste följa upp genomförandet av sina rekommendationer i rapporterna till riksdagen. Rapportören om människohandel stöder aktörer som arbetar mot människohandel i genomförandet av rekommendationerna och riksdagens ställningstaganden.

3.3. Övervakning av arbetet mot människohandel

Den viktigaste uppgiften som den nationella rapportören om människohandel har är att rapportera till politiska beslutsfattare om människohandelns situation i vårt land och om de utmaningar för arbetet mot människohandel som lagstiftningen medför och som uppstår i praktiken. Rapportören sköter sin övervakningsuppgift genom rådgivning och handledning av aktörer som arbetar mot människohandel och med offer för människohandel samt genom klientarbete. Endast i undantagsfall tillgriper rapportören det bistånd av människohandelns offer som lagen möjliggör, och då endast när rättshjälp inte

finns att tillgå på annat sätt. Rapportören kan enligt eget övervägande på begäran ge expertutlåtanden i klientärenden.

Förutom för att trygga de enskilda människohandelsoffrens rättigheter är övervakningen av arbetet mot människohandel även viktig eftersom den nationella rapportören om människohandel via övervakningen även på en mer allmän nivå kan främja och övervaka arbetet mot människohandel samt rapportera om det. Rapportören ingriper även på eget initiativ i eventuella problem som denne lägger märke till i exempelvis undersökningen av människohandelsbrott och bemötandet av offren.

3.4. Främjande av arbetet mot människohandel

Den nationella rapportören om människohandel strävar efter att främja arbetet mot människohandel på olika sätt. Rapportören till exempel utbildar om människohandel och relaterade fenomen, ger rekommendationer för hur arbetet mot människohandel kan utvecklas, publicerar artiklar om människohandel, ökar medvetenheten om människohandel med hjälp av exempelvis seminarier, diskussioner och informationskampanjer, samlar in uppgifter från utlandet om bästa praxis vad gäller arbetet mot människohandel och förmedlar uppgifterna till finländska aktörer, intervjuar offer för människohandel om deras erfarenheter i Finland, främjar frivilligorganisationernas verksamhetsförutsättningar, besöker arbetsplatser där det eventuellt förekommer människohandelsrelaterade exploateringsfenomen samt stöder myndigheter och aktörer inom den tredje sektorn att utveckla sitt arbete mot människohandel.

De primära målgrupperna för utbildningen är rättsbiträden, förundersökningsmyndigheter, åklagare och personal vid domstolarna. Den nationella rapportören om människohandel informerar även aktivt medierna om sitt arbete.

Främjandet av arbetet mot människohandel med hjälp av den nationella rapportören om människohandel är synnerligen viktigt eftersom det i statsförvaltningen i nuläget ännu inte finns en människohandelskoordinator eller motsvarande aktör som kan svara för att främja och leda arbetet mot människohandel på en operationell nivå.

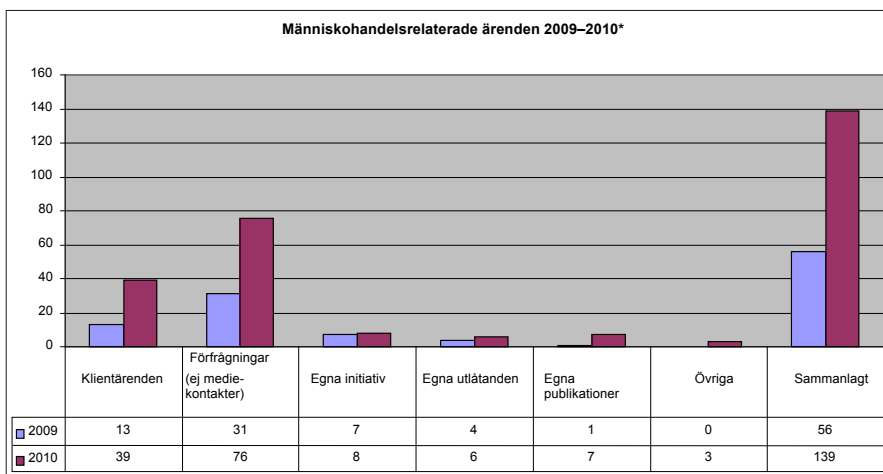
4. Den nationella rapportören om människohandels arbete 2011

Under sitt första verksamhetsår 2009 strävade den nationella rapportören om människohandel efter att skapa förutsättningar för ett långtgående och bestående arbetssätt med fokus på de mänskliga rättigheterna som skulle främja tillgodoseendet av människohandelsoffrens rättigheter och arbetet mot människohandel i övrigt. Målet uppnåddes bland annat genom insamling och analys av nödvändiga uppgifter om situationen beträffande arbetet mot människohandel, nätverksbildande med aktörer inom arbetet mot människohandel både i Finland och utomlands, klientarbete samt deltagande i myndighetsutbildning. Observationerna som insamlades under det första verksamhetsåret sammanställdes i juni 2010 till den första berättelsen till riksdagen om människohandel och relaterade fenomen.

Den största utmaningen för arbetet mot människohandel är fortfarande att identifiera människohandel och offren. Därför faller det sig naturligt att det verksamhetsområde som prioriterades under 2010 var att identifiera människohandel. Offer för människohandel identifieras nödvändigtvis inte alls eller så identifieras de som offer för något annat brott. Det är oroväckande att det även finns uppgifter om att myndigheterna inte reagerar som de bör på tecknen på människohandel eller vidtar åtgärder för att trygga offrens rättigheter.

Rapportören satsade på att informera och utbilda nyckelgrupper, bilda nätverk med centrala aktörer inom arbetet mot människohandel samt på uppföljning av genomförandet av rekommendationerna i den första berättelsen om människohandel. Den nationella rapportören om människohandel bistod förläggningar för asylsökande i utvecklingen av den verksamhet som bedrivs inom hjälpsystemet för offer för människohandel.

Diagrammen nedan visar statistik över människohandelsrelaterade ärenden vid minoritetsombudsmannens byrå 2009 och 2010. Ärendena är indelade i klientärenden, förfrågningar, egna initiativ, utlåtanden och publikationer. Utöver dessa omfattar statistiken en liten grupp övriga människohandelsrelaterade ärenden. I jämförelse med 2009 ökade antalet klientärenden och förfrågningar märkbart. Byrån och personalen publicerade fler artiklar och andra texter under 2010 än föregående år. Kontakten med medierna har också ökat.



* Uppgifter från perioden 1.1–21.12.2010.

4.1. Kontakter till minoritetsombudsmannens byrå i ärenden gällande människohandel

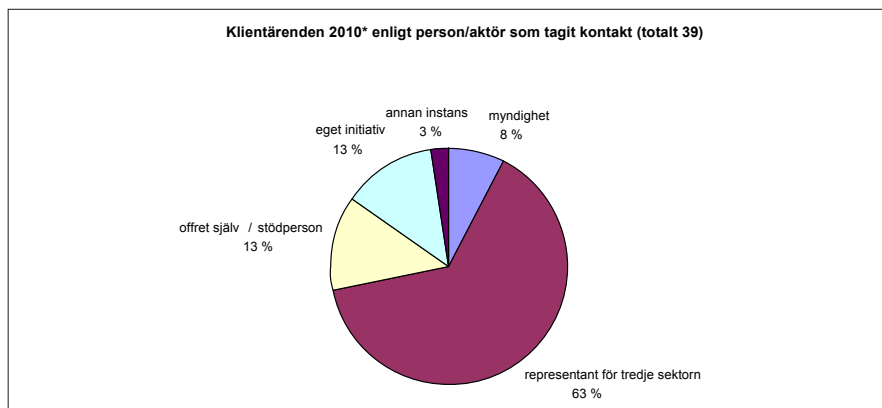
4.1.1. Enskilda klientärenden

Betydligt fler personer och aktörer tog kontakt med minoritetsombudsmannens byrå i människohandelsrelaterade ärenden under 2010. I klientärenden tog tre gånger fler kontakt, vilket ökade arbetsbördan markant. Den nationella rapportören om människohandel träffade även offer som hänvisats till hjälpsystemet för offer för människohandel och intervjuade dem om deras erfarenheter i Finland. Med hjälp av intervjuerna försökte rapportören reda ut vilken typ av utnyttjande offren i Finland hade råkat ut för och hur myndigheterna hade kunnat hjälpa dem. I vissa fall ledde intervjun till att klientens situation utreddes noggrannare och att de myndigheter som skötte klientens ärenden kontaktades.

Den nationella rapportören om människohandel kom även med utlåtanden i enskilda klientärenden av mer generell betydelse och försökte genom dem ge anvisningar för myndigheternas arbete. Rapportören gav myndigheter och aktörer inom den tredje sektorn anvisningar och råd i ärenden gällande enskilda klienter om till exempel hjälpsystemet, uppehållstillstånd eller straffprocessen.

Diagrammet nedan visar klientärenden enligt person eller aktör som tagit kontakt. I allmänhet var det antingen en annan myndighet eller en aktör inom den tredje sektorn som tog kontakt. Även offren själva eller deras biträden

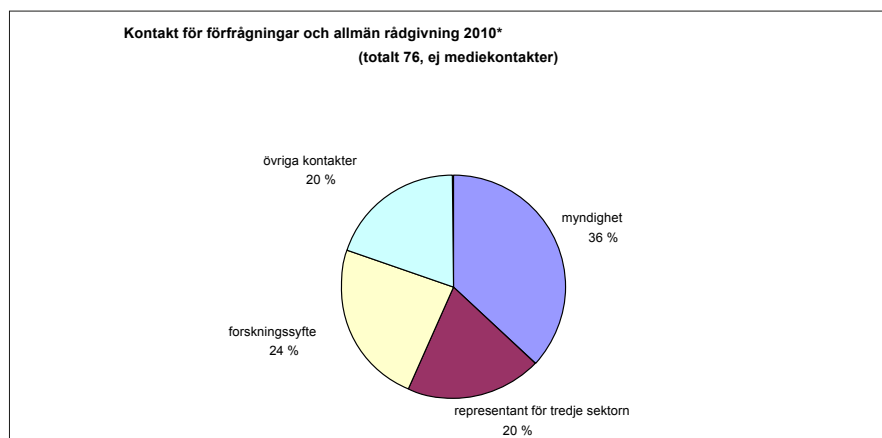
tog kontakt. I de flesta fall var det fråga om antingen sexuellt eller arbetsrelaterat utnyttjande.



