

Den nationella rapportören om människohandel

Rapport 2013

Nationella rapportören om människohandel – Rapport 2013

Utmaningar i Finlands verksamhet mot människohandel med Europarådets
konvention mot människohandel i fokus

© Minoritetsombudsmannen
ISBN (nidottu): 978-952-491-883-1
ISBN (pdf): 978-952-491-884-8

Kopijyvä Oy, 2013

Innehåll

Förord.....	5
1. Introduktion.....	7
2. Inledning: Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel.....	8
3. Den nationella processen för ratificering av konventionen	10
4. Expertorganet GRETA som följer upp ratificeringen av konventionen.....	13
5. Avgörande av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet <i>Rantsev mot Cypern och Ryssland</i> (2010)	15
5.1. Presentation av målet.....	15
5.2. Avgörandet av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna enligt artikel.....	16
5.2.1. Rätt till liv.....	16
5.2.2. Förbud mot slaveri och tvångsarbete.....	18
5.2.3. Rätt till frihet och säkerhet	20
5.2.4. Slutsatser.....	21
6. Europakonventionen och bekämpning av människohandel i Finland ..	22
6.1. Inledning.....	22
6.2. Principen om icke-diskriminering och jämställdhet mellan könen	23
6.2.1. Bestämmelsernas centrala innehåll.....	23
6.2.2. GRETA:s ställningstaganden.....	24
6.2.3. Bestämmelsernas innebörd för Finland	25
6.3 Definition av människohandel, kriminaliseringsskyldighet och straffrihet.....	27
6.3.1. Bestämmelsernas centrala innehåll.....	28
6.3.2. GRETA:s ställningstaganden.....	29
6.3.3. Bestämmelsernas innebörd för Finland	30

6.4. Förebyggande av människohandel och minskning av efterfrågan.....	34
6.4.1. Bestämmelsens centrala innehåll.....	34
6.4.2. GRETA:s ställningstaganden.....	35
6.4.3. Bestämmelsens innebörd för Finland.....	36
6.5. Identifiering av människohandel.....	40
6.5.1. Bestämmelsens centrala innehåll.....	41
6.5.2. GRETA:s ställningstaganden.....	42
6.5.3. Bestämmelsens betydelse för Finland.....	45
6.6. Rätten till hjälp och skydd för offer för människohandel.....	47
6.6.1. Bestämmelsens centrala innehåll.....	48
6.6.2. GRETA:s ställningstaganden.....	49
6.6.3. Bestämmelsens betydelse för Finland.....	51
6.6.3.1. Utmaningar beträffande lagstiftning som gäller hjälpsystemet.....	51
6.6.3.2. Praktiska utmaningar i hjälpen till offren.....	53
6.7. Rätten till en period för återhämtning och eftertanke för offer för människohandel.....	58
6.7.1. Bestämmelsens centrala innehåll.....	58
6.7.2. GRETA:s ställningstaganden.....	59
6.7.3. Bestämmelsens betydelse för Finland.....	59
6.8. Rätten till uppehållstillstånd hos offer för människohandel.....	60
6.8.1. Bestämmelsens centrala innehåll.....	61
6.8.2. GRETA:s ställningstaganden.....	62
6.8.3. Bestämmelsens betydelse för Finland.....	62
6.9. Samordning och utvärdering av verksamheten mot människohandel.....	64
6.9.1. Bestämmelsens centrala innehåll.....	65
6.9.2. GRETA:s ställningstaganden.....	66
6.9.3. Bestämmelsens betydelse för Finland.....	66
7. Avslutningsvis.....	70

Förord

Utmaningarna inom bekämpning av människohandel är fortfarande enorma. Det är inte nog med små ansträngningar när det gäller att bekämpa människohandel. Vi vet att offren för människohandel kan klara sig om de identifieras och får skydd. För att klara sig behöver offren både juridiskt skydd och praktisk hjälp i form av olika tjänster. Personer som utsatts för långvarigt sexuellt våld behöver särskilt skydd. Även personer som till exempel kommer från främmande länder, inte behärskar språket eller är beroende av andra, och som också i övrigt befinner sig i en mycket utsatt ställning behöver särskilt stöd. Likaså är barn och kvinnor som utsatts för prostitution i behov av särskilt skydd. Säkerställandet av skyddet förutsätter fortlöpande utveckling av kunskaper och kompetens.

Myndigheterna och frivilligorganisationerna behöver särskild kompetens för att vinna offrens förtroende och återställa deras livslust, ge hopp om ett nytt liv och erbjuda praktiska metoder genom vilka de kan få tillbaka kontrollen över sitt liv. En viktig del av denna process är att identifiera de rättskränkningar som offren utsatts för, ställa de skyldiga till svars för sina brott och rätta till konsekvenserna av rättskränkningarna. Tills vidare har utredningen av människohandelsbrott i praktiken krävt att brottsoffren deltagit i utredningen. Därför förbättrar stärkandet av offrens ställning och förståelsen av deras sårbarhet även brottsutredningens kvalitet.

En viktig uppgift för den nationella rapportören om människohandel är att analysera insamlad information om människohandel och åtgärder mot människohandel samt att utifrån denna information ge rekommendationer för att utveckla myndigheters och andra aktörers arbete. Vårt mål är att ta fram verktyg för beslutsfattandet, lagstiftningsarbetet och allokeringen av resurser i arbetet mot människohandel. Bristande kunskaper och kompetens är hinder för en effektiv myndighetsverksamhet.

Den nationella rapportörens arbete bygger på ett människorättsperspektiv. Detta förutsätter särskild uppmärksamhet på offrens ställning även i myndighetsprocessen och på att rätta till de allvarliga rättskränkningarna av offren. Traditionellt har det ansetts att riskerna för kränkningar av de mänskliga rättigheterna i anslutning till juridiska processer hänför sig till gärningsmännens och fångarnas rättigheter, men på grund av människohandelsoffrens särskilt utsatta ställning och eventuella beroende av gärningsmännen förutsätts det att myndighets- och rättsprocesserna alltid för sin del stärker offrens ställning, frihet och rättigheter samt förbättrar deras möjligheter att återvända till ett människovärdigt liv, och att de inte i något skede orsakar mer problem för offren.

Europarådets konvention mot människohandel är ett instrument som betonar människorättsperspektivet och som binder oss. En effektiv implementering

av konventionen förutsätter fortlöpande granskning av den egna verksamheten, för vilken myndigheternas egen laglighetskontroll och den nationella rapportören som självständig myndighet ger en bra grund.

Det arbete som sakkunniggruppen GRETA utför för att följa upp Europarådets konvention är mycket viktigt i synnerhet för att utmaningarna i arbetet mot människohandel är så förbluffande lika i olika länder. De ställningstaganden som GRETA kommit med gällande en medlemsstat kan således tillämpas i alla andra stater, och de utvecklar den praktiska kompetensen. Ofta verkar den största stötestenen i identifieringen av offren vara myndigheternas förhandsuppfattning om dem. I internationella sammanhang talas det om hur även myndigheternas uppfattningar om offer som inte förtjänar skydd eller empati inverkar på deras förmåga att identifiera människohandelsbrott. Till exempel kan tjänstemän tänka att en person som utsatt sig för brott genom att prostituera sig samtidigt har gett upp sin integritet och frihet, vilket innebär att offret får skylla sig självt och är inte värt en jämlik behandling i rättssystemet. Sådana hinder för identifieringen är utmaningar som inte kan röjas undan enbart genom lagstiftningen och där det gäller att påverka attityderna genom ökad kunskap.

För att främja det internationella arbetet mot människohandel behöver vi också mer information om situationen i olika länder och praxis för åtgärder mot människohandel. Informationsinsamlingen bygger inte på matematik, eftersom tolkningen eller avsaknaden av sifferdata kan tyda på mycket avvikande situationer. En orsak till varför den finländska nationella rapportörens arbete varit framgångsrikt är rapportörens självständiga ställning och den lagstadgade uppgiften att varje valperiod avlägga en rapport till riksdagen. Systematiskt utvecklingsarbete har bedrivits utifrån analyserad information. Dessutom bereds en tjänst inom förvaltningen för att samordna arbetet mot människohandel och styra allokeringen av regeringens resurser. Tillsammans kommer dessa funktioner att bilda en gedigen grund för en effektiv styrning av det arbete som utförs inom förvaltningen och av myndigheterna. Det är också viktigt att det arbete som den nationella rapportören utför ger GRETA bättre möjligheter att bedöma hur konventionen implementerats i Finland och hur den viktiga tillsynsuppgiften fullgörs. Således kan och bör GRETA-processen vara en reell kraft som styr den internationella och nationella bekämpningen av människohandel.

Jag vill särskilt tacka överinspektör Venla Roth för den grundliga beredningen av denna rapport. Även personalen på minoritetsombudsmannens byrå som med sin yrkesskicklighet underlättat den nationella rapportörens uppdrag förtjänar ett stort tack.

Eva Biaudet

Eva Biaudet, minoritetsombudsman

1. Introduktion

I denna rapport granskar den nationella rapportören om människohandel vilka utmaningar Finland har i sitt arbete mot människohandel med fokus på Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel. Syftet med rapporten är att öka kännedomen om konventionen och att främja implementeringen av bestämmelserna i praktiken. Syftet med rapporten är också att förbereda sig på sakkunniggruppen GRETA:s besök i Finland. GRETA följer upp implementeringen av konventionen. Enligt den information som den nationella rapportören har tillgång till besöker GRETA Finland hösten 2013.

I sin rapport hänvisar den nationella rapportören till sådana bestämmelser i konventionen som förefaller att ha särskild betydelse för utvecklingen av åtgärderna mot människohandel i Finland. Vid utarbetandet av rapporten har den nationella rapportören använt den förklarande rapporten om konventionen och GRETA:s landspecifika bedömningsrapporter.

Den nationella rapportören avger sin följande omfattande rapport till riksdagen 2014. I den bedömer den nationella rapportören mer detaljerat än i denna rapport läget för åtgärderna mot människohandel i Finland utifrån ett omfattande material och kommer med rekommendationer för att effektivisera verksamheten samt för att främja rättigheterna och ställningen för offren för människohandel.

2. Inledning: Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel

Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel (CETS No. 197, engl. Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, nedan konventionen) godkändes av Europarådets ministerkommitté 3.5.2005. Internationellt trädde konventionen i kraft 1.2.2008. Fram till sommaren 2013 har konventionen undertecknats av 43 stater, och 40 stater har ratificerat eller anslutit sig till den. Finland undertecknade konventionen 29.8.2006, och i Finland trädde den i kraft 1.9.2012.

Konventionen är ett dokument som är juridiskt bindande för avtalsstaterna och som i grunden baserar sig på existerande internationell reglering. Konventionen kompletterar Förenta nationernas (FN:s) konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (s.k. Palermokonventionen, FördrS 20/2004) och bestämmelserna i dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (s.k. tilläggsprotokollet om människohandel, FördrS 71/2006). De rättigheter som konventionen garanterar offer för människohandel är mer omfattande än de som garanteras i FN:s tilläggsprotokoll om människohandel.

Konventionen fastställer att människohandel är en kränkning av de mänskliga rättigheterna och ett brott mot individens människovärde och integritet. I konventionen bedöms att människohandel till och med kan leda till slaveri. Människohandel anses hota grundläggande värderingar i demokratiska samhällen. Människorättsgrunden genomsyrar alla bestämmelser i konventionen från identifiering av och erbjudande av hjälp till offer till utredning av människohandelsbrott, åtal och internationellt samarbete. Skyddet av offrens mänskliga rättigheter har även godkänts som utgångspunkt i Europeiska unionens direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel 2011/36/EU.

Syftet med konventionen är att förebygga och bekämpa människohandel genom att samtidigt garantera jämställdheten mellan könen och skydda de mänskliga rättigheterna för offren för människohandel, skapa heltäckande ramar för skyddet av och hjälpen till offer och vittnen samt säkerställa en brottsutredning och ett åtalsförfarande som fungerar effektivt. Syftet med konventionen är också att främja internationellt samarbete mot människohandel.

Konventionen tillämpas på alla former av människohandel vare sig den är nationell eller internationell eller om den anknyter till organiserad brottslighet. Enligt den förklarande rapporten tillämpas konventionen oberoende av om offret kommit till eller vistats i det mottagande landet lagligt eller utan

tillstånd. Offren kan vara kvinnor, män eller barn som blir utnyttjade i sina försök att sträva efter ett bättre liv. Genom konventionen har ett särskilt uppföljningssystem (GRETA) inrättats för att garantera att parterna effektivt implementerar bestämmelserna i konventionen.

Konventionen har tio kapitel. Kapitel I innehåller bestämmelser om konventionens syfte, tillämpningsområde, icke-diskrimineringsprincip och definitioner. I kapitel II fastställs åtgärder för förebyggande av människohandel samt samarbete och andra åtgärder. I kapitel III finns bestämmelser om åtgärder för att skydda och främja offrens rättigheter samt säkerställande av jämställdheten mellan könen. Kapitel IV handlar om materiell straffrätt och kapitel V om brottsutredning, åtalsförfarande och processrätt. I kapitel VI behandlas internationellt samarbete och samarbete med det civila samhället, och kapitel VII tar upp ett system för uppföljning av implementeringen av konventionen. Kapitel VIII innehåller bestämmelser om konventionens förhållande till andra internationella dokument, kapitel IX bestämmelser om ändring av konventionen och kapitel X slutklausuler.

3. Den nationella processen för ratificering av konventionen

I februari 2008 tillsatte utrikesministeriet en arbetsgrupp för det nationella ikraftsättandet av konventionen. Enligt beslutet om tillsättande hade arbetsgruppen till uppgift att bedöma eventuella behov av lagändringar och andra ändringar som ratificeringen av konventionen förutsätter samt att reda ut hur de stater som ratificerat konventionen löst problemen. Arbetsgruppen var underställd utrikesministeriet, och till medlemmar utnämndes representanter för justitieministeriet, inrikesministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. De sakkunniga som arbetsgruppen hörde representerade inrikesministeriet, undervisningsministeriet, Gränsbevakningsväsendets stab och centralkriminalpolisen.

Det huvudsakliga innehållet i förslaget var att riksdagen ska anta konventionen och sätta i kraft de bestämmelser som omfattas av den samt lagen om ändring av lagen om näringsförbud. Arbetsgruppen föreslog att lagen ändras så att en person som gjort sig skyldig till människohandelsbrott tillfälligt eller permanent kunde åläggas förbud att bedriva verksamhet i anslutning till vilken brottet begåtts. Arbetsgruppen ansåg att det nationella ikraftsättandet av konventionen inte krävde andra lagändringar och att konventionen inte medförde ekonomiska konsekvenser. Förslaget innehöll vissa mindre utvecklingsförslag som bland annat gällde tillbakasändande och integrering av offer.

I sitt utlåtande till arbetsgruppen 30.11.2010 fäste den nationella rapportören uppmärksamhet vid bland annat arbetsgruppens sammansättning och förfarande för hörande (bilaga 1). I arbetsgruppens sammansättning fanns inga representanter för det civila samhället, såsom frivilligorganisationer, universitet eller andra forskningsinstitut. Arbetsgruppen hörde inte heller representanter för det civila samhället vid beredningen av betänkandet. Minoritetsombudsmannen, som inledde arbetet som nationell rapportör om människohandel i början av år 2009, inbjöds inte till arbetsgruppen. Arbetsgruppen hörde inte heller den nationella rapportören som sakkunnig under beredningen av betänkandet. Rapportören hade lämnat sin första rapport, som kritiskt granskade åtgärderna mot människohandel, till riksdagen i juni 2010. Arbetsgruppen lämnade sitt betänkande till utrikesministeriet i augusti 2010.

Den nationella rapportören fick avge sitt utlåtande först i det normala utlåtandeförfarandet efter att betänkandet var klart. I sitt utlåtande uttryckte den nationella rapportören sitt missnöje över betänkandets kvalitet. Den nationella rapportören ansåg att det var beklagligt att arbetsgruppen inte bedömt diskrepansen mellan lagstiftningen och de praktiska åtgärderna mot människohandel. I sitt utlåtande ansåg rapportören att det fanns en hel del praktiska problem med åtgärderna mot människohandel och att dessa borde ha gett

arbetsgruppen orsak att på ett övergripande plan dryfta ändringsbehoven i lagstiftningen för att effektivisera åtgärderna mot människohandel och säkerställa offrens rättigheter. Den nationella rapportören ansåg att ratificeringen av en så betydande människorättskonvention skulle ha krävt en grundligare bedömning av konsekvenserna för de mänskliga rättigheterna. I sitt utlåtande nämnde den nationella rapportören flera bestämmelser i konventionen där ikraftsättandet av dem innehöll betydande brister.

En del frivilligorganisationer¹ kom med ett gemensamt utlåtande om arbetsgruppens betänkande. I utlåtandet ifrågasatte de arbetsgruppens uppfattning om att ratificeringen av konventionen inte skulle föranleda några större ändringar i lagstiftningen eller andra ändringar. Enligt frivilligorganisationerna var betänkandet ”ett utmärkt exempel på det att Finlands åtgärder mot människohandel ser betydligt bättre ut på papper än vad praktiken visar”. Frivilligorganisationerna ansåg att andemeningen i skyddet av offrens mänskliga rättigheter i konventionen inte förverkligas i Finland. I sitt utlåtande lyfte frivilligorganisationerna fram flera bestämmelser där det fanns problem med verkställandet: principen om icke-diskriminering, bekämpning av människohandel, identifiering av och hjälp till offren, återhämtnings- och betänketid etc.

I sitt utlåtande betonade riksdagens biträdande justitieombudsman att metoderna för identifiering av offer för människohandel bör utvecklas och myndigheterna utbildas för att skydda offren enligt konventionen. I sina utlåtanden ansåg kommunerna att kommunernas roll och ansvarsfördelningen mellan kommunerna och staten borde förtydligas. Kommunernas personal borde utbildas i människohandelsfrågor för att effektivisera identifieringen av och hjälpen till offer för människohandel. I sitt utlåtande fäste barnombudsmannen uppmärksamhet vid identifiering av och hjälp till minderåriga offer för människohandel och ansåg att barn som blivit offer för människohandel i första hand borde behandlas som barn och att hjälpen i högre grad borde organiseras i anslutning till barnskyddstjänsterna. I sitt utlåtande fäste Riksåklagarämbetet uppmärksamhet vid regleringen av straffbara handlingar i anslutning till rese- och identitetshandlingar (artikel 20 i konventionen). Riksåklagarämbetet ansåg att Finlands lagstiftning inte uppfyllde kraven i konventionen på denna punkt.² Arbetsgruppens förslag gavs som regeringens proposition till riksdagen med så gott som oförändrat innehåll.³

¹ Utlåtandet undertecknades av Pro-tukipiste ry, Brottsofferjouren, Föreningen för Mental Hälsa i Finland, Finlands Röda Kors samt Förbundet för mödra- och skyddshem.

² Senare tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för att bereda lagändringar i anslutning till kriminalisering av organiserad illegal inresa.

³ 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.

I sitt betänkande var riksdagens förvaltningsutskott för godkännande av konventionen och den relaterade lagändringen och ansåg att det är viktigt att konventionen nationellt sätts i kraft så fort som möjligt. Förvaltningsutskottet biföll regeringens uppfattning om att ikraftsättandet av konventionen stärker skyddet av människohandelsoffrens rättigheter. Samtidigt ansåg utskottet dock att detta inte är nog, utan att identifieringen av och hjälpen till offer för människohandel bör utvecklas genom lagstiftning och andra åtgärder. Utskottet ansåg bland annat att det var viktigt att föreskriva om förfarandet för identifiering av offer för människohandel. Enligt utskottet borde också begreppet offer för människohandel förtydligas. Dessutom betonade förvaltningsutskottet att den praxis och lagstiftningsgrund som tillämpas på samarbetet mellan myndigheter samt samarbetet mellan myndigheter och tredje sektorn bör vara tydliga och att aktörerna bör tilldelas ändamålsenliga resurser. Utskottet ansåg att det var positivt att inrikesministeriet i januari 2011 hade tillsatt en arbetsgrupp för att bereda en särskild lag om människohandel och att justitieministeriet i november 2011 tillsatt en arbetsgrupp för att granska straff- och processrättsliga frågor i anslutning till människohandel (mer om dessa arbetsgrupper senare).⁴

⁴ FvUB 6/2012 rd. Se också AjUU 6/2012 rd och LaUU 3/2012 rd.

4. Expertorganet GRETA som följer upp ratificeringen av konventionen

För att följa upp ikraftsättandet av konventionen bildades sakkunniggruppen GRETA, som höll sitt första möte i februari 2009. GRETA är sammansatt av 15 sakkunniga med erkänd kompetens inom människorättsfrågor, stöd för och skydd av offer samt bekämpning av människohandel eller som har yrkeserfarenhet inom branscher som ingår i tillämpningsområdet för konventionen. Medlemmarna handlar i sin personliga egenskap samt är oberoende och opartiska när de utför sina uppdrag. Medlemmarna väljs bland medborgare i medlemsstaterna för en fyraårig mandatperiod som kan förnyas en gång.

Syftet med GRETA är att följa upp ikraftsättandet av konventionen i avtalsstaterna. GRETA bedömer en grupp länder i taget. I början av varje omgång fastställer GRETA vilka särskilda bestämmelser bedömningsförfarandet fokuserar på. Den första bedömningsomgången inleddes i början av 2010 och pågår till slutet av 2013.

GRETA får själv avgöra hur den samlar in information för bedömningen. GRETA:s rapporter baserar sig på ett omfattande källmaterial. Först sänder GRETA ett detaljerat frågeformulär till myndigheterna i medlemsstaterna, och därefter kan GRETA ställa ytterligare frågor. Dessutom kan GRETA be om ytterligare information från icke-statliga organisationer, som kan ha väsentlig information med tanke på bedömningen. GRETA kan också besöka olika länder för att få mer detaljerad information om hur bestämmelserna i konventionen fungerar i praktiken. Avtalsstaterna ska samarbeta med GRETA.

Syftet med GRETA:s rapport är att bedöma hur väl avtalsstaternas åtgärder mot människohandel motsvarar bestämmelserna i konventionen och komma med rekommendationer för att effektivisera åtgärderna. Det centrala målet med rapporterna är att hjälpa avtalsstaterna med implementeringen av bestämmelserna. GRETA:s auktoritet som sakkunnig beror på att GRETA har bred kunskap på olika områden samt att organisationen är internationell och oberoende.

GRETA utarbetar ett rapportutkast som innehåller en analys av ikraftsättandet av de bestämmelser som utgör grunden för bedömningen och förslag till hur en medlemsstat kan hantera upptäckta problem. Utkastet skickas till den bedömda avtalsstaten för kommentarer. GRETA beaktar avtalsstatens kommentarer vid fastställandet av rapporten. Utifrån denna grund avger GRETA rapporten och slutsatserna om de åtgärder som avtalsstaten genomfört för att sätta bestämmelserna i konventionen i kraft. Rapporten och slutsatserna sänds till avtalsstaten och parternas kommitté, som består av representanter

för avtalsstaterna i ministerkommittén. GRETA:s rapport och slutsatser offentliggörs i samband med att den avges med avtalsstatens kommentarer.

