

# Den nationella rapportören om människohandel

## Rapport 2012

# **Den nationella rapportören om människohandel**

## **– Rapport 2012**

Minoritetsombudsman  
Helsingfors 2012

© Minoritetsombudsman  
ISBN (nid.): 978-952-491-800-8  
ISBN (pdf): 978-952-491-801-5  
ISSN (nid.): 1796-0819  
L-ISSN (PDF): 1796-6973

Kopijyvä Oy, 2012

## Innehållsförteckning

---

1.	Inledning.....	5
2.	Riksdagens rekommendationer i februari 2011 lyfte fram behoven av att utveckla lagstiftningen.....	8
2.1	Inrikesministeriet tillsatte en arbetsgrupp för att bereda en särskild lag om hjälpsystemet för människohandelsoffer.....	8
2.2	Justitieministeriets arbetsgrupp för beredning av en ändring av strafflagen för att förbättra identifieringen av personer som fallit offer för människohandel.....	10
2.3	Polisen grundar ett sakkunnignätverk specialiserat på människohandel.....	12
2.4	Polisstyrelsens anvisning.....	12
2.5	Åklagarväsendets åtgärder.....	13
2.6	Utveckling av arbetslagstiftningen och tillsynen över den utländska arbetskraftens anställningsförhållanden.....	14
2.7	En snabb ändring av utlänningslagen så att det inte längre skulle vara möjligt att bevilja arbetsgivarspecifikt uppehållstillstånd.....	16
2.8	Europarådets konvention om människohandel och ratificering av protokollet som gäller åtgärder mot barnhandel till FN:s konvention om barnens rättigheter.....	17
3	Antalet klienter inom hjälpsystemet för människohandelsoffer har fortsatt att öka.....	19
4	Fallen i straffprocessen har ökat.....	25
4.1	Nagelstudio-fallet.....	26
4.2	En rumänsk flicka.....	30
5	Den nationella människohandelsrapportörens rätt att få uppgifter.....	34
6	Information, utbildning och övrig verksamhet.....	36
7	Minoritetsombudsmannens behörighet och uppgifter i egenskap av nationell människohandelsrapportör.....	40
8	Den nationella människohandelsrapportörens strategi.....	43
9.	Framtidsutsikterna för arbetet mot människohandel.....	46

## 1. Inledning

---

Arbetet mot människohandel har fortsatt att utvecklas i en positiv riktning 2011 och under ingången av 2012. Hjälpssystemet som är avsett för personer som fallit offer för människohandel har utvecklats och systemet fungerar nu bättre och är mer transparent. Det märks även av antalet klienter i det officiella hjälpssystemet. År 2011 mottogs 52 personer i hjälpssystemet. För tillfället omfattar hjälpssystemet 97 personer. Polisstyrelsen har utarbetat en anvisning för polisen för att man bättre ska kunna identifiera människohandeln. Medvetenheten om människohandel har ökat i samhället och bland olika aktörer. Många myndigheter har blivit bättre på att identifiera offer för människohandel.

Trots den positiva utvecklingen är minoritetsombudsmannen i egenskap av nationell rapportör tvungen att konstatera att identifieringen av offren fortfarande är den största utmaningen i arbetet mot människohandel i Finland. Den helhetsinriktade verksamheten mot människohandel är ännu bristfällig och ansvaret för samordnandet av en helhetsinriktad verksamhet (Nationell koordinator) har inte riktats permanent. Även trygghandet av medborgarorganisationernas resurser kunde effektivisera skyddandet av offren och utredningen av brott. Det behövs även mer uppsökande arbete. För att permanenta resultat ska uppnås borde ännu större uppmärksamhet riktas på åtgärder som minskar efterfrågan och grovt utnyttjande av människor.

Inrikesministeriet och justitieministeriet har under rapporteringsperioden inlett två separata lagprojekt som har som mål att effektivisera verksamheten mot människohandel samt att förbättra offrens ställning och tillgodose deras rättigheter. Det verkar som om den gällande lagstiftningen och myndigheternas förfaringsätt inte tillräckligt bra kan stöda identifieringen av människohandel och hänvisningen av offren till hjälpssystemet. Lagstiftningen är i viss mån motstridig, otydlig och ger stort tolkningsutrymme. Det är en mycket positiv sak att lagstiftningen som gäller människohandel nu ses över i arbetsgrupper på både justitieministeriet och inrikesministeriet.

Ett arbete som utgår ifrån mänskliga rättigheter har ett ambitiöst syfte som förutsätter att processen ses över uttryckligen ur offrets synvinkel. En viktig frågeställning är på vilket sätt en åtgärd kan rätta till de kränkningar av rättigheter som offret utsätts för, på vilket sätt drar ett potentiellt offer nytta av åtgärden och hur långvariga är följderna av åtgärden för ett offer för människohandel? Utifrån internationella erfarenheter förbättrar informationen om effektivt skydd av offret även offrets vilja och förmåga att stöda utredningen av brottet. I både Europarådets konvention om bekämpande av män-

niskohandel och EU:s direktiv om människohandel nämns människohandel som ett brott som på ett gravt sätt bryter mot offrets mänskliga rättigheter.

Den nationella människohandelsrapportören har under ett flertal år i sina utlåtanden betonat betydelsen av att ratificera Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Konventionen erkänner att människohandel kränker de mänskliga rättigheterna och är ett brott mot människans värde och integritet. Regeringens förslag till godkännande av konventionen gavs till slut till riksdagen i november 2011. Den nationella människohandelsrapportören hördes i ärendet i riksdagen i förvaltningsutskottet (FvUB 6/2012 rd), lagutskottet (LaUU 3/2012 rd) och i arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUU 6/2012 rd) våren 2012 (utlåtande av den nationella rapportören om människohandel VVT Dno/2012/67, se bilaga 1). Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och lag om ändring av 3 § i lagen om näringsförbud (RP 122/2011 rd) godkändes slutligen i maj 2012.

Social- och hälsovårdsministeriet har i sin nyligen utgivna anvisning om tillsynen över utländsk arbetskraft infogat en promemoria för arbetarskyddsinspektörer för att de ska kunna identifiera offer för människohandel och hänvisa dem till hjälpsystemet. Polisstyrelsen publicerade 1.5.2012 anvisningen ”Ingripande i människohandel och liknande brott samt hjälp till offer för människohandel” (se bilaga 2). Människohandelsrapportören har i den mån det varit möjligt stött både polisstyrelsen och social- och hälsovårdsministeriet i utarbetandet av anvisningarna. Det är viktigt att även arbetarskyddet i ett senare skede har ansett arbetet mot människohandel vara en del av deras arbete.

Rapporten om människohandel som den nationella rapportören om människohandel överlämnade till riksdagen 2010 var den första i sitt slag och innehöll ett flertal rekommendationer för utvecklande av lagstiftningen och myndighetspraxis. Efter en grundlig utskottsbehandling omfattade riksdagen rapportens centralaste rekommendationer och ålade genom sin i februari 2011 givna skrivelse statsrådet att vidta åtgärder och underrätta minoritetsombudsmannen före utgången av 2011 om de åtgärder som rapporten gett orsak till. Inrikesministeriet samordnar på ett tacknämligt sätt ministeriernas rapportering om nämnda åtgärder Denna kedja av lagstiftare och verkställighetsansvariga och -bedömare fortgår och har erbjudit ett unikt och snabbt redskap för att utveckla myndighetsverksamheten som bekämpar människohandel. Processen har väckt intresse och uppskattning internationellt. Nästa rapport till riksdagen blir färdig 2014. Årets s.k. mellanrapport innehåller

aktuella analyser av rättsfall inom människohandeln. Genom att samla in information om människohandelssituationen, om forskningen samt om arbetet bland både nationella och internationella aktörer strävar människohandelsrapportören efter att stöda aktörer som arbetar för bekämpandet av människohandeln att effektivt och helhetsinriktat uppfylla internationella förpliktelser och verkställa nationell lagstiftning

## **2. Riksdagens rekommendationer i februari 2011 lyfte fram behoven av att utveckla lagstiftningen.**

---

I sin första rapport om människohandel framförde minoritetsombudsmannen flera rekommendationer för utvecklande av lagstiftningen och myndighetspraxis (B 17/2010 rd). Riksdagen omfattade rapportens centralaste rekommendationer. Riksdagen ålade genom sin i februari 2011 givna skrivelse statsrådet att vidta åtgärder och underrätta minoritetsombudsmannen före utgången av 2011 om de åtgärder som rapporten gett orsak till (RSk 43/2010 rd och AjUB 13/2010 rd). En effektivisering av bekämpningen av människohandeln skrevs in i regeringsprogrammet för Jyrki Katainens regering. Enligt regeringsprogrammet arbetar Finland aktivt emot människohandel. I regeringsprogrammet konstateras bl.a. följande: Lagstiftningen utvecklas i syfte att bekämpa alla former av människohandel samt för att skydda dem som fallit offer för människohandel och för att förbättra rättssäkerheten. Myndigheterna, åklagarna och domarna ges utbildning i frågor som gäller människohandel.

”Medborgarorganisationernas, minoritetsombudsmannens och arbetarskyddsmyndigheternas roll stärks när det gäller att identifiera och bekämpa människohandel”. (Regeringens program den 22 juni 2011, s. 26).

Inrikesministeriet tog på ett tacknämligt sätt emot uppgiften att samordna uppföljningen och har lämnat uppgifter om myndigheternas åtgärder till den nationella rapportören.

I det följande behandlas i rapporten de åtgärder i samordningsutredningen som framförts för att uppfylla riksdagens givna rekommendationer och som inrikesministeriet lämnat uppgifter om till den nationella människohandelsrapportören.

### **2.1 Inrikesministeriet tillsatte en arbetsgrupp för att bereda en särskild lag om hjälpsystemet för människohandelsoffer.**

Ministergruppen för den inre säkerheten beslutade den 11 november 2011 att inrikesministeriet ska tillsätta en arbetsgrupp för att bereda en särskild lag om hjälpsystemet för för människohandelsoffer. Ministergruppen beslutade att man i samband med det lagstiftningsprojekt som inrättats av inrikesministeriet ska beakta de till ärendet hörande rekommendationerna av styrgruppen för verksamhetsplanen mot människohandel samt riksdagens arbets- och jämlikhetsutskotts betänkande (AjUB 13/2010 rd).

Inrikesministeriet tillsatte i ett senare skede den 27 januari 2012 en arbetsgrupp för perioden mellan den 1 februari 2012 och den 31 december 2013 för



att utveckla en särskild lagstiftning om människohandel. Målet är att regeringens proposition ska ges senast under höstens sammanträdesperiod 2013. Enligt inrikesministeriets tillsättningsbeslut ska man i projektet utarbeta förslag till en noggrannare reglering av hjälpsystemet för människohandelsoffer. I projektet ska till de delar det anses nödvändigt även utarbetas förslag till reglering som gäller identifiering av dem som fallit offer för människohandel och information om fall av människohandel mellan olika myndigheter och mellan övriga aktörer som deltar i hjälparbetet. I projektet utreds dessutom vilka de ekonomiska effekterna av utarbetandet av en lag om människohandel är, samt behovet av att utnämna en nationell koordinator för arbetet mot människohandel och de resurser han eller hon behöver. Den nationella rapportören om människohandel är representerad i inrikesministeriets tillsatta arbetsgrupp.

När lagstiftningen om hjälpsystemet för människohandelsoffer bereds är det enligt den nationella rapportören om människohandel viktigt att först och främst se till att lagens tillämpningsområde är tillräckligt noggrant fastställt. Förhållandet mellan övrig lagstiftning inom social- och hälsovården och hjälpsystemet för människohandelsoffer ska vara tydlig. Till detta anknyter bl.a. ansvarsfördelningen mellan offrets hemkommun och hjälpsystemet. Dessutom ska ansvaret för verksamheten mellan hjälpsystemet och barnskyddet vara tydligt. I vissa fall kan barnskyddet ha bättre möjligheter att vidta åtgärder än hjälpsystemet. Hjälpsystemet kan emellertid erbjuda en större sakkunskap när det gäller människohandelsbrott och offrens särskilda behov.

Det är även viktigt med tanke på hjälpsystemets verksamhet att fastställa förutsättningarna för huruvida offren upptas i eller avlägsnas från hjälpsystemet. Med anknytning till detta ska man ta ställning till hurudan situationen är gällande brott som är nära anknutna till människohandel när offren upptas i hjälpsystemet. I förvaltningsutskottets betänkande om hjälpsystemet (FvUB 23/2006) konstateras att tröskeln för att få hjälp ska vara tillräckligt låg även i situationer då endast misstanke om människohandel föreligger. Även arbetslivs- och jämställdhetsutskottet betonar i sitt utlåtande (AjUU 21/2006) att tröskeln för att inte upptas inom hjälpsystemet ska vara tillräckligt hög och t.ex. det faktum att rekvisit för människohandel inte tas upp i brottsutredningen ska inte automatiskt lämna en person utanför hjälpsystemet. I polistyrelsens anvisning ”Ingripande i människohandel och liknande brott samt hjälp till offer för människohandel” (se kapitel 2.4) hänvisas poliserna att utnyttja hjälpsystemets tjänster i de fall när det finns minsta antydning om människohandel eller brott av detta slag, där det förekommer våld eller annan form av maktbruk mot offret. Fastän den allmänna åsikten är att tröskeln till att upptas av hjälpsystemet ska vara låg är situationen emellertid oklar. Det

är även viktigt att utreda hur stor betydelse personens behov av hjälp/sökande av skydd är, när personen upptas i hjälpsystemet I fråga om till exempel barn finns det inte alltid behov av hjälp eftersom barnet kan få nödvändig hjälp även på annat håll.

Ministergruppen för den inre säkerheten beslutade den 11 november 2011 att även inleda en utredning om hur upprätthållandet och utvecklandet av webbsidan mot människohandel [www.manniskohandel.fi](http://www.manniskohandel.fi) permanent ska ordnas och hur resurserna för dess upprätthållande i framtiden kan riktas till en ansvarig aktör. Webbsidan har hittills skötts av centralkriminalpolisen. Överföringen av ansvaret till minoritetsombudsmannens byrå har inte lyckats till följd av brist på en permanent informatörstjänst. Våren 2012 överfördes ansvaret för upprätthållandet av webbsidan till hjälpsystemet för människohandel vid förläggningen i Joutseno. Hjälpsystemets syfte är att utveckla webbsidan så att den bättre stöder dess verksamhet.

## **2.2 Justitieministeriets arbetsgrupp för beredning av en ändring av strafflagen för att förbättra identifieringen av personer som fallit offer för människohandel**

Enligt beslutet som fattats av den ovan nämnda ministergruppen för intern säkerhet (daterat den 11 november 2011) ålades även justitieministeriet att tillsätta en arbetsgrupp för att utreda behoven av en ändring av strafflagen. Beslutet baserar sig på de rekommendationer som den nationella rapportören om människohandel framfört i sin rapport 2010 och riksdagens beslut (RSk 43/2010 rd) om att avlägsna överlappande bestämmelser om människohandel och koppleri och att förbättra ställningen för en person som är föremål för koppleri genom att bevilja personen ställning som målsägande i brottsprocessen. Justitieministeriet tillsatte den 16 november 2011 en arbetsgrupp inom justitieministeriets förvaltningsområde för att se över lagstiftningen om människohandel för mandattiden mellan den 21 november 2011 och den 28 september 2012.

Enligt justitieministeriets tillsättandebeslut (OM 12/41/2011) har arbetsgruppen i uppgift att se över hur väl Finlands lagstiftning om kriminalisering av människohandel motsvarar det nya EU-direktivet (2011/36/EU), den juridiska relevansen av att offret för människohandel gett sitt samtycke, gränsdragningen mellan människohandel och ockerliknande diskriminering i arbetslivet samt därmed förknippade påföljder, begreppet tvångsarbete och dess betydelse i en människohandelskontext samt skyddet av personer som deltar i behandlingen av människohandelsbrott. Till arbetsgruppens uppgifter hörde även att utvärdera behovet av att ändra lagstiftningen som gäller

gränsdragningen mellan människohandel och koppleri, att bereda nödvändiga ändringar av lagstiftningen samt att se över frågor i anslutning till den ställning som målsägande som den person som är föremål för koppleri har, inklusive behovet att göra lagstiftningen tydlig och klar. Behoven av att ändra lagstiftningen om gränsdragningen mellan människohandel och koppleri gällde bl.a. det faktum att utpressning, tvång eller andra brott mot en person inte undersöks separat eftersom mildare påtryckningsmetoder och tvångsmetoder anses ingå i rekvisitet för koppleri. Enligt den nationella rapportören om människohandel skulle man i paragrafen om koppleri stryka sådana rekvisitfaktorer som hänvisade till sådan påtryckning och sådant tvång som tyder på människohandel.

Arbetsgruppen överlämnade enhälligt den 28 september 2012 ett förslag till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen som gäller koppleri- och människohandelsbrott samt ockerliknande diskriminering i arbetslivet. I och med förslagen kommer kriminaliseringen av människohandel att bättre motsvara de kriminaliseringsförpliktelser som föreskrivs i internationella dokument som är bindande för Finland. Ändringarna förtydligar också gränsdragningen mellan människohandels och koppleribrott. Det föreslås t.ex. att gärningssättet påtryckning överförs från bestämmelsen om koppleri till bestämmelsen om människohandel. Från bestämmelsen om grovt koppleri föreslås det att våld och motsvarande gärningssätt som redan är rekvisit för grov misshandel avlägsnas. Även ställningen i straffprocessen för den som är föremål för koppleri förbättras genom en lagstiftningsändring som gäller förordnande av rättegångsbiträde och stödperson.