* Uppgifter från perioden 1.1–21.12.2010

4.1.2. Allmänna förfrågningar

De allmänna förfrågningarna fördubblades i jämförelse med 2009. Förfrågningarna gjordes av många anledningar, till exempel i forskningssyfte och uppgiftsinsamlingssyfte. Diagrammet nedan visar vem som tagit kontakt för förfrågningar och allmän rådgivning. I allmänhet gjordes förfrågningarna av en myndighet, aktör inom den tredje sektorn eller en forskare. Ingen statistik har förts över mediernas kontakter till den nationella rapportören om människohandel, men de uppgick till ett tiotal och en betydande del av dessa gällde arbetsrelaterad människohandel.



* Uppgifter från perioden 1.1–31.12.2010

4.2. Den nationella rapportören om människohandels berättelse om människohandel och relaterade fenomen

I juni 2010 lämnade den nationella rapportören om människohandel sin första berättelse om människohandel till riksdagen (B 17/2010). I berättelsen bedömde rapportören på basis av ett omfattande material situationen beträffande arbetet mot människohandel och hur offrens rättigheter tillgodoses. Rapportören ansåg att det trots framstegen inom arbetet mot människohandel ännu finns mycket att göra innan verksamheten är så pass effektiv som den nationella rapportören om människohandel förväntar sig. I sin berättelse gav rapportören ett trettiotal rekommendationer för att effektivisera arbetet mot människohandel och förbättra offrens ställning. En del av rekommendationerna avsåg att förnya förfaranden och praxis, men förverkligandet av en del förutsätter att lagstiftningen ändras.

I sin första rapport strävade den nationella rapportören om människohandel efter att utvärdera de tre viktigaste delområdena inom arbetet mot människohandel: 1) hjälpsystemet för offer för människohandel, 2) olika tillvägagångssätt i samband med vistelse i landet och utvisning av offer för människohandel, samt 3) straffprocess och tillämpning och tolkning av straffregler gällande människohandel. För att reda ut hur nämnda delområden fungerar har den nationella rapportören om människohandel samlat in och analyserat behövlig information om människohandel och relaterade fenomen samt om utmaningar för arbetet mot människohandel.

4.2.1. Hjälpsystemet för offer för människohandel

De lagstiftningsändringar gällande hjälpsystemet för offer för människohandel som gjorts i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande trädde i kraft i januari 2007 (lagen om mottagande av asylsökande fr.o.m. 1.9.2011). Hjälpsystemet för offer för människohandel har placerats i två av statens förläggningar för asylsökande (Uleåborg och Joutseno), vars chefer fattar beslut om upptagande i och avlägsnande ur hjälpsystemet för offer för människohandel med hjälp av yrkesövergripande bedömningsgrupper.

Inrättandet av ett hjälpsystem har varit ett steg i positiv riktning. Förläggningarna för asylsökande svarar för administrationen av hjälpsystemet och de yrkesövergripande bedömningsgrupperna gör ett banbrytande arbete för att hjälpa offer för människohandel. Antalet offer som hänvisats till hjälpsystemet har ökat från år till år, vilket kan vara ett tecken på att medvetenheten har ökat om själva systemet samt på att offer för människohandel identifie-

ras bättre än tidigare. Hjälpsystemets verksamhet har försvårats av att bestämmelserna i lagen om hjälpsystemet är tämligen otydliga och sambandet mellan denna lag och t.ex. förvaltningslagen inte har varit klart för aktörerna inom hjälpsystemet.

Hjälpsystemet har förutsättningar för att bli en hjälpinstans som gagnar människohandelsoffer och på så sätt också främjar brottsbekämpning och annat arbete mot människohandel om man 1) medvetet och planerligt sänker tröskeln för att komma in i hjälpsystemet, 2) klargör och distanserar hjälpsystemets syfte och målsättningar samt dess förhållande till förundersökningen och straffprocessen samt 3) stärker offrens rättsskydd och garantierna för ett korrekt administrativt förfarande.

I sin rapport om människohandel kommer rapportören om människohandel med flera rätt så konkreta rekommendationer för hur hjälpsystemet kan utvecklas samt en modell för problemlösning. Den viktigaste rekommendationen gäller stiftandet av en särskild lag om hjälpsystemet och i samband med detta måste de problem som nämns i berättelsen och alternativen för hur de kan lösas än en gång övervägas. Även de yrkesövergripande bedömningsgruppernas uppgifter och sammansättning bör utvärderas noggrannare i detta sammanhang. Rapportören anser det viktigt att möjligheten till betänketid fogas tydligare till upptagandet i hjälpsystemet.

4.2.2. Uppehållstillstånd och betänketider

Användningen av de betänketider och uppehållstillstånd som offer för människohandel kan beviljas enligt utlänningslagen var ett av de viktigaste temana i rapporten om människohandel. Ändringarna av utlänningslagen vad gäller människohandelsoffers vistelse trädde i kraft sommaren 2006. Offer för människohandel kan beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd av utredningstekniska orsaker och orsaker som har samband med domstolsförhandlingen. Tillståndet kan beviljas som kontinuerligt och oberoende av om förutsättningarna uppfylls, ifall offret för människohandel befinner sig i en särskilt utsatt ställning (s.k. uppehållstillstånd för offer för människohandel). Innan uppehållstillstånd för offer för människohandel beviljas kan en betänketid ges under vilken offret för människohandel ska besluta om han eller hon kommer att samarbeta med myndigheterna. Hittills har få uppehållstillstånd för offer för människohandel beviljats (sammanlagt sju till utgången av augusti 2009) och endast ett fåtal betänketider (sammanlagt fem enligt rapportörens uppgifter). En del offer har beviljats uppehållstillstånd på andra grunder, till exempel av individuella mänskliga orsaker. År 2010 beviljade Migrationsverket ett

uppehållstillstånd för offer för människohandel. Den nationella rapportören om människohandel känner inte till att någon betänketid skulle ha beviljats.

Det är positivt att ansökningar om uppehållstillstånd där människohandel angetts som grund ofta har lett till att uppehållstillstånd har beviljats, men de fåtaliga ansökningarna är något att fundera över. Rapportören antar att detta i viss mån kan förklaras med att en stor del av personerna som identifierats som offer för människohandel har haft någon form av tillstånd att vistas i landet. Rapportören finner det emellertid nödvändigt att även fundera över vilka andra skäl som kan ligga bakom de fåtaliga ansökningarna om uppehållstillstånd. Den nationella rapportören om människohandel anser att de nuvarande bestämmelserna inte förmår locka offer som befinner sig olagligt i landet att ty sig till myndigheterna. Detta leder till att offren inte heller hänvisas till hjälpsystemet och att ingen förundersökning inleds i fråga om det utnyttjande de utsatts för. I sin berättelse presenterade den nationella rapportören flera rekommendationer för hur situationen kan förbättras.

4.2.3. Avvisningsförfaranden och identifiering av offer för människohandel

I sin rapport om människohandel fäste den nationella rapportören om människohandel även uppmärksamhet vid vissa avvisningsförfaranden och identifiering av offer för människohandel i samband med dessa.

Bland avvisningar som gjorts på grundval av förordningen om ansvarsfördelning fanns flera fall där människohandel framgick med stöd av dokumentmaterialet. I en del av dessa fall uppgav sig den sökande vara minderårig. De sökande hade utnyttjats inom prostitution, i bageriarbete, i jordbruksarbete eller använts som narkotikakurirer. Vissa offer berättade att de fallit offer för människohandel på grund av bristfälliga mottagningsförhållanden. De sökande hade i allmänhet lyckats fly ur utnyttjandesituationen med hjälp av någon tredje person, som också hade hjälpt dem med att ordna resan till Finland. I flera fall framkom oklarheter i de sökandes researrangemang, hur de fallit offer för sexuellt utnyttjande eller utnyttjande av arbetskraft, fysiskt och sexuellt våld, kidnappning eller vilseledande vad gäller arbetets natur, men detta ledde inte enligt dokumenten till några åtgärder från myndigheternas sida.

Därutöver fäste den nationella rapportören om människohandel i sin rapport särskild vikt vid att antalet prostituerade från Nigeria har ökat och att det av deras avvisningsbeslut inte har framgått att man i samband med avvisningen har utrett potentiell människohandel eller andra rättskränkningar individuellt och tillräckligt noggrant. Det framgår inte heller av besluten huruvida de av-

visade personerna har informerats om hjälpsystemet för offer för människohandel. Den nationella rapportören om människohandel ansåg att man bör vara bättre medveten om att det kan vara fråga om människohandel i dessa situationer. Denna uppfattning stöds exempelvis av att enligt den information som den nationella rapportören om människohandel har fått har ingen som helst betänketid beviljats i situationer där personen har påträffats inom prostitution.

4.2.4. Straffprocessen samt tillämpning och tolkning av rekvisitet för människohandel

Straffbestämmelserna om människohandel infördes i strafflagen 2004. Därefter har sammanlagt fem brottmål med brottsrubriceringen människohandel gått vidare till domstol. Tre av fallen gällde sexuellt utnyttjande och två arbetsrelaterat utnyttjande. Betydligt fler domar har avkunnats i fråga om närliggande brott till människohandel. Närliggande brott till människohandel är koppleri, ockerliknande diskriminering i arbetslivet samt grovt ordnande av olaglig inresa.