För närvarande pågår GRETA:s första bedömningsomgång. Fram till sommaren 2013 slutförde GRETA bedömningsförfarandet i 20 avtalsstater. Dessa utgörs av bland annat Cypern, Danmark, Förenade kungariket, Frankrike, Lettland, Malta, Norge, Portugal och Österrike.

I sitt bedömningsförfarande fokuserar GRETA på skyddet av människohandelsoffrens rättigheter. Avtalsstaterna är skyldiga att genom egna åtgärder se till att de inte gör sig skyldiga till kränkningar av de mänskliga rättigheterna genom sina åtgärder eller sin underlåtenhet att vidta åtgärder. Dessutom ska staten garantera rättigheterna genom att säkerställa att icke-statliga aktörer inte kränker dessa garanterade rättigheter. Denna så kallade skyddsskyldighet ("due diligence"-princip) omfattar skyldigheten att förhindra kränkningar som begås av privatpersoner, reda ut dem, bestraffa dem som begått dem och erbjuda offren för kränkningarna en rimlig ersättning. Utifrån de första bedömningsrapporterna har GRETA fäst särskild uppmärksamhet vid bland annat följande centrala frågor i bekämpningen av människohandel:

- Har avtalsstaten en övergripande och samordnad uppfattning om människohandelsproblematiken och om bekämpningen av människohandel?
- Hur definieras människohandel i avtalsstatens lagstiftning?
- Hur säkerställs identifieringen av människohandel och dess offer?
- Hur säkerställs skyddet av och hjälpen till offren för människohandel?
- Blir offren för människohandel bestraffade för brott som de tvingats till ("non-punishment principle")?
- Får offren för människohandel rimlig ersättning för att de blivit offer för utnyttjande?
- Utredds människohandelsbrott, åtalas och döms de skyldiga?

I sina bedömningsrapporter hänvisar GRETA ofta till målet Rantsev mot Cypern och Ryssland (2010) som avgjordes av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Där ansåg domstolen att en stat är skyldig att undersöka eventuella människohandelsbrott omedelbart efter att myndigheter fått kännedom om dem. I domstolens avgörande betonas också staternas skyldighet att bedriva gränsöverskridande samarbete med andra länders myndigheter för att i sin helhet reda ut det som inträffat från rekrytering till utnyttjande. Härnäst är det motiverat att granska människorättsdomstolens avgörande närmare.

5. Avgörande av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet *Rantsev mot Cypern och Ryssland* (2010)

5.1. Presentation av målet

I januari 2010 förkunnade Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna sin hittills viktigaste dom i ett mål om människohandel.⁵ För första gången tog människorättsdomstolen ställning till det faktiska syftet och innehållet i artikel 4 som förbjuder slaveri och tvångsarbete. Domen avslöjade de mörka sidorna av sexhandel i Europa och staternas oförmåga eller ovilja att ingripa i den genom att förebygga människohandel, hjälpa offren och bestraffa dem som begått människohandelsbrott.

Även om domen allmänt välkomnats och antagits effektivisera bekämpningen av människohandel har den också väckt kritik. Kritiken har främst handlat om domstolens uppfattning om hur slaveri ska definieras. Denna uppfattning anses förenkla förhållandet mellan slaveri och människohandel. Genom domen anses domstolen även ha stärkt de allmänna fördomarna mot prostitution och invandring på ett sätt som försvårar bekämpningen av människohandel.⁶

Målet handlade om en 20-årig rysk kvinna (OR), som sannolikt blev offer för människohandel på Cypern. Det är allmänt känt att Cypern är ett betydande destinationsland för människohandel i Europa. Gärningsmännen gav OR ett så kallat artistvisum med vilket hon kunde resa in i landet, varefter hon blev föremål för sexuellt utnyttjande. Något senare hittades OR död under en annan kabaréartists (MP) balkong. Ett sängöverkast hade bundits vid balkongsräcket. Gärningsmannen (MA) hade hämtat OR till lägenheten från en polisstation där hennes lagliga förutsättningar att vistas i landet hade retts ut. Det verkar som om poliserna överlämnat OR till gärningsmannen utan att reda ut de bakomliggande omständigheterna.

I sin undersökning av fallet konstaterade de cypriotiska myndigheterna att OR fallit från balkongen och avlidit. Den som anhängiggjorde målet vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna var OR:s far, som ansåg att de

⁵ *Rantsev v Cyprus and Russia* Application No. 25965/04, Judgement of 7 January 2010. Även Finlex redogörelse av fallet Rantsev har använts som källa.

⁶ Läs mer om domen och dess betydelse i till exempel Jean Allain: *Rantsev v Cyprus and Russia* Application No. The European Court of Human Rights and Trafficking as Slavery. *Human Rights Law Review* 10:3 (2010), p. 546–557; Vladislava Stoyanova: Dancing on the Borders of Article 4: Human Trafficking and the European Court of Human Rights in the *Rantsev* Case. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 30/2, 2012, p. 163–194.

cypriotiska myndigheterna inte undersökt omständigheterna bakom dotterns död och inte straffat dem som var ansvariga för dödsfallet. Myndigheterna hade inte heller lyckats skydda hans dotter medan hon ännu var i livet, utan behandlade henne illa genom att återlämna henne till gärningsmannen på polisstationen. En mer detaljerad redogörelse för fallet finns i bilaga 2 till denna rapport.

Fallet Rantsev är betydelsefullt av flera orsaker. Det bekräftade att både avgångs- och destinationslandet bär ansvar för människohandel. Domstolen ansåg att stater ska ha ett sådant legislativt och praktiskt ramverk som å ena sidan förhindrar att människor blir offer för människohandel och som å andra sidan gör det möjligt att ändamålsenligt reda ut människohandelsbrott när omständigheterna talar för det ("credible suspicion"). Utredningsskyldigheten sträcker sig från rekrytering till utnyttjande, och den omfattar skyldigheten att bedriva gränsöverskridande samarbete. Domstolen ansåg dessutom att stater också är skyldiga att genom sin lagstiftning förebygga människohandel och säkerställa att den gällande lagstiftningen inte missbrukas. Även om människohandel inte uttryckligen nämns i Europakonventionen ansåg domstolen att människohandel omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4.

5.2. Avgörandet av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna enligt artikel

5.2.1. Rätt till liv

Överklaganden påstod att Cypern och Ryssland brutit mot artikel 2 i Europakonventionen (rätt till liv), eftersom de cypriotiska myndigheterna inte hade vidtagit åtgärder för att skydda dotterns liv, och eftersom varken de cypriotiska eller ryska myndigheterna hade utfört en effektiv undersökning av de omständigheter som ledde till dotterns död.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna konstaterade att artikel 2 i Europakonventionen förpliktar en stat att avhålla sig från uppsåtligt olagligt berövande en annans liv (negativ skyldighet). Artikel 2 förpliktar också stater att vidta åtgärder för att skydda personers liv inom deras jurisdiktion (positiv skyldighet). Skyldigheten enligt artikel 2 förutsätter utöver legislativa och strukturella åtgärder på allmän nivå även praktiska åtgärder i relevanta fall i den mån som myndigheterna har eller borde ha kännedom om att en viss persons liv är utsatt för omedelbar fara på grund av en tredje parts brottsliga verksamhet. I sådana fall bör myndigheter vidta alla åtgärder inom ramen för sin behörighet genom vilka en sådan fara sannolikt kan undanröjas.

Domstolen konstaterade att offer för människohandel och utnyttjande ofta tvingas bo och arbeta i omänskliga förhållanden och ibland blir utsatta för

våld och illabehandling. På grund av saknaden av konkreta bevis handlade det dock om allmän fara och inte omedelbart livshotande fara. Även om polisen borde ha misstänkt att överklagandens dotter var offer för människohandel, förekom det inga tecken på att hon skulle ha svävat i omedelbar livsfara under besöket på polisstationen. Hennes död var inte förutsebar när hon överlämnades till MA. Därför ansåg domstolen att fallet inte medfört skyldighet att vidta praktiska åtgärder, och på denna punkt hade myndigheterna inte brutit mot artikel 2 i Europakonventionen.

Domstolen konstaterade dock att artikel 2 ålade myndigheterna skyldighet att utföra en effektiv officiell undersökning om en person avlidit på grund av våld. Denna skyldighet aktualiseras också när en person dött under oklara omständigheter som statliga myndigheter inte ansvarar för. Myndigheterna borde agera på ämbetets vägnar efter att de fått kännedom om fallet. Utredarna borde inte bara hierarkiskt och strukturellt utan också i praktiken vara oberoende av dem som är involverade i händelserna. Begreppet effektivitet omfattar också krav på rimlig snabbhet. Närstående till den avlidna borde alltid involveras i utredningen i den mån som deras godtagbara intressen kräver det.

Domstolen fäste uppmärksamhet vid att de omständigheter som lett till dotterns död hade förblivit diffusa och outredda samt att det i fallet hade förekommit påståenden om människohandel och illabehandling. Därför ansåg domstolen att de cypriotiska myndigheterna hade ålagts en skyldighet att utföra en effektiv undersökning enligt artikel 2 i Europakonventionen, även om det inte fanns några bevis på att dödsfallet omedelbart skulle ha orsakats av yttre våld. På grund av påståendet om ett samband mellan människohandel och dödsfallet borde utredningen ha sträckt sig från OR:s ankomst till Cypern och hennes vistelse där. Undersökningen uppvisade brister, och det förekom motstridigheter i de förhörda personernas utlåtanden.

Dessutom påpekade domstolen att polisen inte hade förhört personer som bott eller arbetat med OR eller försökt reda ut varför hon hade försökt fly och om hon hållits i bostaden mot sin vilja. Polisen hade inte heller rätt ut vad som hade hänt på polisstationen och varför OR hade överlämnats till MA. OR hade inte förhörts och orsaken till detta kunde inte redas ut. Däremot hade polisen förhört MA. Enligt domstolen borde myndigheterna även reda ut förekomsten av eventuell korruption under särskilda omständigheter. Överklaganden hade inte beviljats möjlighet att effektivt delta i undersökningen. De cypriotiska myndigheterna bad inte heller om handräckning av de ryska myndigheterna. På grund av dessa orsaker ansåg domstolen att de cypriotiska myndigheterna hade brutit mot sina processuella skyldigheter enligt artikel 2 i Europakonventionen. Avgångslandet dvs. Ryssland hade inte brutit mot artikel 2 i Europakonventionen.

5.2.2. Förbud mot slaveri och tvångsarbete

Överklaganden påstod att de cypriotiska och ryska myndigheterna brutit mot artikel 4 i Europakonventionen i och med att dottern inte hade skyddats mot människohandel och på grund av att de omständigheter under vilka hon arbetat på Cypern inte hade retts ut effektivt.

Artikel 4 – Förbud mot slaveri och tvångsarbete

1. Ingen får hållas i slaveri eller trældom.
2. Ingen får tvingas att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete.
3. Med ”tvångsarbete eller annat påtvingat arbete” enligt denna artikel förstås inte:
 - a) arbete som vanligtvis utkrävs av den som är frihetsberövad i enlighet med bestämmelserna i artikel 5 i denna konvention eller som är villkorligt frigiven från sådant frihetsberövande,
 - b) tjänstgöring av militär art eller, i länder där samvetsbetänkligheter mot sådan tjänstgöring beaktas, tjänstgöring som i dessa fall utkrävs i stället för militär värnpliktstjänstgöring,
 - c) tjänstgöring som utkrävs när nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd,
 - d) arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

Domstolen konstaterade att artikel 4 till sin ordalydelse endast handlade om slaveri och tvångsarbete. Å andra sidan ansåg den att Europakonventionen var ett levande dokument som borde tolkas utifrån dagens förhållanden. Människohandel hade ökat kraftigt i världen de senaste åren. Inom människohandeln behandlades människor som råvaror som kunde köpas och säljas och tvingas i arbete mot ringa eller ingen ersättning, i allmänhet som objekt i sexhandel. Offren var under sträng uppsyn, och deras rörelsefrihet var ofta begränsad. De blev utsatta för misshandel och hot, och deras boende- och arbetsförhållanden var undermåliga. Domstolen ansåg att människohandel, såsom den definieras i relevanta internationella avtal som till exempel Palermoprotokollet om människohandel, omfattades av tillämpningsområdet för artikel 4 i Europakonventionen och att det således inte var nödvändigt att avgöra om det handlade om slaveri eller tvångsarbete enligt ordalydelsen i artikeln.⁷

⁷ Punkt 282 i domen: "...There can be no doubt that trafficking threatens the human dignity and fundamental freedoms of its victims and cannot be considered compatible with a democratic society and the values expounded in the Convention...the Court considers it unnecessary to identify whether the treatment about which the applicant complains constitutes "slavery", "servitude" or "forced and compulsory labour". Instead, the Court considers that *trafficking itself, within the meaning of Article 3(a) of the Palermo Protocol and Article 4(a) of the Anti-Trafficking Convention, falls within the scope of Article 4 of the Convention...*" (kursivering av rapportens författare).

Domstolen konstaterade att offer för människohandel, även potentiella offer, borde skyddas genom lagstiftning. Artikel 4 i Europakonventionen förutsätter att medlemsstaterna genom lagstiftning strävar efter att förebygga människohandel till exempel med hjälp av inresebestämmelser.⁸ I vissa fall bör myndigheterna även vidta praktiska åtgärder. Aktualiseringen av denna skyldighet förutsätter att myndigheter har eller borde ha kännedom om de omständigheter som motiverat ger skäl att misstänka att en viss person är offer för människohandel eller svävar i omedelbar fara att bli det. I sådana fall ska myndigheterna vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att befria personen från dessa omständigheter eller förhindra att faran realiserar.⁹

Artikel 4 i Europakonventionen ålägger också en skyldighet att reda ut potentiell människohandel. Myndigheterna borde inleda utredningar på ämbets vägnar efter att de fått kännedom om fallet. Utredarna ska vara oberoende av dem som är involverade i händelserna. Utredningen ska ske rimligt snabbt. Enligt det internationella fördraget mot människohandel ska varje medlemsstat undersöka brott som begåtts på deras territorium. Dessutom ska de erbjuda myndigheterna i andra länder effektiv handräckning i brott som begåtts utanför deras territorium.

Domstolen konstaterade att det inte fanns brister i Cyperns lagstiftning. Däremot fäste domstolen uppmärksamhet vid att man inte genom inresebestämmelser försökt förhindra att unga kvinnor anländer till landet för att arbeta som kabaréartister. Praxis för uppehålls- och arbetstillstånd bidrog till att arbetstagarna blev beroende av sina arbetsgivare. Domstolen kritiserade särskilt praxisen att av restaurangägare och -direktörer kräva bankgarantier för eventuella kostnader som deras arbetstagare orsakat. Även i det aktuella fallet hade en motsvarande betalningsförbindelse lämnats, och det ansågs rentav att MA ansvarade för OR i egenskap av arbetsgivare, och därför hade

⁸ Punkt 284 i domen: "...The Court considers that the spectrum of safeguards set out in national legislation must be *adequate to ensure the practical and effective protection of the rights of victims or potential victims of trafficking*. Accordingly, in addition to criminal law measures to punish traffickers, Article 4 requires member States to put in place adequate measures regulating businesses often used as a cover for human trafficking. Furthermore, a State's immigration rules must address relevant concerns relating to encouragement, facilitation or tolerance of trafficking..." (kursivering av rapportens författare).

⁹ Punkt 286 i domen: "...In order for a positive obligation to take operational measures to arise in the circumstances of a particular case, it must be demonstrated that *the State authorities were aware, or ought to have been aware, of circumstances giving rise to a credible suspicion that an identified individual had been, or was at real and immediate risk of being, trafficked or exploited*... In the case of an answer in the affirmative, there will be a violation of Article 4 of the Convention where the authorities fail to take appropriate measures within the scope of their powers to remove the individual from that situation or risk..." (kursivering av rapportens författare).

polisen bett MA hämta OR från polisstationen. Domstolen ansåg att Cyprens inresebestämmelser och -praxis inte garanterade ett tillräckligt praktiskt och effektivt skydd mot människohandel och utnyttjande. Därför hade landet brutit mot artikel 4 i Europakonventionen.

Domstolen konstaterade också att unga utländska kvinnor tvingats arbeta inom sexindustrin på Cypern sedan 1970-talet. Antalet utländska arbetstagare i landet hade ökat märkbart efter Sovjetunionens upplösning. Myndigheterna hade kännedom om att många kvinnor som kommit till landet med artistvisum arbetade inom prostitution. På polisstationen hade MA berättat att OR var rysk medborgare och arbetade som kabaréartist samt att hon nyligen anlänt till landet och lämnat arbetsplatsen och bostaden utan att meddela något. Samtidigt hade MA lämnat OR:s pass och andra dokument till polisen.

Domstolen ansåg att myndigheterna utifrån dessa omständigheter och med beaktande av de ovan nämnda allmänna förhållandena i landet borde ha haft orsak att misstänka att OR var offer för människohandel eller svävade i fara att bli det. Myndigheterna borde omedelbart ha inlett en utredning i fallet. Polisen förhörde dock inte OR och undersökte inte heller fallet på något annat sätt. Den kontrollerade bara att OR inte var efterlyst varefter hennes arbetsgivare kontaktades för att hämta henne från polisstationen. Domstolen ansåg att de cypriotiska myndigheterna hade brutit mot sina processuella skyldigheter enligt artikel 4 i Europakonventionen.

Vad gäller Ryssland noterade domstolen att myndigheterna inte alls undersökt hur och var OR hade rekryterats. Rekryteringen hade skett i Ryssland, och därför skulle myndigheterna ha kunnat undersöka rekryteringsomständigheterna effektivt. På denna punkt ansåg domstolen att Ryssland brutit mot kraven i artikel 4 i Europakonventionen.

5.2.3. Rätt till frihet och säkerhet

Överklaganden yrkade även på brott mot artikel 5 i samband med att dottern överlämnats till MA och därefter hållits i fångenskap i MP:s bostad. Domstolen noterade att OR:s besök på polisstationen hade varat cirka en timme. Därefter hade hon inte omedelbart frigetts utan överlämnats till MA. Det var också motiverat att anta att hon inte stannat i bostaden av fri vilja. Domstolen ansåg utifrån frihetsberövandets art och följder att det handlade om frihetsberövande som stred mot artikel 5 i Europakonventionen. Domstolen ansåg även att myndigheterna hade accepterat frihetsberövandet och ansvarade för det också för den del som hon hållits fången av privatpersoner. Hon hade kunnat bli frisläppt eftersom hon inte var minderårig eller berusad enligt po-

lisen. Det fanns inte heller någon grund att hålla henne i bostaden. Brott hade skett mot artikel 5 i Europakonventionen.

5.2.4. Slutsatser

Domstolen ansåg enhälligt att de cypriotiska myndigheterna hade brutit mot de processuella kraven i artikel 2 i Europakonventionen och mot det skydd som förutsätts i artikel 4 men inte beträffande utredningen eller artikel 5 i Europakonventionen. Ryssland hade brutit mot de processuella kraven enligt artikel 4 i Europakonventionen. Domstolen ansåg att överklaganden hade rätt till skadestånd på 40 000 euro av Cypern och 2 000 euro av Ryssland för immateriell skada. För kostnaderna beviljade domstolen 4 000 euro med avdrag för rättshjälp på 850 euro. Domstolen ålade Cypern att ersätta kostnaderna.

6. Europakonventionen och bekämpning av människohandel i Finland

6.1. Inledning

Bekämpningen av människohandel enligt konventionen bygger på strategin med de tre P:na som omfattar åtgärder som förebygger människohandel, hjälp till och skydd av offer för människohandel samt åtalande av dem som begått människorättsbrott ("prevention, protection, prosecution"). Konventionen lägger vikt vid samarbetet mellan myndigheter och den tredje sektorn samt vid samarbete över landsgränser.

Enligt konventionen ska bekämpningen av människohandel bygga på principen om icke-diskriminering och likabehandling, och den ska beakta särskilda behov hos minderåriga offer för människohandel. Konventionen förpliktar avtalsstaterna att främja metoder som baserar sig på de mänskliga rättigheterna när de utvecklar, verkställer och utvärderar sina handlingsprogram och strategier mot människohandel.

Bekämpning av människohandel omfattar bland annat åtgärder för att öka medvetenheten om människohandel hos personer i en utsatt ställning, ingripa i de ekonomiska och sociala orsakerna bakom människohandel, minska efterfrågan och införa en effektiv gränsbevakning.

En central faktor i tryggheten av människohandelsoffrens rättigheter är att identifiera dem, så att de inte till exempel behandlas som om de vistas illegalt i landet eller som brottslingar. Offren bör erbjudas hjälp och stöd så att de kan återhämta sig från sina erfarenheter av utnyttjande och återvända till ett normalt liv. Enligt konventionen bör offren ges en återhämtnings- och betänketid på minst 30 dagar under vilken offren kan frigöra sig från gärningsmännens inflytande och fatta beslut om samarbete med myndigheterna. Offren bör beviljas uppehållstillstånd som kan förnyas, om deras personliga situation förutsätter det eller deras närvaro är nödvändig med tanke på förundersökningen. Dessutom innehåller konventionen bestämmelser om ersättningar och säkerhet samt återresa som respekterar offrens rättigheter.

Konventionen förpliktar medlemsstaterna att vidta effektiva åtgärder för att väcka åtal mot och straffa dem som begått människohandelsbrott. Konventionen fäster särskild vikt vid skyddet av offer och vittnen under rättsprocessen. Konventionen förbjuder även medlemsstaterna att straffa offren för att de deltagit i illegal verksamhet.

Härnäst går rapporten i korthet igenom de bestämmelser i konventionen där ikraftsättandet kräver särskild uppmärksamhet i Finland. Dessa bestämmelser gäller artiklarna 3 (principen om icke-diskriminering), 4 (definition av människohandel), 5 (bekämpning av människohandel), 6 (åtgärder för att minska efterfrågan), 10 (identifiering av offer), 12 (hjälp till offer), 13 (återhämtnings- och betänketid), 14 (uppehållstillstånd), 15 (ersättningar och rättskydd), 16 (integration och tillbakasändning), 17 (jämställdhet mellan könen), 18 (straffrättslig reglering av människohandel) och 19 (straffrättslig reglering av anlåtande av tjänster som tillhandahålls av offren).

Rapporten tar även i korthet upp följande bestämmelser eftersom den nationella rapportören i sin tillsynsverksamhet fäst uppmärksamhet vid ikraftsättandet av dem: 26 (bestämmelse om straffrihet), 28 (skydd av offer, vittnen och andra som samarbetar med rättsmyndigheter), 29 (specialiserade myndigheter och samordningsorgan), 30 (rättegångar) och 35 (samarbete med medborgarsamhället).