I paragrafen (25 kap. 3 §) i vilken det finns en definition på människohandelsbrott föreslås att den finska lagtexten ändras så att gärningssättet bättre beskriver kontroll över en annan person ("ottaa toisen valtaansa" blir "ottaa toisen määräysvaltaansa"). Enligt förslaget avlägsnas tvångsarbete som en självständig människohandelsavsikt och innefattas i förhållanden som kränker människovärdet. Syftet med ändringen är att förtydliga avsikter som nämns i rekvisitet för människohandel, vilka enligt förslaget var försättande av en person som föremål för sexuellt utnyttjande, och för förhållanden som kränker människovärdet, såsom tvångsarbete eller avlägsnande av organ och vävnad. Därtill föreslås att juridiska personers straffansvar ska utvidgas att gälla ockerliknande arbetsdiskriminering och att den som i näringsverksamhet har gjort sig skyldig till ockerliknande diskriminering i arbetslivet meddelas näringsförbud.

### **2.3 Polisen grundar ett sakkunnignätverk specialiserat på människohandel**

Enligt samordningsutredningen är inrikesministeriet på riksdagens rekommendation ansvarigt för att grunda en riksomfattande specialenhet för undersökning av människohandel och närstående brott. Inom polisen har grundandet av en specialenhet kritiserats för att den i alltför hög grad förväntas koncentrera kompetensen till en plats. I samordningsutredningen konstateras att den nationella rapportören om människohandel i sin rapport för 2011 har preciserat sina rekommendationer på så sätt att en effektiv bekämpning av människohandeln och till den relaterade brott kan säkerställas genom att vidta särskilda åtgärder såsom att grunda ett sakkunnignätverk. Polisen beslöt sedermera att grunda ett sakkunnignätverk och koordineringen av nätverket sköts centraliserat. Via sakkunnignätverket sprider sig kompetensen till olika enheter hos polisen. En effektiv bekämpning av människohandeln och till den relaterade brott kommer att uppmärksammas i polisstyrelsens resultatstyrning.

### **2.4 Polisstyrelsens anvisning**

För att man bättre ska kunna identifiera människohandelsoffer och -brott har den nationella rapportören om människohandel i samarbete med polisen våren 2012 utarbetat anvisningen ”Ingripande i människohandel och liknande brott samt hjälp till offer för människohandel” (se bilaga 2). Anvisningens syfte är att förenhetliga hur man ingriper i brott som gäller människohandel och liknande brott och förenhetliga till dessa relaterade förundersökningar och förfaranden för att hjälpa dem som fallit offer för människohandel. Ett annat syfte med anvisningen är att främja en jämlik behandling av eventuella offer och öka polisens kännedom om hjälpsystemet för människohandelsoffer. I anvisningen för bekämpning av människohandelsbrott och identifiering av offer konstateras att polisen i sin egen verksamhet ska sträva efter att skapa en negativ attityd till människohandel. Alla som fått polisutbildning ska ha grundläggande förutsättningar att identifiera ett offer för människohandel och hänvisa offret till hjälpsystemet. Avslöjandet av människohandelsbrott och liknande brott förutsätter långsiktigt och effektivt arbete. Efter behov ska polisen kunna inrikta sina resurser på bekämpning, avslöjande och förundersökning av nämnda brott. Polisenheterna ska säkerställa att de till sitt förfogande har tillräckligt med specialkunskap som gör det möjligt att ha kontroll över människohandelsbrottens särskilda karaktär. Enligt anvisningen borde man särskilt i fråga om försäljning av sextjänster, användning av illegal arbetskraft eller arbetskraft som på annat sätt strider mot lagen fästa särskild uppmärksamhet på identifiering av ett potentiellt offer för

människohandel. Även när det gäller uppehållstillståndsprocessen, asylförfarandet, beslut om avvisande och verkställande av beslut om avlägsnande ur landet ska möjligheten till människohandel beaktas.

## **2.5 Åklagarväsendets åtgärder**

Riksåklagarämbetet bär ansvaret för ett i rekommendationen angivet eventuellt utnämmande av nyckelåklagare som är specialiserade på människohandelsbrott. Till denna del konstateras i inrikesministeriets samordningsutredning att människohandel och koppleribrott hör till den åklagargrupps specialområde som specialiserat sig på brott som riktas mot kvinnor och barn. Till gruppen hör totalt fem specialåklagare som är stationerade vid åklagarenheterna i Helsingfors, Västra Nyland, Östra Finland, Österbotten och Birkaland. Åklagarväsendet har även en grupp nyckelåklagare för arbets-, tjänste-, soldat- och korruptionsbrott. I gruppen ingår fem åklagare vid tingsrätten. Till gruppens specialområde hör arbetsdiskriminering, ockerliknande diskriminering i arbetslivet och arbetsrelaterad människohandel vilka anses utgöra arbetsbrott.

Till specialåklagarnas/nyckelåklagarnas uppgifter hör bland annat att hålla sig uppdaterade med lagstiftningen, rättspraxis och juridisk litteratur på sitt eget område, följa med den internationella utvecklingen och delta i internationella tillställningar, dela med sig av specialkompetensen till andra åklagare, inom sitt eget ämnesområde följa med och utveckla en åklagarverksamhet inom hela landet som är enhetlig och högtstående, utbilda åklagare på kurser inom sitt ämnesområde och inom sitt ämnesområde förvekliga straffansvaret i de mest krävande målen och mål av prejudikatkaraktär.

Riksåklagarämbetet ordnar regelbundet en gång om året en för åklagare avsedd kurs som tar upp organiserad brottslighet, illegal invandring och människohandel. Vid denna kurs har även den nationella rapportören om människohandel verkat som utbildare.

På grund av begränsade åklagarresurser och av ändamålsenlighetsskäl sköts mål som gäller människohandel även av andra åklagare än special-/nyckelåklagare. Att koncentrera alla mål som gäller människohandel att skötas av enbart special-/nyckelåklagare är enligt samordningsutredningen inte möjligt och inte heller rimligt. De mest krävande människohandelsmålen strävar man att koncentrera på så sätt att de sköts av specialiserade åklagare.

## **2.6 Utveckling av arbetslagstiftningen och tillsynen över den utländska arbetskraftens anställningsförhållanden**

I inrikesministeriets samordningsutredning betonas behovet att utveckla arbetslagstiftningen och tillsynen över den utländska arbetskraftens anställningsförhållanden på så sätt att förebyggandet av arbetsrelaterad människohandel effektivteras. Enligt rapporten ansvarar social- och hälsovårdsministeriet samt arbets- och näringsministeriet för åtgärderna.

Enligt samordningsutredningen har regionalförvaltningsverkens ansvarsområden inom arbetarskyddet i samarbete med arbetarskyddsavdelningen på social- och hälsovårdsministeriet inlett ett arbete för att förenhetliga tillsynen över utländsk arbetskraft. Social- och hälsovårdsministeriet har utarbetat en anvisning om hur man i tillsynsverksamheten upptäcker fenomen som tyder på människohandel och hur man i anslutning till det vidtar fortsatta åtgärder. Den nationella rapportören om människohandel har gett sitt utlåtande om utkastet till anvisningen. Social- och hälsovårdsministeriet har till skillnad från Polisstyrelsen valt ett betydligt snävare sätt att instruera på fältet verksamma arbetarskyddsinspektörer som eventuellt stöter på människohandel. Den nationella rapportören om människohandel följer upp hur väl anvisningen fungerar och är beredd att ge stöd för att höja kompetensen inom arbetarskyddet och utveckla ett samarbete med andra aktörer i arbetet mot människohandel. För att effektivera det förebyggande arbetet har arbetarskyddsinspektörerna och tjänstemännen inom arbetarskyddsmyndigheten deltagit i föreläsningar och kurser om människohandel.

Målsättningen med rådets direktiv 2009/52/EG (EUT L 168/24 den 30 juni 2009) om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, det s.k. sanktionsdirektivet, är att i syfte att bekämpa olaglig invandring förbjuda anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom Europeiska unionen. Arbets- och näringsministeriet har som en del av verkställandet av direktivet berett ett nytt 11 a kapitel till arbetsavtalslagen. Syftet är att särskilda frågor som anknyter till direktivets tillämpningsområde ska föreskrivas i nämnda kapitel. Riksdagen godkände lagändringen (RP 3/2012) i juli 2012 och lagändringen trädde i kraft 1.8.2012.

I den godkända lagändringen föreskrivs bland annat om den påföljdsavgift som ska fastställas för arbetsgivaren och om ersättning av kostnader förorsakade av sändande av arbetstagarens inestående ersättning för utfört arbete till en annan stat. I det nya kapitlet ingår även bestämmelser om uppdragsgi-

varens och den huvudsakliga uppdragsgivarens samt eventuella övriga underentreprenörers skyldighet att i en underentreprenörssituation betala en påföljdsavgift och andra inestående ersättningar för utfört arbete i de fall där en underentreprenör som fungerat som arbetsgivare har anställt en sådan tredjelandsmedborgare som nämns i kapitlet. Ändringen påverkade lagen om utstationerade arbetstagare på så sätt att arbetsgivaren i och med ändringen är skyldig att till den utstationerade arbetstagaren betala den påföljdsavgift som anges i arbetsavtalslagen.

Arbets- och näringsministeriet har också berett regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 2 kap. 6 och 9 § i arbetsavtalslagen samt ändring av lagen om utstationerade arbetstagare (RP 104/2011). Riksdagen godkände lagändringen den 13 januari 2012 och lagändringen trädde i kraft den 1 mars 2012. För att efterfölja direktivet om hyrda arbetstagare fogades i och med lagändringen nödvändiga bestämmelser till arbetsavtalslagen. Till arbetsavtalslagen fogades en bestämmelse om fastställande av anställningsvillkoren för uthyrda arbetstagare i sådana situationer där det varken finns ett kollektivavtal som är bindande för ett bemanningsföretag eller för ett kundföretag. I lagen om utstationerade arbetstagare gjordes nödvändiga ändringar för att samma ställning som i Finland anställda hyrda arbetstagare har ska gälla för utstationerade arbetstagare när anställningsvillkoren fastställs. Syftet var att främja likabehandling av hyrda arbetstagare och en jämlik konkurrens mellan företagen.

Arbets- och näringsministeriet tillsatte hösten 2011 två arbetsgrupper för att bereda bekämpningen av den gråa ekonomin. Den ena arbetsgruppen beredde en delreform av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft, i synnerhet inom byggbranschen, och den andra arbetsgruppen beredde bekämpningen av den gråa ekonomin inom inkvarterings- och förplägnadsbranschen. Arbetsgruppen som koncentrerade sig på en revision av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft fick sitt betänkande (Ändringar i lagen om beställarens utredningsskyldighet i fråga om byggverksamhet) färdigt den 19 december 2011. Utifrån betänkandet gav regeringen den 22 mars 2012 sin proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft och 49 § i lagen om offentlig upphandling (RP 18/2012 rd). Riksdagen godkände regeringens proposition den 10 augusti 2012 och lagändringen trädde i kraft den 1 september 2012. Lagändringen förbättrade beställares och upphandlingsenheters möjligheter inom byggbranschen att försäkra sig om att avtalsparterna är pålitliga och iakttar anställningsvillkoren.



Lagändringen förutsatte även att varje person som arbetar på ett bygge ska där bära ett synligt personnummer på vilket även skattnumret är antecknat.

Den andra arbetsgruppen hade i uppgift att utreda vilka möjligheter det inom inkvarterings- och förplånadsbranschen finns att bekämpa svart försäljning och annan grå ekonomi. Dessutom gjorde gruppen en kartläggning av de lagstadgade skyldigheterna att lämna uppgifter och hur nödvändiga de är. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till arbets- och näringsministeriet den 9 januari 2012. Med betänkandet som utgångspunkt har man fortsatt utredningen av skyldigheten att lämna kvitton och använda typgodkända kassaapparater.

## **2.7 En snabb ändring av utlänningslagen så att det inte längre skulle vara möjligt att bevilja arbetsgivar-specifikt uppehållstillstånd**

I inrikesministeriets samordningsutredning nämns en snabb ändring av utlänningslagen så att det inte längre skulle vara möjligt att bevilja arbetsgivar-specifikt uppehållstillstånd. Inrikesministeriet ansvarar för åtgärden

Enligt både utlänningslagen och motiveringarna till lagen är arbetstagarens uppehållstillstånd i regel branschspecifikt. Enligt 77 § i utlänningslagen kan uppehållstillstånd för arbetstagare av särskilda skäl begränsas till arbete i anställning hos en viss arbetsgivare. Enligt motiveringarna i paragrafen kan ett sådant särskilt skäl till exempel vara att arbetet är förknippat med ett leveransavtal eller ett kortvarigt entreprenadavtal.

I samordningsutredningen framförs tvivel som inom tjänstemannakåren råder i fråga om att slopa arbetsgivar-specifika uppehållstillstånd. Tjänstemannakåren anser det inte nödvändigt att helt slopa möjligheten till arbetsgivar-specifika uppehållstillstånd. Enligt tjänstemännen kan ett arbetsgivar-specifikt uppehållstillstånd eventuellt förhindra utnyttjande eftersom det då är svårare att flytta arbetstagare via ett företag som skenbart handlar rätt till andra företag. Ett arbetsgivar-specifikt uppehållstillstånd kan även i fråga om tillsyn vara motiverat och trygga arbetstagarens ställning och rättigheter. De branscher och situationer som anknyter till uppehållstillstånd för arbetstagare varierar stort från region till region och då betonas behovet av olika slags uppehållstillstånd. Enligt tjänstemännens synsätt kan även anvisningar om tillsynen över uppehållstillstånd ges som även innehåller riktlinjer på riksomfattande och regional nivå som anknyter till arbetstagarnas uppehållstillstånd. Det är möjligt att man i anvisningarna tydligare kunde uppmärksamma människohandelsfrågan bland annat då man avgör om uppehållstillståndet är bransch- eller arbetsgivar-specifikt.



Inrikesministeriet lovade emellertid i samordningsutredningen att så fort som möjligt tillsätta ett projekt för ändring av utlänningslagen så att det inte längre är möjligt att bevilja arbetsgivarspecifikt uppehållstillstånd på det sätt som riksdagen förutsätter. Upprättandet av ett förslag till en ändring av 77 § i utlänningslagen har den 27 januari 2012 givits som uppgift till den arbetsgrupp som tillsatts av inrikesministeriet. Samma arbetsgrupp har i uppgift att utarbeta förslag till en noggrannare lagstiftning om hjälpsystemet för människohandelsoffer så som tidigare nämnts (se kapitel 2.1).

Antalet fall där man misstänker människohandel i arbetslivet har ökat även om fallen som behandlats i domstol hittills har varit mycket få (se kapitel 4). Enligt rapportören om människohandel är det utifrån dessa fall ännu omöjligt att bedöma betydelsen av de synsätt tjänstemännen framfört. Utgående från internationell erfarenhet är det viktigt att ge eventuella offer medel att ta sig ur ett anställningsförhållande där arbetsgivaren drar nytta av att arbetstagaren är i en beroende ställning.

## **2.8 Europarådets konvention om människohandel och ratificering av protokollet som gäller åtgärder mot barnhandel till FN:s konvention om barnens rättigheter**

Inrikesministeriets samordningsutredning skyndade på utrikesministeriet att snabbt framlägga ratificeringen av Europarådets konvention om människohandel till riksdagsbehandling. Konventionen erkänner att människohandel kränker de mänskliga rättigheterna och utgör ett brott mot människovärdet och människans integritet. Konventionens mål är att förebygga och förhindra människohandel på så sätt att man samtidigt garanterar jämlikhet mellan könen. Med hjälp av konventionen strävar man efter att trygga de mänskliga rättigheterna för dem som fallit offer för människohandel och säkerställa en effektiv undersökning och effektiva åtal i fråga om människohandelsbrott. I den definieras också grundprinciperna för hur offer och vittnen kan få skydd och hjälp. Konventionens huvudsakliga mervärde i förhållande till andra internationella dokument är dess utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna och betoningen av skyddandet av offren.