På basis av en bred materialbaserad analys ansåg den nationella rapportören om människohandel i sin rapport det osannolikt att människohandeln i Finland är ett så marginellt fenomen som antalet förundersökningar, beslut om väckande av åtal och domstolsbeslut låter påskina, särskilt då betydligt flera fall av närliggande brott till människohandel utreds, åtalas och döms. Troligen är det så att man ännu inte helt och fullt kan identifiera människohandel och särskilja den från närliggande brott, såsom koppleri och ockerliknande diskriminering i arbetslivet. De svårbegripliga straffbestämmelserna om människohandel och överlappningen med rekvisit för närliggande brott kan för sin del förklara varför så få fall har gått vidare till domstol under rubriceringen människohandel. Det ringa antalet kan också förklaras med en begränsad uppfattning om människohandel och okunnighet om vad som avses med människohandel exempelvis i internationella avtal.

För offren för människohandel spelar det stor roll om de identifieras som offer för människohandel eller offer för något närliggande brott. Personer som fallit offer för människohandel är berättigade till tjänsterna i hjälpsystemet samt andra speciella stödåtgärder under förundersökningen och straffprocessen och det är möjligt för dem att ansöka om en särskild betänketid och uppehållstillstånd med stöd av utlänningslagen. För personer som utnyttjats sexuellt är identifiering ännu mer betydelsefull än för personer som utsatts för arbetsrelaterat utnyttjande eftersom personer som blivit utsatta för koppleri enligt nuvarande praxis fungerar som vittne under förundersökningen och

straffprocessen, medan offer för människohandel fungerar som målsägande. Personer som utsatts för arbetsrelaterat utnyttjande fungerar som målsägande oberoende av om man behandlar deras fall som ockerliknande diskriminering i arbetslivet eller arbetsrelaterad människohandel. Den här typen av särskiljande praxis är diskriminerande.

Det koppleri med utländska prostituerade som kommit till polisens kännedom är synnerligen våldsamt och förhållandena för de prostituerade är ofta dåliga. Kopplarna kan använda många olika metoder som begränsar självbestämmanderätten hos dem som är föremål för koppleri och att kontrollera de prostituerade genom hot om fysiskt eller sexuellt våld förefaller vara mycket vanligt enligt det studerade materialet. Även de prostituerades familjemedlemmar kan hotas. Många som är föremål för koppleri och som kommit till polisens kännedom verkar inte ha någon verklig möjlighet att frigöra sig från verksamheten eller att resa från Finland om de vill.

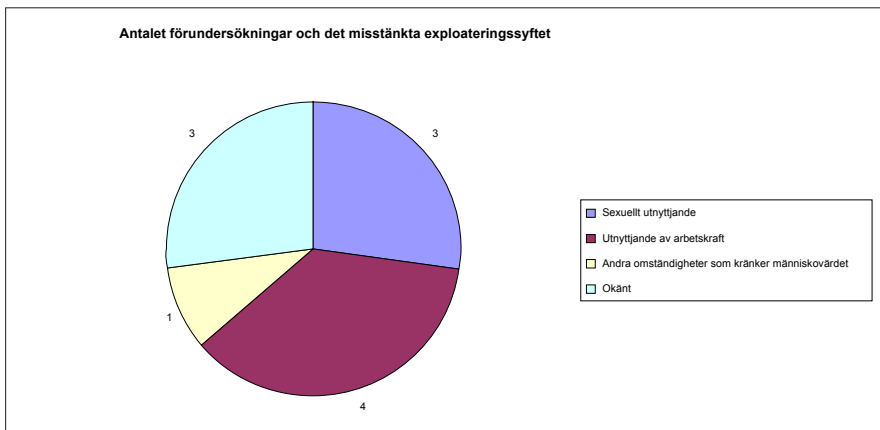
Identifiering av människohandel verkar vara begränsad till endast omständigheter som är lätta att upptäcka, som till exempel användning av uppenbart fysiskt våld, vilseledande angående arbetets natur eller utnyttjande av en uppenbart försvarslös person. Att identifiera inslag i utnyttjandet av mer diskreta kontrollmetoder som riktar sig till offrets psyke verkar vara svårt i förundersökningen och dylika omständigheter som kommit till polisens kännedom framkommer nödvändigtvis inte i domstolen eftersom de inte anses som väsentliga omständigheter i koppleribrottets bevisförning. Detta kan delvis bero på att paragraferna om koppleri och människohandel överlappar varandra. Den nationella rapportören om människohandel har i sin berättelse föreslagit att man överväger att avlägsna denna överlappning. Rapportören ansåg det nödvändigt att även inrätta en organisation för förundersökning av koppleri- och människohandelsbrott.

Förutom i prostitution kan människohandel och relaterat utnyttjande även förekomma i många arbetskraftsintensiva sektorer av arbetsmarknaden och sektorer där användningen av utländsk arbetskraft är utbredd. Materialet visar att de största problemen vid användningen av utländsk arbetskraft gäller underbetalning och overtidsarbete utan särskild ersättning. Arbetstagare kan dessutom inkvarteras under inhumana förhållanden och långt från den övriga bosättningen. Flera arbetstagare kan inkvarteras samtidigt i relativt små och asketiska lokaler och de kan bli tvungna att betala avsevärda belopp för boendet. Arbetstagare kan förbjudas att ha kontakt med finländare eller andra personer som inte är deras arbetskamrater. Även studier i finska kan begränsas. I vissa fall har arbetsgivarna beslagtagit arbetstagarnas resedokument

eller annan personlig egendom som till exempel bankkort och PIN-koder till dessa. Skulder ligger ofta bakom utnyttjandet.

Man måste anta att problemen i anslutning till användningen av utländsk arbetskraft kommer att öka och förvärras om man inte snabbt ökar myndighetstillsynen och fäster tillräcklig uppmärksamhet vid fenomenet samt tänker igenom hur man i framtiden mer effektivt kan förebygga och bekämpa arbetsrelaterad människohandel och relaterat utnyttjande. Utöver den ekonomiska brottsligheten och kringgåendet av bestämmelserna om inresa borde man i förundersökningen satsa på rättskränkningar mot enskilda arbetstagare. Den gällande lagstiftningen i sin helhet och dess tillräcklighet bör utvärderas noggrannare vad gäller förebyggandet av människohandel, identifieringen av offer och tillgodoseendet av deras rättigheter. I rapporten framlades även många andra rekommendationer som syftar till att effektivisera förebyggandet av brott som gäller utnyttjande i arbetslivet, att uppdaga dessa brott och att skydda offrens rättigheter.

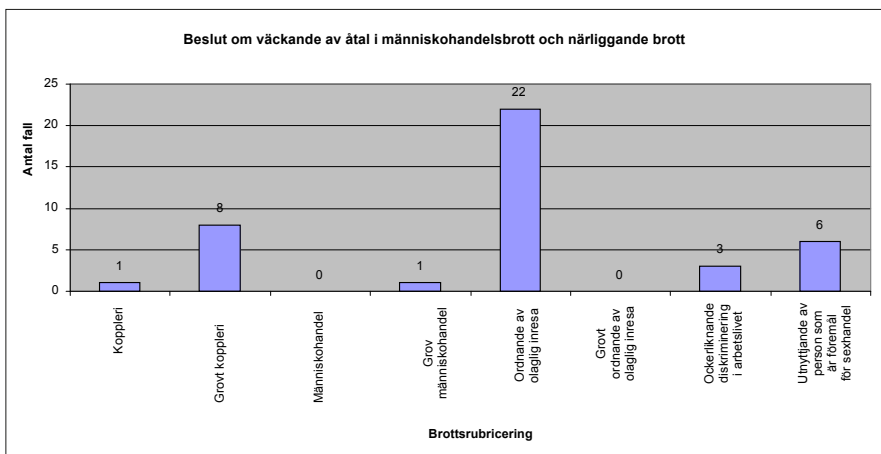
Diagrammen och tabellerna nedan åskådliggör antalet människohandelsbrott som undersökts, det misstänkta exploateringssyftet samt målsägandens nationalitet i undersökningar som inletts under 2010. Den sista figuren innehåller statistik över beslut om väckande av åtal i människohandelsbrott och närliggande brott. Statistiken tyder på att människohandel fortfarande är en ovanlig brottsrubricering i förundersökningar och åtal. Det bör noteras att i de flesta fallen av sexuellt utnyttjande har utnyttjandet ägt rum redan tidigare i någon annan EU-medlemsstat.



Uppgifter från perioden 1.1–31.12.2010.
(Källa: Centralkriminalpolisen)

Målsägandens nationalitet i brottsanmälningar om människohandel	
Bangladesh	1
Indien	1
Kosovo	1
Nigeria	2
Pakistan	1
Somalia	3
Sri Lanka	1
Ukraina	1

Uppgifter från perioden 1.1–31.12.2010
(Källa: Centralkriminalpolisen)



Uppgifter från perioden 1.1–31.12.2010.
(Källa: Riksåklagarämbetet)

4.2.5. Riksdagens skrivelse om den nationella rapportören om människohandels berättelse och fortsatt bearbetning

Efter ett omfattande samråd med sakkunniga och en utskottsbehandling lämnade riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott ett betänkande (AjUB 13/2010). På basis av detta godkände riksdagen sitt ställningstagande till berättelsen i form av en skrivelse från riksdagen (Rsk 43/2010). I skrivelsen höll riksdagen med den nationella rapportören i fråga om att arbetet mot män-

niskohandel bör effektiviseras och förutsatte att statsrådet vidtar flera olika åtgärder, bland annat inom lagstiftningen, för att:

1. bereda en särskild lag om hjälpsystemet för offer för människohandel;
2. undanröja överlappningar i straffbestämmelserna om människohandel och koppleri;
3. stärka den rättsliga ställningen för en person som är föremål för koppleri genom att bevilja personen målsägandestatus i straffprocessen;
4. inrätta en riksomfattande specialenhet med undersökning av människohandel och närstående brott som specialitet och utnämna nyckelåklagare med dessa brottsbenämningar som specialitet;
5. utveckla arbetslagstiftningen och tillsynen över utländska anställdas anställningsförhållanden för att bättre motarbeta arbetsrelaterad människohandel;
6. skyndsamt ändra utlänningslagen så att uppehållstillstånd inte längre beviljas för arbete i anställning hos en viss arbetsgivare;
7. i skyndsam ordning lämna ratificeringen av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel till riksdagen för behandling; och
8. förplikta de behöriga myndigheterna att lämna en utredning till minoritetsombudsmannen före utgången av 2011 om vad myndigheterna gjort för att genomföra åtgärdsrekommendationerna i människohandelsrapportörens rapport.