6.2. Principen om icke-diskriminering och jämställdhet mellan könen

Artikel 3 – Principen om icke-diskriminering

Parterna säkerställer att de verkställer bestämmelserna i denna konvention, i synnerhet åtgärder som syftar till att skydda och främja offrens rättigheter, utan att diskriminera någon på grund av till exempel kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan övertygelse, nationell eller social härstamning, tillhörighet till en nationell minoritet, egendom, börd eller annan ställning.

Artikel 17 – Jämställdhet mellan könen

När åtgärder som avses i detta kapitel tillämpas strävar parterna efter att främja jämställdheten mellan könen och att integrera könsperspektivet i utvecklingen, implementeringen och bedömningen av dessa åtgärder.

6.2.1. Bestämmelsernas centrala innehåll

Principen om icke-diskriminering som i konventionen innebär en skyldighet att säkerställa att parterna implementerar bestämmelserna i konventionen utan att diskriminera någon på grund av till exempel kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan övertygelse, nationell eller social härstamning, tillhörighet till en nationell minoritet, egendom, börd eller annan ställning. Konventionen framhäver principen om icke-diskriminering i synnerhet i åtgärder som syftar till att skydda och främja offrens rättigheter.

Enligt den förklarande rapporten om konventionen har begreppet diskriminering i artikeln samma betydelse som begreppet diskriminering i artikel 14 i Europakonventionen. Som exempel på situationer där diskriminering kan förekomma nämner den förklarande rapporten tillhandahållande av tjänster som siktar på att hjälpa offer för människohandel och beviljande av uppehållstillstånd.

I artikel 17 föreskrivs om jämställdhet mellan könen. I artikeln förutsätts att man vid tillämpningen av de åtgärder som fastställs i kapitel III i konventionen och som siktar på att skydda och främja offrens rättigheter strävar efter att främja jämställdheten mellan könen och att integrera könsperspektivet i utvecklingen, implementeringen och bedömningen av dessa åtgärder.

I den förklarande rapporten poängteras att kvinnor och flickor oftare blir offer för människohandel än män och pojkar. I den förklarande rapporten konstateras att kvinnor ofta råkar ut för diskriminering redan innan de blir offer för människohandel. Kvinnor utsätts också oftare än män för fattigdom och arbetslöshet. Därför bör de åtgärder som siktar på att skydda och främja kvinnliga människohandelsoffers rättigheter beakta denna multipla diskriminering som sänker tröskeln för att råka ut för människohandelsbrott. Det bör också beaktas att kvinnor och män inte alltid har likadana behov.

Enligt den förklarande rapporten förpliktar konventionen avtalsstaterna att vidta åtgärder för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdheten bör främjas genom att fästa särskild uppmärksamhet vid praxis som leder till tortyr och omänsklig behandling, såsom människohandel relaterat till sexuellt utnyttjande.

6.2.2. GRETA:s ställningstaganden

I sina utvärderingsrapporter har GRETA understrykit jämlikheten för att alla offer ska kunna identifieras och hjälpas på det sätt som konventionen förpliktar medlemsstaterna. En särskild utmaning i arbetet mot människohandel tycks i flera länder vara att myndigheterna inte erkänner existensen av arbetsrelaterad människohandel. GRETA har också noterat att ändamålsenlig logi sällan erbjuds manliga offer för människohandel.

I sitt utvärderingsförfarande har GRETA betonat att människohandel är en form av våld som riktas mot kvinnor. Detta framträder i synnerhet inom prostitution och annan människohandel relaterat till sexuellt utnyttjande. GRETA har påpekat för medlemsstaterna att de tjänster som syftar till att hjälpa offren ska vara tillgängliga för alla offer för människohandel oberoende av deras nationalitet eller rätt att vistas i landet.

6.2.3. Bestämmelsernas innebörd för Finland

Människohandel sägs vara ett könsbundet fenomen. Man uppskattar att kvinnor och flickor blir offer för både sexuellt och arbetsrelaterat utnyttjande oftare än män och pojkar. Åtminstone i Europa anses sexuellt utnyttjande av kvinnor och flickor vara den mest typiska formen av människohandel, men också största delen av offren för arbetsrelaterat utnyttjande är kvinnor och flickor.¹⁰

Då man i mitten av 2000-talet utarbetade den första handlingsplanen mot människohandel föreställde man sig att människohandel även i Finland främst anknöt till prostitution och sexuellt utnyttjande.¹¹ Emellertid har man i Finland identifierat betydligt färre fall av människohandel relaterat till sexuellt utnyttjande än till arbetsrelaterat utnyttjande. Det här syns både i Hjälpssystemet för offer för människohandel och i förundersökningsmaterialet.

Största delen av de offer som lotsats till hjälpssystemet för offer för människohandel och till människohandel relaterade brott har varit offer för arbetsrelaterat utnyttjande. I april 2013 hade hjälpssystemet cirka 100 klienter, av vilka under 40 var offer för sexuellt utnyttjande. Och av dem hade bara en handfull kvinnor blivit offer för sexuellt utnyttjande i Finland. Största delen av offren för sexuellt utnyttjande var asylsökande, och brotten mot dem hade begåtts i något annat europeiskt land före deras ankomst till Finland.

Den nationella rapportörens föregående rapport till riksdagen från 2010 redde ut identifiering av människohandel inom prostitution och i samband med förundersökningar som gällde koppleri. Rapporten baserade sig på kopplerimål som behandlats vid domstolar 2004–2009. Av rapporten framgår att även många brottsfall som rubricerats som koppleri har drag av människohandel. Enligt materialet är de kränkningar av utländska prostituerades rättigheter som sutenörer verksamma i Finland gjort sig skyldiga till inte sällsynta, och sutenörer kontrollerar prostituerade på flera sätt.¹²

¹⁰ Se t.ex. Trafficking in human beings. Eurostat, European Commission 2013; Global Report on Trafficking in Persons. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2009; A Global Alliance against Forced Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2005. International Labour Conference, 93rd Session 2005, Report I (B). International Labour Organization (ILO) 2005.

¹¹ Handlingsplan mot människohandel. Utrikesministeriet 2005.

¹² Den nationella rapportören om människohandel: Rapport 2010, Människohandel och relaterade fenomen samt tillgodoseendet av offrens rättigheter i Finland. Minoritetsombudsmannen 2010.

Enligt rapporten anses kränkningar av personers rättigheters i förundersökningar inte uppfylla kriterierna i straffbestämmelserna om människohandel till exempel avseende utnyttjande av personens beroende eller utsatthet eller hot om våld. Dessa rättskränkningar, allvarliga kränkningar av sexuell självbestämmanderätt, frihet och fysisk integritet undersöks sällan separat som andra brott riktade mot personen, såsom utpressning. Orsaken är att dessa rättskränkningar anses ingå i koppleribrott. Kännetecknen för människohandelsbrott anses ofta vara uppfyllda endast då personer blivit prostituerade på grund av vilseledning. Om en person varit medveten om att det handlat om prostitution (och inte till exempel är handikappad och således försvarslös enligt strafflagen) anses personen i allmänhet inte vara offer för människohandel, även om verksamhetsförhållandena och personens egenskaper kunde motivera andra slutsatser. Samtycke till att bli prostituerad tycks inbegripa ”samtycke” till en hel del illabehandling.

I rapporten konstateras att det med tanke på tillgodoseendet av offrets rättskydd är problematiskt att påtrycknings- och tvångsmetoderna inte identifieras. Enligt nuvarande praxis är offret för koppleri nästan alltid vittne och inte målsägande i straffprocesser.¹³ Den straffprocessuella ställningen har stor betydelse med tanke på tillgodoseendet av offrets rättigheter. Eftersom vittnen i kopplerimål inte har rättsbiträde är det osäkert huruvida rättskränkningar uppdagas och får utrymme i förundersökningen. Det är också värt att notera att vittnen i koppleribrott sällan lotsas till hjälpsystemet för offer för människohandel.¹⁴ Ur förundersökningsmyndigheternas perspektiv är det däremot ingen större skillnad om ett brott undersöks som koppleri eller människohandel. Detta beror på att straffskalan för koppleri och människohandel samt möjligheterna att använda tvångsmedel sammanfaller i praktiken.

Den nationella rapportören har noterat att myndigheternas och i synnerhet polisens förmåga att identifiera människohandel har förbättrats efter publiceringen av den föregående rapporten. Detta syns i synnerhet i undersökningen av människohandelsbrott i anslutning till arbetsrelaterat utnyttjande. Däremot identifieras människohandel relaterat till sexuellt utnyttjande fortfarande tämligen svagt. Unga utländska prostituerade kvinnor i en utsatt ställning saknar

¹³ Enligt juridisk litteratur är målsäganden en fysisk eller juridisk person vars rättigheter eller intressen brottet har kränkt eller mot vilken brottet har riktats.

¹⁴ Motsvarande problematik mellan rollen som vittne respektive målsägande finns inte i arbetsrelaterad människohandel, eftersom personer som blivit offer för närbesläktade människohandelsbrott såsom ockerliknande diskriminering i arbetslivet och ocker är målsägande i straffrättsliga processer. Offren för misstänkt ockerliknande diskriminering i arbetslivet verkar oftare än koppleriobjekten bli lotsade till stödsystemet för offer för människohandel under förundersökningen.

ofta språkkunskaper och kan rentav vara analfabeter, och de byter land i snabb takt. De kan ha minderåriga barn med sig. Ett drag värt att observera är det ökande antalet nigerianska kvinnor verksamma inom prostitution.

6.3. Definition av människohandel, kriminaliseringskyldighet och straffrihet

Artikel 4 – Definition av människohandel

I denna konvention

- a) avses med ”människohandel” värvning, transport, förflyttning, gömning eller mottagning av personer i syfte att utnyttja dem med hot om våld eller användning av våld eller andra tvångsmetoder, kidnappning, bedrägeri, vilseledning, maktmissbruk eller utnyttjande av utsatt ställning, eller genom given eller mottagen betalning eller förmån för att få samtycke av en person som utövar makt över en annan. Som utnyttjande betraktas minst utnyttjande av en annan för prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller obligatorisk tjänstgöring, slaveri eller en annan slaverilikhande praxis, slaverilikhande förhållanden eller avlägsnande av organ,
- b) har utnyttjande med människohandelsoffrets samtycke som avses i underpunkt a i denna artikel ingen betydelse om samtycke erhållits genom ett sätt som nämns i underpunkt a,
- c) anses värvning, transport, förflyttning, gömning eller mottagning av barn utgöra ”människohandel” även då inga metoder som nämns i underpunkt a i denna artikel använts,
- d) avses med ”barn” en person som inte fyllt arton år,
- e) avses med ”offer” en fysisk person som är föremål för människohandel enligt denna artikel.

Artikel 18 – Straffrättslig reglering av människohandel

Parterna vidtar nödvändiga legislativa och andra åtgärder för att straffbelägga uppsåtligt förfarande som avses i artikel 4 i denna konvention.

Artikel 26 – Bestämmelse om straffrihet

I enlighet med grundprinciperna för sina rättssystem stiftar parterna lagar som gör det möjligt att låta bli att straffa offren för deras delaktighet i illegal verksamhet i den mån som de tvingats att delta i den.

6.3.1. Bestämmelsernas centrala innehåll

Konventionen definierar människohandel rätt långt på samma sätt som tidigare internationella juridiska dokument. Enligt definitionen består människohandel av handlingssätt, metoder och syften som ska uppfyllas samtidigt för att definieras som människohandel. Samtycke av offret för människohandel saknar betydelse om någon osaklig metod som nämns i definitionen använts för att få det. Vad gäller barn kräver definitionen inte användning av dessa metoder. Artikel 18 i konventionen förpliktar avtalsstaterna att reglera uppsåtlig människohandel som en straffbar gärning. Till skillnad från till exempel FN:s tilläggsprotokoll om människohandel innehåller konventionen också en definition av offret.

Enligt den förklarande rapporten är den väsentliga skillnaden jämfört med exempelvis människosmuggling (ordnande av olaglig inresa i finsk lagstiftning) användningen av osakliga metoder. I den förklarande rapporten utreds mer detaljerat vad som avses med ”utnyttjande av utsatt ställning”. Det handlar om utnyttjande av utsatt ställning om objektet inte har något annat verkligt och godtagbart alternativ än att underkasta sig utnyttjande. Utsatt ställning kan uppstå till följd av vilken svår ställning eller situation som helst. Den utsatta ställningen kan vara av fysisk eller psykisk art eller bero på familjereationer eller ekonomisk eller social ställning. En utsatt ställning kan anknyta till att det är oklart om personen har rätt att vistas i landet eller till ekonomiskt beroende eller svag hälsa. Genom att utnyttja personens utsatta ställning kränker gärningsmannen offrets människovärde och integritet som ingen behörigt kan avstå ifrån.

I den förklarande rapporten påpekas dessutom att samtycke av offret inte gör gärningen ostraffbar. I den förklarande rapporten erkänns att det inte alltid är lätt att avgöra var den fria viljan upphör och tvånget börjar. Den förklarande rapporten poängterar dock att samtycke till arbete inte innebär samtycke till allt slags utnyttjande eller illabehandling. Konventionen omfattar alla syften med människohandel inklusive illegala adoptioner som en slaveriliknande praxis. Artikel 18 förpliktar avtalsstaterna att reglera uppsåtlig människohandel som en straffbar gärning. I den förklarande rapporten specificeras att människohandel enligt definitionen inte förutsätter att utnyttjandet redan börjat. Det räcker med att gärningsmannen i syfte att utnyttja offret använder ett handlingssätt eller en metod som nämns i definitionen av människohandel.

Artikel 26 innehåller en bestämmelse om straffrihet. Enligt bestämmelsen borde offer för människohandel inte straffas för deras delaktighet i illegal verksamhet då de tvingats till det. I den förklarande rapporten specificeras

att tvång åtminstone avser de illegala metoder som nämns i artikel 4. Avtalsstaterna borde implementera bestämmelsen om straffrihet genom att stifta en straff- eller processrättslig författning om det eller på något annat effektivt sätt.

6.3.2. GRETA:s ställningstaganden

I sitt utvärderingsförfarande har GRETA rätt ut hur människohandel definieras i respektive avtalsstat. I vissa avtalsstater gäller en likadan eller nästan likadan definition av människohandel som i konventionen. I dessa fall har GRETA ansett att det är viktigt att avtalsstaterna inte ställer några andra villkor eller krav vid identifiering av offer för människohandel och erbjudande av hjälp till dem.

Av utvärderingsrapporten framgår det att vissa avtalsstater använder en så kallad operationell definition av människohandel. Andra avtalsstater har inte överhuvudtaget definierat människohandel, utan offren får hjälp i egenskap av brottsoffer. GRETA tycks godkänna många olika definitioner men inte så kallade skadebaserade definitioner av människohandel ("harm-based definition"). Enligt denna definition är offret för människohandel alltid en person som lidit skada på grund av att den blivit offer för människohandelsbrott.

Under sitt utvärderingsförfarande har GRETA noterat att avtalsstaternas lagstiftning ofta inte motsvarar konventionens definition av människohandel och att avtalsstaterna har problem med att tillämpa definitionen av människohandel i praktiken. GRETA har rekommenderat att avtalsstaterna ändrar sin strafflagstiftning så att den bättre motsvarar konventionen. Lagstiftningen i en avtalsstat har enligt GRETA inte till exempel omfattat slaverilikhande förhållanden på det sätt som konventionen förutsätter. GRETA har fäst uppmärksamhet vid överlappningar i straffbestämmelser avseende människohandel och närbesläktade brott och uppmanat avtalsstaterna att se till att dessa överlappningar inte försämrar rättssäkerheten samt åtals- och straffåtgärder avseende dem som gjort sig skyldiga till människohandelsbrott.

Under utvärderingsförfarandet har GRETA observerat att gärningsmän ofta straffas för lindrigare brott än människohandel på grund av avsaknaden av tillräckliga bevis. GRETA har rekommenderat avtalsstaterna att utvärdera tillämpningen av straffbestämmelserna om människohandel och vidta adekvata åtgärder för att åtgärda problemen i lagstiftningen och tillämpningen. GRETA har uppmanat avtalsstaterna att fästa uppmärksamhet vid att tillämpningen av straffbestämmelserna och utmätningen av straff ska motsvara kraven i konventionen och att offrets ställning ska beaktas i tillämpningen av bestämmelserna.

GRETA har också föreslagit att tillämpningen av straffbestämmelserna avseende människohandel kunde effektiviseras i avtalsstaterna, om man separat skrev in i strafflagen att offrets eventuella samtycke saknar betydelse. I sina utvärderingsrapporter har GRETA uppmanat myndigheterna i avtalsstaterna att säkerställa att alla minderåriga offer för människohandel som utnyttjats sexuellt eller på annat sätt ska definieras som offer för människohandel såsom artikel 4 i konventionen förutsätter.

GRETA anser också att polisen och rättsväsendet ska erbjudas utbildning i människohandel för att förbättra identifieringen av offer för människohandel och erbjudandet av hjälp till dem och för att effektivisera tillämpningen av bestämmelserna i strafflagen. GRETA har också uppmanat myndigheterna i avtalsstaterna att specialisera sig på undersökning och åtalsförfarande i samband med människohandelsbrott.

I sina utvärderingsrapporter har GRETA fäst särskild uppmärksamhet vid implementeringen av bestämmelsen om strafffrihet och betonat att människohandel är en allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna. GRETA har rekommenderat att avtalsstaterna borde stifta en särskild lag om strafffrihet avseende offer för människohandel. GRETA har uppmanat avtalsstaterna att avhålla sig från undersöknings-, åtals- och straffåtgärder som riktar sig mot offren för människohandel. Eventuella offer för människohandel får inte heller straffas för exempelvis illegal inresa under identifieringsprocessen. GRETA har uppmanat flera avtalsstater att utvärdera tillämpningspraxis för strafffrihet och vidta nödvändiga åtgärder för att effektivisera implementeringen av bestämmelsen.

6.3.3 Bestämmelsernas innebörd för Finland

Finlands strafflag kompletterades med uttryckliga straffbestämmelser om människohandel och grov människohandel i augusti 2004. Fram till våren 2013 hade domstolarna förkunnat cirka tio domar om människohandel. Vissa domar har ännu inte vunnit laga kraft. Den första domen i ett mål om sexuellt utnyttjande i samband med människohandel förkunnades sommaren 2006. De första domstolsbesluten avseende arbetsrelaterad människohandel förkunnades 2012. Andra former av utnyttjande i samband med människohandel har ännu inte behandlats i rätten. Såsom tabellen nedan visar har antalet förundersökningar avseende människohandel ökat märkbart under de senaste åren. Förundersökningar som polisen inlett 2012 anges inom parentes. De andra förundersökningarna har utförts av Gränsbevakningsväsendet.

Människohandel som föremål för förundersökning 2007–2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Människohandel	2	6	2	11	26	21 (18)
Grov människohandel	1	2	2	2	6	4 (4)

Källa: Inrikesministeriet (22.3.2013).

I sin rapport till riksdagen 2010 rekommenderade den nationella rapportören att straffbestämmelserna om människohandel och närbesläktade brott, särskilt koppleri, skulle ändras för att effektivisera identifieringen av offer för människohandel och undersökningen av människohandelsbrott. I sitt ställningstagande RS 43/2010 rd biföll riksdagen den nationella rapportörens rekommendationer och förpliktade statsrådet att vidta åtgärder för att bland annat undanröja överlappningarna i straffbestämmelserna avseende människohandel och koppleri. I november 2011 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för att granska lagstiftningen om människohandel inom justitieministeriets förvaltningsområde.

I slutet av september 2012 lämnade arbetsgruppen sitt enhälliga förslag till riksdagen om ändring av lagstiftningen avseende koppleri- och människohandelsbrott samt ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Bland annat föreslås att ”påtryckning” i straffbestämmelsen om koppleri (20 kap. 9 §) ska slopas och överföras som gärningssätt till människohandelsbrott. Vad gäller grovt koppleri (20 kap. 9a §) föreslås slopning av våld och därmed jämförbara gärningssätt som redan utgör kriterier för grov människohandel. Dessutom föreslås att koppleriobjektets ställning i den straffrättsliga processen förbättras genom en lagändring som gör det möjligt att utse ett rättsbiträde och en stödperson för offret. Enligt denna ändring kan domstolen utse ett rättsbiträde för objektet för koppleribrottet under förundersökningen och rättegången om det är nödvändigt för att reda ut fallet.

En ändring av paragrafen om människohandelsbrott (25 kap. 3 §) föreslås så att gärningssättet ”ta kontroll över någon” ersätts med gärningssättet ”utöva bestämmanderätt över någon”. Enligt förslaget borde också tvångsarbete slopas som självständigt syfte med människohandel och i stället inkluderas i andra omständigheter som kränker människovärdet. Syftet med ändringen är att förtydliga de syften som nämns i rekvisitet för människohandel och som enligt förslaget skulle vara att utsätta någon för sexuellt utnyttjande och förhållanden som kränker människovärdet, såsom tvångsarbete eller avlägsning av organ eller vävnader. Dessutom föreslås att straffansvaret för juridiska personer ska kopplas till ockerliknande diskriminering i arbetslivet och att en person som gjort sig skyldig till ockerliknande diskriminering i arbetslivet kunde åläggas näringsförbud.

Den nationella rapportören har fäst uppmärksamhet vid att minderåriga kan bli föremål för koppleri även efter ikraftträdandet av den föreslagna lagen: att utsätta minderåriga för sexuellt utnyttjande är inte alltid människohandel utan kan också vara grovt koppleri. Arbetsgruppen ansåg att avgränsningen av tillämpningsområdet för koppleribestämmelserna kunde leda till en snävare straffskala i situationer där rekvisitet för människohandel inte uppfylls. Som exempel på en sådan situation angav arbetsgruppen bland annat förmedling av kontaktuppgifter som gärningssätt för koppleri i koppleribestämmelserna. Arbetsgruppens linjedragning kan visa sig vara problematisk med tanke på ikraftsättandet av konventionen. Enligt konventionen förutsätter inte utsättande av minderåriga för sexuellt utnyttjande användning av metoder som nämns i definitionen och således handlar det alltid om människohandel.

I bästa fall blir tillämpningsområdet för koppleribestämmelserna snävare medan människohandel för sexuellt utnyttjande identifieras bättre än vad fallet är i dag. Om det emellertid går så att offrens rättsskydd inte blir bättre genom förtydligandet av gränsen mellan koppleri och människohandel, blir den föreslagna bestämmelsen om rättsbiträde mycket central med tanke på offrens rättsskydd. Offrens verkliga möjligheter att föra sin talan är ofta begränsad på grund av det dåliga psykiska och fysiska tillståndet. I synnerhet minderåriga offer för sexuellt utnyttjande behöver effektivt skydd så att det utnyttjande de råkat ut för kan redas ut ändamålsenligt. Vad gäller adekvat tillämpning av den föreslagna bestämmelsen om rättsbiträde är det väsentligt att polisen ordnar rättsbiträde åt offret för koppleribrott redan i början av förundersökningen då personen misstänks ha blivit offer för ett brott riktat mot hennes eller hans person, såsom människohandel, olagligt hot, tvingande, utpressning eller ocker. Tröskeln för anskaffning av rättsbiträde borde vara låg så att eventuella personliga rättskränkningar inom prostitutions- och koppleriverksamheten kan redas ut och offren beviljas relevant ersättning.