Regeringens proposition om godkännande av konventionen överlämnades till slut till riksdagen i november 2011. Den nationella människohandelsrapportören hördes i saken i riksdagen i förvaltningsutskottet (FvUB 6/2012 rd), lagutskottet (LaUU 3/2012 rd) och i arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUU 6/2012 rd) våren 2012 (Utlåtande av den nationella rapportören om människohandel VVT Dno/2012/67, se bilaga 1). Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Europarådets konvention om bekämpan-

de av människohandel med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och till ändring av 3 § i lagen om näringsförbud (RP 122/2011 rd) godkändes i maj 2012

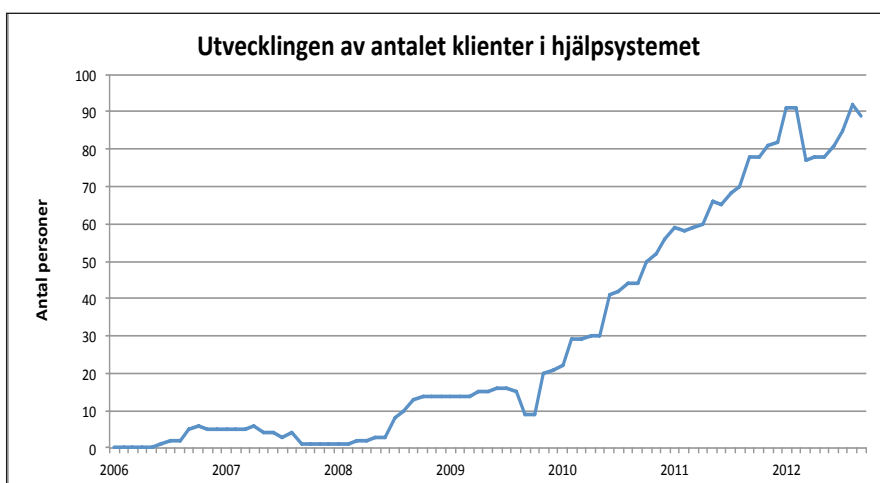
I samordningsutredningen konstateras också att regeringens proposition som gällde ratificering av protokoll som gäller åtgärder mot barnhandel till FN:s konvention om barnens rättigheter överlämnades till riksdagen i december 2011. Riksdagen godkände protokollet den 13 mars 2012. Republikens president ratificerade den 11 maj 2012 det fakultativa protokollet till konventionen om barnens rättigheter om barnhandel, barnprostitution och barnpornografi och stadsfäste lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet om barnhandel, barnprostitution och barnpornografi till konventionen om barnens rättigheter som hör till området för lagstiftningen. Protokollet förpliktar avtalsstaterna att förbjuda barnhandel och utnyttjande av barn inom prostitution eller pornografi. Protokollet innehåller bestämmelser om strafflagstiftningens och jurisdiktionens omfattning, utlämnande av gärningsman och samarbetet mellan staterna.

Dessutom undertecknade Finland i februari 2012 tilläggsprotokollet till konventionen om barnens rättigheter (Optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure). Protokollet ger möjlighet till att individuella och statliga klagomål om barn kan framföras och säkerställer prövning av rättsbrott på grundval av konventionen och tillhörande fakultativa protokoll. Ratificeringen av protokollet pågår ännu.

### 3 Antalet klienter inom hjälpsystemet för människohandelsoffer har fortsatt att öka.

Förläggningen i Joutseno administrerar hjälpsystemet för offer för människohandel. Tidigare var hjälpsystemet uppdelat på en avdelning för minderåriga förvaltd av förläggningen i Uleåborg och en avdelning för vuxna förvaltd av förläggningen i Joutseno. Den del av hjälpsystemet som förvaltades av förläggningen i Uleåborg flyttades i november 2012 över till förläggningen i Joutseno. Syftet var att förbättra hjälpsystemet genom att koncentrera verksamheten till en enda ort och på så sätt främja att verksamheten utvecklas.

Diagrammen nedan omfattar statistik om framställningar till hjälpsystemet och beslut om framställningar under 2011. Statistiken grundar sig på uppgifter från förläggningarna och tyder på att antalet klienter inom hjälpsystemet har fortsatt att öka. Vid utgången av 2010 fanns det 56 klienter inom hjälpsystemet, vid utgången av 2011 fanns det 82 klienter och i oktober 2012 uppgick motsvarande siffra till 97. Enligt förläggningen sökte sig i snitt 4–5 personer i månaden till hjälpsystemet 2011. Enligt förläggningen har kännedomen om hjälpsystemet förbättrats tack vare inrättandet av människohandelsrapportörens mandat samt alla parter som arbetar tillsammans med hjälpsystemet, såsom polisen, gränsbevakningsväsendet, förläggningarna och aktörer inom den tredje sektorn. Vid en genomgång av statistiken bör man emellertid beakta att alla offer inte vill vända sig till hjälpsystemets tjänster och följaktligen finns det fler offer för människohandel än vad som framgår av statistiken över hjälpsystemet.

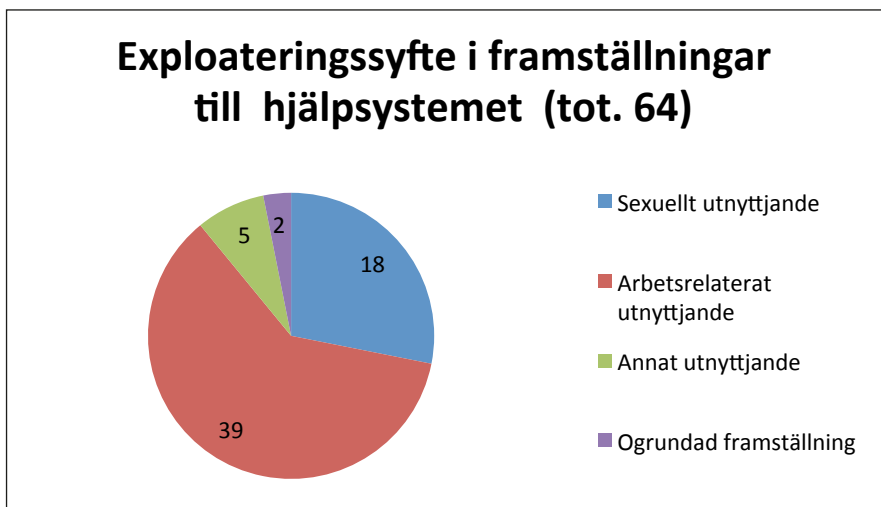


Uppgifter för tiden 1.1.2006–1.11.2012. (Källa: förläggningen i Joutseno)

Skillnaden mellan framställningar gällande sexuellt och arbetsrelaterat utnyttjande har ökat i jämförelse med 2010. Merparten av framställningarna till hjälpsystemet 2011 gällde arbetsrelaterat utnyttjande. Framställningarna gällande sexuellt utnyttjande var färre 2011 än 2010. Enligt hjälpsystemet kan orsaken till detta bero på att det eventuellt är lättare att identifiera personer som fallit offer för arbetsrelaterat utnyttjande än personer som fallit offer för sexuellt utnyttjande. De som fallit offer för arbetsrelaterat utnyttjande är troligen vid bättre psykisk hälsa och klarar därför av att söka hjälp. Framställningarna av arbetsrelaterat utnyttjande tyder på att det finns ett behov av förebyggande åtgärder i fråga om människohandel. Varför framställningarna om sexuellt utnyttjande är färre väcker frågan vad detta kan bero på, i synnerhet med betraktande av att siffrorna i hög grad avviker från vad man utifrån internationell erfarenhet kan vänta sig. Det kan finnas strukturella eller lagstiftningsmässiga orsaker som är anslutna till hjälpsystemet, men den nationella rapportören om människohandel anser att det även kan finnas orsaker som är oberoende av hjälpsystemet, såsom att det finns få medborgarorganisationer som hänvisar till hjälpsystemet. Den nationella rapportören om människohandel anser att orsakerna till att siffran i framställningarna som gäller sexuellt utnyttjande är så låg ska utredas och att detta särskilt ska beaktas i inrikesministeriets arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om hjälpsystemet.

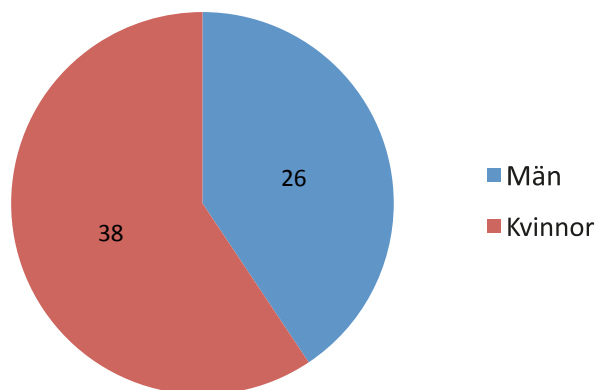
Myndigheternas andel bland aktörerna med framställningar till hjälpsystemet ökade avsevärt 2011. De myndigheter som oftast gör framställningar till hjälpsystemet är polisen, gränsbevakningsväsendet och förläggningarna. Organisationer som gör framställningar till hjälpsystemet är bl.a. Flyktingrådgivningen, Pro-tukipiste ry och Monika-naiset ry. Organisationernas andel bland dem som gör framställningar till hjälpsystemet var liten fram till 2010. År 2010 gjorde emellertid organisationerna flest framställningar i jämförelse med övriga aktörer. Efter detta har organisationernas andel sjunkit och före november 2012 var deras andel av framställningar till hjälpsystemet sex stycken medan myndigheternas andel var 42. Det faktum att myndigheterna nu aktivare än förr hänvisar till hjälpsystemet är välkommet, men den nationella rapportören om människohandel är samtidigt oroad över organisationernas ringa andel. Det finns relativt få medborgarorganisationer i Finland som arbetar med bekämpande av människohandel. Medborgarorganisationerna har ofta annorlunda möjligheter att arbeta mot människohandel och deras verksamhet utgör vid sidan av myndighetsverksamheten en viktig del av arbetet mot människohandel. Bland annat det s.k. uppsökande arbetet som medborgarorganisationerna utför på gräsrotsnivå är värdefullt. Den nationella rapportören om människohandel anser att medborgarorganisationernas verksamhet ska tryggas för att de ska ha bättre möjligheter att hitta offren för människohandel och hänvisa dessa till hjälpsystemet.

De typiska offren för arbetsrelaterat utnyttjande som tas upp i hjälpsystemet är antingen från Sydostasien eller från Finlands närområden. Dessa personer arbetar i Finland antingen med tillstånd eller helt utan uppehålls- eller arbetstillstånd eller utan registrering. Deras arbetsförhållanden är enligt finsk standard odugliga och löneförhållandena är helt eller delvis bristfälligt ordnade. I synnerhet personer från Finlands närområden blir inte föremål för någon form av kontroll eller gränsformaliteter när de kommer in i Schengenområdet och således är myndighetstillsynen över ärenden som gäller arbete liten. På allmän nivå är största delen av klienterna i hjälpsystemet andra än asylsökande. Enligt hjälpsystemets uppskattning har en större del av de offer för människohandel som utnyttjas sexuellt emellertid en bakgrund som asylsökande. I synnerhet under 2012 har andelen sexuellt utnyttjade med annan bakgrund än asylsökande minskat bland offren för människohandel. Enligt den nationella rapportören om människohandel är det oroväckande om inte andra sexuellt utnyttjade offer för människohandel än de med bakgrund som asylsökande omfattas av hjälpsystemet.



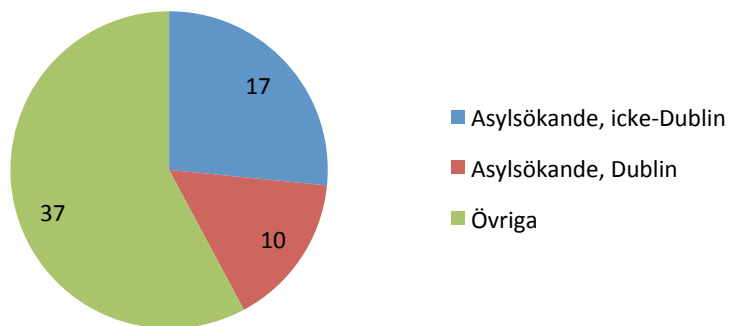
(Uppgifter för tiden 1.1.2011–31.12.2011. (Källa: förläggningen i Joutseno)

### Framställningar till hjälpsystemet



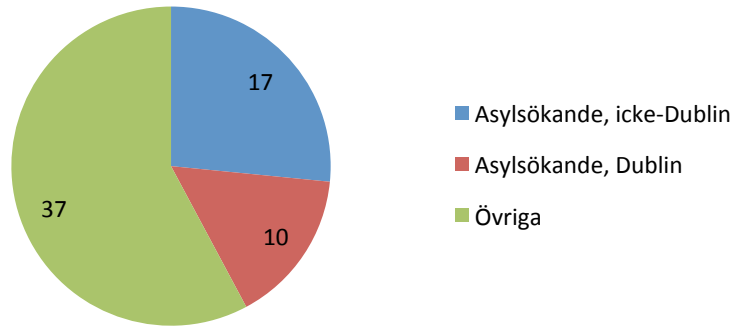
(Uppgifter för tiden 1.1.2011–31.12.2011. (Källa: förläggningen i Joutseno)

### Framställda personers bakgrund



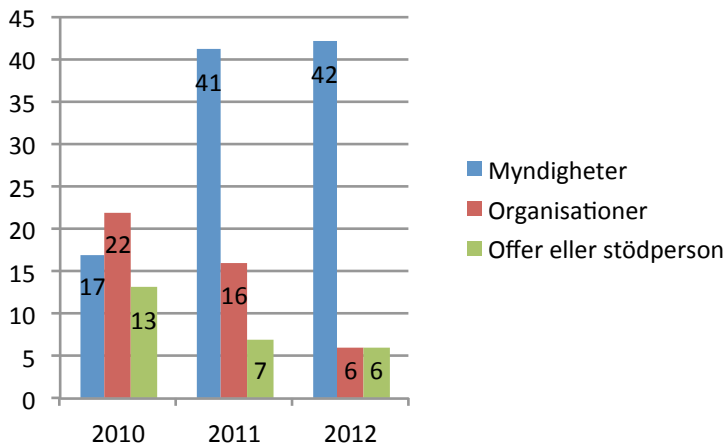
(Uppgifter för tiden 1.1.2011–31.12.2011. (Källa: förläggningen i Joutseno)

### Framställda personers bakgrund



(Uppgifter för tiden 1.1.2011–31.12.2011. (Källa: förläggningen i Joutseno).

### Framställande aktör



(Uppgifter för tiden 1.1.2010–1.11.2012. (Källa: förläggningen i Joutseno).

Förläggningen i Uleåborg som tar emot minderåriga offer tog 2011 emot fyra klienter. Tre av dem var offer för sexuellt utnyttjande och en för arbetsrelaterat utnyttjande. År 2012 har förläggningen i Uleåborg hittills upptagit två klienter i hjälpsystemet, av vilka den ena är offer för arbetsrelaterat utnyttjande och den andra är offer för sexuellt utnyttjande. Antalet minderåriga offer för människohandel i hjälpsystemet har förblivit lågt. Enligt hjälpsystemets uppskattning beror detta på att Finland inte är ett egentligt destinationsland för minderåriga offer för människohandel utan snarare ett transitland.

Antalet minderåriga inom sexindustrin är svårt att uppskatta. Det är svårt att få tag på uppgifter om detta. Den breda undersökningen om ungas hälsa tyder emellertid på att unga är föremål för ett betydande antal uppköpserbudanden. Internationella erfarenheter visar att fenomenet även mer allmänt anknyter till prostitution. Den nationella rapportören om människohandel efterlyser mer resurser för medborgarorganisationernas och socialmyndigheternas uppsökande socialarbete bland unga.

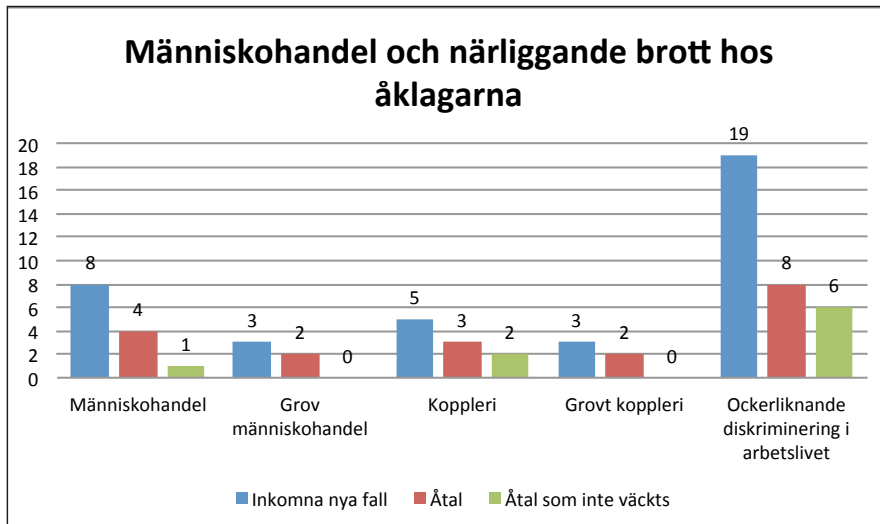


## 4 Fallen i straffprocessen har ökat

Den nationella rapportören om människohandel har i sin verksamhet strävat efter att främja verksamhet mot människohandel bl.a. genom utbildning av olika aktörer och stöd till myndigheter och aktörer inom tredje sektorn för att utveckla sitt arbete mot människohandel. År 2011 ökade utredningen av människohandelsbrott betydligt. År 2010 registrerades 11 stycken brottsanmälningar med anknytning till människohandel. Motsvarande siffra 2011 var 27 stycken. Det ökade antalet förundersökningar som gäller människohandel tyder på att antalet förundersökningar under tidigare år inte beskrivit den verkliga situationen. Människohandeln är inte ett så marginellt fenomen som antalet förundersökningar låter påvisa. Orsaken till att förundersökningarna har ökat i antal kan anses vara att identifieringen av människohandeln har ökat.