I sitt ställningstagande fäster riksdagen statsrådets uppmärksamhet vid en stor del av de största problemen för arbetet mot människohandel och kräver åtgärder som gäller bland annat lagstiftningen för att utveckla arbetet och förbättra offrens ställning. Den nationella rapportören om människohandel tackar riksdagen för detta viktiga ställningstagande som drar upp riktlinjerna för arbetet mot människohandel för de kommande åren. Den nationella rapportören om människohandel har utifrån skrivelsen fört diskussioner med bland annat inrikesministeriet om hur de ställningstaganden som presenteras i riksdagens skrivelse kan konkretiseras. Rapportören har föreslagit för ministeriet att inom ministeriets förvaltningsområde bör åtminstone följande åtgärder vidtas:

1. bereda en särskild lag om hjälpsystemet för offer för människohandel,
2. se över strafflagen i samarbete med justitieministeriet,
3. utreda behovet av en speciallag om vittnesskydd,
4. bereda en anvisning om människohandel avsedd för polisen som även innehåller omfattande anvisningar om hjälpsystemet och möjligheten att bevilja betänketider,

5. öka polisens resurser för undersökning av människohandel, inbegripet inrätta en specialenhet för detta ändamål,
6. öka informationen till offren i samarbete med Migrationsverket,
7. ge tjänstemännen inom förvaltningen anvisningar om den rätt den nationella rapportören om människohandel har att trots sekretessbestämmelserna få de uppgifter som behövs för att kunna sköta rapportörens uppgifter samt
8. öka personalresurserna vid minoritetsombudsmannens byrå för uppgifter i samband med rapporteringen om människohandel.

I det nuvarande regeringsprogrammet nämns människohandel flera gånger. I regeringsprogrammet förbinder man sig bland annat att utveckla lagstiftningen för att bekämpa alla former av människohandel, för att skydda offren för människohandel och för att förbättra rättsskyddet. I detta sammanhang stärks metoderna för att bekämpa organiserat tiggeri. Utbildning om människohandel riktas till myndigheter, åklagare och domare. Frivilligorganisationernas, minoritetsombudsmannens och arbetarskyddsmyndigheternas roll stärks vad gäller identifiering och bekämpande av människohandel. Behoven av att reformera lagstiftningen om ordnande av olaglig inresa utreds.

Den nationella rapportören om människohandel har även fört diskussioner med inrikesministeriet om att utnämna en människohandelskoordinator och stärka den politiska ledningen i arbetet mot människohandel. Den nationella rapportören om människohandel anser att det är skäl att förvaltningen utnämner en ansvarig part för samordning av människohandeln, som sörjer för att samordna verksamheten på den operativa nivån i samarbete med olika myndigheter. Inrikesministeriet ansåg ärendet viktigt och har börjat bereda ordnandet av samordningen under inrikesministeriets ledning.

4.3. Medverkande i utvecklingen av hjälpsystemet för offer för människohandel

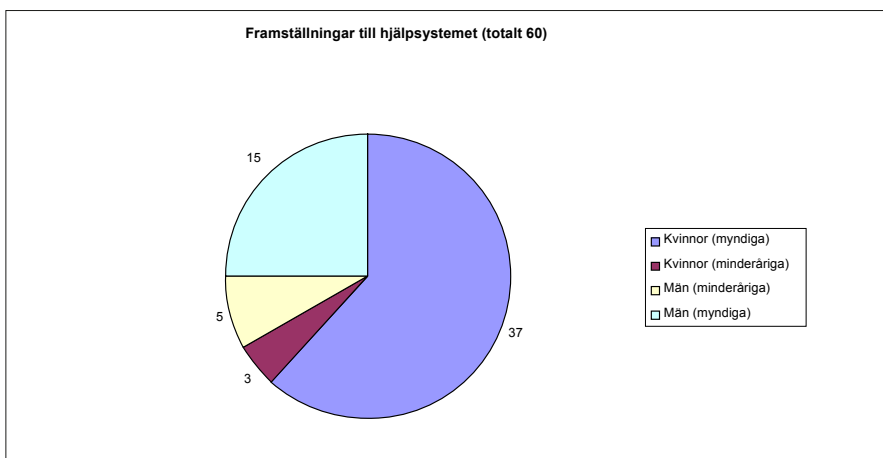
I sitt arbete under 2010 betonade den nationella rapportören om människohandel i synnerhet vikten av att vara med och utveckla hjälpsystemet för offer för människohandel. Rapportören anser att ett fungerande hjälpsystem är en förutsättning för att det övriga arbetet mot människohandel, såsom brottsbekämpning, ska lyckas. För detta ändamål ordnade rapportören under 2010 möten mellan aktörer inom hjälpsystemet, övriga myndigheter och frivilligorganisationer för att stärka förtroendet och samarbete mellan aktörerna samt för att hjälpa till att utveckla hjälpsystemets arbetssätt. Rapportören bistod även flera personer som sökt sig till hjälpsystemet och deras biträden med deras framställningar gällande upptagande i hjälpsystemet.

Under årets gång ökade antalet offer för människohandel som hänvisats till hjälpsystemet markant. Den nationella rapportören om människohandel anser att detta inte beror på att människohandelsbrotten har ökat, utan snarare på att aktörerna har blivit mer medvetna om hjälpsystemets existens och hur det fungerar. Hjälpsystemet har strävat efter att utveckla sin verksamhet för att göra den mer genomskinlig, likabehandlande och förutsägbar på det sätt som den nationella rapportören om människohandel har rekommenderat.

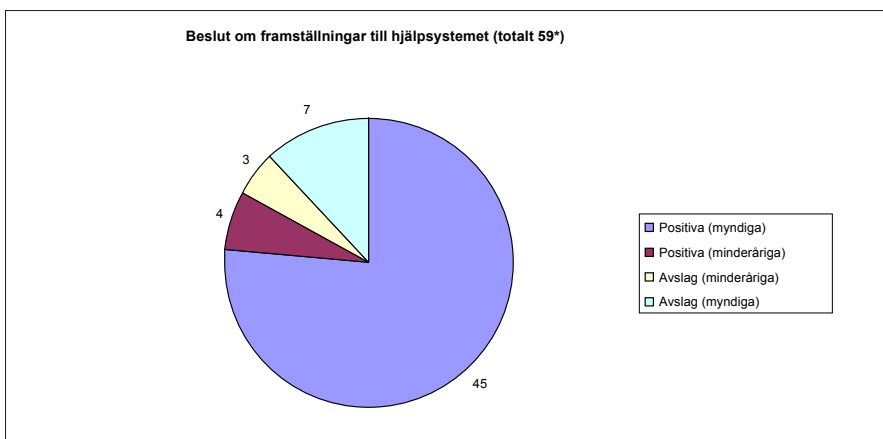
Hösten 2010, i samband med samrådet med experter om människohandelsberättelsen, rapporterade den nationella rapportören om människohandel till riksdagen att hjälpsystemet för offer för människohandel har utvecklats i en bättre riktning sedan hösten 2009. Nivån på besluten om upptagande i och avlägsnande från hjälpsystemet har stigit och besluten innehåller inte längre sådana betydande rättskyddsproblem som de gjorde i början. Behovet av hjälp hos de offer som upptas i hjälpsystemet sköts i allmänhet rätt så professionellt. Rapportören anser att det faktum att hjälpsystemet även används för att ”utreda om personen fallit offer” är ett framsteg. Detta gör systemet mer offercentrerat och sänker tröskeln till hjälpsystemet.

Hjälpsystemet och i synnerhet Uleåborgs förläggning för asylsökande har godkänt en serviceplan som är i allmänt bruk inom socialarbetet som en del av sin verksamhet. Förläggningarna har meddelat att de i framtiden ska börja använda en mer grundlig bedömning av säkerhetshot samt en särskild blankett som gör ansökan till hjälpsystemet mer förbunden. Den nationella rapportören om människohandel anser att alla dessa reformer främjar hjälpsystemets funktion, dess förutsägbarhet och likabehandling samt sänker tröskeln för att söka sig och hänvisa till hjälpsystemet.

Diagrammen nedan omfattar statistik om framställningar till hjälpsystemet och beslut om framställningar under 2010. Statistiken baserar sig på uppgifter från förläggningarna för asylsökande. Statistiken visar att fler kvinnor och flickor än män och pojkar söker sig till hjälpsystemet. Sammanlagt har 49 personer fått ett positivt beslut. Av de sökande var 52 myndiga och 8 minderåriga. Sammanlagt 10 personer har fått avslag varav tre var minderåriga. Av framställningarna har 25 gällt arbetsrelaterat utnyttjande och 24 sexuellt utnyttjande. Utöver dessa finns även åtta personer som utsatts av någon annan form av utnyttjande och tre framställningar saknade grund. Hälften av framställningarna gäller asylsökande. I slutet av 2010 fanns det 56 klienter i hjälpsystemet.