Den nationella rapportören redde också i sin ovan nämnda rapport till riksdagen ut identifiering av arbetsrelaterad människohandel i straffrättsliga processer. Utredningen baserade sig på fall av utnyttjande som behandlats i domstol fram till slutet av 2009 där brottet utöver människohandel rubricerades som ockerliknande diskriminering i arbetslivet (SL 47:3 a §). Strafflagen kompletterades med bestämmelsen om ockerliknande diskriminering i arbetslivet 2004.¹⁵ Utifrån materialet konstaterade den nationella rapportören att ut-

¹⁵ Strafflag (39/1889, 47:3 a §): Ockerliknande diskriminering i arbetslivet: Om en arbetsökande eller arbetstagar vid diskriminering i arbetslivet försätts i märkbart ofördelaktig ställning genom att arbetsökandens eller arbetstagarens ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroende ställning, oförstånd, lättsinne eller okunnighet utnyttjas, skall gärningsmannen, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag, för *ockerliknande diskriminering i arbetslivet* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

nyttjandet av utländsk arbetskraft har drag av människohandel. Utnyttjandet identifieras dock inte som människohandel, och tröskeln för tillämpningen av straffbestämmelserna avseende människohandel är hög. Tillämpningen och tolkningen av begreppet tvångsarbete har visat sig vara en stor utmaning. Straffen för ockerliknande diskriminering i arbetslivet är rätt milda och inte heller ersättningskraven är stora. Den nationella rapportören fann fall av utnyttjande med drag av människohandel åtminstone inom bygg-, restaurang-, städ-, trädgårds- och bärplockningsbranschen. Det återstår att se om de ovan nämnda förslagen till ändring av strafflagen kommer att underlätta identifieringen av arbetsrelaterad människohandel.

Finlands lagstiftning har inga separata bestämmelser om straffrihet för offer för människohandel. Enligt gällande lagstiftning kan man låta bli att åtala och straffa offer för människohandel. Enligt strafflagen straffas inte offer för människohandel för riksgränsbrott eller lindrigt riksgränsbrott (17 kap. 7 § 2 mom.). Även grunderna för straffrihet enligt lagen om rättegång i brottmål (1 kap. 7 och 8 §) och grunderna för domseftergift enligt strafflagen (6 kap. 12 §) kan tillämpas på offer för människohandel. Dessutom kan man låta bli att straffa ett offer för människohandel som begått ett brott med stöd av avsaknaden av gärningsculpa.

På samma sätt som med många andra rättigheter i konventionen beror även bestämmelsen om straffrihet rätt långt på om offret för människohandel identifieras och om man reagerar på indicierna på människohandel på ett sätt som tryggar offrets rättigheter. Detta är särskilt osäkert i fråga om utländska personer som säljer sexuella tjänster i Finland, som vistas illegalt i landet eller som arbetar i landet utan arbetstillstånd. Det är en utmaning att få en tillräckligt heltäckande uppfattning om läget och dess omfattning, eftersom dessa personer och de problem de står inför sällan kommer till kännedom för andra och i synnerhet myndigheter. Risken är att eventuella offer för människohandel blir bestraffade för till exempel riksgränsbrott eller förfälskning. Om fokus ligger på oklarheter i anslutning till inresa kan det hända att rättskränkningar av personen inte identifieras.

6.4. Förebyggande av människohandel och minskning av efterfrågan

Artikel 5 – Förebyggande av människohandel

1. Parterna vidtar åtgärder genom vilka det nationella arbetet för förebyggande och bekämpning av människohandel i olika ansvariga organ samordnas eller effektiviseras.
2. Parterna inför effektiva verksamhetsprinciper och program för att bekämpa människohandel till exempel genom forskning, information, upplysnings- och utbildningskampanjer, sociala och ekonomiska initiativ samt utbildningsprogram som i synnerhet riktas till personer utsatta för människohandel och yrkespersoner som arbetar med frågor om människohandel och/eller som effektiviserar sådana verksamhetsprinciper och program.
3. Parterna främjar synsätt som baserar sig på de mänskliga rättigheterna och integrerar jämställdhetsaspekter och barnperspektiv i utvecklingen, verkställandet och bedömningen av alla i punkt 2 avsedda verksamhetsprinciper och program.
4. Parterna vidtar vid behov relevanta åtgärder som möjliggör laglig inresa i landet, i synnerhet genom att sprida exakt information via ämbetsverken om förutsättningarna för laglig inresa och vistelse inom deras territorium.
5. Parterna vidtar särskilda åtgärder för att minska barns utsatthet för människohandel, i synnerhet genom att skapa en miljö som skyddar barn.
6. De åtgärder som vidtas i enlighet med denna artikel ska vid behov involvera sådana icke-statliga organisationer, andra relevanta organisationer och övriga aktörer inom det civila samhället som förbundet sig att bekämpa människohandel samt skydda eller hjälpa offer.

6.4.1. Bestämmelsens centrala innehåll

Konventionen innehåller en bestämmelse enligt vilken avtalsstaterna bör bekämpa människohandel. Avtalsparterna förpliktas till branschöverskridande och samordnad bekämpning av människohandel. De åtgärder som siktar på att förebygga människohandel ska särskilt riktas till personer som befinner sig i den mest utsatta ställningen och yrkespersoner som arbetar med dem, såsom socialarbetare, poliser och läkare. De förebyggande åtgärderna kan variera i hög grad: en del siktar på omedelbara konsekvenser medan andra kräver långsiktig verksamhet.

Förutom att konventionen innehåller en allmän bestämmelse om bekämpning av människohandel, innehåller den också en särskild bestämmelse om att minska den efterfrågan som bidrar till människohandel. Inom bekämpning av människohandel förpliktar konventionen avtalsstaterna att vidta åtgärder som minskar den efterfrågan som bidrar till människohandel (art. 6 – Åtgärder för att minska efterfrågan). Avtalsstaterna förbinder sig att vidta eller effektivisera åtgärder inom bland annat lagstiftning, förvaltning, utbildning, socialskydd och kultur för att minska efterfrågan som bidrar till utnyttjande av personer i alla former, i synnerhet av kvinnor och barn. Sådana åtgärder utgörs av bland annat forskning i bästa praxis, metoder och strategier, upplysning om mediernas och medborgarsamhällets ansvar och viktiga roll i identifieringen av efterfrågan som en grundläggande orsak till människohandel, riktade informationskampanjer och förebyggande åtgärder, inklusive undervisningsprogram riktade till pojkar och flickor under skolgången, där den könsbaserade diskrimineringen fördöms genom att ta upp dess förödande konsekvenser, betydelsen av jämställdheten mellan könen samt varje persons människovärde och integritet.

I detta sammanhang är det också relevant att ta upp artikel 19 i konventionen som förpliktar avtalsstaterna att överväga sådana ändamålsenliga lagreformer och andra reformer genom vilka anlitaandet av tjänster inom människohandel blir straffbart på deras territorium om de som anlitar tjänsterna vet att en person är offer för människohandel. Syftet med bestämmelsen är att minska människohandelsrelaterad efterfrågan. Objektet för bestämmelsen är de som anlitar dessa tjänster, och den omfattar utnyttjande inom all människohandel.

I den förklarande rapporten om konventionen nämns bland annat en situation där en företagare använder människohandelsoffer som arbetskraft utan att själv ha deltagit i värvningen av offren eller använt sig av andra metoder för människohandelsbrott. Enligt bestämmelsen kan en köpare av sexuella tjänster göra sig skyldig till brottsligt utnyttjande om personen vet att tjänsteleverantören är offer för människohandel. I den förklarande rapporten hänvisas till problem med att bevisa användarens skyldighet i sådana situationer och därför föreslås att objektiva, faktiska omständigheter i anslutning till gärningen kunde användas som bevis på att personen är offer för människohandel.

6.4.2. GRETA:s ställningstaganden

I sin utvärderingsrapport tar GRETA upp flera metoder för att bekämpa människohandel. Ett sätt är att öka medvetenheten om människohandel. GRETA rekommenderar att avtalsstaterna i sina kampanjer ska samarbeta med centrala avgångsländer för offer för människohandel och icke-statliga organisationer för att öka genomslagskraften. GRETA uppmanar avtalsstaterna att föra informa-

tionskampanjer för att bekämpa intern människohandel i landet. GRETA anser att det är viktigt att informationskampanjernas genomslagskraft utvärderas. GRETA uppmanar också avtalsstaterna att satsa på forskning om människohandel för att därigenom stärka planmässigheten i verksamheten mot människohandel.

I sina utvärderingsrapporter fäster GRETA också uppmärksamhet vid bekämpning av intern människohandel i länderna. GRETA uppmanar avtalsstaterna att rikta åtgärder som förebygger människohandel till personer i en utsatt ställning som redan vistas i landet, såsom tiggare, ensam barn eller illegala arbetstagare.

GRETA anser att det är viktigt att bekämpa människohandel även genom att sprida faktabaserad information om människohandel till arbetstagare som kommer till landet och om deras rättigheter. Ambassader och konsulat har enligt GRETA en viktig roll i bekämpningen av människohandel. Därför borde deras personal vara medveten om risker i anslutning till immigration och människohandel.

GRETA anser att det även är viktigt att öka medvetenheten om arbetsrelaterad människohandel och att avtalsstaterna vidtar förebyggande åtgärder mot arbetsrelaterad människohandel. Som utsatta branscher nämner GRETA ofta bygg-, jordbruks- och städbranschen. Även den efterfrågan som bidrar till arbetsrelaterad människohandel borde förebyggas aktivt. GRETA har bland annat uppmanat avtalsstaterna att överväga om medvetet anlitan av tjänster som tillhandahålls av offer för arbetsrelaterad människohandel borde bli en straffbar gärning.

6.4.3. Bestämmelsens innebörd för Finland

I juni 2008 godkände statsrådet en specificerad handlingsplan mot människohandel som gäller fortfarande.¹⁶ En branschöverskridande styrgrupp med en representant för inrikesministeriet som ordförande tillsattes för att samordna implementeringen av handlingsplanen. Styrgruppen lämnade sin slutrapport i april 2011.¹⁷ I slutrapporten tog styrgruppen bland annat upp följande förebyggande åtgärder mot människohandel: lokalt samarbete, utvecklingssamarbete, civil krishantering, arbetarskyddstillsyn och bekämpning av grå ekonomi samt prövning av visum och uppehållstillstånd. Största delen av åtgärdsförslagen var dock tämligen allmänna. Statsförvaltningen har inte på ett samordnat sätt följt upp implementeringen av åtgärderna eller bedömt hurdana konsekvenser

¹⁶ Specificerad handlingsplan mot människohandel. Inrikesministeriet 27/2008.

¹⁷ Utvärdering av handlingsplanen mot människohandel samt rekommendationer för utveckling av lagstiftning och åtgärder mot människohandel Slutrapport från styrgruppen för handlingsplanen mot människohandel Inrikesministeriets publikationer 17/2011.

styrgruppens rekommendationer medfört för förekomsten av människohandel och dess omfattning. Orsakerna till varför den arbetsrelaterade människohandeln kanske rentav är vanligare än man antagit har inte analyserats, och övergripande åtgärder för att undanröja dessa orsaker har inte vidtagits.

Genom att ingripa i efterfrågan på tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel kan man förebygga människohandel och därmed relaterat utnyttjande. I Finland har åtgärderna för att minska efterfrågan som bidrar till människohandel dock varit relativt få. År 2005 föreslog regeringen en allmän kriminalisering av köp av sexuella tjänster.¹⁸ Då övervägdes inte kriminalisering av tjänster köpta av offer för arbetsrelaterad människohandel, och inte heller därefter har frågan varit föremål för diskussion. Andra metoder för att minska efterfrågan har inte heller föreslagits.

Innehållet i det gällande förbudet mot köp av sexuella tjänster utformades vid riksdagsbehandlingen. Enligt 20 kap. 8 § i strafflagen (lagändring 743/2006) är det straffbart att köpa sexuella tjänster av personer som är föremål för koppleri eller människohandel (utnyttjande av person som är föremål för sexhandel). Enligt lagutskottets betänkande är syftet med rekvisitet att skydda personer som är föremål för sexhandel, vilket är viktigt redan av principiella orsaker, eftersom sådant instrumentellt utnyttjande av människor som är typiskt inom människohandel och koppleri kränker människovärdet.¹⁹

Enligt lagutskottets betänkande handlar paragrafen om så kallat omständighetsuppsåt. Då är det av betydelse hur medveten förövaren måste vara om de omständigheter som den så kallade objektiva delen av rekvisitetet kräver för att bli uppfyllt. Enligt lagutskottet kommer gärningar enligt det föreslagna nya rekvisitetet sannolikt ofta att begås under omständigheter där gärningsmannen uppfattar situationen på ett sätt som uppfyller kravet på tillräknanande i rekvisitetet. Vanligen handlar det sannolikt om typiska situationer då vissa omständigheter i aktiviteten tyder på att den som utsätts för en gärning är offer för ett brott som särskilt nämns i rekvisitetet.²⁰

¹⁸ Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av tilläggsprotokollen om handel med människor och mot människosmuggling till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollen som hör till området för lagstiftningen samt med förslag till lagar om ändring av 20 kap. i strafflagen samt 7 och 16 § i ordningslagen, RP 221/2005 rd.

¹⁹ LaUB 10/2006 rd.

²⁰ I ovan nämnda regeringsproposition RP 221/2005 rd förhåller man sig skeptiskt till alternativet där endast köp av tjänster av föremål för koppleri eller människohandel skulle kriminaliseras. Det här berodde särskilt på eventuella svårigheter att bevisa att köparen handlat uppsåtligt på det sätt som tillämpningen av straffbestämmelsen skulle förutsätta. Under de omständigheter som råder när brottet begås kan det vara svårt att dra slutsatser om den prostituerade varit föremål för koppleri eller människohandel.

Få fall av brottsligt utnyttjande av personer inom sexhandel har varit föremål för förundersökning, och inte heller har särskilt många domar fällts. Antalet avslöjade fall av brottsligt utnyttjande påverkas bland annat av hur effektivt koppleri- och människohandelsbrott avslöjas och undersöks. I sin utredning från november 2009 anser justitieministeriet att den ringa tillämpningen av straffbestämmelsen inte i sig innebär att bestämmelsen är misslyckad. De osäkerhetsfaktorer såsom bevisproblemen som observerats vid tillämpningen av bestämmelsen i praktiken ansågs kunna bero på att bestämmelsen var ny. Enligt utredningen ansågs bestämmelsen sannolikt minska anlitaandet av sexuella tjänster även i andra fall än de där säljaren är föremål för koppleri eller människohandel. Eftersom det är svårt att objektivt mäta eller konstatera sådana konsekvenser ansågs det vara viktigt att även överväga det budskap som ett eventuellt upphävande av bestämmelsen skulle framkalla.²¹

I juni 2012 avgjorde Högsta domstolen ett fall som gällde utnyttjande av en person som var föremål för sexhandel och den relaterade nedre gränsen för omständighetsuppsåt. I sitt avgörande förkastade Högsta domstolen åtalet med motiveringen att svaranden inte handlat uppsåtligt. Enligt det färska avgörandet verkar det som om den gällande bestämmelsen i strafflagen inte kan förebygga människohandel eller organiserad koppleriverksamhet på det sätt som lagstiftaren eventuellt föreställt sig.

I januari 2013 beställde justitieministeriet en utvärdering av juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet om hur väl förbudet mot köp av sexuella tjänster fungerat. Utvärderingen ska innehålla en översikt över den praxis som utvecklats utifrån lagstiftningen och uppfattningar om den av centrala aktörer, i synnerhet polisen och organisationer verksamma på fältet samt över läget i Sverige och Storbritannien. Utvärderingen ska innehålla förslag till utveckling av lagstiftningen. Utredningen offentliggörs i början av september 2013 efter att denna rapport gått i tryck.²²

²¹ Justitieministeriet: Selvitys seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rangaistussäännöksen soveltamisesta, OM 16/49/2009 (2.11.2009).

²² Inom juridisk litteratur har det föreslagits att bestämmelsen om förbudet mot köp av sexuella tjänster borde ändras så att kravet på medvetenhet om att den som säljer sexuella tjänster är föremål för koppleri eller människohandel skulle sänkas varvid straffbarheten inte på denna punkt skulle förutsätta uppsåt. Gärningen skulle då vara straffbar om köparen skulle eller borde ha vetat att säljaren är föremål för koppleri eller människohandel. Jussi Tapani: Olisiko nyt sanottu viimeinen sana olosuhdetahallisuuden alarajasta? KKO 2012:66 ja seksuaalipalveluiden ostamisen rangaistavuus. Defensor Legis Nr 5/2012, s. 607–619.

HD:2012:66 – Utnyttjande av person som är föremål för sexhandel

Åklagaren yrkade på straff för X på grund av utnyttjande av person som var föremål för sexhandel. Enligt åtalet hade X genom att ge A en ersättning på cirka 150 euro övertalat A som var föremål för koppleri att ha samlag med X. I förundersökningen hade X erkänt att han haft samlag med en kvinna han inte kände, medan A hade berättat att X varit hennes kund och köpt sexuella tjänster av henne. Med stöd av 20 kap. 8 § 1 mom. i strafflagen dömde tingsrätten X till 20 dagsböter för utnyttjande av person som är föremål för sexhandel. X överklagade domen hos hovrätten och krävde att åtalet skulle förkastas eftersom han inte ansåg sig ha handlat med uppsåt. Hovrätten ändrade inte tingsrättens dom.

X sökte besvärstillstånd hos Högsta domstolen. Besvärstillstånd beviljades. I sitt avgörande HD:2012:66 förkastade domstolen åtalet med motiveringen att svaranden inte handlat med uppsåt. I sitt avgörande höll HD fast vid den etablerade definitionen av uppsåt inom juridisk praxis (sannolikhetsuppsåt). Enligt detta krav på uppsåt skulle ställandet inför straffrättsligt ansvar i detta fall ha förutsatt att köparen ansett det vara mycket sannolikt att säljaren av sexuella tjänster varit föremål för koppleri eller människohandel. Enligt HD visade utredningen om säljarens person och karaktär samt språkkunskaper inte att köparen skulle ha ansett detta vara mycket sannolikt.

I motiveringen till sitt avgörande övervägde HD dock om en lägre tröskel för ingripande kunde motiveras med bland annat skyddsbehovet hos personer som är föremål för sexhandel eller svag social ställning eller svårigheterna med att lägga fram bevis eller för att man ofta försöker hemlighålla för köparen att en prostituerad är föremål för koppleri eller människohandel och att köparen inte har möjlighet att reda ut om detta är fallet. Enligt HD kan koppleri eller människohandel förekomma i anslutning till sexuella tjänster, och köparen kan inte lätt utesluta denna möjlighet. HD höll dock fast vid sannolikhetsmodellen för att framhäva värderingarna bakom laglighetsprincipen, i synnerhet förutsebarheten och en enhetlig rättskipning. HD konstaterade också att en person inte kan anses ha handlat med uppsåt om personen inte kan anses ha varit medveten om någon viss grund för straffansvaret.

HD baserade en stor del av motiveringarna på bedömning av bevisen. HD ordnade ett förberedelsesammanträde och en muntlig huvudförhandling i ärendet, vilket är relativt sällsynt. HD fäste för det första uppmärksamhet vid att inga sådana drag som tyder på koppleri och som nämns

i förarbetena till lagen kommit fram i ärendet. Å andra sidan ansåg HD att den nedsatta psykiska funktionsförmågan hos personen som sålde sexuella tjänster var svår att upptäcka av en utomstående betraktare. Personen kunde också kommunicera tillräckligt bra trots bristfälliga språkkunskaper. HD konstaterade följande (punkt 32):

”- Högsta domstolen konstaterar att en observerbar nedsatt psykisk funktionsförmåga och fullständig oförmåga att kommunicera på landets språk starkt kan antyda att personen inte kan handla självständigt och att personen är föremål för koppleri eller människohandel. En sådan misstanke kan inte anses uppstå enbart utifrån personens relativt unga ålder eller utlänningsbakgrund. Ovan redovisade utredning om A:s person och karaktär samt språkkunskaper och bakgrund visar inte utifrån en separat eller övergripande bedömning av de andra uppdagade omständigheterna i ärendet att X ansett det vara mycket sannolikt att A varit föremål för koppleri.”

6.5. Identifiering av människohandel

Artikel 10 - Identifiering av offer

1. Varje part ska förse sina behöriga myndigheter med personal som är utbildad i och kvalificerad för att förebygga och bekämpa människohandel och att identifiera och bistå brottsoffer, inklusive barn, och ska se till att de olika myndigheterna samarbetar med varandra och med berörda hjälporganisationer, så att brottsoffer kan identifieras genom ett förfarande som vederbörligen beaktar den speciella situationen för kvinnor och barn som utsatts för brott och vid behov få uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i artikel 14 i denna konvention.
2. Varje part ska anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att identifiera brottsoffer, vid behov i samarbete med andra parter och berörda hjälporganisationer. Om de behöriga myndigheterna har skälig anledning anta att en person har blivit offer för människohandel, ska parten se till att personen inte avlägsnas från dess territorium förrän de behöriga myndigheterna har avslutat identifieringsförfarandet för offer för ett brott som konstateras enligt artikel 18 i denna konvention och att personen i fråga får hjälp enligt artikel 12.1 och 12.2.
3. Om brottsoffrets ålder är obestämd och det finns skäl att tro att offret är ett barn, ska hon eller han antas vara ett barn och ges särskilt skydd i avvaktan på att åldern fastställs.

4. Så snart en underårig utan medföljande vuxen har identifierats som ett brottsoffer ska varje part
 - a) söra för att barnet företräds av en förmyndare, organisation eller myndighet som ska handla i barnets intresse,
 - b) vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa barnets identitet och nationalitet, samt
 - c) göra sitt bästa för att söka rätt på barnets familj, om detta ligger i barnets intresse.

6.5.1. Bestämmelsens centrala innehåll

Artikel 10 i konventionen innehåller en föreskrift om identifiering av offren för människohandel. För det första förpliktar artikelns 1 punkt avtalsstaterna att säkerställa att de behöriga myndigheter som är ansvariga för identifieringen utbildas till att identifiera människohandel och att samarbeta med andra myndigheter samt med hjälporganisationer, såsom icke-statliga organisationer. Med behörig myndighet avses enligt den förklarande rapporten till konventionen alla myndigheter som utövar offentlig makt och som kan möta offer för människohandel, såsom polisen, arbetarskydds-, tull- eller migrationsmyndigheterna samt ambassaderna och konsulaten. Artikelns 2 punkt förpliktar varje part att anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att identifiera brottsoffer, vid behov i samarbete med andra parter och berörda hjälporganisationer.