(Uppgifter för perioden 1.1–31.12.2011. (Källa: Centralkriminalpolisen))



Till åklagaren inkomna eller av åklagaren avgjorda ärenden som gäller koppleribrott, människohandelsbrott och ockerliknande arbetsdiskriminering 2011 Källa: Riksåklagarämbetet

Även i domstolarna har antalet mål som gäller människohandel ökat. Före utgången av 2011 hade man i domstolen behandlat nio mål under benämningen människohandel eller grov människohandel. Fem av fallen gällde sexuellt utnyttjande och fyra arbetsrelaterat utnyttjande. De två första fällande domarna för arbetsrelaterad människohandel fälldes våren och sommaren 2012 (Helsingfors tingsrätt 12/2880 och Birkalands tingsrätt 12/4042). Även för sexuellt utnyttjande avkunnades en fällande dom våren 2012 (Helsingfors tingsrätt 12/5775). Nedan ges en översikt av två aktuella fall. Det första fallet var såtillvida betydelsefullt att det var första gången man i Finland avkunnade en fällande dom för arbetsrelaterad människohandel. Fallet är ett bra exempel på en lyckad förundersökning och visar att kännedomen om människohandelsbrott har ökat. Det andra fallet gäller sexuellt utnyttjande och lyfter fram särskilda frågor som gäller minderåriga offer för människohandel.

#### 4.1 Nagelstudio-fallet

Den första fällande domen för arbetsrelaterad människohandel avkunnades i Helsingfors tingsrätt i mars 2012 (Helsingfors tingsrätts dom 12/2880). I fallet nagelstudio hade ett vietnamesiskt par anställt två arbetstagare från sitt hemland Vietnam. Svarandena hade berättat om möjligheterna att arbeta i Finland och hjälpt till med att förbereda resan till Finland och söka uppehållstillstånd. Målsäganden hade varit tvungna att låna pengar för sin resa till Finland. Efter ankomsten hade svarandena tagit emot målsägandena och gett dem logi i sitt eget hem. Målsägandena hade börjat arbeta nästan genast

efter ankomsten till Finland. Målsägandena hade arbetat sex dagar i veckan utan lön. Arbetstimmarna i veckan uppgick till 56. Förutom arbetet på nagelstudion var målsägandena tvungna att ta hand om hushållsarbetet och barnvården hos svarandena.

Svarandena hade meddelat skattemyndigheterna att A:s lön uppgick till 1 400 euro. A hade emellertid inte fått någon lön. När A hade frågat svarandena om lönen hade de påstått att en stor del av lönen går åt till att betala skatt och den resterande delen till kostnader för målsägandenas uppehälle. Dessutom hade svarandena berättat att A:s lön använts för kostnader i samband med A:s ankomst till Finland. A hade fått höra att Finland är ett bra samhälle och att A skulle få ett gott liv om A offrade två av sina första år utan lön. A hade fått höra att A var tvungen att jobba fyra år utan lön innan lön kunde betalas ut. Man hade över huvud taget inte diskuterat om lönen med målsägande B. När B frågade svarandena om saken hade de svarat att kostnaderna för ankomsten till Finland var så stora och att skulderna nu var så höga att B var tvungen att fortsätta arbeta. Med tiden lovade de att granska skuldens belopp.

A hade blivit gravid innan hon kom till Finland. När svarandena fick veta om havandeskapet föreslog de abort. A beslöt emellertid att behålla barnet. Arbetet fortgick normalt under hela graviditeten. A hade arbetat ännu samma dag då hon på kvällen födde barn. Efter nedkomsten hade A varit på sjukhus tre dagar och därefter 17 dagar hemma. Efter det återvände A till arbetet.

A hade jobbat för svarandena över ett år och B i ett halvt år innan de tillsammans beslöt sig för att rymma. Målsägandena hade tvistat om lönen med svarandena och motsatt sig förslaget om att sända barnet till Vietnam. Före flykten hade målsägande A varit i kontakt med polisen, men hade trots allt inte vågat uppehålla kontakten med polisen. A fruktade att man skulle hämnas på B som ännu var i Vietnam. Svarandena försökte hindra målsägandena att fly. Målsägandena tog kontakt med polisen och lyckades fly.

Tingsrätten ansåg att svarandena gjort sig skyldiga till människohandel, vilket man i första hand hade krävt att de skulle straffas för. Tingsrätten ansåg att kriterierna för beroendeställning till arbetsgivaren uppfyllts eftersom målsägandena hade arbetat nästan ett år utan lön under den vakna tiden av dygnet. Målsägandenas beroendeställning berodde på målsägandenas anställningsförhållande till svarandena samt den ena målsägandens släktförhållande till svarandena. Dessutom berodde beroendeställningen på skuldförhållandet till svarandena och det faktum att målsägandena bodde i svarandenas bostad. Beroendeställningen för båda målsägandena stärktes av att A redan vid ankomsten till Finland var gravid. För B:s del motiverade tingsrätten be-

roendeställningen på följande sätt: ”Till dessa delar hänvisar tingsrätten till lagens förarbeten enligt vilka det kan vara fråga om utnyttjande av en beroendeställning även i sådana fall när en person blir föremål för människohandel genom att hennes nära släktings beroendeställning utnyttjas”. Tingsrätten ansåg att B:s beroendeställning delvis grundade sig på B:s nära anhöriga A:s beroendeställning.

Målsägandenas skyddslösa läge grundade sig enligt tingsrätten på målsägandenas dåliga ekonomiska situation. Målsägandena hade arbetat för svarandena i nästan ett år utan lön. Målsägandenas skuldförhållande till svarandena förvärrade även den ekonomiska situationen. Fallet ansågs även uppfylla kriterierna för skyddslöst läge eftersom målsäganden inte hade andra anhöriga eller stödpersoner än svarandena och målsägandena inte kunde tala varken finska eller engelska.

Tingsrätten ansåg att svarandena utnyttjat målsägandena genom att vilseleda målsägandena in i tvångsarbete.

B hade redan innan ankomsten till Finland vilseletts att tro att B skulle få lön för sitt arbete. När anställningsförhållandet började var B, som i förhållande till svaranden var i en beroendeställning och i ett skyddslöst läge, fortfarande vilseledd gällande betalningen av lönen och tidtabellen för återbetalning av skulden. Nämda förhållanden tydde enligt tingsrätten på att det inte fanns några avsikter att betala lön till B. Dessutom hade B försatts i skuld genom att B krävdes på en betydande arbetsförmedlingsavgift. Enligt tingsrätten tyder nämnda förhållanden på att B enligt ILO:s tolkningsprinciper hade tvingats arbeta under hot om straff som påföljd.

Med ILO:s tolkningsprincip hänvisar tingsrätten till ILO:s konvention om tvångsarbete enligt vilken tvångsarbete definieras som varje arbete eller tjänst som krävs av en person under hot om något slag av straff och till vars utförande den ifrågavarande personen inte erbjudit sig av fri vilja. Av rekvisit för människohandel nämner tingsrätten i den rättsliga bedömningen av domen ILO:s rapport ”Global Report Under the Follow Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2005”, enligt vilken straffet i definitionen av tvångsarbete inte nödvändigtvis är av straffrättslig form, utan kan vara fråga om förlust av rättigheter. Hot om straff kan förekomma i flera olika former. Den grävsta formen innebär fysiskt och sexuellt våld eller hot om det. Förutom vad som nämns ovan kan hot om våld innefatta bland annat begränsande av arbetstagarens rörelsefrihet, försättande av arbetstagaren i skuld (t.ex. kostnader för arrangemang i fråga om ankomst till landet eller orimliga kostnader för logi) och helt eller delvis innehållning

av arbetstagarens lön. Med skuldfälla avses utnyttjande av arbetstagare som grundar sig på arbetstagarens skuldförhållande, där arbetstagaren är skyldig att utföra arbete som säkerhet för skulden, men där skulden inte avkortas trots arbetet. (The Cost of Coercion /Global Report Under the Follow Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2009, s. 5). A hade förutom arbetet på nagelstudio utfört hushållsarbete hemma hos de svarande. Tingsrätten ansåg att svarandena i verkligheten begränsat A:s rörelsefrihet genom att be A utföra hushållsarbete under hela den vakna tiden av dygnet.

Tvångsarbetet motiverade tingsrätten för A:s del enligt följande:

Vid bedömning av rekvisitet för människohandel ska uppmärksammas om A haft något annat verkligt eller tänkbart alternativ än att acceptera utnyttjandet. Utifrån de i ärendet nämnda motiveringarna är det klarlagt att A vistats i ett främmande land utan att kunna varken finska eller engelska. A var gravid och beroende av bostaden om svarandena erbjöd och hon hade inga andra anhöriga eller stödpersoner. När A kom till Finland hade hon upptäckt att hon blivit skuldsatt för arrangemanget av hennes ankomst till Finland och hon hade inga pengar. Tingsrätten anser att A inte kunde lämna förhållandena och hon hade inte något annat reellt alternativ än att gå med på att fortsätta arbeta.

Tingsrätten konstaterar att ILO:s definition på tvångsarbete förutsätter att arbetstagaren inte av fri vilja erbjudit sig att arbeta. Om någon form av hot eller straffmetoder använts för att få arbetstagarens godkännande är det inte fråga om godkännande på frivillig grund. Om vilseledande och förledande ingått i arbetserbjudandet, kan inte arbetstagarens godkännande anses vara medvetet eller frivilligt och det från början av fri vilja givna godkännandet har inte någon relevans i ärendet (ILO:s rapport 2005, 2009, s. 6). Även enligt Palermoprotokollet har det ingen betydelse om offret godkänt utnyttjandet om bl.a. vilseledande metoder använts för att få fram ett godkännande.

I nagelstudio-fallet har tingsrätten i fråga om båda målsägandena konstaterat att det ursprungliga godkännandet inte har relevans eftersom det grundar sig på vilseledande. Den nationella rapportören om människohandel fäster uppmärksamhet på tingsrättens ståndpunkt vad gäller godkännandet och dess irrelevans. Tingsrätten konstaterar i sin dom att svarandena även utnyttjat målsägandenas beroende och skyddslösa läge. Irrelevansen av godkännandet hade enligt den nationella rapportören om människohandel även kunnat bedömas utifrån dessa faktorer och inte endast utifrån vilseledandet.

Såsom ovan framkommit har tingsrätten i sin dom i mer omfattande grad än tidigare dragit nytta av internationella rättskällor i domar i Finland som gäller människohandel. Förutom att tingsrätten hänvisat till nationella rättskällor och internationella avtal som är bindande för Finland såsom Palermoprotokollet som gäller människohandel, Europeiska unionens ramavtal för bekämpande av människohandel samt ILO:s konvention om tvångsarbete (FördrS 44/1935) och ILO:s konvention angående avskaffande av tvångsarbete (FördrS 17/1960), har tingsrätten även hänvisat till bl.a. ILO:s rapport "The Cost of Coercion/Global Report Under the Follow Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2009". Den nationella rapportören om människohandel anser att tingsrättens hänvisning till nämnda rapport i domen tyder på en bredare insikt om brottsrekvisitet för människohandel.

Bevisningen i målet grundar sig främst på målsägandenas, svarandenas och vittnenas berättelser. Enligt den nationella rapportören om människohandel bör det ändå uppmärksammas att man även genom polisens teleavlyssning kunnat bestyrka viktiga förhållanden. Målsäganden A hade tagit kontakt med polisen innan hon flydde. Eftersom målsäganden vid detta tillfälle var så rädd hade hon inte velat gå vidare i ärendet på grund av rädsla för att svarandena skulle skapa problem för målsägande B som ännu var i Vietnam. Efter den första kontakten hade polisen emellertid börjat följa upp situationen och använt sig bl.a. av teleavlyssning. Via teleavlyssning har man bl.a. lyckats bestyrka förhållandet med skulderna till svarandena och att målsägandena enligt svarandena levit i misär och behandlats illa.

## **4.2 En rumänsk flicka**

Helsingfors tingsrätt (Helsingfors tingsrätt 12/5775) avkunnade i juni 2012 en dom om sexuellt utnyttjande i ett fall av människohandel. Målsäganden var en 16-årig rumänsk flicka som hade blivit bekant med den 27-åriga svaranden i sitt hemland. Målsägandens väninna, dennas pojkvän och svaranden var på väg till Norge för att förtjäna pengar och svaranden lockade målsäganden att komma med. För målsäganden berättade man då att hon kunde jobba på en bar. Även prostitution hade nämnts, men det hade inte diskuterats desto mer. Målsäganden beslöt att följa med. Sällskapet åkte till Norge där de vistades en tid. Överraskande var svaranden tvungen att återvända till Rumänien och då fortsatte resten av följet sin resa till Finland. Genast efter att de kommit till Finland sade väninnans pojkvän till målsäganden och hennes väninna att de måste arbeta inom prostitution eftersom det var enda möjligheten att förtjäna pengar i Finland. Flickorna började arbeta genast samma kväll. Vännans manliga bekanta hade skulder som skulle betalas med de pengar de fick in från prostitution. När alla lån var betalda kunde flick-

orna få behålla de pengar de förtjänat. Så gick det trots allt inte. Svaranden kom till Finland ungefär två veckor efter att målsäganden kommit till Finland och behöll själv största delen av de pengar målsäganden förtjänat. En del skickade svaranden hem till sin familj i Rumänien och en liten bråkdel skickade han till målsägandens mor.

Under två månader arbetade målsäganden på gatan genom att sälja sig själv, alla dagar utom en då hon hade magont. Målsäganden hade fem till sex kunder per dag. Målsäganden erbjöd sex i kundernas bilar. Målsäganden tjänade ca 250 euro om dagen och av det fick hon 10 euro i matpengar. Ungefär en gång i veckan krävde svaranden sex av målsäganden.

Målsäganden hade ett 1-årigt barn i Rumänien och när hon lämnade Rumänien hade hennes ekonomiska läge varit ganska stabilt. Hennes föräldrar arbetade utomlands och skickade varje månad pengar, kläder och smink till målsäganden. Den ekonomiska situationen hade trots allt inte tillfredsställt målsäganden och därför hade hon bestämt sig för att åka till Norge och tjäna pengar genom att arbeta på en bar. Fastän prostitution hade nämnts redan innan avfärden till Norge hade målsäganden inte kunnat tro att hon skulle råka ut för prostitution. När målsäganden trots allt blev tvungen att arbeta på gatan vågade hon inte sätta sig emot. Svaranden och väninnans manliga vän var våldsamma och skrek åt målsäganden och hennes väninna och hotade dem med våld om målsäganden gick till polisen och berättade om sitt arbete som prostituerad.

Målsäganden var rädd för svaranden. Hon ville sluta prostituera sig och åka hem till Rumänien. Av de pengar hon fick sparade hon 240 euro för hemresan och planerade att rymma. Detta skedde inte eftersom polisen tog fast henne. Svaranden medgav att hans förfarande uppfyller rekvisitet för människohandel. Svaranden medgav att han tagit kontroll över en person som inte fyllt 18 år i avsikt att göra henne till föremål för sexuellt utnyttjande och för att skaffa ekonomisk nytta. Svaranden förnekade emellertid att han skulle ha utnyttjat målsägandens skyddslösa läge och vilselett målsäganden eller utnyttjat att hon vilseletts. Tingsrätten ansåg att svaranden vilselett målsäganden genom att berätta för henne om möjligheterna att arbeta på en bar. Det faktum att prostitution nämnts som ett eventuellt alternativ av väninnan, styrker enligt tingsrätten inte möjligheten till vilseledande. I Finland hade målsäganden vilseletts att fortsätta prostituera sig emot hennes egen vilja genom att lova målsäganden att ge henne de pengar hon förtjänat efter att svarandens och hennes manliga bekantas skulder hade betalats. Målsäganden hade försatts i ett skyddslöst läge på grund av att hon inte hade några pengar, språkkunskaperna var bristfälliga, miljön var okänd och hon var avskild från sina närmaste.

Tingsrätten ansåg att gärningen uppfyller rekvisitet för grov människohandel. Svaranden hade använt sig av list genom att lova målsäganden arbete på en bar då hon i verkligheten skulle bli tvungen att arbeta som prostituerad. Svaranden hade även uppfört sig våldsamt, både fysiskt och psykiskt, mot målsäganden. Gärningens grovhet förstärktes i och med att målsäganden var minderårig och av att hon inte hade fått behålla de pengar hon tjänat och därför inte kunnat sluta arbeta och åka hem.

Svaranden dömdes till ett ovillkorligt fängelsestraff på fyra år och åtta månader. Dessutom dömdes svaranden att betala målsäganden sammanlagt 29 000 euro i ersättning för tillfällig olägenhet, obetalda inkomster och lidande.

Detta fall är ett klassiskt exempel på människohandel med sexuellt utnyttjande som avsikt. Den lyckade utgången i tingsrätten var i hög grad slutresultatet av ett gott samarbete mellan myndigheterna. Polisen, migrationsverket, hjälpsystemet och den tredje sektorn samarbetade intensivt i detta fall.

I människohandelsfall försätter minderårighet från första början offret i ett skyddslöst läge och i ett beroendeförhållande. Enligt den nationella människohandelsrapportören borde en bedömning göras om koppleri när det gäller minderåriga alltid borde bedömas som människohandel.