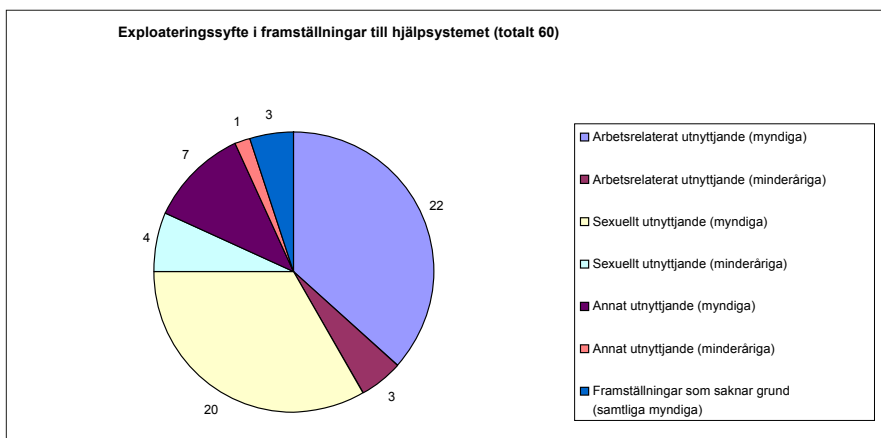


Uppgifter från perioden 1.1–31.12.2010.
 (Källa: Förläggningarna för asylsökande i Uleåborg och Joutseno)

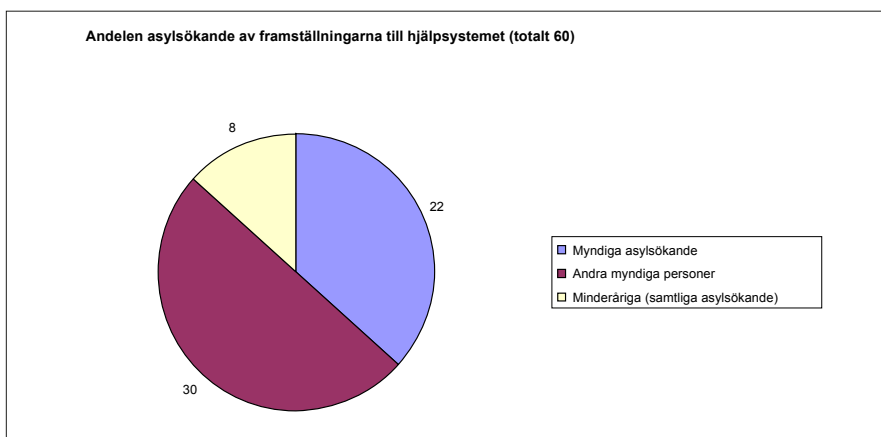


* Antalet utfärdade beslut är mindre än antalet framställningar, eftersom beslut på basis av en av framställningarna 2010 utfärdades först under 2011.

Uppgifter från perioden 1.1–31.12.2010
 (Källa: Förläggningarna för asylsökande i Uleåborg och Joutseno)



Uppgifter från perioden 1.1–31.12.2010.
 (Källa: Förläggningarna för asylsökande i Uleåborg och Joutseno)



Uppgifter från perioden 1.1–31.12.2010.
 (Källa: Förläggningarna för asylsökande i Uleåborg och Joutseno)

Det finns fortfarande utmaningar för hjälpsystemet. Problemen gäller förutom lagstiftningen även förvaltningspraxis: regleringen av hjälpsystemets verksamhet är inte tillräckligt tydlig och omfattande, och verksamheten saknar en tillräckligt förutsägbar och likabehandlande förvaltningspraxis. Dessa omständigheter försvagar rättsskyddet för offren för människohandel och hjälpsystemets förmåga att skapa förtroende för systemet bland potentiella offer. Om myndigheterna alltför strikt håller fast vid att pröva varje enskilt fall på sina egna meriter kan detta leda till att offer som fortfarande överväger att söka sig till hjälpsystemet inte ens vågar ansöka. Det är bekymrande

att mycket få av de sexuellt utnyttjade offren i Finland har hänvisats till hjälpsystemet. Den nationella rapportören om människohandel har även uppmärksammat bristerna gällande avlägsnande från hjälpsystemet i fall där en utnyttjad och traumatiserad person har avlägsnats från hjälpsystemet och där förundersökningsmyndigheterna emellertid inte har bedömt att personen har fallit offer för ett människohandelsbrott. Rapportören anser inte att en sådan stark anknytning till straffprocessen är vare sig grundad eller offercentrerad.

Hjälpsystemet ska ännu tydligare möjliggöra att förtroendet för biträdet och det hjälpsystem som förvaltas av myndigheterna gradvis stärks. Det finns inget snabbtest för att identifiera offer för människohandel utan processen är lång och under tiden öppnar sig offret gradvis för biträdet och berättar om sina erfarenheter. Rapportören anser att det faktum att hjälpsystemet inte öppnar sig för offren i ett tillräckligt tidigt skede har blivit ett problem. Ofta kräver systemet redan i ansökningsskedet mer information om vad offren har varit med om än vad de vågar berätta. I exempelvis Belgien och Nederländerna gör lagstiftningen tröskeln låg för att hänvisa offer till hjälpsystemet, identifieringsprocessen kan slutföras gradvis och offrens behov av hjälp kan tillgodoses i ett tillräckligt tidigt skede. Den nationella rapportören om människohandel anser det nödvändigt att man även stöder identifieringsprocessen i början genom att trygga frivilligorganisationernas ekonomiska resurser.

De flesta myndigheter kan ännu inte anvisa offer till hjälpsystemet eftersom de antingen inte får stöd från sina chefer eller inte har fått tillräckligt tydliga anvisningar om hur detta går till. Identifiering av offer för människohandel och hänvisande till hjälpsystemet har inte rotat sig i de flesta myndigheters arbete, utan offren kan till exempel avlägsnas ur landet utan att ha blivit erbjudna någon hjälp. Den nationella rapportören om människohandel är bekymrad över att många centrala myndigheter inte har tillräckligt tydliga interna anvisningar för sådana situationer där de borde misstänka människohandel. Det räcker inte med att bara utbilda myndigheterna, utan ministerierna bör ge till exempel poliser och personer som kontrollerar arbetsförhållanden närmare anvisningar för hur man identifierar offer för människohandel och hänvisar dem till hjälpsystemet. Rapportören anser även att myndigheterna, till exempel polisen, i större omfattning bör använda hjälpsystemet som ett hjälpmedel för att slutföra identifieringsprocessen. Detta möjliggörs även av hjälpsystemets rådande förvaltningspraxis.

Det verkar inte som om den gällande lagstiftningen tillräckligt stöder den identifiering som behövs. Lagstiftningen är i viss mån motsägelsefull och detta kan i vissa situationer leda till att offer för människohandel inte identifieras och hänvisas till hjälpsystemet som sig bör, utan i stället till exempel avlägs-

nas ur landet innan en ändamålsenlig identifieringsprocess har slutförts. Ett exempel på denna motsägelsefullhet är 148 § 1 mom. i utlänningslagen enligt vilket det är möjligt att avlägsna en utlänning om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon kommer att sälja sexuella tjänster. Ett annat exempel på motstridighet är den så kallade Dublinprocessen som grundar sig på förordningen om ansvarsfördelning. Upptagande i hjälpsystemet verkar inte förhindra avvisning på grundval av förordningen om ansvarsfördelning och denna synpunkt har bekräftats av förvaltningsdomstolen. En person kan också avlägsnas från hjälpsystemet om förundersökningsmyndigheterna inte kan utreda det brott som inträffat i det första EU-landet. Eftersom man i allmänhet inte får tag på gärningsmannen, är detta inte möjligt. En person som blivit utnyttjad sänds således tillbaka till det land där han eller hon blev utnyttjad och utsätts därmed för risken att falla offer igen.

I det praktiska hjälparbetet bör man framför allt fästa uppmärksamhet vid ett ändamålsenligt anvisande av resurser, en jämställd koordinering av tjänsterna, informationsflödet mellan olika aktörer samt vid att vissa grundläggande tjänster, såsom terapi, ordnas aktivt och enligt behov.

4.4. Den nationella rapportören om människohandels rekommendation om upptagande i och avlägsnande från hjälpsystemet för offer för människohandel

År 2010 gav den nationella rapportören om människohandel en särskild rekommendation om upptagande i och avlägsnande från hjälpsystemet för offer för människohandel (VVT/2010/104). Rapportören gav sin rekommendation eftersom denne lagt märke till att sättet hur offer för människohandel upptagits i och avlägsnats från hjälpsystemet inte alltid varit offercentrerat och skett enligt principen om god förvaltning. I sin rekommendation påpekade rapportören att verksamheten inom hjälpsystemet bör utgå från offren och deras behov och att hjälpsystemet allt oftare också bör användas som ett hjälpmedel i identifieringsprocessen. Med sin rekommendation ville rapportören åskådliggöra skillnaderna och likheterna mellan hjälpsystemet och straffprocessen för att fastställa att tröskeln till hjälpsystemet ska vara låg. Rapportören rekommenderade också att myndigheterna i sitt beslutsfattande ska fästa vikt vid grundlagen och förvaltningslagen och de krav på god förvaltning i myndigheternas verksamhet som dessa ställer.