Enligt den förklarande rapporten till konventionen genomförs inte de grundläggande rättigheterna för oidentifierade offer för människohandel. Identifieringen är viktig också med tanke på straffprocessen och förebyggandet av människohandel. I den förklarande rapporten beskrivs identifieringen som en process under vilken de behöriga myndigheterna försöker i personens berättelse och omständigheter hitta sådana faktorer som kan ha betydelse då man bedömer huruvida personen i fråga blivit offer för människohandel.

Konventionen behandlar identifieringen av människohandel som en tidskrävande och ofta utdragen process, i vars början det endast behövs en välgrundad misstanke om att personen blivit offer för människohandel. Konventionen förbjuder myndigheterna att avlägsna en person från landet om det uppstått en välgrundad misstanke om att personen blivit offer för människohandel. I den förklarande rapporten preciseras att det inte krävs fullkomlig säkerhet på att personen blivit offer för människohandel för att denna tröskel ska överskridas.

I den förklarande rapporten preciseras att en person gällande vilken det uppstått misstanke om att personen blivit offer för människohandel inte får av-

lägsnas från avtalsstatens territorium till något annat land, dvs. till hans eller hennes avgångsland eller till tredjeland. Detta innebär att personen inte heller får avlägsnas till något annat medlemsland i Europeiska unionen innan identifieringsprocessen har genomförts. Myndigheterna är skyldiga att säkerställa att personen får den hjälp som avses i 1 och 2 punkten i artikel 12 i konventionen (de s.k. minimi tjänsterna).

I den förklarande rapporten konstateras också att identifieringsprocessen i enlighet med artikeln inte är beroende av straffprocessen eller dess framskridande. Med detta avses att identifierade offer för människohandel har rätt till hjälp och skydd oberoende av om förundersökning inleds i ärendet och om den leder till dom för människohandel.

I detta sammanhang finns det anledning att lyfta fram konventionens 15 artikel som förpliktar avtalsstaterna att säkerställa att offren från deras första kontakt med de behöriga myndigheterna och på ett språk som de kan förstå har tillgång till upplysningar om rättsliga och administrativa förfaranden av betydelse. Artikeln innehåller också en föreskrift om offrens rätt till rättshjälp och en avgiftsfri rättegång samt till gottgörelse för materiella och immateriella skador av brottsförövarna. Dessa ersättningar ska garanteras exempelvis genom att grunda en ersättningsfond.

6.5.2. GRETA:s ställningstaganden

GRETA har observerat att vissa avtalsstater överbetonar målet att få offren att samarbeta med förundersökningsmyndigheterna eller att förebygga olaglig invandring i anslutning till sina åtgärder för att identifiera offer för människohandel. GRETA har klandrat avtalsstater för att de kan ta offer för människohandel som vistas i landet olagligt i förvar och avlägsna dem från landet utan att identifiera dem och utan att erbjuda dem den hjälp som konventionen förutsätter. Offren kan också bli straffade för olaglig inresa. GRETA har observerat att många offer för människohandel inte vill bli hänvisade till det officiella hjälpsystemet. De är rädda för att myndigheterna inte hjälper dem utan avlägsnar dem från landet. Även i bästa fall är det endast icke-statliga organisationer som får kännedom om dessa offer.

GRETA har understrukt att det är en förutsättning för att offren ska få hjälp och skydd i enlighet med konventionen att offer för människohandel identifieras på ett adekvat sätt. I vissa avtalsstater har skyldigheten att identifiera offer för människohandeln endast ålagts förundersöknings- och/eller migrationsmyndigheterna. GRETA har ansett att ett bättre alternativ är en modell som också förpliktar exempelvis socialarbetare, arbetarskyddsmyndigheter

och icke-statliga organisationer att identifiera offer för människohandel. I vissa länder har man gett identifieringen i uppgift till multiprofessionella arbetsgrupper.

GRETA har ansett det vara viktigt att det inte är en enda part som svarar för identifieringen utan att flera aktörer deltar i åtgärderna för att identifiera och hjälpa offren. Enligt GRETA:s uppfattning borde avtalsstaterna ha en klar verksamhetsmodell för att identifiera offer och hänvisa dem till hjälpande instanser ("national referral mechanism/procedures", NRM). GRETA har ansett att en sådan helgjuten verksamhetsmodell gör samarbetet och arbetsfördelningen mellan parterna klarare och främjar att offren identifieras på ett adekvat sätt och hänvisas till hjälpande instanser. Den ökar också möjligheterna att föregripa och förutse hjälpåtgärderna. GRETA har ansett att de icke-statliga organisationerna också ska tas med då verksamhetsmodellen genomförs i praktiken.

GRETA har i sitt utvärderingsförfarande fäst uppmärksamhet på avtalsparternas identifieringsprocesser och på att de gör det möjligt att identifiera offren för människohandel på ett adekvat sätt i praktiken samt att offren behandlas som offer, inte som brottslingar eller som personer som vistas illegalt i landet. GRETA har uppmanat avtalsstaterna att vara särskilt uppmärksamma så att offer för människohandel som saknar tillstånd blir identifierade på ett adekvat sätt och att de erbjuds hjälp på det sätt som konventionen förutsätter att avtalsstaterna gör. Enligt GRETA ska man reservera tillräckligt med tid för identifieringsprocessen, så att offren trots sina traumatiska upplevelser kan ge myndigheterna de upplysningar som identifieringen kräver.

Huruvida en person identifieras som offer för människohandel får enligt GRETA:s uppfattning inte bero på huruvida det föreligger tillräckliga grunder att inleda en straffprocess i ärendet eller huruvida personen samtycker till samarbete med förundersökningsmyndigheten. Enligt GRETA ska alla personer i vilkas berättelse det finns sådana tecken på människohandel som avses i definitionen i konventionen identifieras som offer för människohandel och de ska erbjudas hjälp på det sätt som konventionen förutsätter att avtalsstaterna gör. GRETA hänvisar ofta i sina utvärderingsrapporter till Förenta Nationernas deklaration om skydd av offer enligt vilken ett offer kan betraktas som offer oavsett om förövaren är identifierad, gripen, åtalad eller dömd.²³

²³ UN Declaration on the Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Powers, A/RES/40/34 (29.11.1985).

GRETA har ansett att de rättigheter för offer för människohandel som räknas upp i konventionen ska tryggas även då personen blivit offer för människohandel i något annat land före inresan till den aktuella avtalsstatens territorium. Offer för människohandel ska också identifieras bland asylsökande. Avtalsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel fortfarande kan identifieras i det skede då de väntar i förvarsenheten på att bli avlägsnade från landet. GRETA har ansett att personer i vilkas berättelser finns tecken på människohandel snabbt ska flyttas från förvaret och erbjudas den hjälp som avses i konventionen.

GRETA har i sina utvärderingsrapporter betonat betydelsen av uppsökande arbete vid identifieringen av offer för människohandel och uppmanat avtalsstaterna att införa andra proaktiva metoder för att effektivisera identifieringen av offer. GRETA har rekommenderat att avtalsstaterna inför anvisningar (bl.a. indikatorlistor) med hjälp av vilka det är möjligt att effektivisera identifieringen av offer för människohandel och göra förfarandet enkligare hos olika myndigheter. GRETA har också fäst uppmärksamhet på behovet att ordna regelbunden utbildning om människohandel för myndigheterna och särskilt utbildning i identifiering av offer. Enligt GRETA:s uppfattning har arbetarskyddsmyndigheterna en viktig roll vid identifieringen av arbetsrelaterad människohandel.

GRETA tror att det finns åtskilligt att förbättra i identifieringen av arbetsrelaterad människohandel i många länder som undertecknat konventionen. GRETA tror också att det finns fler offer för människohandel inom tiggeriet än man tills vidare kunnat identifiera. GRETA har betecknat förfarandet för att identifiera minderåriga offer och hänvisa dem till hjälpande instanser som en central utmaning i många länder. GRETA har i sina utvärderingsrapporter presenterat konkreta åtgärder genom vilka det är möjligt att främja identifieringen av minderåriga offer för människohandel. Dessa åtgärder handlar bland annat om att tilltala barnen.

GRETA har i sitt utvärderingsförfarande observerat att antalet identifierade offer i vissa länder är betydligt större än antalet åtal eller domar för människohandel. Det finns många orsaker till detta, exempelvis brister i undersökningsmetoderna, misstroende för offren och otillräckliga åtgärder för att skydda offren. Till följd av dessa problem blir personer som gjort sig skyldiga till människohandel inte straffade på påkallat sätt för de brott som de begått.

GRETA har i sitt utvärderingsförfarande också betonat offrens rätt till ersättning. GRETA har ansett att offren i flera avtalsstater av någon anledning inte får utnyttja ersättningssystemen för brottsoffer. Detta beror bland annat

på avsaknad av information eller rättshjälp och på offrens begränsade rätt att stanna i landet.

6.5.3. Bestämmelsens betydelse för Finland

För närvarande finns det ingen bestämmelse i finsk lagstiftning om ett enhetligt förfarande för att identifiera offer för människohandel och hänvisa dem till hjälpande instanser ("National Referral Mechanism/procedures", NRM). I syfte att precisera lagstiftningen föreslog den styrgrupp för verksamhetsplanen för åtgärder mot människohandel som nämns ovan att en arbetsgrupp tillsätts med uppgift att göra upp ett förslag till en heltäckande speciallag om människohandel. I denna lag ska också ges regler om identifiering av offer för människohandel. Den nationella rapportören om människohandel har understött förslaget om att förfarandet för identifiering och hänvisning till hjälpande instanser regleras i lag.

Den 27 januari 2012 tillsatte inrikesministeriet en arbetsgrupp som fick i uppdrag att bereda en särskild lag om människohandel. Enligt det ursprungliga beslutet om att tillsätta arbetsgruppen var arbetsgruppens mål att göra upp ett förslag till en speciallag om människohandel. Den viktigaste delen i lagstiftningsprojektet var att bereda bestämmelser om hjälp till offer för människohandel. Målen var dock mer omfattande än detta: de omfattade även förslag om identifiering av offer för människohandel och förmedling av uppgifter om fall av människohandel. I det reviderade beslutet av den 7 mars 2013 nämns inte behovet av reglering av identifiering (för mer information se avsnittet om inrikesministeriets arbetsgrupp 6.6.).

Våren 2012 gjorde polisen i samarbete med den nationella rapportören om människohandel upp en anvisning för att främja identifiering av människohandel och förundersökning i anslutning till människohandelsbrott.²⁴ Syftet med anvisningen är att förenhetliga förfarandena för att ingripa människohandel och liknande brott, utföra förundersökning i anslutning till dem och hjälpa offren för människohandel. Ytterligare ett syfte med anvisningen är att främja en jämlik behandling av offer för människohandel och öka polisens kunskaper om systemet för att hjälpa offer för människohandel.

På önskan av den nationella rapportören om människohandel uppgjordes 2012 förhållningsregler till arbetarskyddsmyndigheten om att identifiera of-

²⁴ Polisstyrelsen: Anvisning, Ingripande i människohandel och liknande brott samt hjälp till offer för människohandel, 2020/2011/3768 (12.4.2012).

fer för människohandel och hänvisa dem till hjälpsystemet.²⁵ I anvisningen, som kallas för promemoria, konstateras att arbetarskyddsmyndighet i anslutning till inspektioner ska beakta möjligheten till människohandel och utan dröjsmål kontakta hjälpsystemet för offer för människohandel omedelbart då misstanke om människohandel uppkommit. Vid behov lämnar arbetarskyddsmyndigheten en framställan om godkännande till hjälpsystemet på offrets vägnar. Hjälpsystemet fungerar med låg tröskel, och dit kan man också hänvisa personer som utsatts för brott som liknar människohandel, exempelvis för ockerliknande diskriminering i arbetslivet.

Identifieringen kan utöver av praktiska utmaningar också försvåras till följd av brister i lagstiftningen. I lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006, § 50) föreskrivs att om det finns sannolika skäl att misstänka att någon har begått en gärning som är straffbar enligt en lag som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn eller enligt 47 kap. i strafflagen (39/1889), ska arbetarskyddsmyndigheten anmäla detta till polisen för förundersökning. Den gällande lagen tillåter anmälan om närstående brott och ockerliknande diskriminering i arbetslivet, men inte om människohandel.

Den nationella rapportören om människohandel fäste i sin rapport om människohandel år 2010 uppmärksamhet på det avvisningsförfarande som bygger på förordningen om överföring av ansvar (Dublin-förfarandet) och på huruvida myndigheterna identifierar människohandel i anslutning till förfarandena för avlägsnande från landet. Det är en särskilt krävande uppgift att identifiera offer för människohandel i ett Dublin-förfarande eftersom Finland i princip inte ansvarar för behandlingen av de berörda personernas asylansökningar. Av utredningen framgår att myndigheterna inte identifierar människohandel eller hänvisar offren till hjälpsystemet. Det verkade också förekomma problem beträffande beaktandet av barnets bästa.

För att avlägsna bl.a. de brister som framfördes i utredningen som den nationella rapportören om människohandel lämnade utfärdade Migrationsverket i oktober 2010 en anvisning om asylförfarandena i fall där en person som söker internationellt skydd möjligen är offer för människohandel.²⁶ Anvisningens

²⁵ Social- och hälsovårdsministeriet, arbetarskyddsavdelningen: Työsuojeluvalvonnassa ohjeita 2/2012, Ulkomaisen työvoiman valvonta (Anvisningar för arbetarskyddet 2/2012, Tillsyn över utländsk arbetskraft).

²⁶ Migrationsverket: Ohje, Turvapaikkamenettely tapauksissa, joissa kansainvälistä suojelua Suomesta hakenut henkilö on mahdollinen ihmiskaupan uhri (Anvisning om asylförfarandet i situationer där en person som söker internationellt skydd i Finland är ett potentiellt offer för människohandel), Dnr: 91/0032/2010 (14.10.2010).

utgångspunkt är att varje stat som tillämpar förordningen ska ha ett system för att skydda offren. Detta är ett antagande, om inte motsatt information är tillgänglig. Om det finns tecken på människohandel i en asylsökandes berättelse, överväger Migrationsverket från fall till fall huruvida sökandens ansökan ska tas för materiell behandling i Finland. Upptäckten av tecken på människohandel leder inte automatiskt till att en identifieringsprocess inleds och till att offret hänvisas till hjälpsystemet. Migrationsverket strävar i princip efter att returnera offret till ett annat EU-land för att få hjälp där, om inte polisen inleder undersökning av människohandelsbrott. Det är sällsynt att förundersökning inleds eftersom brottet i dessa fall i allmänhet inte har skett i Finland. Om förundersökning inleds, läggs den ofta hastigt ned då man inte får tillräckliga bevis på brott eller om man inte ser det som kostnadseffektivt att fortsätta undersökningen.

I Finland har man tills vidare identifierat rätt få andra former av människohandel än människohandel i anslutning till sexuellt utnyttjande eller utnyttjande i arbetslivet. Exempelvis i andra nordiska länder, såsom i Sverige, har man identifierat människohandel i anslutning till tiggeri. I Rumänien har dömts ut straff åtminstone i ett fall av tiggeri som berört Finland. Annan människohandel, såsom människohandel som anknyter till tvångsäktenskap, olagliga adoptioner och hushållsarbete, har identifierats endast i ringa omfattning. Under den senaste tiden har man fäst uppmärksamhet vid utländska bärplockares bristfälliga arbetsomständigheter, vid den ringa ersättningen som betalas för arbetet och vid den skuldsättning som uppstår redan i avgångslandet. Man har känt oro för att de blir offer för människohandel eller för någon annan motsvarande form av utnyttjande. En i viss mån oroande utvecklingstrend är att antalet personer som blivit offer för arbetsrelaterad människohandel minskat i hjälpsystemet under den första hälften av 2013. Om offren för människohandel inte identifieras, kan inte heller deras rätt att få ersättningar i enlighet med 15 artikeln i konventionen genomföras.

6.6. Rätten till hjälp och skydd för offer för människohandel

Artikel 12 – Bistånd till offren

1. Varje part ska anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att hjälpa brottsoffren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning. Denna hjälp ska minst innefatta följande:
 - a) en levnadsstandard som kan trygga deras uppehälle genom åtgärder som lämplig och trygg bostad samt psykologiskt och materiellt bistånd;
 - b) tillgång till akutsjukvård;
 - c) hjälp med översättning och tolkning vid behov;

- d) rådgivning och upplysning, särskilt om deras lagliga rättigheter och de tjänster som står till deras förfogande, på ett språk som de kan förstå;
 - e) biträde så att deras rättigheter och intressen kan framföras och beaktas i lämpliga skeden av brottsmålsförfaranden mot förövare;
 - f) tillgång till utbildning för barn.
2. Varje part ska vederbörligen beakta brottsoffrets behov av trygghet och skydd.
 3. Dessutom ska varje part svara för nödvändig medicinsk eller annan hjälp till brottsoffer som lagligen vistas inom dess territorium, saknar tillräckliga resurser och behöver sådan hjälp.
 4. Varje part ska anta regler enligt vilka brottsoffer som lagligen vistas inom dess territorium ska beredas tillträde till arbetsmarknaden samt till yrkesutbildning och undervisning.
 5. Varje part ska vid behov och på de villkor som anges i dess nationella lagstiftning samarbeta med icke-statliga organisationer, andra berörda organisationer eller medlemmar av det civila samhället som ägnar sig åt att bistå brottsoffer.
 6. Varje part ska anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att trygga att ett brottsoffrets villighet att vittna inte uppställs som villkor för hjälp till vederbörande.
 7. Vid tillämpning av de bestämmelser som fastställs i denna artikel ska varje part lämna hjälp på grundval av samförstånd och information, med vederbörlig hänsyn till de särskilda behoven hos personer i en utsatt situation och till barns rättigheter med avseende på bostad, utbildning och lämplig hälsovård.

6.6.1. Bestämmelsens centrala innehåll

I artikeln ges föreskrifter om åtgärder för att hjälpa offren. Enligt den förklarande rapporten för konventionen ålägger bestämmelsen avtalsstaterna skyldighet att garantera alla offer för människohandel de tjänster som nämns i artikeln oavsett om det är fråga om människohandel inom landet eller om gränsöverskridande människohandel. Till de personer vilkas identifieringsprocess fortfarande pågår ska avtalsstaterna garantera vissa minimitjänster i enlighet med punkt 1 och 2 i artikeln. Även personer som vistas i landet under betänketiden ska garanteras dessa minimitjänster.

När identifieringsprocessen har slutförts, ska offren erbjudas alla tjänster som nämns i artikeln. Enligt den förklarande rapporten ska avtalsstaterna erbjuda tjänsterna i fråga till alla offer som vistas på statens territorium. Avtalsstater-

na kan erbjuda de tjänster som nämns i konventionen exempelvis i samarbete med icke-statliga organisationer. I den förklarande rapporten påminns dock att staten är ansvarig för att offren får de tjänster som de är berättigade att få vid den tidpunkt som de behöver dem. Avtalsstaterna ska garantera en tillräcklig finansiering för att tjänsterna ska kunna genomföras. Hjälpen får inte göras beroende av samarbetet med myndigheterna.

Konventionens 16 artikel gäller offrets repatriering och återvändande. Artikelns 2 punkt förpliktar avtalsstaterna att ta vederbörlig hänsyn till personens rättigheter, säkerhet och värdighet och till läget i eventuella rättsliga förfaranden knutna till den omständigheten att personen är ett offer för människohandel, då personens återsänds. Återvändandet ska helst ske frivilligt.

Artikelns 5 stycke förpliktar varje part att inrätta repatrieringsprogram under medverkan av berörda nationella eller internationella institutioner och icke-statliga organisationer. Syftet med dessa program är att förebygga att personer åter blir offer för människohandel. Enligt stycke 6 ska man göra det lättare för personen att återvända genom att ge den som återsänds kontaktinformation till hjälpanstanser i det land till vilket han eller hon återsänds. Stycke 7 i artikeln är särskilt viktigt eftersom det förbjuder avtalsstater att återsända brottsoffer som är barn till en sådan stat dit det utifrån en risk- och säkerhetsbedömning inte skulle vara i barnets bästa intresse att återvända. I den förklarande rapporten preciseras att myndigheterna ska, då de planerar återsändningen, bedöma riskerna i anslutning till återsändning av minderåriga offer för människohandel.

Det är i detta sammanhang nödvändigt att också lyfta fram konventionens artiklar 28 och 30, som handlar om undersökning av människohandelsbrott och de åtalsförfaranden och rättegångar som anknyter till dem. Konventionens 28 artikel innehåller föreskrifter om skydd av vittnen, brottsoffer, deras familjemedlemmar och personer som bistår dem. Skyddet utsträcker sig också till tiden efter straffprocessen. Artikel 30 förpliktar avtalsstaterna i sin tur att säkerställa skyddet av brottsoffrens privatliv och, vid behov, deras identitet samt skyddet av brottsoffrens säkerhet och skydd mot hot. Det är fråga om processuella åtgärder.

6.6.2. GRETA:s ställningstaganden

Enligt GRETA:s utvärderingsrapporter är hjälpen till offren för människohandel ofta bristfällig i avtalsstaterna. De åtgärder som vidtas för att hjälpa offer för människohandel motsvarar inte offrens individuella behov. Hjälptåtgärderna kan exempelvis endast vara avsedda för kvinnor, och behoven hos

offer som är barn eller män har inte beaktats i tillräcklig omfattning. Det har visat sig vara en särskild utmaning att ordna adekvata bostadsförhållanden för offer som är barn och för manliga offer.

GRETA har i sitt utvärderingsförfarande upptäckt att en del av de offer för människohandel som sökt hjälp av icke-statliga organisationer inte vill bli hänvisade till det officiella hjälpsystemet. GRETA har uppmanat avtalsstaterna att utreda varför alla som eventuellt är offer för människohandel inte vill ha hjälp från de system som myndigheterna upprätthåller. GRETA har också betonat behovet att bygga upp formella samarbetsmekanismer mellan myndigheterna och de icke-statligaorganisationerna för att effektivisera hjälpen till offren för människohandel.

GRETA har också observerat att en del av de offer som sökt sig till hjälpsystemet inte har fått hjälp eftersom de inte har identifierats som offer för människohandel eller de inte har kunnat lämna tillräckliga bevis till myndigheterna på att de är offer för människohandel. GRETA har upptäckt att identifieringen av ett offer för människohandel ofta beror på huruvida personen i fråga har ett biträde som kan hjälpa personen att lägga fram bevis på att han eller hon blivit offer för människohandel.