Människohandel kan för offret vara en mycket traumatiserande erfarenhet, och offren för människohandel har rätt att bli upptagna i hjälpsystemet för människohandelsoffer. Det är möjligt att offrens traumatiska erfarenheter och övriga faktorer som leder till sårbarhet och otrygghet, såsom minderårighet, gör att det blir en ännu större utmaning att hjälpa offren. Hjälpen är frivillig för fullvuxna offer för människohandel. Beslut som gäller hjälp till minderåriga offer för människohandel fattas utifrån barnets intresse. Vid behov används sådana skydds- och begränsningsåtgärder som föreskrivs i lagen för att säkerställa barnets trygghet. Det är myndigheterna som ska säkerställa förutsättningarna för barnens välfärd, hälsa, integritet, tillväxt och utveckling. Stöd för återvändande (en trygg hemfärd och stöd för reintegrering) hör bl.a. till de tjänster som hjälpsystemet erbjuder. För minderåriga offer för människohandel ska enligt lagen en företrädare utses. Hjälpsystemet har i uppgift att förebygga risken för att någon blir offer på nytt.

Den nationella rapportören om människohandel är oroad över hur man i praktiken driver intresset för de minderåriga som fallit offer för människohandel. Det är inte ovanligt att utlänningar som fallit offer för människohandel och haft traumatiska erfarenheter vill återvända så snabbt som möjligt till sitt hemland. I sådana fall är det ändå viktigt att säkerställa att offret även



får hjälp i sitt hemland. I fråga om minderåriga är det särskilt viktigt att uppmärksamma risken att bli offer på nytt. Barnskyddsmyndigheterna ska bedöma barnets önskemål om att få återvända hem utifrån en helhetsavvägning av barnets intresse. Den nationella rapportören om människohandel anser att man bör utreda hur man övervakar och tillgodoser intressena hos minderåriga offer för människohandel. Den nationella rapportören om människohandel anser att det i enlighet med UNHCR:s rekommendationer är viktigt att dokumentera hur barnets intresse fastställs för att man i ett senare skede ska kunna kontrollera hur de fastställts. (United Nations High Commissioner for Refugees: Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, Geneva 2008). Fördelningen av verksamhetsansvaret mellan hjälpsystemet och barnskyddet och samarbetet mellan dessa ska vara tydligt och välfungerande. Barnskyddet kan i vissa fall ha bättre möjligheter att vidta åtgärder än hjälpsystemet. Hjälpsystemet har emellertid mer sakkunskap om människohandelsbrott och om offrets särskilda behov.

När man förbereder återfärden till det egna hemlandet i fråga om både minderåriga och vuxna offer för människohandel bör man bedöma riskerna i anslutning till återvändandet. Enbart ett befintligt hjälpsystem i offrets hemland frångår inte staten dess skyldighet att hjälpa offret och säkerställa att offret får hjälp. Att sända offret tillbaka till sitt hemland borde vara ett tryggt och hållbart alternativ och det internationella samarbetet mellan hjälpsystemen borde utvecklas. Finland borde på internationell nivå arbeta aktivt för att utveckla hjälpsystemen för dem som fallit offer för människohandel.

## **5 Den nationella människohandelsrapportörens rätt att få uppgifter**

Den nationella rapportören om människohandel har tidigare kritiserat att den rätt att få sekretessbelagda uppgifter från andra myndigheter som nämns i lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden (660/2001) inte alltid tillgodoses. För att skötseln av uppgifterna relaterade till rapportering om människohandel ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt förutsätter det tillgång till uppdaterad information och information i tillräcklig mängd. Den nationella rapportören om människohandel har förhandlat med myndigheterna för att rätten till information ska tillgodoses. Tillgången till uppgifterna har inte förverkligats på önskat sätt. Rätten till uppgifterna har inte tillgodosetts å ena sidan i förhållande till förundersökningsmyndigheter och oavslutade förundersökningar och å andra sidan i förhållande till rättegångar i domstolar som hålls bakom låsta dörrar. Ombudsmannen har framställt ett yrkande till inrikesministeriet om att tillgodosendet av rätten att få uppgifter utreds och säkerställs genom lagstiftning.

Rätten att få uppgifter är en förutsättning för att minoritetsombudsmannen ska kunna ha ett sådant inflytande som riksdagen vid tillsättandet av detta mandat önskade. Även riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott har konstaterat att en omfattande rätt att få uppgifter stöder rapporteringsverksamhetens omfattning och objektivitet och skapar en grund för förslag till utveckling för att förbättra samarbetet mellan olika aktörer och öka verksamhetens smidighet (AjUB 15/2008). Utskottet har även ansett att det är nödvändigt med lagändringar om inte rätten att få uppgifter tillgodoses med stöd av befintliga föreskrifter.

Situationen har blivit en aning tydligare under 2012. I anvisningen ”Ingripande i människohandel och liknande brott samt hjälp till offer för människohandel” som polisstyrelsen gav ut våren 2012 rekommenderas att utredningsledaren underrättar minoritetsombudsmannen om förundersökning av människohandelsfall senast i det skede när polisen börjar förhöra offren för det misstänkta brottet. I anvisningen konstateras även att när minoritetsombudsmannen begär det ska man till minoritetsombudsmannen i regel utan dröjsmål lämna detaljerade uppgifter som är nödvändiga för att minoritetsombudsmannen ska kunna sköta sina uppgifter, förutsatt att undersökningsrelaterade orsaker inte utgör ett hinder för det. Dessutom ska kopior av förundersökningsprotokollen sändas till minoritetsombudsmannen samtidigt som till parterna och åklagaren i målet. Anvisningen förenhetligar och förtydligar förhållandet mellan polisen och minoritetsombudsmannen och bringar till polisens allmänna

kännedom den rätt till uppgifter som föreskrivs minoritetsombudsmannen genom lag. Den nationella rapportören om människohandel konstaterar emellertid att rekommendationen om att polisen på eget initiativ ska lämna uppgifter inte har följts under de sex första månaderna eftersom minoritetsombudsmannen inte fått uppgifter utan begäran. Rapportören anser att polisen ska säkerställa att anvisningen kommer till omfattande kännedom och se till att alla rekommendationer i den följs och alla skyldigheter fullgörs.

Den nationella rapportören om människohandel anser att rätten att få uppgifter även ska nämnas i den särskilda lagen om människohandel som är under beredning på inrikesministeriet.

## 6 Information, utbildning och övrig verksamhet

---

För att garantera ett lyckat tvärsektoriellt arbete mot människohandel krävs samordning av arbetet och fördelning av resurserna. Inom statsförvaltningen finns det inte för tillfället någon aktör som permanent ansvarar för samordningen. Behovet av en nationell koordinator utreds i lagberedningsgruppen som tillsattes vid inrikesministeriet den 27 januari 2012 och vars uppgift är att bereda en särskild lag om människohandel. Den nationella rapportören om människohandel som självständigt gör bedömningar om hur politiken, lagstiftningen och åtgärder mot människohandel i staten fungerar, kan inte åta sig uppgiften att styra det operativa arbetet.

Den nationella rapportören om människohandel har mottagit förfrågningar om uppgifter i många olika ärenden såsom för forskning och insamling av uppgifter. Andra myndigheter, aktörer inom tredje sektorn, utländska organisationer, media och forskare har bett om information. Den nationella rapportören om människohandel har inte fört statistik över kontakter från media, men de uppgår till tiotals och de har gällt aktuella fall som undersöks, människohandel som fenomen och även lagstiftningsprojekt.

Förutom i de tidigare nämnda lagberedningsgrupperna i inrikesministeriet respektive justitieministeriet har den nationella rapportören om människohandel deltagit i den s.k. CAHVIO-arbetsgruppen som tillsattes den 30 oktober 2011 i utrikesministeriet. Arbetsgruppen har i uppdrag att bereda regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Konventionen syftar till att skapa en omfattande rättslig ram för att skydda kvinnor mot alla former av våld. Målsättningen är att under den gällande regeringsperioden ratificera konventionen.

Den nationella rapportören om människohandel har under året gett flera utlåtanden om människohandelssituationen och dess framtid i Finland och om lagar och anvisningar som är under beredning. Under ett flertal år har den nationella rapportören om människohandel betonat vikten av att ratificera Europarådets konvention om bekämpning av människohandel eftersom det i konventionen erkänns att människohandel är en kränkning av de mänskliga rättigheterna och är mot människovärdet och människans integritet. Regeringens proposition om godkännande av konventionen gavs slutligen till riksdagen i november 2011. Den nationella rapportören om människohandel hördes i riksdagen i förvaltningsutskottet, lagutskottet och i arbetslivs- och jämställdhetsutskottet våren 2012 och regeringens proposition godkändes

slutligen i maj 2012 (Utlåtande av den nationella rapportören om människohandel VVT Dno/2012/67, se bilaga 1). Den nationella rapportören om människohandel yttrade sig även om polisens anvisningar som gäller människohandel ”Ingripande i människohandel och liknande brott samt hjälp till offer för människohandel” och om social- och hälsovårdsministeriets anvisning till arbetarskyddsinspektörerna.

På minoritetsombudsmannens byrå har en forskare/projektkoordinator varit visstidsanställd och denna person har deltagit i planeringen av minoritetsombudsmannens och Nordiska ministerrådets gemensamma nordiska konferens ”Människohandel med fokus på arbetslivet”. Konferensen ordnas i november 2012 i Ständerhuset i Helsingfors. Nämnade forskare har också följt med aktuella domstolsbehandlingar gällande människohandel.

Minoritetsombudsmannen har i egenskap av nationell rapportör om människohandel målinriktat ökat informationen om människohandel. För media har informationstillfällen och kurser ordnats. Ett av de största informationsevenemangen som ordnats var människohandelskampanjen som ordnades i oktober 2011. Kampanjen genomfördes i samarbete med IOM, den internationella organisationen för migration. Syftet med informationsevenemanget var att öka kännedomen om människohandel i Finland och förbättra beredskapen att identifiera människohandel. Kampanjbudskapet ”Arbete som ingen vill utföra” stod i tryckta tidningar runt om i landet och på nätet, i Helsingfors som utereklam och hördes på radion under en vecka i oktober. Kampanjen var en del av programmet för dagen mot människohandel som ordnas i Europeiska unionen den 18 oktober. Kampanjen som planerats i samarbete med reklambyrån King fick i AdProfit-tävlingen pris för bästa samhällseliga kampanj. I tävlingen Kultajyvä fick kampanjen även Hopeajyväpriset i serien samhällselig reklam.

En liknande mediakampanj planeras även för slutet av år 2012 i samarbete med IOM och reklambyrån King. Kampanjen 2011 var fokuserad på att öka kännedomen om människohandel och dess särskilda kännetecken. Kampanjen ”Ihmiskauppa ei ole satua” (Människohandel är inte någon saga) kommer att fortsätta informera om problempunkter i arbetet mot människohandel och öka kännedomen om människohandeln som fenomen. Dessutom har den nationella rapportören om människohandel bistått i kampanjen ”Olen olemassa” (Jag finns till) som planerats av Polisyrkeshögskolan och genomförts av polisstyrelsen. Kampanjens serie av affischer har levererats till polisinsrättningarna. Kampanjen är ett stöd för att öka kännedomen om polisstyrelsens människohandelsanvisning ”Ingripande i människohandel och liknande brott samt hjälp till offer för människohandel”.

Efterfrågan på utbildning är kontinuerligt större än resurserna hos den nationella rapportören om människohandel. Rapportören har utbildat bl.a. åklagare och domare, polisen, studerande på Polisyrkeshögskolan, anställda inom gränsbevakningsväsendet och i samarbete med den tredje sektorn bl.a. Migrationsverket. Med den tredje sektorn har även i övrigt ett omfattande och systematiskt samarbete förekommit. Rapportören har också aktivt varit i kontakt med polisen både i samband med ärenden som är föremål för undersökning och även annars. Kontakterna till poliser och polisinsättningar har skett enligt var det har förekommit aktuella fall av människohandel för undersökning eller var det förkommit flera sådana tidigare. Det har också förekommit att polisen på eget initiativ tagit kontakt med rapportören för att få information om människohandelsfenomenet. Den nationella rapportören om människohandel har i avsikt att intensifiera detta arbete i framtiden.

Den nationella rapportören om människohandel har internationellt sett främjat arbetet mot människohandel genom att delta i verksamheten i Europeiska kommissionens nätverk som gäller människohandel "Informal Network of National Rapporteurs and Equivalent Mechanisms". Doktor Venla Roth som är ansvarig överinspektör för människohandel på minoritetsombudsmannens byrå är även medlem i EU:s expertgrupp för bekämpande av människohandel "EU Group of Experts".

Den nationella rapportören om människohandel har bistått Europeiska kommissionen i dess utredning om hur det nya direktivet om bekämpande av människohandel (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av människohandelsoffer och om ersättning av rådets rambeslut 2002/629/RIF) fungerar och om behov av att utveckla det. Dessutom har rapportören följt upp arbetet med att utveckla EU:s strategi som upprättades i och med direktivet (EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012–2016 COM(2012) 286 final). Europeiska polisakademien European Police College har för att sätta direktivet i kraft och för att ge stöd för det utvecklade ett webbaserat utbildningspaket i vars utarbetande även den nationella rapportören om människohandel har deltagit. Dessutom har rapportören deltagit i det EU-stödda utbildningsprogrammet .

Den nationella rapportören om människohandel har även bistått Östersjörådets forskningsprojekt om arbetsrelaterad människohandel. Ett slutresultat av detta är landvisa rapporter. Rapporten om Finland har rubriken: "Report on Cooperation between Stakeholders at the National level in Finland to Address Trafficking for Labour Exploitation".

I juni 2011 belönades den nationella människohandelsrapportören av USA:s utrikesminister för sitt arbete mot människohandel. I den världsomspännande rapporten som USA:s utrikesministerium sammanställt fick Finland positiv respons för att arbetet mot människohandel utförts väl och utan att försköna problemen.

Den nationella rapportören om människohandel kommer att fortsätta sitt arbete rätt långt på samma sätt som tidigare även nästa år. Minoritetsombudsmannen har för åren 2013–2014 sökt EU-stöd som riktas till arbetet mot människohandel. Målet är att via projekt stöda utvecklingen av tväradministrativa samarbetsmekanismer för arbetet mot människohandel i Finland. Dessutom skulle man med projektresurser stöda förundersökningsmyndigheterna att verkställa sina anvisningar. Nästa år inleds även ett forsknings- och analysarbete för den rapport om människohandel som ska överlämnas till riksdagen 2014.

## **7 Minoritetsombudsmannens behörighet och uppgifter i egenskap av nationell människohandelsrapportör**

---

Enligt 1 § i lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden (660/2001) omfattar minoritetsombudsmannens verksamhetsområde förebyggande av etnisk diskriminering, främjande av goda etniska relationer, trygghet för etniska minoriteter och utlänningars ställning och rättigheter samt övervakning av principen om etnisk icke-diskriminering och rapportering om människohandel. Minoritetsombudsmannen har i sin verksamhet en självständig och oberoende ställning. I samband med den verksamhet som anknyter till rapportering om människohandel kallas minoritetsombudsmannen för den nationella rapportören om människohandel. Enligt 2 § i lagen ska minoritetsombudsmannen i egenskap av nationell rapportör om människohandel

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

Enligt 3 § i lagen ska den nationella rapportören om människohandel årligen ge statsrådet och en gång vart fjärde år riksdagen en berättelse om människohandel och fenomen med anknytning till människohandel. Enligt 4 § i lagen kan den nationella rapportören om 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. Om ärendet enligt den nationella rapportören om människohandel har stor betydelse med tanke på förebyggande av etnisk diskriminering eller rättigheterna för ett eventuellt offer för människohandel kan den nationella rapportören om människohandel vid behov skaffa offret rättshjälp.

I 7 § i lagen föreskrivs om minoritetsombudsmannens rätt att få uppgifter. Trots sekretessbestämmelserna har minoritetsombudsmannen rätt att av övriga myndigheter avgiftsfritt få de uppgifter som behövs för skötseln av åliggandena enligt denna lag och utlänningslagen (301/2004). Trots 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 serviceproducenter som deltar i tillhandahållandet av tjänster och stödåtgärder enligt 33 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011) eller som får statsbidrag för verksamheten mot människohandel... Av dem som avses i detta moment 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 gällande den nationella rapportören om människohandel (RP 193/2008) hör det till minoritetsombudsmannen i egenskap av nationell rapportör om människohandel att insamla uppgifter om människohandelsfenomenet hos myndigheterna och på vissa villkor även hos dem som producerar tjänster och att analysera dessa uppgifter. I egenskap av rapportör ska minoritetsombudsmannen utföra uppföljningsarbete för att upptäcka problem i arbetet mot människohandel. Den nationella rapportören om människohandel ska också kunna 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 ska ge akt på hur internationella förpliktelser som gäller människohandel uppfylls och hur den nationella lagstiftningen fungerar. I egenskap av självständig aktör ska den nationella rapportören om människohandel stöda genomförandet av verksamhetsplanen mot människohandel och utvecklingen av lagstiftningen.