4.5. Seminarium om arbetsrelaterad människohandel

Den 3–4 februari 2011 ordnade Finlands Fackförbunds Centralorganisation (FFC), minoritetsombudsmannens byrå/den nationella rapportören om män-

niskohandel (VVT) och Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI) ett seminarium om människohandel i det finländska arbetslivet i Helsingfors. Syftet med seminariet var att öka medvetenheten om arbetsrelaterad människohandel och relaterade exploateringsfenomen i Finland och öppna upp ämnet för nya synpunkter. Vid seminariet talade ett flertal representanter för såväl internationella som finländska organisationer samt representanter för myndigheter, arbetsmarknadsorganisationer och tredje sektorn. Under seminariets första dag diskuterades arbetsrelaterad människohandel och dess former i Finland och övriga Europa. Under den andra dagen fördes en paneldiskussion om motåtgärder mot arbetsrelaterat utnyttjande i Finland.

På det stora hela återkom samma teman i anförandena och diskussionen: kännedomen om arbetsrelaterad människohandel är bristfällig och identifieringen av offren är ett problem. Offer för arbetsrelaterad människohandel söker ofta inte hjälp själva och de känner inte heller till sina rättigheter eller minimivillkoren för arbetsförhållandet. Många av talarna poängterade att människohandel är ett mångfacetterat fenomen som är ytterst beroende av tid och rum, vilket gör det svårt att ingripa. Därför är samarbetet mellan centrala aktörer, såsom polisen, arbetarskyddet, fackförbunden, organisationer och övriga myndigheter, samt utbildning för att identifiera arbetsrelaterad människohandel speciellt viktigt. Vid seminariet presenterades följande slutsatser:

1. Människohandel är ett mångfacetterat fenomen som är svårt att identifiera. Ofta råder en mycket stereotyp uppfattning om människohandel som inte överensstämmer med verkligheten. Ett offer för människohandel behöver inte sitta fången för att vara ett offer för arbetsrelaterad människohandel: mer diskreta psykologiska påtrycknings- och tvångsmetoder räcker för att ta makten över offret. Människohandeln bör utvärderas på ett övergripande sätt, där man förutom arbetsvillkoren och arbetsförhållandena även beaktar boendeförhållandena.
2. Den finländska arbetslagstiftningen bör utvärderas i sin helhet vad gäller förebyggande av människohandel och hjälp och skydd för offren.
3. Arbetarskyddsinspektörernas mandat bör vid behov omprövas så att de har en lagstadgad skyldighet att ingripa även i arbetsrelaterad människohandel och hänvisa offer för människohandel som de identifierar till hjälpsystemet. Polisen måste även arbeta förebyggande och på eget initiativ.
4. Man bör överväga att fastställa en samfundsbot, d.v.s. utsträcka straffansvaret för juridiska personer till ockerliknande diskriminering i arbetslivet.
5. Under förundersökningen bör ekonomisk vinning av brottslig arbetsrelaterad människohandel konfiskeras.

6. Hänvisandet till hjälpsystemet för offer för människohandel bör förbättras genom att myndigheterna ges anvisningar om hur offer för människohandel identifieras och hänvisas till hjälpsystemet. Anvisningarna ska omfatta alla centrala myndigheter.
7. Det räcker emellertid inte att identifiera offren och hänvisa dem till hjälpsystemet, utan hjälpsystemet måste utvecklas så att de tjänster som systemet omfattar är till verklig nytta för offren.
8. En speciallag om hjälpsystemet för offer för människohandel bör stiftas. Lagen förtydligar grunderna för upptagande i och avlägsnande från hjälpsystemet samt hjälpsystemets förhållande till uppehållsrätt i landet.
9. Potentiella offer för människohandel bör förses med information om sina rättigheter i det finländska arbetslivet och om hjälpinstanserna redan innan de kommer till landet, men även medan de vistas i landet när de träffar olika myndigheter.
10. Tillräckliga resurser bör garanteras för tredje sektorns arbete. Den tredje sektorn har en särskilt viktig roll i att å ena sidan identifiera offer för människohandel och å andra sidan producera de tjänster som behövs.
11. I sin skrivelse om den nationella rapportören om människohandels rapport kräver riksdagen att polisen inrättar en riksomfattande specialenhet för att effektivisera undersökningen av människohandel och närstående brott. Enheten ska bedriva ett nära samarbete med nyckelåklagare med dessa brott som specialitet.
12. Arbetsmarknadsorganisationerna spelar en central roll när det gäller att förebygga människohandel. I synnerhet fackförbunden har utmärkta möjligheter att identifiera offer för människohandel. Utbildning om människohandel och identifiering av offer bör ordnas för arbetsmarknadsorganisationerna.
13. Arbetet mot människohandel bör koordineras bättre och mer effektivt än i nuläget och en nationell ansvarig part bör utses för detta arbete.

Heuni utarbetade en rapport över seminariet som kan läsas i sin helhet på minoritetsombudsmannens och forskningsinstitutet Heunis webbplatser www.ofm.fi och www.heuni.fi.

4.6. Den nationella rapportören om människohandels begäran om utredning: begäran om utredning om identifiering av potentiella offer för människohandel

Under julen 2009 rapporterade massmedierna om Helsingforspolisens razzior mot thailändska massageställen i Helsingfors och i övriga Finland. Razziorna ledde till att flera thailändska massageställen stängdes och åtminstone

fyra misstänkta fängslades. De misstänktes för grovt koppleri och ordnande av olaglig inresa. Av nyhetsrapporteringen framgick även att man i samband med razziorna hade påträffat tio personer som misstänktes för att ha erbjudit sextjänster vid massageställena. En stor del av dessa vistades i Finland utan uppehållstillstånd. Enligt polisen hade man för avsikt att avlägsna dessa kvinnor ur landet och en del av dem hade redan avlägsnats innan nyhetsrapporteringen kom igång.

Den nationella rapportören om människohandel bad Polisstyrelsen och polisrättningen i Helsingfors om en utredning om hur man i samband med razziorna hade försökt identifiera potentiella offer för människohandel och hur man hade strävat efter att säkra offrens ställning och rättigheter i samband med förundersökningen.

Polisinrättningen i Helsingfors svarade att nästan alla kvinnor som arbetat som thaimassörer hade förhörts. Före förhöret och även senare bedömde förhöraren och undersökningsledaren noga den förhörda ställning som potentiellt offer för människohandel. Enligt polisrättningens utlåtande var utredarna i detta fall utan tvekan Finlands mest erfarna och professionella utredare på delområdet i fråga. Polisinrättningen ansåg att de nämnda kriminalundersökarna kunde identifiera potentiella offer för människohandel enligt de kriterier som finns i strafflagen. Vad beträffar de förhörda kvinnorna förekom ingen sådan människohandel som avses i strafflagen. Vad gäller de kvinnor som inte förhördes har ingen prövning ännu gjorts. Polisinrättningen svarade att man på beslut av undersökningsledaren under förundersökningen utreder alla behövliga omständigheter, även eventuella rättskränkningar riktade mot thaimassörerna. Fallet hanterades genast från början i samarbete med åklagare på det sätt som förundersökningslagen kräver. Polisinrättningen konstaterade ytterligare att man på denna punkt inte kunde ge mer information i ärendet eftersom förundersökningen ännu pågår. Information till personer utanför utredningsgruppen ges först när detta inte längre äventyrar utredningens syfte.

Polisinrättningen underströk att när man under en förundersökning påträffar ett offer för människohandel som uppfyller kriterierna i strafflagen, informeras han eller hon på ett heltäckande sätt om sina rättigheter. Om det bland de thaimassörer som ännu inte har förhörts finns offer för människohandel, kommer polisen att informera dem om deras rättigheter. Slutligen konstaterar polisrättningen ytterligare att trots vad som påstås i offentligheten, kan polisen åtminstone i Helsingfors identifiera offer för människohandel enligt definitionerna i strafflagen. Vid enheten för våldsbrott arbetar personer som är specialiserade på att undersöka bland annat dessa brott, och de har deltagit i utredningen av de fall som nu behandlas. Ett bevis på deras yrkesskicklighet

är till exempel att de få människohandelsbrott som har dömts i Finland har undersökts av polisinspektionen i Helsingfors. I över tio år har samma utredare framgångsrikt på riksplånet arbetat mot koppleri genom att avslöja de största och fördärligaste koppleriorganisationerna i vårt land. Polisstyrelsen besvarade inte den begäran om utredning som den nationella rapportören om människohandel framställt.

Något senare kunde den nationella rapportören om människohandel intervjua en kvinna från ett av thaimassageställen som polisen inte hade hunnit förhöra. Hennes berättelse innehöll flera mycket tydliga tecken på människohandel och den nationella rapportören om människohandel har skäl att misstänka att det bland de förhörda kvinnorna fanns andra kvinnor som fallit offer för liknande utnyttjande. Mötet med offret bekräftade rapportörens misstankar om att potentiella offer för människohandel avvisas från Finland utan att erbjudas hjälp från hjälpsystemet för offer för människohandel. Detta är inte förenligt med lagstiftningen eller de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Det är skäl att fundera över hur myndigheterna i sitt arbete i framtiden kan trygga att människohandelsoffrens rättigheter tillgodoses. Den nationella rapportören om människohandel har börjat arbeta på att främja detta inom polisförvaltningen och polisens arbete.

4.7. Utlåtande från den nationella rapportören om människohandel: Europarådets konvention om bekämpande av människohandel

Under året lämnade den nationella rapportören om människohandel flera utlåtanden om ett antal lagstiftningsprojekt, redogörelser och utredningar. Rapportören lämnade bland annat ett utlåtande om betänkandet från den arbetsgrupp som beredde ikraftsättandet av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. I sitt utlåtande ansåg den nationella rapportören om människohandel att Europarådets konvention om bekämpande av människohandel är ett viktigt internationellt avtal som erkänner människohandel som en kränkning av de mänskliga rättigheterna och ett brott mot människovärdet och människans integritet. I relation till många andra internationella avtal och även lagstiftningsinstrument som antagits inom EU stärker konventionen skyddsnivån för människohandelsoffrens rättigheter i enlighet med Europarådets anrika roll som försvarare av de mänskliga rättigheterna.