GRETA har i sina utvärderingsrapporter klandrat avtalsstaterna för att de inte gett hjälp till alla offer för människohandel som vänt sig till myndigheterna. Orsaken har varit exempelvis att tiden mellan det att offret utsattes för utnyttjande och det att personen hänvisades till hjälpande instanser är för lång och att offret enligt myndigheternas uppfattning inte varit i behov av omedelbar hjälp. GRETA har ansett att offren inte får förvägras hjälp på dessa grunder, utan att myndigheterna alltid ska pröva från fall till fall huruvida personen i fråga har rätt till den hjälp och det skydd som avses i konventionen. GRETA har betonat att alla offer för människohandel ska identifieras och hänvisas till hjälpande instanser.

GRETA har ansett att avtalsstaterna aktivt ska informera om de tillgängliga tjänsterna och möjligheterna att söka sig till hjälpande instanser. Denna information borde vara tillgänglig på många språk. GRETA har uppmanat avtalsstaterna att förbättra tjänsterna för offren särskilt till den del som de anknyter till utbildning och inträde på arbetsmarknaden. GRETA har ansett att barnskyddsmyndigheterna, anställda inom det uppsökande arbetet, migrationsmyndigheterna och polisen ska ha ett intensivt samarbete så att behoven hos minderåriga offer för människohandel och barnets bästa blir beaktade på adekvat sätt. Minderåriga offer för människohandel ska garanteras möjlighet att få undervisning.

GRETA har fäst uppmärksamhet på att tjänster som erbjuds offer för människohandel är tillgängliga jämlikt överallt i landet och att centralförvaltningen och förvaltningarna för landets olika delar samarbetar (i Finland hjälpsystemet och kommunerna). GRETA har observerat att offer behandlas på olika sätt beroende på i vilken del av landet de vistas.

GRETA har uppmanat avtalsstaterna att utveckla en klar institutionell och processuell verksamhetsmodell för att säkerställa att offren kan återvända tryggt. GRETA har också uppmanat avtalsstaterna att utreda möjligheterna till internationellt samarbete mellan myndigheterna och de icke-statliga organisationerna för att trygga att offren kan återvända tryggt. GRETA har ansett att det är särskilt viktigt att man i anslutning till att minderåriga offer för människohandel återvänder sörjer för att barnets bästa genomförs.

GRETA har i sina utvärderingsrapporter återkommande gånger fäst uppmärksamhet på bristerna i de skyddsåtgärder som riktas till offer för människohandel. GRETA har uppmanat avtalsstaterna att säkerställa att offren och vittnena inte blir utsatta för hot eller hämndåtgärder under förundersökning och rättegång. GRETA har också ansett att avtalsstaterna ska ha ett ramverk för effektiva, enhetliga och heltäckande skyddsåtgärder (på engelska: ”protection framework”).

6.6.3. Bestämmelsens betydelse för Finland

6.6.3.1. Utmaningar beträffande lagstiftning som gäller hjälpsystemet

Bestämmelser om hjälpsystemet för offer för människohandel ges i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011). I lagen avses med offer för människohandel en person som uppenbarligen behöver hjälp på grund av att han eller hon blivit offer för människohandel eller som är i behov av särskild hjälp när ett människohandelsbrott utreds (2§). Bestämmelserna kan enligt lagen (3 §) tillämpas på en person 1) som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 52 a § 1 mom. i utlänningslagen, getts betänketid enligt 52 b § i samma lag 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.

Förläggningen i Joutseno hjälper offer för människohandel. Beslut om vem som antas till hjälpsystemet fattas av förläggningens föreståndare med stöd av en multiprofessionell utvärderingsgrupp. Förläggningens föreståndare fattar också beslut om avlägsnande från hjälpsystemet. Besluten är förvaltningsbeslut som kan överklagas hos förvaltningsdomstolen i Kouvola.

Enligt lagen kan offer för människohandel ges hjälp genom tillhandahållande av tjänster och stödåtgärder som kan omfatta juridisk rådgivning och annan rådgivning, krishjälp, social- och hälsovårdstjänster, tolk- och översättartjänster och övriga stödtjänster, inkvartering eller boende, mottagningspenning eller utkomststöd och annan nödvändig omsorg samt stödande av möjligheterna att återvända tryggt. När tjänster och stödåtgärder tillhandahålls ska hänsyn tas till de särskilda behov som beror på åldern, den utsatta ställningen samt det fysiska och psykiska tillståndet hos offret för människohandel samt säkerheten för offret och de anställda som ordnar tjänsterna och stödåtgärderna. Förläggningarna kan själva ordna de tjänster och stödåtgärder som tillhandahålls offren eller köpa dem av offentliga eller privata serviceproducenter.

Den nationella rapportören om människohandel utvärderade hjälpsystemet för människohandelns offer i stor omfattning i sin rapport som publicerades 2010 och rekommenderade att en särskild lag om människohandel bereds. Riksdagen höll med den nationella rapportören om missförhållandena i anslutning till hjälpen till offren för människohandel och förutsatte att statsrådet vidtar åtgärder i syfte att bereda en speciallag om hjälpsystemet för offer för människohandel (RSk 43/2010 rd). I januari 2012 tillsatte inrikesministeriet en arbetsgrupp som fick i uppdrag att bereda en särskild lag om människohandel.

I anslutning till att arbetsgruppens mandatperiod förlängdes i mars 2013 misslyckades man dock med målsättningen: nu ser det ut som om arbetsgruppen ifrågasätter målet att stifta en speciallag. I april 2013 skickade den nationella rapportören om människohandel ett brev till inrikesminister Päivi Räsänen där rapportören meddelade att hon lämnar arbetsgruppen. Enligt den nationella rapportörens åsikt var arbetsgruppens arbets sätt inte ägnad att främja utvecklingen av lagstiftning som anknyter till bekämpningen av människohandel. Brevet medföljer som bilaga till denna rapport (bilaga 3).

Det kan bli lättare att identifiera och hjälpa offer för människohandel genom att justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet i maj 2013 tillsatte en kommitté vars uppgift är att bereda projektet Nationell brottsofferpolitik och stödtjänster för brottsoffer. Projektets ansvarsmi-
nisterium är justitieministeriet. Målet för projektet är att utveckla en nationell strategi för att ordna stödtjänster för brottsoffer och trygga den finansiering som den behöver. Utöver allmänna tjänster för offer fokuserar projektet på stödtjänster som tillgodoser behovet av särskilt stöd hos offer i utsatt ställning.

I Finland finns ingen allmän lag eller speciallag som reglerar skyddet av målsägande eller vittnen eller andra personer som deltar i en juridisk process som behandlar hot mot de här personernas liv eller hälsa. I lagstiftningen, så-

som i polislagen och strafflagen, finns enskilda bestämmelser som möjliggör skyddsåtgärder. Centralkriminalpolisen vidtar åtgärder i syfte att skydda en person, då det föreligger behov att behandla särskilt allvarliga säkerhetsrisker. Personen som omfattas av skyddet kan vara en person som gett eller kommer att avge vittnesmål eller som hörs i bevisningssyfte eller som sakkunnig i ett allvarligt brott och som därigenom utsätts för ett allvarligt hot. Avsikten är att våren 2014 lämna ett förslag till riksdagen om lagändringar genom vilka ett särskilt skyddsprogram för vittnen införs.

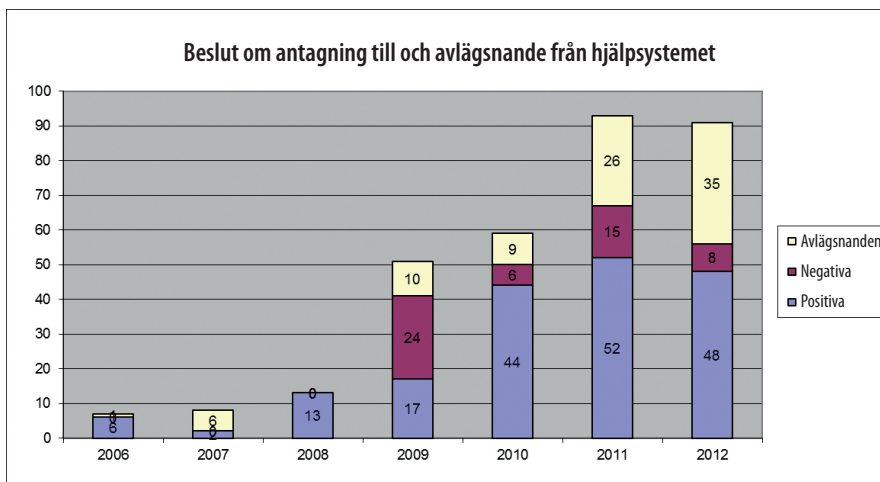
De skydds- och hjälpåtgärder som erhålls från hjälpsystemet för offer för människohandel är dock ännu mer väsentliga medel när det gäller att garantera säkerheten för offren för människohandel. I den s.k. mottagningslagen, som handlar om hjälpen till offer för människohandel (33 §), föreskrivs att man vid tillhandahållandet av tjänster och stödåtgärder som ordnas för offret för människohandel ska beakta offrets och personalens säkerhet.

Det finns dock ingen mer ingående reglering om detta, utan i stället har man i enskilda fall kommit överens om detaljerna kring bedömningen av hot mot säkerheten och uppdateringen av denna bedömning.

Det är önskvärt att den ovan nämnda arbetsgruppen som sammanträder under inrikesministeriets ledning med uppdraget att bereda ändringar i lagstiftningen om hjälpen till offer för människohandel också tar ställning till behovet att utveckla skyddsåtgärderna för offren för människohandel. Dessa behov anknyter bland annat till det praktiska genomförandet av bedömningen av säkerhetshoten och till ansvarsfördelningen mellan olika aktörer, såsom polisen och förläggningen, samt till tryggheten av offrets vistelse i landet som en förutsättning för genomförandet av skyddsåtgärderna.

6.6.3.2. Praktiska utmaningar i hjälpen till offren

Hjälpsystemet för offer för människohandel har utvecklats betydligt i jämförelse med de första åren. Fler offer hänvisas till systemet eftersom tröskeln för godkännande till systemet har blivit lägre och myndigheterna, särskilt polisen, hänvisar offer till hjälpsystemet oftare än tidigare. På rekommendation av den nationella rapportören om människohandel hänvisas till systemet också personer i vilkas fall man inte har kunnat verifiera att personerna blivit offer för människohandel eller för vilkas del förundersökningen har inletts med brottsbeteckningen närstående brott, såsom ockerliknande diskriminering i arbetslivet. I systemet för hjälp till offer för människohandel upptas numera också sådana personer som blivit offer för människohandel i något annat land än Finland, särskilt asylsökande. Hjälpsystemet förmår tillgodose klienternas individuella hjälpbehov bättre än tidigare.



Källa: Förläggningen i Joutseno (31.12.2012).

Det finns dock fortsättningsvis utmaningar när det gäller att hjälpa offer för människohandel. Hjälpsystemets funktion blir lidande på grund av bristen på exakt lagstiftning. Hjälpsystemet kan kritiseras för brist på transparens, öppenhet och förutsebarhet samt för ojämlig behandling av sökande/klienter. Lagstiftningen reglerar inte förfarandet för godkännande till och avlägsnande från hjälpsystemet eller ordnandet av tjänster i tillräcklig utsträckning. Hjälpsystemets relation till den övriga lagstiftningen, såsom till barnskydds-, socialvårds- och utlänningslagen är oklar. Av den inexakta lagstiftningen följer att myndigheterna har en betydlig prövningsrätt i ärenden som gäller en enskild sökande/klient, och det är inte alltid lätt att utreda motiveringarna till besluten.

Såsom det konstateras ovan i denna rapport har Finland ingen verksamhetsmodell för identifiering av offer och hänvisning av dem till hjälpanstanser som är bindande för myndigheterna och stöderderas arbete. Exempelvis hjälpsystemets och kommunernas roller och ansvarsfördelning beträffande ordnandet av tjänster som är avsedda för offer för människohandel och för finansieringen av dem verkar vara oklara.²⁷ Identifierade offer för männis-

²⁷ Lag om främjande av integration (1386/2010, 53 §) Ersättning för kostnader för tjänster och stödåtgärder till offer för människohandel: En kommun ersätts för kostnader som orsakas av hälso- och socialvårdstjänster som ordnas på grund av specialbehov till följd av en persons ställning som offer för människohandel enligt 4 kap. i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd, tolkning, skyddet av personens säkerhet och andra åtgärder och tjänster som ordnas på grund av specialbehov i anslutning till personens ställning som offer. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska begära ett utlåtande av föreståndaren för en förläggning som sörjer för hjälpen till offer för människohandel om huruvida de kostnader för vilka ersättning söks härrör från tillhandahållandet av åtgärder och tjänster på grund av personens ställning som offer för människohandel.

kohandel vistas ofta lagligt i landet och är kommuninvånare. Kommunernas aktivitet när det gäller att hjälpa identifierade offer för människohandel varierar. Vissa kommuner har integrerat hjälpen till offer för människohandel som en del av den normala myndighetsverksamheten bättre än andra. Det är iögonenfallande att de kommunala myndigheterna, särskilt social- och hälsomyndigheterna, tills vidare relativt sällan hänvisat offer för människohandel till hjälpsystemet. Kommunernas social- och hälsomyndigheter behöver anvisningar för att utveckla förfarandena för att identifiera och hjälpa offer för människohandel. Hjälpsystemet har på rekommendation av den nationella rapportören om människohandel strävat efter att utbilda myndigheter och frivilligorganisationer om sin verksamhet och förmedla information om systemet bland annat genom att publicera en juridisk instruktion för offren och deras stödpersoner.²⁸

För den nationella rapportören om människohandel har framförts att hjälpsystemet inte alltid klarar av att övertyga offren för människohandel om att det lönar sig för dem att söka hjälp i systemet. Offren beslutar av någon anledning att de inte vill ty sig till myndigheterna. Offren är rädda för myndigheterna. Offer för människohandel, som är i en särskilt utsatt ställning är rädda att de blir avlägsnade från landet eller bestraffade. Offren tror inte heller att de får den hjälp de önskar sig eller behöver av myndigheterna. Offer som hänvisats till hjälpsystemet är rädda för att förlora sina jobb, och för en stor del av dem är förvärvsinkomsten en orsak till att de kom till Finland. En del av offren är rädda för förövarna och vågar därför inte söka hjälp hos myndigheterna. Att hänvisa andra än utlänningar till hjälpsystemet kan vara en utmaning då hjälpsystemet är placerat i anslutning till systemet för mottagning av asylsökande och hjälpsystemets funktion regleras av mottagningslagen. För många myndigheter som är centrala för åtgärderna för att identifiera och hjälpa offren är det svårt att uppfatta mottagningslagen som ett arbetsredskap.

Hjälpsystemets trovärdighet som en hjälpende instans värd att beakta minskar genom att en del av de sökande får ett negativt beslut. Den nationella rapportören om människohandel gick i sin rapport för 2010 igenom alla beslut som hjälpsystemet gett. Av motiveringarna till besluten fick man uppfattningen att exempelvis inledandet av en straffprocess och brottsbeteckningen gavs stor betydelse vid beslutsfattandet. Om brottsutredning inte inleddes eller om denna inleddes med någon annan brottsbeteckning än människohandel var det mycket osäkert huruvida offret godkändes till hjälpsystemet. Situationen har sedermera förbättrats, men man kan fortfarande se slutledningar av samma typ i motiveringarna. Detta gäller även beslut om avlägsnande från hjälpsys-

²⁸ Anvisningen finns för närvarande endast att få på finska på (adressen) www.ihmiskauppa.fi.

temet. Det kan hända att offer avlägsnas från hjälpsystemet om undersökningen läggs ned exempelvis på grund av brist på bevis eller av kostnadsskäl.

I anslutning till att ett offer avlägsnas från systemet strävar hjälpsystemet efter att sörja för att offret kan återvända så tryggt som möjligt och får tillräckligt med stöd. Om offret blir kvar i Finland efter att han eller hon avlägsnats från hjälpsystemet, försöker hjälpsystemet säkerställa att personen får de nödvändiga tjänsterna i hemkommunen. I verkligheten är tillgången på tjänster osäker och varierar kommunvis.

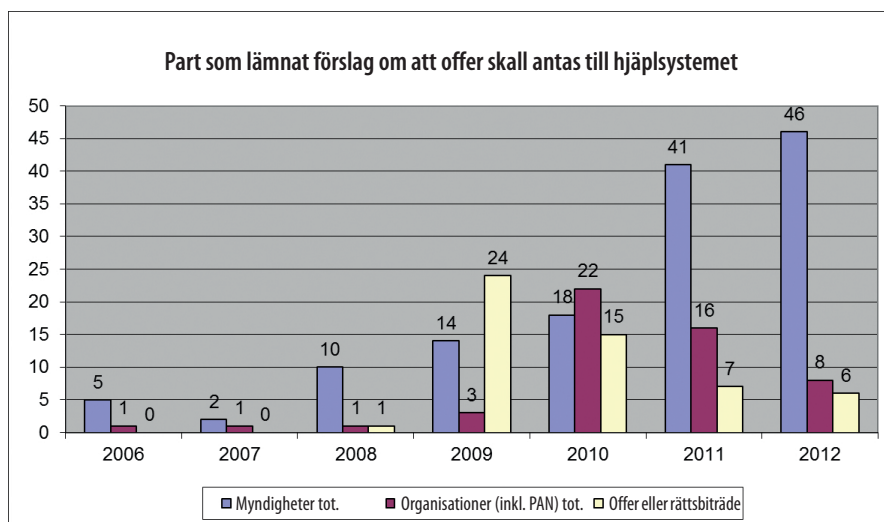
Asylsökande godkänns inte alltid till hjälpsystemet då man anser att de får tillräckliga tjänster från mottagningssystemet för asylsökande. Det kan hända att man handlar på detta sätt också i fråga om personer som eventuellt är offer för människohandel och som har med sig minderåriga barn, och som på grund av sina upplevelser av utnyttjande kan vara mycket traumatiserade. I vissa fall har en person som sökt sig till hjälpsystemet fått avslag eftersom man ansett att han eller hon kan få de tjänster som behövs i det land där han eller hon utsattes för människohandel. I dessa fall är risken att personen blir offer för människohandel eller annat motsvarande utnyttjande på nytt och att minderåriga barn som följer med offren inte får sådana möjligheter som stödjer deras uppväxt och utveckling.

Det är svårt att undersöka det utnyttjande som asylsökande som samtidigt är offer för människohandel utsatts för eftersom utnyttjandet i allmänhet skett i något annat land än Finland och tröskeln för inledande av gränsöverskridande myndighetssamarbete av många anledningar är hög. Undersökningen läggs ofta ned, vilket kan betraktas som en grund för att avlägsna personen från hjälpsystemet. Vissa personer som sökt sig till hjälpsystemet har fått avslag på sina ansökningar på grund av att de utsatts för människohandel för flera år sedan och inte anses ha behov av tjänster från hjälpsystemet. Vissa sökande har överklagat hjälpsystemets negativa beslut hos förvaltningsdomstolen, men alla besvär har sedermera avvisats.

Beträffande ordnandet av tjänsterna i praktiken har det visat sig vara en utmaning att det inte finns särskilda skyddshem för offer för människohandel där kompetent personal skulle kunna producera tjänsterna nära offren. Offer inkvarteras exempelvis i hyrda privatbostäder, skyddshem och förläggningar eller i första hem och skyddshem för kvinnor som utsatts för våld. För vissa offer är en lösning av detta slag fungerande, men ibland är offrens personliga situation sådan att de behöver omsorg och stöd kontinuerligt, eller så har de sådana personliga egenskaper att de inte kan bo och uppehålla sig i samma lokaler exempelvis med andra asylsökande eller personer som utsatts

för våld i parrelationen eller familjevåld. I praktiken är också tillgången på terapitjänster av tillräckligt hög nivå och vid rätt tidpunkt för traumatiserade offer en utmaning.

Antalet offer som frivilligorganisationerna har hänvisat till hjälpsystemet har minskat. Detta är oroande eftersom frivilligorganisationerna har möjlighet att nå de mest utsatta offren som inte vågar ty sig till myndigheterna åtminstone i början av processen. Frivilligorganisationerna kan erbjuda offren sin hjälp och sitt stöd och stärka offrens förtroende för myndigheterna. Identifieringen av offren för människohandel kan försvåras av att Finland fortfarande inte har många frivilligorganisationer som har tillräcklig sakkunskap om människohandel och erfarenhet av att identifiera offer för människohandel och hänvisa dem till hjälpsystemet. Å andra sidan är finansieringen av den s.k. gråzonen, dvs. identifieringsskedet, otillräcklig. Att identifiera offer för människohandel i frivilligorganisationerna är arbete som kräver yrkesskicklighet och långsiktighet och som lider av att finansieringen är av projektkaraktär.



Källa: Förläggningen i Joutseno (31.12.2012).

6.7. Rätten till en period för återhämtning och eftertanke för offer för människohandel

Artikel 13 – Period för återhämtning och eftertanke

1. Varje part ska i sin nationella lag fastställa en period på minst 30 dagar för återhämtning och eftertanke, om det finns skälig anledning att tro att den berörda personen är ett brottsoffer. Perioden ska vara så lång att personen kan återhämta sig och göra sig fri från människohandlarnas inflytande och/eller fatta ett välinformerat beslut om samarbete med de behöriga myndigheterna. Under denna period ska inget beslut om utvisning av personen kunna verkställas. Denna bestämmelse ska inte påverka den verksamhet som de behöriga myndigheterna bedriver i alla faser av de tillämpliga nationella förfarandena, särskilt när de utreder och väcker åtal för de berörda brotten. Under denna period ska parterna tillåta berörda personer att vistas inom deras territorium.
2. Under denna period ska de personer som avses i punkt 1 i denna artikel ha rätt till den hjälp som avses i artikel 12.1 och 12.2.
3. Parterna är inte bundna av att iaktta denna period om det strider mot den allmänna ordningen eller det konstateras att ställning som brottsoffer åberopas felaktigt.

6.7.1. Bestämmelsens centrala innehåll

Enligt den förklarande rapporten till konventionen är bestämmelsen om perioden för återhämtning och eftertanke avsedd att vara tillämplig på offer som vistas i landet olagligt eller som har ett kort uppehållstillstånd. Dessa offer är i en särskilt utsatt ställning och kan lätt bli avlägsnade från landet.

Perioden för återhämtning och eftertanke har många syften. För det första är avsikten att ge offret möjlighet att göra sig fri från brottsförövarnas inflytande och återhämta sig från det fysiska och psykiska våldet. För det andra är målet med perioden för återhämtning och eftertanke att göra det möjligt för offret att samarbeta med myndigheterna. För att offret ska kunna fatta ett medvetet beslut måste han eller hon ges tid att vila ut och tänka på sina alternativ. Ett offer som är lugnt till sinnes är också ett bättre vittne i straffprocessen. Det är viktigt att observera att perioden för återhämtning och eftertanke i sig själv inte förutsätter samarbete med myndigheterna.

I den förklarande rapporten konstateras att en period för återhämtning och eftertanke på 30 dagar är ett minimum, och i rapporten betraktas tydligt en

period för återhämtning och eftertanke på tre månader som tillräcklig. Under perioden för återhämtning och eftertanke ska offren erbjudas de s.k. minimitjänsterna i enlighet med 1 och 2 punkten i artikel 12. Ett offer som vistas i landet under perioden för återhämtning och eftertanke får inte avlägsnas från landet.