I regeringens proposition konstateras dessutom att den nationella rapportören om människohandel har vidsträckta befogenheter att följa upp människohandel. Föremål för rapporteringen är, förutom egentliga människohandelsbrott (människohandel och grov människohandel), fenomen och brott i nära anknytning till människohandel (ockerliknande diskriminering i arbetslivet, grovt koppleri och grovt ordnande av olaglig inresa). Ett brett perspektiv på rapporteringen av människohandel gör det lättare att klargöra gränserna mellan olika fenomen och brottsbenämningar och följaktligen att identifiera offer för människohandel i de flesta fall. Arbets- och jämlikhetsutskottet anser i sitt betänkande om den nationella rapportören om människohandel (AjUB 15/2008 rd), att det är viktigt att identifiera människohandel för att offren för människohandel ska få ett sådant skydd som det är avsett att ska ges. På så sätt kan man även effektivare eliminera människohandelsbrott och därmed relaterad internationell brottslighet. I betänkandet betonas vidare att den nationella rapportören om människohandel kan i betydande grad främja arbetet mot människohandel i Finland genom nära samarbete med myndigheter och aktörer inom tredje sektorn, genom att sammanställa tillförlitlig information och lyfta fram problem och utvecklingsbehov.

Arbets- och jämlikhetsutskottet fäster uppmärksamhet på att ansvaret för bekämpandet av människohandel i sista hand ligger hos regeringen, men den oberoende rapportören kan med hjälp av sina undersökningar, internationella kontakter och förslag till utveckling hjälpa till att gestalta fenomenet och ge riktlinjer för verksamheten. Utskottet anser att rapportörens omfattande rättigheter att få uppgifter är viktig. Enligt utskottet bidrar rättigheterna till en mer heltäckande och objektiv rapportering och bäddar för ett bättre samarbete mellan olika aktörer och gör det lättare att lägga fram utvecklingsförslag som kan göra arbetet smidigare.

## 8 Den nationella människohandelsrapportörens strategi

---

Den nationella rapportören om människohandel har som målsättning att förebygga människohandel, förbättra människohandelsoffrens ställning och övervaka tillgodoseendet av offrens rättigheter. Andra målsättningar är att identifiera och utveckla effektivare handlingsätt i arbetet mot människohandel och 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 människohandelsoffer och att göra förekomsten av negativa fenomen relaterade till människohandel till mer erkända samhälleliga 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 om människohandelsoffrens 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 anslutning till 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 vilka hinder för tillgodoseendet av offrens rättigheter som möjligtvis kan finnas. Denna synvinkel inverkar på vilka omständigheter den nationella rapportören om människohandel fäster uppmärksamhet på i lagstiftningen och i praktiken och hurdana utvecklingsförslag rapportören ger. 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 följande:

1. rapportering om människohandel och därmed relaterade fenomen,
2. rapportering om arbetet mot människohandel och om tillgodoseendet av offrens rättigheter samt uppföljningsarbete gällande rapporteringen, och
3. övervakning av verksamheten mot människohandel samt främjande av verksamhet 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. Den nationella rapportören om människohandel sköter sin övervakningsuppgift genom rådgivning och handledning av aktörer som arbetar mot människohandel och med offer för människohandel samt genom klientarbete. Endast i undantagsfall bistår rapportören människohandelsoffer vilket 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 missförhållanden som han eller hon lägger märke till exempelvis i undersökningen av människohandelsbrott och bemötandet av offren.

Den nationella rapportören om människohandel strävar efter att främja arbetet mot människohandel på olika sätt. Rapportören utbildar t.ex. om människohandel och relaterade fenomen, ger rekommendationer för hur arbetet mot människohandel kan utvecklas samt publicerar artiklar om människohandel. Medvetenheten om människohandel ökas med hjälp av exempelvis seminarier, diskussionstillfällen och informationskampanjer. Den nationella rapportören om människohandel 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 medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar samt besöker arbetsplatser där det eventuellt förekommer människohandel-relaterade exploateringsfenomen. Den nationella rapportören om människohandel 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.

## 9. Framtidsutsikterna för arbetet mot människohandel

---

Under det senaste året har det skett en betydande utveckling av arbetet mot människohandel. Vid justitieministeriet färdigställdes en arbetsgrupps betänkande om ändring av rekvisitet för koppleri, ockerliknande diskriminering i arbetslivet och människohandelsbrott i strafflagen. Både polisen och arbetarskyddsmyndigheterna har utarbetat anvisningar för identifiering av människohandel och om fortsatta åtgärder. Antalet förundersökta fall av människohandel har ökat betydligt och de två första fällande domarna om arbetsrelaterad människohandel har avkunnats. Mycket arbete återstår emellertid ännu. Under nästa rapporteringsperiod kommer den nationella rapportören om människohandel att fästa särskild vikt vid att utveckla den lagstiftning som gäller hjälpsystemet och se till att olika aktörer, såsom barnskyddet och personalen inom social- och hälsovården, har tillräckliga anvisningar till sitt förfogande om hur offer för människohandel identifieras och hänvisas till hjälpsystemet. Den nationella rapportören om människohandel kommer även att följa upp hur väl polisens och arbetarskyddsmyndigheternas anvisningar fungerar och vilken effekt de har.

För att utveckla arbetet mot människohandel ger den nationella rapportören om människohandel följande rekommendationer:

1. För den som är föremål för koppleri ska i regel ett biträde utses. Biträdets medverkan har bidragit till att offren allt mer sökt sig till hjälpsystemet och det har ökat deras medvetande om deras rättigheter.
2. Människohandelssarbetsgruppens arbete vid inrikesministeriet bör göras grundligt genom att utnyttja internationella erfarenheter och mandatperioden bör vid behov förlängas.
3. Arbetarskyddsmyndigheternas förutsättningar att identifiera och agera i fall som gäller arbetsrelaterad människohandel ska förbättras.
4. Polisen borde se till att kännedomen om de anvisningar som polisen utarbetat om människohandel når en bred publik och att polisen följer upp hur rekommendationerna och förpliktelserna i den uppfylls.
5. Aktörer som hjälper minderåriga personer som fallit offer för människohandel borde få mer utbildning. Samarbetet mellan hjälpsystemet och barnskyddet borde intensifieras och ansvaret för verksamheten borde klargöras.

6. Fastställandet av barnets intresse borde dokumenteras enligt UNHCR:s rekommendationer.
7. Eftersom det faktum att ett offer är minderårigt redan försätter denna person i ett skyddslöst läge och i en beroende ställning borde en bedömning göras huruvida koppleri av en minderårig alltid ska anses vara människohandel.
8. Det borde alltid vara ett tryggt och hållbart alternativ att sända tillbaka en person som fallit offer för människohandel och det internationella samarbetet mellan hjälpsystemen borde intensifieras. Finland borde på internationell basis arbeta aktivt för att utveckla hjälpsystemet för människohandelsoffer.
9. Arbetet mot människohandel inom den tredje sektorn borde stärkas
10. Aktörerna inom social- och hälsovården borde få utbildning för att kunna identifiera människohandel och de borde ha medel för att ingripa i människohandel.



Utlåtande **Virhe.**  
**Tuntematon asiakirjan**  
**ominaisuuden nimi.**

1 (6)

7.3.2012

**Virhe. Tuntematon**  
**asiakirjan**  
**ominaisuuden nimi.**  
VVTDno/2012/67  
**Virhe. Tuntematon**  
**asiakirjan**  
**ominaisuuden nimi.**

Riksdagen  
Förvaltningsutskottet  
00102 Riksdagen

RP 122/2011

## **OM GODKÄNNANDE AV EUROPARÅDETS KONVENTION OM BEKÄMPANDE AV MÄNNISKOHANDEL**

### **Minoritetsombudsmannens verksamhetsområde och befogenheter som nationell rapportör om människohandel**

Minoritetsombudsmannen tackar för möjligheten att ge sitt utlåtande om regeringens proposition om sättande i kraft av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Ett utlåtande med samma innehåll har överlämnats till riksdagens lagutskott och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Minoritetsombudsmannens verksamhetsområde omfattar förebyggande av etnisk diskriminering, främjande av goda etniska relationer, trygghet av etniska minoriteters och utlänningars ställning och rättigheter samt övervakning av principen om etnisk icke-diskriminering. Minoritetsombudsmannen arbetar även som nationell rapportör om människohandel. I egenskap av nationell rapportör om människohandel ger minoritetsombudsmannen akt på fenomen med anknytning till människohandel, hur internationella förpliktelser uppfylls och hur den nationella lagstiftningen fungerar, lägger fram förslag och rekommendationer och yttrar sig och ger råd för att utveckla verksamheten och för att förbättra offrens ställning och främja deras rättigheter, håller kontakt med internationella organisationer i frågor som gäller människohandel, ger juridisk rådgivning och hjälper personer som fallit offer för människohandel och rapporterar om fenomen med anknytning till människohandel till statsrådet och riksdagen (lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden 1109/2008 och ändringen av lagen som gäller rapportering 1109/2008).

---

#### **Vähemmistövaltuutetun toimisto**

PL 26  
00023 Valtioneuvosto

Puhelin: 071 878 0171  
Sähköposti: ofm@ofm.fi

Faksi: 071 878 8672  
Internet: www.ofm.fi



**Utlåtande**Allmänt

I Finland förekommer människohandel och relaterat utnyttjande åtminstone inom prostitution och koppleri samt i många arbetsintensiva sektorer på arbetsmarknaden med omfattande utländsk arbetskraft. Sektorer där människohandel och därmed relaterat utnyttjande eventuellt förekommer är bl.a. bygg-, restaurang-, städ- och trädgårdsbranschen och även i fråga om bärplockning. Förutom att Finland är destinationsland för människohandel är landet även ett transitland för människohandel.

Finland har under en kort tid godkänt en betydande mängd åtgärder, bl.a. sådana som är relaterade till lagstiftningen. Syftet med dessa åtgärder är att förebygga människohandel, hjälpa och skydda offer för människohandel och bekämpa människohandelsbrott. Arbetet mot människohandel i Finland har i huvudsak baserat sig på tre lagar: strafflagen, utlänningslagen och den s.k. integrationslagen. Alla dessa lagar har modifierats för att bättre svara på de utmaningar som människohandeln för med sig.

I den första människohandelsrapporten (B 171201 0 rd) som överlämnades till riksdagen i juni 2010 anser den nationella rapportören om människohandel att de vidtagna åtgärderna har främjat arbetet mot människohandel i Finland. Samtidigt konstaterar minoritetsombudsmannen emellertid att det ännu finns mycket att göra innan arbetet mot människohandel har uppnått en sådan effekt som man borde kunna förvänta sig av arbetet.

I sin rapport konstaterar minoritetsombudsmannen i egenskap av nationell rapportör om människohandel att den största utmaningen i arbetet mot människohandel är identifieringen av offren. Offren för människohandel identifieras nödvändigtvis inte alls eller de identifieras inte som offer för människohandel. Det är möjligt att människohandel identifieras, men reaktionen är inte ändamålsenlig och leder inte till att de rättigheter offren för människohandel har skulle tryggas på det sätt som internationella avtal och nationell lagstiftning förutsätter. Om ingen identifiering görs och ingen reaktion sker i en identifieringssituation kan det leda till att offren för människohandel inte kan ta del av de rättigheter lagen föreskriver dem.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel är ett avtal av stor internationell betydelse som erkänner att människohandel kränker de mänskliga rättigheterna och är ett brott mot människans värde och integritet. I jämförelse med många andra internationella avtal och även godkända lagstiftningsinstrument inom Europeiska unionen stärker denna föreliggande konvention skyddsnivån för de rättigheter som offren för människohandel har i enlighet med Europarådets traditionella roll som försvarare av de mänskliga rättigheterna.

Minoritetsombudsmannen anser att de förpliktelser som konventionen innebär för medlemsstaterna är så betydande att minoritetsombudsmannen tror att ikraftsättandet av konventionen stärker skyddsnivån för människohandelsoffrens rättigheter även i Finland. Minoritetsombudsmannen anser emellertid det beklagligt att den arbetsgrupp som berett ikraftsättandet inte i samband med det ansåg det nödvändigt att bedöma de

motsättningar som finns mellan nationell lagstiftning och det praktiska arbetet mot människohandel, orsakerna till motsättningarna och följderna av dem.

I motsats till minoritetsombudsmannens rapport, konstateras i regeringens proposition och i betänkandet av den arbetsgrupp som berett propositionen att lagstiftningen i Finland, med undantag av vissa avvikelser (första lagen om ändring av lagen som gäller affärsverksamhet) stämmer överens med kraven i konventionen. Minoritetsombudsmannen anser att det finns en hel del problem i arbetet mot människohandel som ger orsak till att överväga mer omfattande behov av ändringar i lagstiftningen för att effektivera arbetet mot människohandel och tillgodoseendet av de rättigheter offren för människohandel har. Det är fråga om ett avtal om mänskliga rättigheter och många av de rådande problemen är uttryckligen sådana som förutsätter en mer djupgående bedömning av hur arbetet mot människohandel har betydelse för de mänskliga rättigheterna. Det är emellertid positivt att man i förslaget på en del punkter direkt tagit ställning för en förbättring av identifieringen av offren genom ändringar av lagstiftningen.

#### Detaljerade kommentarer

I sitt utlåtande lyfter minoritetsombudsmannen fram några artiklar som kan tänkas ha särskild betydelse för att skydda människohandelsoffrens rättigheter. I konventionen finns även många andra bestämmelser som fastställer skyddet av offrens rättigheter men som minoritetsombudsmannen i detta sammanhang inte noggrannare tar ställning till. En sådan bestämmelse är t.ex. artikel 28 som fastställer skyddet av offren och dem som samarbetar med rättsmyndigheterna. Såsom även konstateras i regeringens proposition har vissa åtgärder i detta ärende redan vidtagits vilket minoritetsombudsmannen anser nödvändigt för att effektivera skyddet av offren för människohandel och för andra allvarliga brott och för skydd av vittnena.

Artikel 3 i konventionen innehåller principen om icke-diskriminering. Konventionen förbjuder diskriminering till exempel på grund av kön i synnerhet i fråga om skydd av offer och för främjande av rättigheter. I sin rapport om människohandel anser minoritetsombudsmannen att arbetet mot människohandel ser ut att utifrån offrets kön ha diskriminerande effekter på offret. Minoritetsombudsmannen anser detta vara särskilt allvarligt även av den orsaken att FN:s CEDAW-kommitté upprepade gånger uppmanat Finland att effektivera åtgärderna för att bekämpa våld mot kvinnor. Innebörden i artikel 3 får stöd av artikel 17 som förpliktar de avtalsslutna staterna att främja jämställdheten mellan könen när åtgärder för att skydda och främja offrens rättigheter vidtas och att etablera genusperspektivet i utvecklingen, verkställandet och bedömningen av dessa åtgärder.

I sin rapport om människohandel påvisar minoritetsombudsmannen att den överlägset största delen av de personer som hänvisats till hjälpsystemet för människohandelsoffer har varit arbetsrelaterade offer och att en stor del av de människohandelsoffer som utnyttjats sexuellt har exploateras utanför Finland. Detta anser minoritetsombudsmannen vara oproportionerligt, i synnerhet när ärendet granskas i utlänningslagens och strafflagens sammanhang. I sin rapport lyfter minoritetsombudsmannen fram sin oro över att sexuellt utnyttjade människohandelsoffer enligt utlänningslagen kan bli utvisade

t.ex. misstänkta för att sälja sextjänster och då blir de inte nödvändigtvis hänvisade till hjälpsystemet för människohandelsoffer.

I sin rapport nämner minoritetsombudsmannen också att tillämpningen och tolkningen av strafflagens bestämmelser fortfarande är mycket snäv vilket försvårar identifieringen av offer för människohandel och hänvisningen av dem till hjälpsystemet. Förundersökningsmyndigheternas praxis ser ut att leda till att utnyttjande och våld som riktas mot sexuellt utnyttjade offer inte identifieras som brott mot person (målsägandeställning inom straffprocessen), utan sexuellt utnyttjade personer som inom prostitution upplevt våld eller hot om våld eller andra former av påtryckning och tvång framträder i straffprocessen i regel i egenskap av vittnen. Trots att det finns manliga prostituerade är prostitution emellertid ett mycket kvinnodominerat område och därför finns det skäl att bedöma det ur genusperspektivet.

Även bedömd utifrån internationell rätt innehåller konventionen även en bestämmelse av betydelse för identifiering av offer för människohandel. I artikel 10 förpliktas medlemsstaterna att till myndigheternas förfogande tillsätta personer som är utbildade och kompetenta att till exempel identifiera offer. Detta för att människohandelsoffer ska kunna beviljas uppehållstillstånd på sådana villkor som nämns i artikel 14 i konventionen. Viktigare är den bestämmelsen i konventionen enligt vilken en person som av grundad anledning misstänks vara offer för människohandel inte får avvisas från den avtalsslutna statens område innan myndigheterna har fattat beslut om personens identifiering. Dessa personer ska erbjudas hjälp enligt artikel 12.1 och 12.2. I Finland erbjuds denna hjälp av hjälpsystemet för människohandelsoffer.