I sitt utlåtande ansåg den nationella rapportören om människohandel de skyldigheter konventionen ålägger de avtalsslutande staterna vara så starka att rapportören tror att ikraftsättandet av konventionen även stärker skyddsnivån för människohandelsoffrens rättigheter i Finland. I sitt utlåtande ansåg rapportören att det finns flera problem och utvecklingsbehov i arbetet mot män-

niskohandel. Dessa har uppmärksammat behovet av mer omfattande lagändringar för att effektivisera arbetet mot människohandel och tillgodoseendet av offrens rättigheter. Rapportören påpekade att Europarådets konvention är en konvention om de mänskliga rättigheterna, och flera av de rådande problemen i Finland är just sådana som skulle ha förutsatt en mer insatt bedömning av konsekvenserna för de mänskliga rättigheterna i arbetet mot människohandel. Dock såg den nationella rapportören om människohandel det som något positivt att arbetsgruppen på vissa punkter direkt hade tagit ställning för att till exempel förbättra identifieringen av offren genom lagändringar som ska övervägas separat.

Den nationella rapportören om människohandel konstaterade i sitt utlåtande att det var beklagligt att arbetsgruppen inte på ett mer aktivt sätt hade tagit till vara rapportörens rapporter om människohandel när den begrundade nuläget och utvecklingsbehoven för arbetet mot människohandel i Finland. Det var även beklagligt att arbetsgruppen inte hade bjudit in den nationella rapportören om människohandel för samråd när betänkandet bereddes. Trots dessa förbehåll stödde den nationella rapportören om människohandel ett snabbt ikraftsättande av konventionen och hoppades att bestämmelserna i konventionen i praktiken kommer att tillämpas så att skyddsnivån för människohandelsoffrens rättigheter stiger i jämförelse med dagsläget. Rapportören ansåg att konventionen har en viktig betydelse både i praktiken och principiellt. Rapportören delade arbetsgruppens åsikt om att antagandet av konventionen stärker genomförandet av den gällande lagstiftningen och de skyldigheter som för närvarande ankommer på myndighetsverksamheten. Den nationella rapportören om människohandel har påbörjat beredningen av en rekommendation om genomförandet av bestämmelserna i konventionen.

4.8. Tillämpningen av förordningen om ansvarsfördelning i människohandelsfall och Migrationsverkets anvisning i frågan

Såsom tidigare konstaterats utvärderade den nationella rapportören om människohandel i sin berättelse om människohandel tillämpningen av den på förordningen om ansvarsfördelning baserade Dublinprocessen vid fall av potentiell människohandel. Rapportören ansåg att arbetet mot människohandel, som baserar sig på internationella skyldigheter och nationella handlingsplaner mot människohandel och lagstiftning, kräver att offren identifieras och att tillgodoseendet av rättigheterna tryggas i alla myndighetsprocesser, också vid Dublinförfarandet. Speciellt bekymrad var den nationella rapportören om människohandel över de potentiella minderåriga offren för människohandel som kommit till rapportörens kännedom och som på grundval av förordningen om ansvarsfördelning hade avvisats till det land där de hade

fallit offer för människohandel eller ett motsvarande allvarligt sexuellt eller arbetsrelaterat utnyttjande.

Till följd av den nationella rapportören om människohandels berättelse och de senare diskussionerna med Migrationsverket utfärdade Migrationsverket en anvisning om asylförfarandet i situationer där en person som söker internationellt skydd i Finland är ett potentiellt offer för människohandel (Dnr: 91/0032/2010). Anvisningen syftar till att förenhetliga förfarandet och tillämpningen av lagen samt stödja ett beslutsfattande utan dröjsmål och en jämlik behandling av de sökande. Enligt anvisningen ska man i regel förlita sig på att den asylsökande kan söka sig till hjälpsystemet för offer för människohandel även i andra länder där förordningen om ansvarsfördelning tillämpas. Detta motiveras med bland annat EU-lagstiftningen som ålägger unionens medlemsstater att hjälpa och skydda människohandelns offer. Förordningen om ansvarsfördelning tillämpas i regel i situationer där den sökande inte på basis av framställan har upptagits i hjälpsystemet eller har avlägsnats från det medan behandlingen av ärendet ännu pågår vid Migrationsverket eller besvärinstansen. Förordningen om ansvarsfördelning tillämpas i regel även i sådana situationer där inga utredningar om potentiell människohandel har framlagts med stöd av vilka det skulle finnas anledning att hänvisa den sökande till hjälpsystemet. Likaså blir det aktuellt att tillämpa förordningen i situationer där människohandel utan vägande skäl har åberopats först efter delfäendet av Dublinbeslutet eller i besvärsskedet eller då sökanden flera gånger har sökt asyl och människohandel har åberopats utan vägande skäl först under behandlingen av den senaste ansökningen.

Om den asylsökande upptas i hjälpsystemet för offer för människohandel i Finland, beaktas detta enligt anvisningen även i asylutredningen. Det potentiella offret är i regel en person i en utsatt ställning och tillämpningen av Dublinförfarandet på denna grupp av personer grundar sig alltid på prövning av varje enskilt fall. Då utreder Migrationsverket inom gränserna för sin rätt att få information de faktorer som i varje enskilt fall har lett till upptagande i hjälpsystemet samt andra omständigheter som påverkar ärendet och beslutar om vilka konsekvenser upptagandet i systemet har för behandlingen av asylansökan med beaktande av alla omständigheter som inverkar på ärendet som helhet. I anvisningen fastslås att det i varje stat som tillämpar förordningen om ansvarsfördelning bör finnas ett system inom ramarna för vilket offer för människohandel kan erbjudas skydd och hjälp. Eventuella skillnader mellan ländernas hjälpsystem ska inte enligt anvisningarna tilldelas en avgörande betydelse i avgörandet. Det väsentliga är att man på basis av utredningar kan konstatera att det i den mottagande staten finns ett sådant system som avses i

offerdirektivet och/eller i internationella avtal som är bindande för staten dit även asylsökande har möjlighet att söka sig och/eller bli hänvisade.

Minderåriga asylsökande som kommit ensamma och som upptagits i hjälpsystemet och som är i systemet när beslutet fattas eller när besvärssvaret avfattas återsänds i regel inte utan vägande skäl. Ett sådant vägande skäl kan enligt anvisningen exempelvis vara att den mottagande staten har beviljat den sökande uppehållstillstånd och att den sökande i ljuset av denna information har en faktisk möjlighet att bli hänvisad till hjälpsystemet i den mottagande staten.

Den nationella rapportören om människohandel anser att anvisningen är ett viktigt steg mot en avgörandepraxis vid Migrationsverket som bättre beaktar människohandelsoffrens rättigheter. Anvisningen beaktar emellertid inte i tillräcklig mån bestämmelserna i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel om identifiering och hjälp av offren. Avsikten är att avtalet träder i kraft vid årsskiftet 2011–2012. Det är skäl att i samband med ikraftträdandet revidera anvisningen så att den bättre överensstämmer med förpliktelseerna, andan och syftet i avtalet. I ett utlåtande till den nationella rapportören om människohandel har Europarådets sekretariat gällande tolkningen av konventionen om bekämpande människohandel framfört det ställningstagandet att de avtalsslutande staterna ska skydda varje offer för människohandel som befinner sig inom deras respektive områden oavsett i vilket land de har fallit offer för människohandel. I motiveringen till artikel 12 preciseras ytterligare att de tjänster och den övriga hjälp som nämns i artikeln ska erbjudas alla offer som vistas inom den avtalsslutande statens område (punkt 148). Den nationella rapportören om människohandel har rapporterat till riksdagen om sin brevväxling med Europarådets sekretariat.

Riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott, som mottagit de övriga riksdagsutskottens utlåtanden, ansåg i sitt betänkande att de uppgifter den nationella rapportören om människohandel framlagt i sin berättelse var oroväckande, enligt vilka 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. Enligt riksdagens utlåtande får exempelvis Italien och Grekland årligen ta emot sådana mängder utländska asylsökande att det har varit omöjligt att ordna lämpliga förhållanden för mottagning. Utskottet ansåg att det i sådana fall finns stor risk för att de som avvisats blir offer på nytt. Utskottet konstaterade att det med tanke på skyddet för offren inte är motiverat att avvisa personer som misstänks ha blivit offer för människohandel och att det inte heller ligger i linje med Finlands internationella förpliktelser. Den nationella rapportören om människohandel

anser att utlåttandet är en viktig riktlinje för hur förordningen om ansvarsfördelning ska tillämpas på offer för människohandel.

4.9. Den nationella rapportören om människohandels övriga verksamhet

4.9.1. Deltagande i arbetsgruppers arbete

Under 2010 deltog den nationella rapportören om människohandel som observatör i flera arbetsgrupper, bland annat inrikesministeriets styrgrupp för handlingsplanen mot människohandel och dess underordnade arbetsgrupp för information och utbildning. I april 2010 överlämnade styrgruppen sin rapport "Utvärdering av handlingsplanen mot människohandel samt rekommendationer för utveckling av lagstiftning och åtgärder mot människohandel" till minister Thors. I rapporten föreslog styrgruppen bland annat att en heltäckande speciallag mot människohandel stiftas. I lagen bör särskild prioritet ges åt en bättre reglering av systemet för hjälp till offer för människohandel. Därutöver föreslog styrgruppen att gränsen mellan människohandelsbrott och kopplebrott ska förtydligas. Förslagen är i linje med den nationella rapportören om människohandels berättelse och riksdagens ställningstagande till den.

Den nationella rapportören om människohandel deltog även i till exempel Helsingfors stads arbetsgrupp mot människohandel. Gruppen syfte är att öka de stadsanställdas kompetens att identifiera människohandel och hjälpa offren. Rapportören deltog även i mötena för frivilligorganisationernas nätverk mot människohandel. Nätverket mot människohandel sprider information om människohandel och samordnar frivilligorganisationernas arbete mot människohandel.