6.7.2. GRETA:s ställningstaganden

GRETA har under sin utvärderingsomgång observerat att konventionens föreskrift om perioden för återhämtning och eftertanke inte genomförs på det sätt som konventionen förutsätter. Detta kan bero på lagstiftningen och på de rådande förfarandena.

Enligt GRETA:s observationer är det fallet i vissa länder att alla myndigheter inte är informerade om möjligheten att bevilja offer för människohandel tid för eftertanke. Inte heller offren vet alltid om sin rätt att få tid för eftertanke eftersom man inte berättat för dem om detta. Avsaknaden av kunskaper leder till ett inkonsekvent förvaltningsförfarande och till att offren behandlas ojämlikt.

GRETA har i sina utvärderingsrapporter betonat att perioden för återhämtning och eftertanke inte får vara beroende av samarbete med myndigheterna. GRETA har också påmint om att avtalsstaterna inte får ställa villkor på de tjänster som erhålls under perioden för återhämtning och eftertanke.

GRETA har klandrat vissa avtalsstater för att det centrala syftet med perioden för återhämtning och eftertanke, som är att återhämta sig från upplevelsorna av utnyttjande, har blivit oklart. En del avtalsstater verkar använda perioden för återhämtning och eftertanke för att bereda återsändningen av offren, vilket strider mot skyldigheterna i konventionen och dess anda.

GRETA har lagt märke till att antalet perioder för återhämtning och eftertanke blivit rätt litet i vissa avtalsstater. I sådana fall har GRETA uppmanat avtalsstaterna att utreda mer ingående de orsaker som bidrar till det långa antalet beviljade perioder för återhämtning och eftertanke.

6.7.3. Bestämmelsens betydelse för Finland

Utlänningslagen (301/2004) kompletterades med bestämmelser om uppehållstillstånd (52 a §) och betänketid (52 b–c §) som beviljas offer för människohandel genom en lag som trädde i kraft i slutet av juli 2006 (619/2006). I samma sammanhang infördes definitioner på människohandel och offer för människohandel i lagens tredje paragraf. Enligt utlänningslagen (3 § 23 punk-

ten) avses med offer för människohandel en utlänning som på goda grunder kan misstänkas ha fallit offer för människohandel.

Enligt utlänningslagen kan betänketid beviljas ett offer för människohandel, med vilket man enligt lagen alltså avser en utlänning som på goda grunder kan misstänkas ha fallit offer för människohandel. Andra ordinarie villkor för beviljande av betänketid finns inte i lagen. Polisen eller gränskontrollmyndigheten fattar beslut om beviljande eller avbrytande av betänketid med stöd av utlänningslagen.

Den nationella rapportören om människohandel fäste redan i sin rapport till riksdagen 2010 uppmärksamhet på det ringa antalet beviljade betänketider. När denna rapport skrivs har sammanlagt endast fem betänketider beviljats. Den nationella rapportören om människohandel delar samma uppfattning som många andra myndigheter om att det ofta inte finns behov att bevilja betänketid: de identifierade offren vistas lagligt i landet och behöver därför inte legalisering av vistelsen för att kunna stanna i landet. Det ringa antalet betänketider kan delvis också förklaras av att offer för människohandel som vistas i landet olagligt inte blir identifierade. Det är möjligt att de lever och arbetar utom synhåll för myndigheterna, och om de blir upptäckta blir en del av dem avlägsnade från landet. Exempelvis utländska prostituerade från länder utanför EU kan utsättas för avlägsnande från landet. Enligt utlänningslagen (148 § 1 mom.) kan en utlänning avvisas om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon kommer att sälja sexuella tjänster eller skaffa inkomster på ett ohederligt sätt (mer information om utmaningarna i anslutning till identifiering finns i avsnitt 6.5.).

6.8. Rätten till uppehållstillstånd hos offer för människohandel

Artikel 14 - Uppehållstillstånd

1. Varje part ska utfärda ett förnyelsebart uppehållstillstånd till brottsoffer i någondera av följande situationer, eller i båda:
 - a) när den behöriga myndigheten anser att deras vistelse är nödvändig på grund av deras personliga situation;
 - b) när den behöriga myndigheten anser att deras vistelse i landet krävs för deras samarbete med de behöriga myndigheterna i utredningar eller straffrättsliga förfaranden.
2. När uppehållstillstånd av rättsliga skäl krävs för brottsoffer som är barn, ska sådant utfärdas om det är för barnets bästa och vid behov förnyas på samma villkor.
3. Vägran att förnya ett uppehållstillstånd eller återkallelse av ett sådant ska följa föreskrifterna i partens nationella lag.

4. Om ett brottsoffer ansöker om någon annan form av uppehållstillstånd ska den berörda parten beakta att han eller hon har eller har haft ett uppehållstillstånd enligt punkt 1.
5. Med hänsyn till parternas åtaganden enligt artikel 40 i denna konvention ska varje part se till att beviljande av tillstånd enligt denna bestämmelse inte ska påverka rätten att söka och få asyl.

6.8.1. Bestämmelsens centrala innehåll

Enligt den förklarande rapporten till konventionen är målet med föreskriften om uppehållstillståndet att tillhandahålla både offrens behov och behoven inom brottsbekämpningen. Om offret omedelbart returneras/avvisas från landet, kan detta leda till att man misslyckas med brottsbekämpningen och därigenom också med förebyggandet av människohandel.

Den förklarande rapporten understryker att offrens berättelser är en väsentlig informationskälla när det gäller att ställa personer som gjort sig skyldiga till människohandel inför ansvar. Ju större förtroende offren har för myndigheten, desto bättre vittnen är de i straffprocessen. Målet med uppehållstillståndet är att uppmuntra och sporra offer för människohandel att berätta om sina upplevelser av utnyttjande för myndigheterna och att samarbeta med myndigheterna. Konventionen ger inga föreskrifter om uppehållstillståndets längd, men i den förklarande rapporten hänvisas till den i EU godkända minimifristen på sex månader. Det ska vara möjligt att förnya uppehållstillståndet.

I föreskriften ställs två villkor för beviljande av uppehållstillstånd. Konventionen bereder avtalsstaten möjlighet att välja mellan dessa två villkor eller att tillämpa båda villkoren samtidigt. Enligt det första villkoret beviljas uppehållstillstånd om offrens vistelse i landet är nödvändig på grund av deras personliga situation. I den förklarande rapporten preciseras att offrets personliga situation i detta fall ska vara av ett sådant slag att det vore orimligt att avlägsna offret från landet. En sådan personlig situation kan orsakas exempelvis av ett hot mot säkerheten, av svag hälsa eller av familjeskäl.

Enligt det andra villkoret beviljas uppehållstillstånd om offrets vistelse i landet är nödvändig för samarbete med myndigheten under förundersökningen eller i straffprocessen. I den förklarande rapporten preciseras att i detta fall ska förundersökning pågå och offret samarbeta med myndigheterna. Detta villkor för beviljande av uppehållstillstånd infördes i konventionen så att offer för människohandel skulle våga ty sig till myndigheterna utan risk för att omedelbart avlägsnas från landet. Minderåriga offer för människohandel

ska beviljas uppehållstillstånd oberoende av de villkor som nämns ovan, i enlighet med barnets bästa.

6.8.2. GRETA:s ställningstaganden

GRETA har under sitt utvärderingsförfarande observerat att det i många länder råder brister i lagstiftningen eller förvaltningsförfarandena som gäller uppehållstillstånd. GRETA har i sina utvärderingsrapporter betonat att grunderna till uppehållstillståndsansökningar som lämnats av offer för människohandel ska prövas jämnt och med de mänskliga rättigheterna i fokus.

Vid prövningen av grunderna för ansökningarna om uppehållstillstånd ska man särskilt vara mån om att sökandena inte blir offer för människohandel en gång till. Uppehållstillståndet har således en viktig roll när det gäller att förhindra att personen blir offer igen. GRETA anser att det är särskilt viktigt att offer för människohandel som fått uppehållstillstånd har rätt att förvärvsarbeta. Arbete främjar integreringen av offren för människohandel i samhället och deras återhämtning från upplevelsorna av utnyttjande.

6.8.3. Bestämmelsens betydelse för Finland

Enligt utlänningslagen (52 a § 1 mom.) beviljas ett offer för människohandel som befinner sig i Finland tillfälligt uppehållstillstånd om 1) det på grund av förundersökning eller domstolsbehandling i anslutning till människohandel är motiverat att offret för människohandel vistas i Finland, 2) offret för människohandel är berett att samarbeta med myndigheterna för att de som misstänks för människohandel ska kunna gripas, och 3) offret för människohandeln inte längre har förbindelser med de personer som är misstänkta för människohandel. Då begär Migrationsverket ett utlåtande av förundersökningsmyndigheten om huruvida det är motiverat att bevilja tillstånd i syfte att gripa de som misstänks för människohandel.

Uppehållstillstånd beviljas med stöd av utlänningslagen i regel som ett temporärt tillstånd. Om offret emellertid är i en särskilt utsatt ställning, kan uppehållstillståndet beviljas som ett kontinuerligt tillstånd. Enligt Migrationsverket kan en sökandes ställning vara särskilt utsatt då personen i sitt hemland utsätts för hot av en brottslig organisation eller då personen tillhör en bestämd etnisk grupp. Om uppehållstillståndet beviljas som ett kontinuerligt tillstånd har det ingen betydelse huruvida villkoren i punkt 1 och 2 uppfylls eller inte. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts inte att utlänningsförsörjning är tryggad. Om ett offer för människohandel beviljas tillfälligt uppehållstillstånd, beviljas inte hans eller hennes familjemedlemmar som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband.

Enligt utlänningslagen (53 § 6 mom.) beviljas ett offer för människohandel ett första tidsbegränsat uppehållstillstånd för minst sex månader och högst ett år. Beviljandet av fortsatta uppehållstillstånd har inte begränsats i lagen. Enligt utlänningslagen (54 § 5 mom.) beviljas ett offer för människohandel som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd efter två års oavbruten vistelse i landet ett kontinuerligt uppehållstillstånd, om de omständigheter med stöd av vilka det föregående tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljades fortfarande föreligger.

Ett offer för människohandel kan också beviljas tillstånd på andra grunder, såsom av individuella humanitära skäl. Enligt denna paragraf beviljas en utlänning som befinner sig i Finland kontinuerligt uppehållstillstånd, om det med hänsyn till utlänningens hälsotillstånd, de band som knutits till Finland eller av någon annan individuell, humanitär skäl är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av de förhållanden i vilka han eller hon skulle hamna i sitt hemland eller hans eller hennes sårbara ställning.

Den nationella rapportören om människohandel observerade 2012 att handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd som lämnats av offer för människohandel var avsevärt långa. Behandlingen kunde i vissa fall ta till och med flera år. Rapportören om människohandel påminde då Migrationsverket om att det föreskrivs i lag att förutsättningen för tillfälligt uppehållstillstånd är att personens vistelse är motiverad med tanke på förundersökningen, inte att en (slutlig) dom om människohandel har avgetts. Det räcker således med att förundersökning inleds för att tillstånd ska kunna beviljas.

I vissa fall är ett tillfälligt tillstånd för offer tillräckligt för att trygga offrets rättigheter. Detta gäller särskilt då det inte är i offrets intresse exempelvis att stanna i Finland för en längre tid eller permanent. Det kan också vara offrets egen önskan att han eller hon får sina lagliga fordringar och övriga påkallade ersättningar genom en civil- eller straffrättslig process, varefter personen gärna återvänder hem. Grunderna till ett tillfälligt tillstånd är dock av en relativt brottsbekämpningsartad karaktär. Ett tillfälligt tillstånd ger inte offret rätt till exempelvis familjeåterförening. Tabellen nedan visar att antalet uppehållstillstånd som beviljats på grund av att sökanden blivit offer för människohandel har ökat klart under de senaste åren.

Beslut	2008	2009	2010	2011	2012
UtIL 52 a § 1	0	1	0	0	11
UtIL 52 a § 2	0	0	0	1	8
UtIL 87 §	1	0	0	0	0
UtIL 88 §	0	0	1	1	1
UtIL 88 a §	0	0	0	0	0
UtIL 52 §	0	0	0	1	8
Annat uppehållstillstånd	0	1	0	0	2
Negativt beslut	0	0	1	3	5
Vastuunmäärittämisasetus (Dublin-fall)	0	0	2	5	2
Sammanlagt	1	2	4	11	37

Källa: Migrationsverket (31.12.2012).

Personer som söker tillstånd på grund av att de är offer för människohandel har inte rätt att förvärvsarbета redan i ansökningsskedet. Detta faktum kan göra det svårare att identifiera offer för människohandel och hänvisa dem till hjälpande instanser. Enligt utlänningslagen (81 §) har en utlänning rätt att förvärvsarbета utan uppehållstillstånd efter att han eller hon sökt internationellt skydd då han eller hon 1) har ett sådant dokument som avses i 11 § 1 mom. 1 punkten och har vistats i landet i tre månader eller 2) har vistats i landet i sex månader. Detta gäller inte offer för människohandel som söker uppehållstillstånd i egenskap av offer för människohandel eller uppehållstillstånd på grund av individuella humanitära skäl.

6.9. Samordning och utvärdering av verksamheten mot människohandel

Artikel 29 – Specialiserade myndigheter och samordningsorgan

1. Varje part ska ge i uppdrag åt personer eller enheter att särskilt inrikta sig på att bekämpa människohandel och skydda vittnen. Sådana personer eller enheter ska ha det oberoende som krävs i enlighet med de grundläggande principerna i partens rättssystem för att kunna fullgöra sina uppgifter effektivt och fritt från obehörigt tryck. Sådana personer eller personalen i sådana enheter ska ha lämplig utbildning och tillräckliga ekonomiska resurser för sina uppgifter.
2. Varje part ska vidta de åtgärder som kan behövas för att samordna sina regeringsdepartement och andra offentliga organs riktlinjer

och åtgärder mot människohandel, i lämpliga fall genom att inrätta samordningsorgan.

3. Varje part ska utbilda eller stärka utbildningen av berörd personal om förebyggande och bekämpning av människohandel och om mänskliga rättigheter. Denna utbildning kan vara specialinriktad för varje organ och ska i förekommande fall inriktas på metoder som används för att förebygga sådan handel, väcka åtal mot förövarna och skydda brotts-offrens rättigheter, inklusive skydd av brottsoffren mot förövarna.
4. Varje part ska överväga att tillsätta nationella rapportörer eller andra verktyg för att övervaka statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på nationell lagstiftning.

6.9.1. Bestämmelsens centrala innehåll

Första stycket i artikel 29 i konventionen uppmanar avtalsstaterna att säkerställa att personerna eller enheterna är specialiserade på att bekämpa människohandel och skydda offren. Sådana personer ska ha lämplig utbildning och tillräckliga ekonomiska resurser för sina uppgifter. I den förklarande rapporten preciseras att avtalsstaterna ska främja specialiseringen på åtgärder mot människohandel. Föreskriften förpliktar inte avtalsstaterna att grunda specialenheter vid varje polisinrättning eller åklagarämbete, men för att effektivisera åtgärderna mot människohandel och skyddet av offren kan det vara nödvändigt att grunda sådana enheter. Specialiseringen kan gälla poliser, åklagare eller andra aktörer som har ansvar för åtgärder mot människohandel.

Andra stycket i artikel 29 i konventionen ålägger avtalsstaterna skyldighet att säkerställa samordningen av sina regeringsinstansers och andra offentliga organs riktlinjer och åtgärder mot människohandel, i lämpliga fall genom att inrätta samordningsorgan. Enligt den förklarande rapporten till konventionen ska avtalsparterna sörja för att åtgärderna mot människohandel samordnas inom förvaltningen och att man därigenom säkerställer att verksamheten är effektiv.

Fjärde punkten i samma föreskrift förpliktar avtalsstaterna att överväga att utse en nationell rapportör. Rapportörens uppgift är att övervaka åtgärderna mot människohandel och iakttagandet av lagstiftningen. I den förklarande rapporten nämns Nederländernas rapportör om människohandel som ett gott exempel på rapportörens mandat. I Nederländerna är rapportören en självständig aktör som har behörighet att utreda situationer, ge rekommendationer om utvecklandet av åtgärder mot människohandel och årligen avge en rapport om människohandel till parlamentet.

6.9.2. GRETA:s ställningstaganden

GRETA har fäst uppmärksamhet vid det ringa antalet domar för människohandel i flera avtalsländer. Av denna anledning har GRETA uppmanat avtalsländerna att utöka nyckelaktörernas möjligheter att specialisera sig på åtgärder mot människohandel. GRETA har återkommande gånger lyft fram behovet att utveckla polisens och åklagarnas kunnande och specialisering på undersökning och åtalsprövning av människohandelsbrott så att de som utövar människohandelsbrott blir bestraffade på ett adekvat sätt för de brott som de gjort sig skyldiga till.

Utifrån utvärderingsrapporterna betraktar GRETA det som viktigt att avtalsstaterna har ett heltäckande och branschövergripande verksamhetsprogram mot människohandel. GRETA anser dessutom att det är viktigt att åtgärderna mot människohandel samordnas mellan myndigheterna och att det civila samhället, särskilt icke-statliga organisationer, tas med i planeringen av åtgärderna mot människohandel. I vissa länder samordnas åtgärderna mot människohandel exempelvis under inrikesministeriets ledning. I andra avtalsländer är samordningen tväradministrativ. GRETA har i sina utvärderingsrapporter ansett att den tväradministrativa modellen är bättre.

Utifrån utvärderingsrapporterna anser GRETA att det är viktigt att åtgärderna mot människohandel utvärderas av en oberoende och utomstående part, så att avtalsstaterna kan mäta effektiviteten av åtgärderna mot människohandel och inrikta den framtida verksamheten. GRETA har uppmuntrat avtalsstaterna att utvärdera effekterna av åtgärderna mot människohandel. GRETA har också uppmanat avtalsstaterna att utveckla mekanismer att samla in heltäckande information om människohandeln, dess offer och förövare.

6.9.3. Bestämmelsens betydelse för Finland

Polisen i Finland har ingen specialenhet som koncentrerar sig på människohandelsbrott, och det finns inga åklagare som specialiserat sig på människohandelsbrott vid åklagarämbeten. Polisen har nyligen beslutat att bilda ett expertnätverk som samordnas centralt. Med expertnätverket strävar polisen efter att kunnandet om människohandelsbrott sprids till polisens olika enheter runt om i landet. Den nationella rapportören om människohandel har informerats om att avsikten är att beakta den effektiva bekämpningen av människohandel och närstående brott i Polisstyrelsens resultatstyrning. Inom åklagarväsendet strävar man efter att koncentrera de mest krävande människohandelsbrotten till åklagare som specialiserat sig exempelvis på sexualbrott och arbetsbrott.

Människohandeln kräver exceptionellt omfattande och branschövergripande ingripanden. I Finland har åtgärderna mot människohandel försvårats av att ingen aktör inom statsförvaltningen haft det övergripande ansvaret för utvecklingen och främjandet av verksamheten. På rekommendation av den nationella rapportören om människohandel och på uppdrag av ministergruppen för inre säkerhet tillsatte inrikesministeriet den 20 mars 2013 en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag på hur en tväradministrativ uppföljning och samordning av arbetet mot människohandel kunde ordnas vid statsrådet.

I juni 2013 lämnade arbetsgruppen sitt förslag enligt vilket en tjänst som samordnare för arbete mot människohandel ska inrättas för tväradministrativ uppföljning och samordning av arbetet mot människohandel.²⁹ För att styra arbetet mot människohandel grundas en styrgrupp. Ett tväradministrativt sekretariat bereder styrgruppens sammanträden. Arbetsgruppen föreslår ytterligare att ett nätverk för samordnande av arbetet mot människohandel grundas.

Arbetsgruppen föreslår följande uppgifter för samordnaren för arbete mot människohandel:

1. följa upp och samordna myndighetsarbetet mot människohandel enligt styrgruppens riktlinjer och främja tillgodoseendet av offrens rättigheter på ett tväradministrativt sätt,
2. främja samarbetet mot människohandel mellan myndigheterna och aktörerna inom den tredje sektorn,
3. samarbeta med myndigheter och icke-statliga organisationer i andra länder,
4. delta i samordnandet av Finlands regerings ståndpunkter i frågor med anknytning till människohandelspolitik, representera och inrätta en representation i internationella organisationer och andra organ samt
5. ordna insamling av uppgifter och i statsrådet till styrgruppen och ministergruppen för den inre säkerheten rapportera om hur arbetet mot människohandel fortskrider.

Samordnaren för arbete mot människohandel borde inledningsvis för styrgruppen utarbeta ett förslag om hur arbetet mot människohandel i fortsättningen ska organiseras, omfattande en noggrannare beskrivning av sekretariatets och nätverkets sammansättning och uppgifter samt i samarbete med sekretariatet utarbeta ett förslag till samarbetsavtal mellan myndigheterna och frivilligorganisationerna. Samordnaren skulle i samarbete med sekretariatet, styrgruppen och nätverket utarbeta ett förslag till en strategi för arbetet mot

²⁹ Ordande av en tväradministrativ uppföljning och samordning av arbete mot människohandel inom statsförvaltningen. Arbetsgruppens förslag. Inrikesministeriets publikationer 15/2013.

människohandel. Utifrån erfarenheterna från det första verksamhetsåret skulle samordnaren för arbete mot människohandel för styrgruppen, i samarbete med sekretariatet, utarbeta ett förslag om regleringen av samordnarens uppgifter och behoven av lagändringar. Avsikten är att samordnaren av arbetet mot människohandel börjar i sin uppgift senast i januari 2014.

Minoritetsombudsmannen har från början av 2009 fungerat som nationell rapportör om människohandel. Lagen om att minoritetsombudsmannen fungerar som nationell rapportör om människohandel trädde i kraft den 1 januari 2009. Enligt lagen (2 §) ska minoritetsombudsmannen som nationell rapportör om människohandel (660/2001, reviderad 1109/2008):

1. ge akt på fenomen med anknytning till människohandel, hur internationella förpliktelser uppfylls och hur den nationella lagstiftningen fungerar samt rapportera om dessa,
2. lägga fram förslag och rekommendationer och yttra sig och ge råd om verksamheten mot människohandel och tillgodoseendet av offrens rättigheter samt
3. hålla kontakt med internationella organisationer i frågor som gäller människohandel.

Enligt 7 § i lagen har minoritetsombudsmannen trots vad som bestäms någon annanstans i lag om sekretess och utlämnande av uppgifter rätt att för verksamheten som nationell rapportör om människohandel få uppgifter av de serviceproducenter som deltar i tillhandahållandet av tjänster och stödåtgärder samt av frivilligorganisationer som får statsbidrag för verksamheten mot människohandel. Minoritetsombudsmannen får personuppgifter om ett enskilt offer för människohandel endast om uppgifterna är nödvändiga för skötseln av rapportörens uppgifter. Den nationella rapportören om människohandel har haft svårigheter med att få uppgifter som är nödvändiga för skötseln av rapportörens uppgifter av myndigheterna, särskilt av polisen, men situationen har förbättrats något under den senaste tiden.