Såsom redan tidigare nämndes i utlåtandet har Finland ännu mycket att göra uttryckligen vad gäller ändamålsenlig identifiering av offer och att reagera på behovet av hjälp. Minoritetsombudsmannen anser att myndigheterna inte har fått tillräckligt med anvisningar för att identifiera offer för människohandel och hänvisa dem till hjälpsystemet. Tyvärr är det även tvivelaktigt i vilken mån gällande lagstiftning stöder en ändamålsenlig identifiering. Lagstiftningen är i viss mån motstridig och kan i vissa fall leda till att offer för människohandel inte identifieras eller ändamålsenligt hänvisas till hjälpsystemet, utan de avvisas ur landet innan en ändamålsenlig identifieringsprocess slutförts. En sådan motstridighet uppstår med Dublin-processen som baserar sig på förordningen om överförande av ansvar. Europarådets sekretariat har genom sitt uttalande till minoritetsombudsmannen i tolkningen av konventionen tagit den ståndpunkten att medlemsstaterna ska skydda varje offer för människohandel på sitt område oberoende av i vilket land offren blivit utnyttjad. Minoritetsombudsmannen tror att en reglering på lagnivå av identifieringsskyldigheten för myndigheterna kunde effektivisera identifieringen av offer för människohandel och hänvisningen till hjälpsystemet.

Med tanke på de mänskliga rättigheterna är artikel 12 i konventionen en av avtalets viktigaste. I Finland erbjuds den hjälp som avses i artikeln av hjälpsystemet för människohandelsoffer. Minoritetsombudsmannen har i sin rapport om människohandel ur flera synvinklar gjort en bedömning av hjälpsystemet för människohandelsoffer. Minoritetsombudsmannen konstaterar att grundandet av hjälpsystemet är ett steg i rätt riktning, men ser också att det finns ett stort behov av att utveckla systemet.

I sin rapport konstaterar minoritetsombudsmannen att hjälpsystemet har förutsättningar att bli en hjälpinstans som gagnar människohandelsoffer och på så sätt också främjar brottsbekämpning och annat arbete mot människohandel om man 1) medvetet och planenligt sänker tröskeln för att komma in i hjälpsystemet (och även hänvisas till 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.

Minoritetsombudsmannen anser det vara ytterst viktigt att myndigheterna får tillräckligt effektiv och heltäckande handledning för att hänvisa offren till hjälpsystemet i alla situationer där man eventuellt stöter på offer för människohandel, prostitution inbegripet. Tröskeln för hänvisning till hjälpsystemet ska vara låg för att alla personer som är i behov av och som har rätt till de tjänster hjälpsystemet erbjuder ska ha möjlighet till det. Minoritetsombudsmannen föreslår att en särskild lag stiftas för att hjälpa personer som fallit offer för människohandel. I samma sammanhang gäller det att överväga hur man i praktiken svarar på de av minoritetsombudsmannen framförda behoven att utveckla identifieringen av människohandelsoffer, hänvisandet till hjälpsystemet, hjälpsystemets tillämpningsområde och garantierna för god administration.

I konventionens 13 artikel ingår en bestämmelse om tid för återhämtning och betänketid för offren. I sin rapport om människohandel konstaterar minoritetsombudsmannen att antalet beviljade betänketider har förblivit få och i synnerhet i fråga om sexuellt utnyttjade offer. Minoritetsombudsmannen hade önskat att arbetsgruppen ur ett vidare perspektiv än vad som är fallet skulle ha dryftat orsakerna till att antalet beviljade betänketider är så få. I sin rapport om människohandel framför minoritetsombudsmannen flera förslag om att utveckla beviljandet av betänketider. Det viktigaste torde vara offrets vistelse i landet och att hänvisningen till hjälpsystemet binds närmare varandra på så sätt att man även i praktiken på ett verkningsfullt sätt och på lång sikt kan hjälpa offret. Även frågan om vilken myndighet som är bäst lämpad att bevilja offret tid för återhämtning och betänketid bör lyftas fram. Även myndigheterna borde få tydligare handledning om beviljandet av betänketider.

I sin rapport om människohandel nämner minoritetsombudsmannen att människohandeln i Finland troligtvis inte är ett så marginellt fenomen som man utifrån förundersökningar, åtalsprövning och domstolsbeslut om människohandel kunde tro. Utifrån materialet i rapporten tror den nationella människohandelsrapportören att kännetecknen på människohandel inte kan identifieras och avskiljas från närstående brott till människohandel, såsom koppleri och ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Till en del kan identifieringsproblemen bero på komplicerade bestämmelser om människohandel och överlappning med relaterade brott, men till en del är det en följd av ett begränsat och oenhetligt sätt med internationella definitioner på människohandel att förstå människohandel i synnerhet i förundersökningen.

Tillämpningen och tolkningen av bestämmelserna om människohandel har betydelse för identifieringen av offer för människohandel. Enligt en bedömning utifrån internationell rätt anser inte minoritetsombudsmannen att det är tillräckligt att människohandel

föreskrivs vara en straffbar gärning. För att Finland ska fullgöra sina folkrättsliga skyldigheter måste även koppleri- och människohandelsbrott undersökas effektivt och brottsbenämningar för människohandel ska användas i fall där det finns orsak till det. I sin rapport anser minoritetsombudsmannen att bestämmelserna om människohandel inte i detta skede förutsätter några ändringar eftersom de i praktiken möjliggör en tolkning som motsvarar internationella och europeiska förpliktelser (inkl. artikel 4 och 18 i Europarådets konvention). Däremot borde det övervägas om paragraferna om koppleri behöver ändras.

Slutligen konstaterar minoritetsombudsmannen att det är beklagligt att arbetsgruppen under beredningen av regeringens proposition inte mer aktivt utnyttjade minoritetsombudsmannens människohandelsrapport när arbetsgruppen dryftade dagens läge och behoven att utveckla arbetet mot människohandel i Finland. Det är även beklagligt att arbetsgruppen inte hörde minoritetsombudsmannen under betänkandets beredningsskede.

Trots det ovan nämnda förordar minoritetsombudsmannen ett snart ikraftsättande av konventionen och önskar att bestämmelserna i konventionen i praktiken tillämpas på ett sådant sätt att skyddsnivån för människohandelsoffrens rättigheter skulle stiga högre än dagens nivå. Konventionen har en viktig och pragmatisk och även principiell betydelse och minoritetsombudsmannen är av samma åsikt om det som nämns i regeringens proposition att godkännandet av konventionen skulle befästa verkställigheten av den redan befintliga lagstiftningen och de skyldigheter som redan i dag riktas till myndighetsarbetet.

Minoritetsombudsmannen Eva Biaudet

Överinspektör

Måns Enqvist



12.04.2012

2020/2011/3768

Giltighetstid  
1.5.2012–30.4.2017Rättslig grund  
Polisförvaltningslagen 4 §

Ändrar/Upphäver

Målgrupper  
Polisen

---

## INGRIPANDE I MÄNNISKOHANDEL OCH LIKANDE BROTT SAMT HJÄLP TILL OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL

### 1. Allmänt

Människohandel är i allmänhet en del av den internationella allvarliga och organiserade brottsligheten, men bedrivs också av enskilda personer och små kriminella grupper som har enkla strukturer och som snabbt förflyttar sig från ett land till ett annat. Uppskattningar visar att människohandel är den tredje största illegala inkomstkällan i världen efter narkotikahandel och illegal vapenhandel. Människohandelsbrottsligheten kan också vara helt och hållet nationell.

Människohandelsbrottsligheten döljer sig lätt under andra liknande former av brottslighet och därför är det svårt att få tag på både offer och gärningsmän. I Finland har människohandelsbrottsligheten förekommit närmast i samband med fall av sexuellt eller arbetsrelaterat utnyttjande.

Människohandel kännetecknas ofta av gränsöverskridande element. Finland är huvudsakligen ett transitland eller destinationsland för människohandel, men gärningen kan i sin helhet även inträffa innanför Finlands gränser. De eventuella offren för människohandel kan ha fallit offer i ursprungslandet, transitlandet eller i Finland.

Syftet med denna anvisning är att förenhetliga ingripandet i människohandel och liknande brott och förundersökningen av dessa samt förfarandet för att hjälpa dem som fallit offer för människohandel. Syftet är också att främja ett jämlikt bemötande av eventuella offer för människohandel och att öka polisens kunskaper om hjälpsystemet för offer för människohandel.

Människohandel och grov människohandel är straffbara gärningar enligt 25 kap. 3 och 3 a § i strafflagen. I denna anvisning avses med brott som liknar människohandel grovt ordnande av olaglig inresa, grovt koppleri samt ockerliknande diskriminering i arbetslivet.

### 2. Bekämpning av människohandel och liknande brott och identifiering av offer

Polisen ska genom sin verksamhet försöka skapa en atmosfär där människohandel inte accepteras. Polisyrkeshögskolan ska sörja för att den





som utbildas till polis har grundläggande kunskaper för att kunna identifiera offer för människohandel och att hänvisa dem till hjälpsystemet.

För att kunna upptäcka människohandel och liknande brott krävs i allmänhet att polisen bedriver en långsiktig och effektiv avslöjande verksamhet. Polisen ska utgående från behov rikta resurser på att bekämpa, avslöja och inleda förundersökningar av människohandel och liknande brott. Polisenheter ska se till att de till sitt förfogande har tillräcklig specialkompetens för att behärska människohandelsbrottslighetens särdrag.

Förutsättningen för en effektiv bekämpning av människohandel är att eventuella offer för människohandel i all polisverksamhet kan identifieras och att de hänvisas till hjälpsystemet. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid identifiering av offer för människohandel då personer blir kunder hos polisen till följd av en utredning av försäljning av sextjänster eller användning av olaglig eller annan lagstridig arbetskraft. Möjligheten att det rör sig om människohandel ska tas i beaktande även i uppehållstillstandsprocessen, asylförfarandet, när beslut om avvisning fattas och vid verkställandet av beslut om avlägsnande ur landet.

I regel ska man försöka ordna det så att ett offer för människohandel, som i allmänhet är i en utsatt ställning, kan vända sig till en och samma person vid polisen för att på det sättet skapa förtroende och tillit mellan polisen och kunden.

### 3. Identifiering och förundersökning av människohandelsbrott

När det gäller människohandel rör det sig inte om handel vid en viss tidpunkt, utan det är frågan om en utnyttjandeprocess där gärningsmannen genom att på olika sätt undertrycka offret i allmänhet försöker utnyttja honom eller henne ekonomiskt. Trots att en person från början frivilligt gett sig in i till exempel prostitution kan han eller hon bli utnyttjad i ett senare skede. Det väsentliga är om personen faktiskt är fri att bestämma själv. Om denna frihet saknas, kan gärningen uppfylla rekvisitet för människohandel.

Bland annat följande omständigheter kräver särskild uppmärksamhet eftersom de kan vara tecken på att personen kan ha fallit offer för människohandel:

- personen har vilseletts i fråga om arbetets natur, villkor eller förhållanden
- arbetsnormerna underskrids tydligt
- rädsla för gärningsmannen, såsom hot om våld som förutom mot offret också kan rikta sig mot hans eller hennes familj eller någon annan anhörig
- ett nära förhållande till gärningsmannen och en beroendeställning eller underordnad ställning som beror på förhållandet
- dålig ekonomisk situation på grund av skuldsättning som utöver resekostnader exempelvis kan bero på att personen inte har fått någon lön eller endast en mycket liten lön eller att arbetsgivaren håller inne en orimlig del av lönen för bland annat boende- och matkostnader
- en person som befinner sig olagligt i landet hotas med myndigheter



- rädsla för religiösa ritualer och för att utsättas för dessa
- särskild utsatthet eller beroendeställning i förhållande till gärningsmannen på grund av psykisk obalans, traumatisering, drogberoende eller annan anledning såsom bristande språkkunskaper, avsaknad av skyddsnet, att personen är utlännning eller ung
- hjälplöshet på grund av handikapp
- resedokumentet eller andra personliga handlingar eller egendom, såsom bankkort och bankkortskoderna, har omhändertagits
- andra former av begränsning av rörelsefriheten, vilket förutom fysiska hinder även omfattar annan kontroll av frihet och självständighet som till exempel att personen har begränsad åtkomst till sin inkomst eller återkrävs på sin inkomst, är bunden till arbetsplatsen genom boende- eller arbetstidsarrangemang så att det inte finns någon tydlig gräns mellan arbete och fritid och att personen hindras från att skapa kontakter med andra utanför arbetsplatsen, lära sig landets språk, söka hjälp (t.ex. från fackförbund) eller byta arbetsplats

Använd till exempel de frågor som Centralkriminalpolisen har sammanställt (bilaga 1) som stöd för att utreda om personen är offer för människohandel.

När ett misstänkt människohandelsbrott kommer till polisens kännedom ska en anmälan utan dröjsmål införas i datasystemet för polisärenden.

Enligt 2 § i förundersökningslagen ska polisen eller en annan förundersökningsmyndighet göra förundersökning när det på grund av anmälan till den eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Om det finns tecken på människohandel ska gärningen i regel utredas med rubriceringen människohandel eller grov människohandel. När förundersökningar prioriteras ska man beakta att med anledning av människohandelsbrottets natur bör straffprocessen slutföras så fort som möjligt.

Vid utredningen av människohandelsbrott, men också vid utredningen av t.ex. koppleri eller ockerliknande diskriminering i arbetslivet, ska gärningen, omständigheterna kring den och ställningen för den som gärningen är riktad mot, särskilt uppmärksammas för att en eventuell människohandel ska kunna avslöjas och för att eventuella offer för människohandel ska komma in i hjälpsystemet. Vid utredningen ska även sådana gärningar som uppfyller rekvisitet för andra brott vid sidan av det huvudsakliga brottet beaktas. Sådana kan exempelvis vara misshandel och utpressning som kommit fram i samband med koppleribrott.

Samarbetet med åklagaren är ytterst viktigt med tanke på en korrekt fokusering av förundersökningen. Vid misstanke om människohandel eller liknande brott ska en underrättelse enligt 15 § 1 mom. i förundersökningslagen alltid göras till åklagaren. I synnerhet i det inledande skedet av utredningen är åklagarens juridiska sakkunskap till mycket stor nytta när beslut om de centrala riktlinjerna för utredningen fattas. Redan i detta skede kan åklagaren och undersökningsledaren komma överens om vilka brott som ska utredas och rubriceringen för dessa brott så att inga möjliga alternativ utsluts.





I förundersökningen ska tvångsmedel nyttjas effektivt och ändamålsenligt. Spårande och återtagande av vinningen av ett brott ska i mån av möjlighet nyttjas som en del av förundersökningen. Även avvisning av personer som misstänks för allvarliga brott och framställning om utvisning av utlänningar som gjort sig skyldiga till allvarliga brott ska användas som ett sätt att bekämpa människohandel och liknande brott.

För att ge eventuella offer för människohandel tid att återhämta sig från vad de varit med om får samtal och förhör med dem endast utföras om det är absolut nödvändigt. Tidpunkten för samtalet eller förhöret ska väljas med hänsyn till offrets psykiska tillstånd.

För att hänvisa en person till hjälpsystemet för offer för människohandel krävs inte att en förundersökning inleds. Det är inte heller beroende av brottsrubriceringen. Det räcker med att det finns tecken på människohandel för att ett eventuellt offer ska hänvisas till hjälpsystemet. Eventuella offer kan hänvisas till hjälpsystemet även i de fall där det finns drag som påminner om människohandel såsom vid misstanke om koppleri eller ockerliknande diskriminering i arbetslivet. När personen har informerats om hjälpsystemet antecknas detta på förhørsblanketten.

### 3.1 Samarbetet med minoritetsombudsmannen

Enligt lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden (660/2001) ska minoritetsombudsmannen vara nationell rapportör om människohandel. Till uppgifterna hör att följa fenomen relaterade till människohandel, hur internationella förpliktelser uppfylls och hur den nationella lagstiftningen fungerar och att rapportera om dessa. Minoritetsombudsmannen ska även lägga fram förslag och rekommendationer och yttra sig och ge råd om verksamheten mot människohandel och om hur offrens rättigheter tillgodoses. Bestämmelser om minoritetsombudsmannens rätt att få sekretessbelagda uppgifter finns i 7 §: "Trots sekretessbestämmelserna har minoritetsombudsmannen rätt att av övriga myndigheter avgiftsfritt få de uppgifter som behövs för skötseln av åliggandena enligt denna lag och utlänningslagen."

Uppgifter som behövs specifikt för att minoritetsombudsmannen ska kunna sköta sitt uppdrag ska på dennes begäran till polisen i regel lämnas utan dröjsmål om inget annat följer av utredningsmässiga skäl. Om en förundersökning eller polisutredning fortfarande pågår beslutar undersökningsledaren eller hans eller hennes chef om när eller i vilken utsträckning uppgifter lämnas ut.

Minoritetsombudsmannens intresse ligger i att säkerställa att offer för människohandel får övergripande stöd och hjälp. Rekommendationen är därför att undersökningsledaren underrättar minoritetsombudsmannen om förundersökningen av ett människohandelsbrott senast då polisen inleder förhören med offren för det misstänkta brottet, förutsatt att det kan göras utan att förundersökningen äventyras. Underrättelsen får formuleras fritt. Det rekommenderas att kopior av förundersökningsprotokollen skickas till minoritetsombudsmannen när förundersökningen av ett människohandelsbrott blir färdig, dock tidigast samtidigt som till parterna i



brottet och till åklagaren. Undersökningsledaren ska informera åklagaren om detta.