4.9.2. Utbildningsverksamhet

Den nationella rapportören om människohandels byrå utbildade bland annat åklagare, poliser, gränsbevakare, personer som kontrollerar arbetsförhållanden, personal inom domstolsväsendet och personer som arbetar inom social- och hälsovården i människohandelsärenden. De utbildningsträffar som ordnats i samarbete med Brottsofferjouren sedan 2009 fortsatte och den nationella rapportören deltog i utbildningarna i Rovaniemi och Vasa. I serien viktiga utbildningsträffar är det skäl att även nämna de riksomfattande utbildningarna om människohandel som ordnades av arbetsgruppen för information och utbildning som är underordnad styrgruppen för handlingsplanen mot människohandel samt även utbildningarna inom Våra gemensamma barn rf:s projekt Lapsen etu ensin för bland annat personalen vid Migrationsverket, förläggningar för asylsökande och polisen. Vid dessa utbildningar talade den

nationella rapportören om människohandel omfattande om människohandel, arbetet mot den och hur man bemöter offren. Därutöver talade rapportören om människohandelsfrågor vid flera seminarier och konferenser såväl i Finland som utomlands.

4.9.3. Möten och diskussioner

Den nationella rapportören om människohandels byrå ordnade flera diskussioner och möten om hur människohandel kan förebyggas, hur offren kan hjälpas och hur förundersökningen kan effektiviseras. Rapportören bjöd in aktörer från den tredje sektorn i syfte att till exempel belysa förekomsten av människohandel med inhemska förtecken. Rapportören fick höra om flera fall av sexuellt utnyttjande som hade tydliga drag av människohandel och en del av dessa gällde minderåriga.

4.9.4. Utlandsbesök

Den nationella rapportören om människohandel gjorde två studieresor till utlandet. Den första resan gick till Nederländerna, den andra till Belgien. Under båda resorna träffade rapportören rapportörer om människohandel samt representanter från polisen, ministerier och tredje sektorn. I båda länderna framhövdes offercentreringen som en hörnsten för arbetet mot människohandel. Till exempel måste tröskeln för att hänvisa offren till hjälpsystemet vara låg så att offren söker sig till systemet. Under mötena framhövdes även samarbetet mellan myndigheter och frivilligorganisationer samt att i detta samarbete måste varje aktör respektera de andras grundläggande uppgifter. Det stod även klart att förundersökningsmyndigheterna behöver specialisering för att kunna lära sig identifiera människohandel och undersöka människohandelsbrott effektivt. I Belgien framhövdes dessutom arbetarskyddsmyndigheternas betydelse i arbetet mot människohandel. Arbetarskyddsmyndigheterna har möjlighet att identifiera offer för människohandel och även främja förundersökningen.

4.9.5. Medverkan i utarbetandet av redogörelsen om jämställdhet och programmet för att minska våldet

Under 2010 bedrev den nationella rapportören om människohandel ett nära samarbete med de tjänstemän som beredde redogörelsen om jämställdhet (Statsrådets redogörelse om jämställdheten mellan kvinnor och män) och programmet för att minska våld mot kvinnor. Med hjälp av sin sakkännedom strävar rapportören efter att främja synen på människohandel som ett uttryck för våld mot kvinnor. Därigenom strävar rapportören efter att bland annat minska ”mystiken” och särdragen som ofta förknippas med människohandel

samt öka aktörernas förmåga att möta människohandelsoffrens hjälpbehov som en del av det övriga arbetet mot våld mot kvinnor.

Människohandel är ett av jämställdhetsredogörelsens huvudteman. Åtgärder för att identifiera offren står i centrum för planeringen och målet med redogörelsen är en låg identifieringströskel så att alla offer för människohandelsbrott ska kunna få hjälp. I programmet för att minska våld erkänns att prostitution, koppleri och människohandel i anslutning till dessa ofta hör ihop med våld eller hot om våld, och människohandeln omfattar i allmänhet samma slags element som våld mot kvinnor. Programmet för att minska våldet omfattar åtgärder mot prostitution och människohandel. Med hjälp av dessa åtgärder strävar man efter att förbättra ställningen för dem som fallit offer för våld i samband med människohandel och koppleri.

4.9.6. Bekämpning av människohandel som redskap i invandringspolitiken

Under 2010 uppmärksammade den nationella rapportören om människohandel även en trend som hotade trovärdigheten hos arbetet mot människohandel: att se människohandel där den egentligen inte finns. Rapportören bekymrade sig över att människohandelns abstrakta förekomst som ett samhällligt problem utan grund även kan användas som ett redskap för att strama åt invandringspolitiken. Ett exempel på detta är Migrationsverkets rapport om att resurserna inte räcker till i familjeåterförningsprocesserna och misstankar om människohandel som förekommer vid familjeåterförningar. I offentligheten framfördes misstankar om att det finns offer för människohandel bland de fosterbarn som kommit till Finland. Den nationella rapportören om människohandel begärde en utredning av Migrationsverket om hur misstankar om människohandel hade utretts i samband med enskilda ansökningar om familjeåterförning och hur Migrationsverket hade gått till väga i de fall där sådana misstankar förekom. Samtidigt begärde rapportören en utredning om hur man på ett mer effektivt sätt tänker trygga identifieringen av potentiella människohandelsoffer och tillgodoseendet av deras rättigheter och ställning i framtiden. I Migrationsverkets utredning framkom inga konkreta grunder för misstankar om människohandel.

5. Framtidsutsikterna för rapporteringen om människohandel

Identifieringen av människohandel är fortfarande bristfällig. Därför måste man anta att en stor del av människohandelns offer blir utan hjälp. Under nästa rapporteringsperiod kommer den nationella rapportören om människohandel att fästa särskild vikt vid att främja att centrala myndigheter som arbetar mot människohandel eller med offren, såsom polis, personer som kontrollerar arbetsförhållanden och personal inom social- och hälsovården, har tillräckliga anvisningar till sitt förfogande om hur offer för människohandel identifieras och hänvisas till hjälpsystemet. Rapportören strävar även efter att stödja myndigheterna att utveckla sin verksamhet så att den blir mer offercentrerad, förutsägbar och likabehandlande. Metoderna för att uppnå dessa mål är:

1. uppföljning av genomförandet av rekommendationerna i människohandelsberättelsen och de krav som har slagits fast i riksdagens skrivelse,
2. bistånd till aktörer vid genomförandet av dessa rekommendationer och krav och vid utvecklingen av arbetet mot människohandel,
3. tillsyn av arbetet mot människohandel genom att aktivt föra fram brister och utvecklingsförslag,
4. utvärdering av utbildning som andra aktörer ger och vid behov framföra utvecklingsbehov gällande utbildningen,
5. rådgivning och anvisningar för instanser som arbetar mot människohandel och med offren samt
6. effektivt tillgodogörande av internationella förpliktelser och rekommendationer samt erfarenheter från andra länder.

Hädanefter arbetar den nationella rapportören om människohandel även som en förebyggande opinionsbildare och föregångare i arbetet mot människohandel samt övervakningen och främjandet av det. På grund av de knappa resurserna är gränser och prioriteringar för verksamheten ofrånkomliga. Utmaningarna för arbetet ökar dess banbrytande karaktär. Något liknande arbete har inte utförts i Finland tidigare. Det rådande invandringskritiska klimatet gör även arbetet i samband med rapporteringen om människohandel viktigare.

Tillgång till aktuell och tillräcklig information är en förutsättning för att på ett ändamålsenligt sätt kunna sköta uppgifterna i samband med rapporteringen om människohandel. Den nationella rapportören om människohandel har förhandlat med myndigheter och frivilligorganisationer om sin rätt att få information. Trots att rätten att få också sekretessbelagd information garanteras av 7 § i lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden har inte insamlandet av information i alla avseenden framskridit på önskat sätt.

Den nationella rapportören om människohandel fortsätter även i framtiden diskussionerna med myndigheterna om sin rätt att få information.

Den nationella rapportören om människohandel har påbörjat en kartläggning av behovet av att upprätta ett organ som ger råd i rapporteringsuppdraget. Organets huvudsyfte skulle vara att ge den nationella rapportören om människohandel råd i uppgifter i samband med rapporteringen om människohandel, sprida information samt arbeta i nätverk.

Under 2011 har den nationella rapportören om människohandel för avsikt att fortsätta arbetet mot den arbetsrelaterade människohandeln. Målet är att uppdatera situationen beträffande den arbetsrelaterade människohandeln i Finland samt begrunda konkreta metoder för att öka förebyggandet av människohandel, hjälpen och skyddet för människohandelns offer, undersökningen av människohandelsbrott samt samarbetet mellan myndigheterna och arbetsmarknadsorganisationerna. Den nationella rapportören om människohandel tänker i fortsättningen bedriva ett nära samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna och arbetarskyddet samt fortsätta att samla in och analysera information om arbetsrelaterad människohandel.

Den nationella rapportören om människohandel fäster även särskild vikt vid problemen med att identifiera människohandel i samband med sexuellt utnyttjande och strävar efter att genom sitt arbete stärka tillgodoseendet av rättskyddet och rättigheterna för människohandelsoffer som utnyttjats sexuellt eller personer som utsatts för andra rättskränkningar i samband med prostitution eller annan sexhandel. Detta strävar rapportören efter i samarbete med övriga myndigheter och organisationer inom den tredje sektorn. Rapportören strävar i synnerhet efter att även stärka dessa organisationers verksamhetsförutsättningar.

Minoritetsombudsmannen
Nationella rapportören om människohandel

PB 26

00023 Statsrådet

Växel: 071 878 0171

Internet: www.ofm.fi