#### 4. Offer för människohandel och hjälpsystemet för offren

Alla åtgärder för att hjälpa offer för människohandel och liknande brott är viktiga. Polisen ska med alla tillgängliga medel sörja för säkerheten för den som utsatts för brott och han eller hon ska hänvisas till tjänster avsedda för brottsoffer. För att hjälpa offer för människohandel har det skapats ett särskilt system för hjälp till offer för människohandel. Bestämmelser om detta system finns i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011) (mottagningslagen).

##### 4.1 Offer för människohandel

I vår lagstiftning definieras offer för människohandel i både utlänningslagen och mottagningslagen. I utlänningslagen avses med offer för människohandel en utlännings som på goda grunder kan misstänkas ha fallit offer för människohandel. Utgående från denna definition bestäms även bland annat vem som kan beviljas betänketid eller uppehållstillstånd för offer för människohandel. I mottagningslagen avses med offer för människohandel en person som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 52 a § i utlänningslagen, en person som getts betänketid enligt 52 b § eller som annars utgående från omständigheterna kan anses vara offer för människohandel eller är i behov av särskild hjälp när ett människohandelsbrott utreds. Vilka som kan upptas i hjälpsystemet bestäms utgående från denna definition. Även en finsk medborgare kan vara offer för människohandel och han eller hon kan hänvisas till hjälpsystemet som avses i mottagningslagen.

Ingendera definitionen hänvisar till människohandel eller grov människohandel som straffbara gärningar enligt 25 kap. 3 och 3 a § i strafflagen. I praktiken innebär det att ett eventuellt offer för människohandel kan hänvisas till hjälpsystemet trots att ingen förundersökning har inletts i ärendet. Till hjälpsystemet kan hänvisas även personer som misstänks ha fallit offer för människohandel utomlands oavsett om en förundersökning har inletts utomlands eller inte. Hjälp till offren är inte heller begränsad till endast de offer som beviljas sådan betänketid som avses i 52 b § i utlänningslagen. Även offer för brott som liknar människohandel kan hänvisas till hjälpsystemet, till exempel personer som fallit offer för grovt koppleri eller ockerliknande diskriminering i arbetslivet. En person kan även hänvisas till hjälpsystemet för att ta reda på huruvida han eller hon har fallit offer för människohandel.

##### 4.2 Hjälpsystemet

I mottagningslagen avses med hjälp till offer för människohandel de tjänster och stödåtgärder som en förläggning för asylsökande ordnar för offer för människohandel.

Hjälpsystemet bygger på lag och det är fråga om myndighetsverksamhet. Hjälpsystemet för offer för människohandel samordnas av två statliga flyktingförläggningar. Flyktingförläggningen för asylsökande i Uleåborg



svarar för hjälp till minderoriga offer. Flyktingförläggningen i Joutseno svarar för hjälp till myndiga offer för människohandel, familjer och grupper.

Enligt mottagningslagen kan bestämmelserna om hjälp till offer för människohandel tillämpas på den:

1) som har getts betänketid enligt 52 b § i utlänningslagen eller beviljats uppehållstillstånd enligt 52 a § 1 mom. i utlänningslagen;

**eller**

2) som annars med hänsyn till omständigheterna kan bedömas ha blivit offer för människohandel eller som är i behov av särskild hjälp när ett människohandelsbrott utreds.

Med en person i behov av särskild hjälp kan vara bland annat en person som är vittne till eller annars spelar en viktig roll i utredningen av människohandelsbrott, men som till exempel på grund av sin utsatta ställning och sina erfarenheter av utnyttjande inte utan stöd har förutsättningar att samarbeta eller fatta ett klart beslut att hålla sig undan inflyttandet från förövarna av brotten.

Beslut om upptagande i hjälpsystemet fattas av föreståndaren för ovan nämnda flyktingförläggning. I anslutning till förläggningarna finns en yrkesövergripande bedömningsgrupp som ska stödja förläggningens föreståndare vid beslutsfattandet och bedöma behovet av service hos offren för människohandel. Bedömningsgruppen ska förutom föreståndaren bestå av minst en sakkunnig inom socialvården och en sakkunnig inom hälso- och sjukvården och en företrädare för polisen och för gränskontrollmyndigheten. På begäran av Migrationsverket lämnar Polisstyrelsen ett förslag för utnämning av polisens företrädare. Medlemmarna handlar under tjänsteansvar. Polisens uppgift i bedömningsgruppen är att bedöma säkerhetshot. Polisen ska känna till principerna för hotbedömning och myndigheternas möjligheter att avvärja och avlägsna hoten.

#### 4.3. Att hänvisa ett offer till hjälpsystemet

För att hänvisa någon till hjälpsystemet ska man kontakta journumret för Hjälpsystemet för offer för människohandel, tfn 071 876 3170.

Tröskeln för att hänvisa någon till hjälpsystemet ska vara låg. Redan när det i ett fall bara finns små tecken på människohandel eller liknande brott som omfattar våld eller annan användning av makt mot brottsoffret ska man ringa journumret för att reda ut om det är fråga om en situation där tjänsterna i hjälpsystemet kan utnyttjas. Observera att i regel kan ingen hänvisas till hjälpsystemet utan att den som behöver hjälp samtycker.

En myndighet, offret för människohandel eller en privat eller en offentlig tjänsteproducent kan göra en framställning om upptagande i hjälpsystemet.

Till exempel kan eventuella offer för människohandel som vänder sig till systemet på polisens initiativ upptas i hjälpsystemet utan en skriftlig



framställning och särskild motivering när en förundersökning av människohandelsbrott har inletts i ärendet. För att ordna hjälpåtgärder behöver flyktingförläggningen även i dessa fall grundläggande information om personens situation, information om hurudan hjälp personen behöver (till exempel inkvartering, ekonomiskt stöd, akut hälsovård) och polisens bedömning av säkerhetshot. Om ingen brottsutredning av människohandel har inletts i ärendet, ska polisen göra en framställning i huvudsak skriftligen och motivera upptagningen i hjälpsystemet.

Ansvaret för att åtgärder som leder till hänvisning till hjälpsystemet inleds vid polisenheten vilar på en person som hör till befälet eller undersökningsledaren inom vars ansvarsområde ärendet först har hamnat, om inte en särskild person har utnämnts med ansvar för uppgiften vid polisenheten. Om en särskild person har utnämnts vid polisenheten med ansvar för ärendet ska denna utan dröjsmål underrättas om ett eventuellt offer för människohandel.

Föreståndaren för flyktingförläggningen ger med stöd av den yrkesövergripande bedömningsgruppen, på en skriftlig eller muntlig framställning ett förvaltningsbeslut. Beslutet får överklagas.

En förutsättning för att kunna hänvisa personer till tjänster och stödåtgärder för hjälp till offer för människohandel, är att offren kan identifieras. Polisen har en central roll beträffande identifieringen av offer för människohandel och därmed även i hänvisandet till hjälpsystemet.

Offren kan inte tvingas till hjälpsystemet. För att kunna hänvisa någon till hjälpsystemet krävs offrets samtycke. I fråga om minderåriga kan man vid behov använda de skyddande och begränsande åtgärder som avses i barnskyddslagen. Om en polis genom någon av sina uppgifter kommer i kontakt med en person han eller hon misstänker har fallit offer för människohandel ska polisen utöver andra åtgärder som hör till ärendet inleda åtgärder för att hjälpa personen och hänvisa honom eller henne till hjälpsystemet.

I praktiken kan det uppstå problem till exempel för att hjälpsystemet kan vara svårt att förstå för offer för människohandel. Det är inte säkert att offren alltid litar på polisen och samarbetet kan därför vara utmanande. Utöver hjälpsystemet kan offren även erbjudas hjälp för brottsoffer som ordnas av specialiserade medborgarorganisationer.

Hjälpsystemet kan vid behov också användas som stöd för förundersökningen till exempel i en situation där ett eventuellt offer överväger ett samarbete med polisen och sin villighet att bli hänvisad till hjälpsystemet. Offret kan vid behov få träffa någon från hjälpsystemet som kan berätta om hjälp- och stödåtgärderna.

## **5. Betänketid polisen med stöd av utlänningslagen beviljar offer för människohandel**

Enligt 52 a § i utlänningslagen kan offer för människohandel beviljas så kallat uppehållstillstånd för offer för människohandel. Upphållstillståndsärendet avgörs av Migrationsverket. Innan uppehållstillstånd enligt 52 a § i utlänningslagen eller något annat



uppehållstillstånd beviljas kan den som blivit offer för människohandel med stöd av 52 b § i lagen ges *betänketid* på minst trettio dagar och högst sex månader. Polisnärheten eller Gränsbevakningsväsendet fattar besluten om att betänketid ska ges och om att den ska avbrytas.

Syftet med betänketiden är att ge offret för människohandel tid att återhämta sig från sina upplevelser och att lösgöra sig från gärningsmännens inflytelsesfär. Betänketiden ger även polisen tid att kartlägga personens ställning i bland annat förundersökningen och för utlåntagandet om uppehållstillstånd.

Under betänketiden ska offret för människohandeln besluta om han eller hon kommer att samarbeta med myndigheterna på det sätt som uppehållstillståndet för offer för människohandel förutsätter för att de som misstänks för människohandeln ska kunna gripas. Under betänketiden ska det eventuella offret endast kontaktas för samtal eller förhör om det är absolut nödvändigt.

Betänketid beviljas i allmänhet i situationer då det eventuella offret för människohandel vistas olagligt i landet. Vistelse i landet under betänketiden räknas som laglig vistelse i landet med stöd av utlänningslagen. Beslut om att avlägsna personen ur landet kan inte fattas under betänketiden. Inte heller kan tidigare beslut verkställas under betänketiden.

Beviljande av betänketid är i sig ett myndighetsinitierat ärende. I fråga om utredningsskyldigheten i ärendet och hörande av parter tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen (434/2003). I praktiken kan även ett offer för människohandel (eller en person som bistår honom eller henne) emellertid vara den som tar initiativet i ärendet.

Utgångspunkten är att polisen på eget initiativ beviljar betänketid utifrån en helhetsbedömning utan att ett offer som återhämtar sig från sina traumatiska erfarenheter behöver vara särskilt aktiv i frågan.

Beslut om beviljande av betänketid fattas av den undersökningsledare som har ansvar för ärendet som betänketiden hänförs till. En S-anmälan om betänketiden registreras i informationssystemet för polisärenden med rubriceringen "Betänketid enligt utlänningslagen". Om betänketid inte beviljas fattas inget egentligt avslagsbeslut.

När polisen bedömer betänketidens längd ska offrets situation just då beaktas, till exempel hälsotillstånd och möjlighet att lösgöra sig från gärningsmännens inflytelsesfär. Hänsyn ska också tas till utredningens behov. Betänketid ska i regel beviljas när offrets vistelse i Finland är motiverad på grund av förundersökning av människohandeln eller domstolsbehandling.

Betänketiden börjar den dag då beslut om betänketid fattas. Då beslutet om betänketid fattas ska personen informeras om att betänketiden kan avbrytas och om grunderna för det. Betänketiden kan avbrytas, om offret för människohandeln frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakten med de personer som är misstänkta för



människohandel eller om avbrytandet är nödvändigt på de grunder som nämns i 36 § 1 mom. i utlänningslagen (äventyrande av allmän ordning eller säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser). Anteckning om avbrytande ska införas i S-anmälan.

Offret för människohandeln ska skriftligen underrättas om betänketiden. I meddelandet ska anges

- betänketidens syfte
- datum då betänketiden börjar
- längd
- möjligheten att avbryta betänketiden
- de grunder på vilka betänketiden kan avbrytas

Om betänketiden avbryts ska offret underrättas skriftligen om detta. Av meddelandet ska grunden för avbrytandet framgå. Beslutet om betänketid och avbrytande av betänketiden får inte överklagas.

Undersökningsledaren ska sörja för att en notering om betänketid och avbrytande av betänketid införs i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA) enligt Migrationsverkets anvisningar.

## 6. Hur misstanke om människohandel påverkar asylförfarandet

Möjligheten att det rör sig om människohandel ska tas i beaktande även i asylförfarandet, när beslut om avvisning fattas och vid verkställandet av beslut om avlägsnande ur landet.

Huruvida personen har fallit offer för människohandel ska utredas effektivt innan beslut fattas i asylärendet, om kännedom om eventuell människohandel föreligger i detta skede.

När asylförfarandet inleds ska den som söker internationellt skydd underrättas om att han eller hon redan i det inledande skedet ska föra fram alla omständigheter som påverkar behandlingen av ärendet.

Om tecken på människohandel framgår av polisens undersökning för att fastställa identitet, inresa och resrutt, ska polisen utreda de omständigheter som är relevanta med tanke på hur personen i fråga fallit offer. Polisen ska då utan oskäligt dröjsmål underrätta Migrationsverket och den flyktingförläggning som sörjer för hjälpen till offer för människohandel om den misstänkta människohandeln och i samarbete med flyktingförläggningen vidta de åtgärder som offerstatusen kräver och i övrigt handla enligt förundersökningslagen.

Enligt artikel 10 i Europarådets konvention mot människohandel får en person när det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon fallit offer för människohandel inte avlägsnas ur landet innan identifieringsförfarandet har slutförts. Enligt artikel 12 i konventionen måste medlemsstaterna erbjuda hjälp till alla personer som vistas på deras område när det finns grundad anledning att misstänka att de har fallit offer för människohandel, oavsett var det skett. I Dublinprocessen som beskrivs nedan innebär detta i fråga om ett misstänkt brott som inträffat utomlands att offret har identifierats när han eller hon berättar om brottet. Därefter och



när offret har fått den hjälp han eller hon behöver, kan han eller hon i regel återsändas till den andra medlemsstaten, som underrättas om det identifierade offret med dennas samtycke.

Alla asylansökningar som lämnats i Finland utreds inte i Finland, utan den stat som ansvarar för behandlingen av ansökan bestäms utifrån förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten i det s.k. Dublinförfarandet.

Förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten tillämpas av alla medlemsstater i EU och dessutom av Island, Norge och Schweiz. Om inte motsatt information finns till hands, ska man i princip kunna lita på att en asylsökande kan få hjälp avsedd för offer för människohandel också i de andra stater som tillämpar förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten. Om ett offer för människohandel avvisas till ett annat medlemsland på basis av förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten, informeras myndigheterna i den mottagande staten med den sökandes samtycke om att han eller hon i Finland har varit med i hjälpsystemet för offer för människohandel. Polisen ska samarbeta med den flyktingförläggning som svarar för att hjälpa offret för att säkerställa att personen har fått den hjälp han eller hon behöver innan han eller hon återsänds.

I dessa fall kan de som arbetar inom hjälpsystemet vid behov försöka kontakta dem som erbjuder hjälpåtgärder i den mottagande staten och därigenom för den som avvisas skapa ett nätverk och ett kontinuum i fråga om hjälpåtgärderna i det mottagande landet. Det mottagande landet kontaktas dock endast med den avvisades samtycke.

Om sökanden antyder att han eller hon har fallit offer i den stat dit han eller hon kan komma återsändas med stöd av förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten, ska skälen till att sökande inte bör återvända till staten i fråga tas upp i asylförhøret.

Eftersom den asylsökande redan i början av asylförfarandet underrättas om att han eller hon ska föra fram alla omständigheter som påverkar behandlingen av ärendet, kan det uppstå problem i sådana situationer där offerstatusen åberopas först efter det att beslutet om avlägsnande ur landet redan har fattats och sökanden själv eller någon annan aktör först då gör en framställning om att den sökande ska hänvisas till hjälpsystemet. Särskilt problematiskt kan situationen bli om offerstatus åberopas först när beslutet om avlägsnande ur landet verkställs eller genast före det.

I ovan nämnda situationer måste man när offerstatusen utreds ta hänsyn till att vissa sökande eventuell försöker undvika att bli avlägsnade ur landet genom att ge myndigheten felaktig information, med andra ord kan den som avlägsnas ur landet försöka använda offerstatus som ett slags sista utväg eller svepskäl för att förhindra myndighetsåtgärden och undvika att beslutet verkställs.

Om offerstatus åberopas efter att ett beslut om avlägsnande ur landet har fattats ska emellertid detta i regel alltid utredas innan beslutet verkställs, om det inte redan i till exempel asylförfarandet eller på annat sätt har



framgått att påståendet inte kan vara sant. På basis av denna utredning kan det vara skäl att avhålla sig från att verkställa avvisningen till dess att ärendet om upptagande i hjälpsystemet har behandlats.

Polisöverdirektör                      Mikko Paatero

Polisdirektör                              Robin Lardot

BILAGA                                      Centralkriminalpolisens frågor för att identifiera offer för människohandel

SÄNDLISTA                                Polisenheterna

FÖR KÄNNEDOM                      Internet  
Justitieministeriet  
Migrationsverket  
Gränsbevakningsväsendet  
Inrikesministeriets polisavdelning  
Riksåklagarämbetet  
Minoritetsombudsmannens byrå





**Minoritetsombudsman**  
**Nationell rapportör om människohandel**

PB 26

00023 STATSRÅDET

Vaihde: 071 878 0171

[www.ofm.fi](http://www.ofm.fi)

[ofm@ofm.fi](mailto:ofm@ofm.fi)