Den nationella rapportören om människohandel ger i enlighet med lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden (2 a §) årligen statsrådet och en gång vart fjärde år riksdagen en rapport om människohandel och fenomen med anknytning till människohandel. Den nationella rapportören om människohandel gav den första omfattande rapporten till riksdagen sommaren 2010. I sin rapport utvärderade rapportören de viktigaste delområdena i åtgärderna mot människohandel och gav konkreta rekommendationer för att effektivisera verksamheten och trygga offrens rättigheter. Denna omfattande berättelse fick ett gott mottagande både hos myndigheterna och i frivilligorganisationerna, och riksdagen begärde utifrån rapporten att statsrådet vidtar

åtgärder bland annat för att ändra lagstiftningen på så sätt att offren för människohandel blir identifierade och får hjälp och att de som gjort sig skyldiga till människohandel ställs till svars för de brott som de begått. Den följande omfattande rapporten ger rapportören till riksdagen under 2014.

Mellan de rapporter som lämnas till riksdagen ger rapportören stöd och råd till myndigheter och frivilligorganisationer bland annat när det gäller att identifiera och hjälpa offer och att effektivisera förundersökningen. Dessutom ger den nationella rapportören om människohandel årligen en rapport till statsrådet. Denna rapport är i allmänhet den nationella rapportörens verksamhetsberättelse för det föregående året eller en tematisk berättelse om en fråga som är väsentlig med tanke på åtgärderna mot människohandeln. Den föreliggande berättelsen representerar det senare slaget.

7. Avslutningsvis

Finlands åtgärder mot människohandeln har förbättrats avsevärt under de senaste åren. Till hjälpsystemet för offer för människohandel styrs fler offer för människohandel än under de första åren, hjälpsystemet kan tillgodose offrens individuella hjälpbehov bättre än tidigare, offer för människohandel beviljas fler uppehållstillstånd än tidigare, fler förundersökningar av människohandel inleds än tidigare och antalet domar för människohandel har ökat klart under den senaste tiden.

Trots den positiva utvecklingen återstår det mycket att göra så att åtgärderna mot människohandel är tillräckligt effektiva och tryggar rättigheterna för offren för människohandel på det sätt som Europarådets konvention om bekämpande av människohandel förutsätter av avtalsländerna. Konventionen är ett avtal om de mänskliga rättigheterna och det understryker betydelsen av skyddet av rättigheterna för offren för människohandel som utgångspunkten för alla åtgärder mot människohandel. Konventionens mänskliga fokus syns inte i Finlands åtgärder mot människohandel. Lagstiftningen och myndighetsförfarandena stödjer inte identifieringen av offren för människohandel och hänvisandet av dem till hjälpanstanser, brottsbekämpningen eller förebyggandet av människohandel.

Sammanfattningsvis kan man säga att de största utmaningarna i anslutning till Finlands åtgärder mot människohandeln gäller identifieringen av offren och hänvisandet av dem till hjälpanstanser. Finland har ingen verksamhetsmodell för att identifiera offer och hänvisa dem till hjälpanstanser (NRM) som skulle vara bindande för myndigheterna och som skulle stödja deras arbete. Det råder oklarhet bland annat om vilken myndighet som är behörig att identifiera ett offer för människohandel. Avsaknaden av reglering och anvisningar kan leda till att förundersökningsmyndigheternas roll överbetonas på bekostnad av offrens behov av skydd och att rättsskyddet för offren för människohandel, som är i en svag ställning från förr, försämrats. Vidare har man inte fäst tillräcklig uppmärksamhet vid identifieringens förberedande skede, dvs. identifieringen i den grå zonen, samt på medborgarorganisationernas centrala roll och på den otillräckliga finansieringen av verksamheten. Dessutom saknas en verksamhetsmodell som stödjer samarbetet mellan myndigheterna och medborgarorganisationerna.

Den nationella rapportören om människohandel och den tväradministrativa styrgruppen på hög nivå som föreslås bli grundad för att styra rapportören kan bidra till att främja detta. Denna verksamhet är avsedd att inledas i början av 2014. Även inrikesministeriets lagstiftningsprojekt gällande hjälpen till off-

ren har som mål att förbättra läget, men vid den tidpunkt då denna berättelse skrivs ser det osäkert ut om projektet kommer att framskrida.

I jämförelse med många andra länder är Finlands särskilda utmaning att identifiera utländska personer som blivit offer för sexuellt utnyttjande inom prostitution och koppleri och att utföra förundersökning av dessa brott på ett adekvat sätt. Utnyttjande och kränkning av rättigheter i anslutning till prostitution och koppleri identifieras dåligt. Till följd av detta tillgodoses inte kvinnornas rätt till hjälp och skydd. Det finns också brister i identifieringen av arbetsrelaterad människohandel liksom även i identifieringen av andra former av utnyttjande, såsom människohandel i anslutning till tiggeri. Det råder fortfarande en rätt onyanserad, till och med stereotyp uppfattning om människohandel, vilket gör det svårare att identifiera offer för människohandel och att hänvisa dem till hjälpande instanser.

Identifieringen av människohandel kan främjas av de föreslagna ändringarna i strafflagen, genom vilka gränsdragningarna för människohandel och närstående brott blir klarare och personer som avger vittnesmål om kopplebrott får en starkare ställning i straffprocessen. Om dessa ändringsförslag genomförs, torde de också underlätta förundersökningen och åtalsförfarandena i anslutning till människohandelsbrott då det blir lättare att tillämpa bestämmelserna om människohandel. Utövande av psykisk påtryckning eller tvång samt utnyttjande av offrets beroendeställning eller otrygga läge blir allt klarare kärnpunkter i människohandelsbestämmelserna. Den föreslagna bestämmelsen om medhjälpare kan i bästa fall fungera som en möjlighet att tillgodose offrens rättigheter, om bestämmelsen tillämpas vidsträckt.

Läget för asylsökande som blivit offer för människohandel någon annanstans än i Finland är problematiskt. Upptäckten av tecken på människohandel leder inte automatiskt till att en identifieringsprocess inleds och till att offret hänvisas till hjälpsystemet. Offer för människohandel godkänns inte alltid i hjälpsystemet eftersom de anses få tillräckliga tjänster från systemet för mottagning av asylsökande. Dublin-förordningen om överföring av ansvar tillämpas, leda till att offret för människohandel returneras till det land där personen blev utsatt för människohandel. I beslutsfattandet ges vikt åt det faktum att undersökningen av brott som skett i något annat land inte inleds eller fortsätts i Finland. Man tar knappast alls i beaktande de medföljande barnens intresse ens då barnens föräldrar i egenskap av offer för människohandel är mycket traumatiserade på grund av det utnyttjande som de utsatts för.

Förebyggandet av människohandel är sannolikt det mest försummade delområdet i verksamheten mot människohandel. Åtgärderna är splittrade, och

deras verkställighet och effektivitet har inte följts upp systematiskt. Åtgärderna mot sådan efterfrågan som ger upphov till människohandel har visat sig vara otillräckliga. Man har inte fäst uppmärksamhet i någon större omfattning på förebyggandet av människohandel som sker inom Finland eller som riktar sig från Finland utomlands eftersom Finland i allmänhet betraktas som ett transit- och destinationsland för offer för människohandel med utländsk bakgrund. Den nationella rapportören om människohandel anser att det är möjligt att utslagningshotade unga som lider av mentala problem och som är beroende av berusningsmedel löper en särskild risk att bli utsatta för människohandel eller därmed jämförbart utnyttjande.

Arbetet mot människohandeln har endast små resurser. Hjälpssystemet för offer för människohandel har fyra heltidsanställda och de ekonomiska resurserna att hjälpa offren är rätt begränsade. Det finns inga människohandelsbrottsutredare vid förundersökningsmyndigheterna, utan människohandelsbrott undersöks i enheter som koncentrerar sig exempelvis på våldsbrott eller arbets- och tjänstebrott. Åtal i människohandelsbrott väcks av åklagare som specialiserat sig på sexual- och arbetsbrott. Vid Migrationsverket arbetar en person som kontaktperson i människohandelsärenden vid sidan av sin ordinarie tjänst. Finansieringen av medborgarorganisationerna är ringa och i stor utsträckning projektbaserad. I den nationella rapportörens byrå arbetar en expert på heltid med människohandelsärenden.

Finland har gjort avsevärda framsteg från den tid då människohandel inte erkändes som ett problem för Finland eller då landet endast betraktades som ett transitland för människohandel. Finland har bland annat tack vare sin låga korruptionsnivå, goda infrastruktur, samhällsliga jämlikhet och starka rättsstatskultur en sådan ställning att landet har möjlighet att uppnå bestående resultat i arbetet mot människohandeln. Denna starka samhällsliga grund kan emellertid samtidigt göra det svårare att möta och skydda offer. Ett hjälpsökande offer för människohandel som berättar om utnyttjande kan bli föremål för misstro och underskattning.

Nu vore det viktigt att ge myndigheterna, medborgarorganisationerna och samarbetet mellan aktörerna tillräckliga redskap för att ingripa i människohandeln och förebygga den samt för att trygga offrens rättigheter. Att identifiera och hjälpa offer för människohandel borde införas som ett element i allt fler myndigheters arbetsuppgifter. Samtidigt borde man satsa på det arbete mot människohandel som görs i medborgarorganisationerna. Tillgodoseendet av rättigheterna hos offer för människohandel borde betonas allt starkare i arbetet mot människohandel. På detta sätt skulle man också förebygga och bekämpa människohandelsbrottslighet effektivare och långsiktigare än i dag.



UTLÅTANDE

30.11.2010

Bilaga 1

1(5)

VVTDno/2010/319

Utrikesministeriet
Rättstjänsten
Enheten för människorättsdomstols-
och människorättskonventionsärenden (OIK-40) PB 411
00023 Statsrådet

UTLÅTANDE AV ARBETSGRUPPEN FÖR BEREDNING AV RATIFICERING- EN AV EUROPARÅDETS KONVENTION OM BEKÄMPANDE AV MÄNNIS- KOHANDEL

Minoritetsombudsmannens verksamhetsområde och behörigheter i egenskap av nationell rapportör om människohandel

Minoritetsombudsmannen tackar för möjligheten att få kommentera utlåtandet av arbetsgruppen för beredning av ratificeringen av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

Minoritetsombudsmannens verksamhetsområde omfattar att förebygga etnisk diskriminering, främja goda etniska relationer, säkerställa etniska minoriteters samt utlänningars ställning och rättigheter samt att övervaka principen om icke-diskriminering. Minoritetsombudsmannen verkar även som nationell rapportör om människohandel. I egenskap av nationell rapportör om människohandel följer minoritetsombudsmannen upp människohandeln och fenomen i anslutning till denna, att de internationella förpliktelserna uppfylls och att den nationella lagstiftningen fungerar, ger förslag, rekommendationer, utlåtanden och råd i anslutning till bekämpandet av människohandel och förverkligandet av offrens rättigheter, håller kontakt med internationella organisationer, ger juridiska råd och biträder offren efter behov samt rapporterar regelbundet om människohandel och fenomen i anslutning till denna till statsrådet och riksdagen (Lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden, 1109/2008, och lagändringen som gäller rapporteringen, 1109/2008).

Utlåtande

Allmänt

På arbetsmarknaden i Finland förekommer människohandel och utnyttjande i anslutning till denna i alla fall inom prostitution och koppleri samt inom många ar-

MINORITETSOMBUDSMANNEN, nationell rapportör om människohandel

PB 26, 00023 STATSRÅDET, Tfn 071 878 0171, Fax 071 878 8672, ofm@ofm.fi, www.ofm.fi

betskraftsintensiva sektorer och sektorer som i stor utsträckning använder utländsk arbetskraft. De sektorer där det kan förekomma människohandel och utnyttjande i anslutning till denna omfattar bland annat bygg-, restaurang-, lokalvårds- och trädgårdsbranscherna samt bärplockning. Förutom att Finland är en destination för människohandel är det sannolikt även ett genomreseland för människohandel.

Finland har under en kort period godkänt ett väsentligt antal legislativa och andra åtgärder för att förebygga människohandel, hjälpa och skydda offer för människohandel samt bekämpa kriminalitet i anslutning till människohandel. Bekämpandet av människohandel i Finland har huvudsakligen byggts på tre lagar: strafflagen, utlänningslagen och den så kallade integrationslagen. Samtliga har omarbetats så att de bättre svarar mot de utmaningar som människohandeln för med sig.

I sin första rapport om människohandel (B 17/2010/rd) som lämnades till riksdagen i juni i år anser den nationella rapportören om människohandel att de genomförda åtgärderna har främjat bekämpandet av människohandel i Finland. Samtidigt konstaterar dock minoritetsombudsmannen att det fortfarande finns mycket att ta itu med innan bekämpandet av människohandeln fått den genomslagskraft som kan förväntas.

I sin rapport konstaterar minoritetsombudsmannen i egenskap av rapportör om människohandeln att den största utmaningen i bekämpandet av människohandel är att identifiera människohandelsoffren: antingen identifieras människohandelsoffren inte överhuvudtaget eller också identifieras de inte som offer för människohandeln. Ibland identifieras till och med människohandel, men man reagerar inte på denna på behörigt sätt så att människohandelsoffrens rättigheter tryggas på det sätt som förutsätts i de internationella konventionerna och den nationella lagstiftningen. Att inte identifiera eller inte agera i identifieringssituationer kan leda till att människohandelsoffren inte får del av sina lagenliga rättigheter.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel är en betydande internationell konvention där det tillstås att människohandel kränker de mänskliga rättigheterna och utgör ett brott mot människovärdet och människans integritet. Jämfört med många andra internationella konventioner och även lagstiftningsinstrument som godkänts inom Europeiska unionen fastställer den föreliggande konventionen skyddsnivån då det gäller människohandelsoffrens rättigheter i enlighet med Europarådets traditionsenliga roll som förespråkare av de mänskliga rättigheterna.

Minoritetsombudsmannen anser att de förpliktelser som ålagts konventionens avtalsländer är så starka att hon tror att ratificeringen av konventionen kommer att stärka skyddsnivån då det gäller människohandelsoffrens rättigheter även i Finland. Minoritetsombudsmannen anser det ändå vara beklagligt att arbetsgruppen som bereder ratificeringen inte ansett det vara nödvändigt att i samband med ratificeringen bedöma trycket av inbördes motstridiga faktorer, orsakerna till och följderna av dessa då det gäller den nationella lagstiftningen och praxisen i bekämpandet av människohandel.

I motsats till minoritetsombudsmannens åsikter i rapporten anser arbetsgruppen i sitt utlåtande att den finska lagstiftningen, bortsett från några undantag (1. Lag om

ändring av affärsverksamhet), är i linje med kraven i konventionen. Minoritetsombudsmannen anser att det förekommer många problem i bekämpandet av människohandel, och att dessa bör sporra till en diskussion om behoven av mer omfattande legislativa ändringar i syfte att effektivisera bekämpandet av människohandeln och förverkligandet av offrens rättigheter. Det är fråga om en människorättskonvention, och flera av de rådande problemen är uttryckligen av den typ som skulle förutsätta en utvärdering som i högre grad tar itu med vilka effekter bekämpandet av människohandeln får på de mänskliga rättigheterna. Det positiva är att arbetsgruppen på några punkter direkt har tagit ställning till hur identifieringen av offren kan förbättras genom separat övervägda legislativa ändringar.

Detaljerade kommentarer

I sin rapport tar minoritetsombudsmannen upp några artiklar som kan bedömas få särskild betydelse för att skydda människohandelsoffrens rättigheter. Konventionen innehåller även många andra bestämmelser som stärker skyddet av offrens rättigheter, men som minoritetsombudsmannen inte tar ställning till i detta sammanhang. En av dessa är artikel 28 som fastställer skyddet av dem som samarbetar med offren, vittnena och justitiemyndigheterna. Precis som även arbetsgruppen konstaterar i sitt utlåtande har man vidtagit vissa åtgärder i denna fråga, vilket minoritetsombudsmannen anser vara nödvändigt för att effektivisera skyddet av offren för och vittnena i människohandel och andra allvarliga brott.

Artikel 3 i konventionen innehåller principen om icke-diskriminering. Konventionen förbjuder diskriminering till exempel på grund av kön i synnerhet då det gäller skydd av offren och främjande av rättigheterna. I sin rapport om människohandeln anser minoritetsombudsmannen att bekämpandet av människohandel verkar ge upphov till diskriminerande effekter enligt offrets kön. Minoritetsombudsmannen anser detta vara särskilt allvarligt även av den orsaken att FN:s CEDAW-kommitté upprepade gånger har uppmanat Finland att effektivisera sina åtgärder för att bekämpa våld mot kvinnor. Betydelsen av bestämmelsen i artikel 3 stärker artikel 17 som förpliktar avtalsstaterna att främja jämställdheten mellan könen då åtgärder vidtas för att skydda och främja offrens rättigheter samt förenhetliga könsaspekten vid utvecklingen, verkställigheten och utvärderingen av dessa åtgärder.

I sin rapport om människohandel visar minoritetsombudsmannen att den överlägset största andelen av de personer som hänvisats till hjälpsystemet för människohandelns offer som fallit offer på grund av arbetsökande och en stor del av de människohandelsoffer som också blivit sexuellt utnyttjade verkar ha fallit offer utanför Finland. Detta anser minoritetsombudsmannen vara oproportionerligt i synnerhet då frågan granskas med tanke på utlänningslagen och strafflagen. I sin rapport för minoritetsombudsmannen fram sin oro över att de sexuellt utnyttjade människohandelsoffren kan bli utvisade i enlighet med utlänningslagen, till exempel som misstänkta för försäljning av sexualtjänster, och då hänvisas de inte nödvändigtvis till hjälpsystemet för människohandelns offer.

I sin rapport anser minoritetsombudsmannen även att bestämmelserna om människohandel i strafflagen får en mycket snäv tillämpning och tolkning, vilket försvårar

identifieringen av människohandelsoffer och hänvisningen av dessa till hjälpsystemet. Förundersökningsmyndigheternas praxis verkar leda till att utnyttjande och våld som riktats mot sexuellt utnyttjade offer inte identifieras som ett brott mot en person (ställning som målsägande i en straffprocess), utan sexuellt utnyttjade personer som råkat ut för våld eller hot om våld eller andra metoder för påtryckning eller tvingande inom prostitution får i utgångspunkten en ställning som vittne i en straffprocess. Det finns även prostituerade män, men prostitutionen är ändå ett mycket kvinnodominerat område, och därför finns det grunder för att utvärdera denna även med tanke på könsperspektivet.

Konventionen innehåller en bestämmelse om identifiering av människohandelsoffer som även juridiskt och internationellt sett är betydande. I artikel 10 förpliktas avtalsstaterna att till myndigheternas förfogande ställa personer som har utbildning och kompetens för till exempel identifiering av offer så att människohandelsoffer exempelvis kan beviljas ett uppehållstillstånd i enlighet med de förutsättningar som avses i artikel 14. Ännu viktigare är den bestämmelse i konventionen som stipulerar att en person som av grundad anledning misstänks ha fallit offer för människohandel inte får utvisas från en medlemsstats område innan myndigheterna har avslutat identifieringen av personen. Dessa personer ska erbjudas den hjälp som avses i artikel 12 styckena 1 och 2. I Finland tillhandahålls denna hjälp genom hjälpsystemet för människohandelns offer.

I utlåtandet har det redan tidigare nämnts att det finns mycket som kräver åtgärder i Finland då det gäller att identifiera offren och reagera på hjälpbehov på vederbörligt sätt. Minoritetsombudsmannen anser att myndigheterna inte har fått tillräckliga anvisningar för att identifiera människohandelns offer och hänvisa dem till hjälpsystemet. Det som tyvärr också kan ifrågasättas är i vilken utsträckning den gällande lagstiftningen stöder en vederbörlig identifiering. Lagstiftningen är i viss grad kontroversiell och kan i vissa situationer leda till att människohandelns offer inte identifieras och på vederbörligt sätt hänvisas till hjälpsystemet, utan blir till exempel utvisade ur landet innan en vederbörlig identifieringsprocess har avslutats. En av dessa kontroverser gäller den så kallade Dublin-processen som grundar sig på förordningen för avgörande av ansvar. I fråga om tolkningen av den aktuella konventionen har Europarådets sekretariat i sitt yttrande till minoritetsombudsmannen ansett att medlemsstaterna ska skydda samtliga offer för människohandel som vistas inom deras område, oavsett i vilket land de har fallit offer. Minoritetsombudsmannen tror att lagföreskrifter om identifieringsskyldigheten för myndigheterna kunde effektivisera identifieringen av människohandelns offer och hänvisningen till hjälpsystemet.

Enligt en bedömning med tanke på de mänskliga rättigheterna är artikel 12 i konventionen en av de viktigaste. Den hjälp som avses i artikeln tillhandahålls i Finland genom hjälpsystemet för människohandelns offer. Minoritetsombudsmannen har i sin rapport om människohandeln utvärderat hjälpsystemet för människohandelns offer ur många perspektiv. Minoritetsombudsmannen konstaterar att inrättandet av hjälpsystemet är ett steg i rätt riktning, men ser att det i många avseenden finns behov av att utveckla systemet.

I sin rapport konstaterar minoritetsombudsmannen att hjälpsystemet har förutsättningar att utvecklas till en part som tillhandahåller hjälp som medför nytta för människohandelns offer och därigenom även till en part som främjar bekämpandet av människohandel, om 1) tröskeln för tillträdet till hjälpsystemet (och även hänvisningen till hjälpsystemet) medvetet och planmässigt sänks, 2) syftet och målen med hjälpsystemet samt dess förhållande till förundersökningen och straffprocessen klarläggs och distanseras från denna samt 3) människohandelsoffrens rättsskydd och garantierna för ett vederbörligt förvaltningsförfarande stärks.

Minoritetsombudsmannen anser det vara särskilt viktigt att man vid hänvisningen till hjälpsystemet för offren ger tillräckligt effektiva och bredbasiga anvisningar om samtliga situationer där offer för människohandel kan påträffas, inklusive prostitution. Tröskeln för hänvisningen ska vara tillräckligt låg så att samtliga som behöver tjänsterna och de personer som har rätt till dessa i praktiken också kan få nytta av hjälpsystemets tjänster. Minoritetsombudsmannen föreslår att en särskild lag stiftas om hjälp för människohandelns offer. Samtidigt bör man överväga hur man i praktiken svarar på behoven av att utveckla identifieringen av människohandelns offer och hänvisningen till hjälpsystemet samt tillämpningsområdet för hjälpsystemet och garantierna för god förvaltning som förts fram av minoritetsombudsmannen.

Artikel 13 i konventionen innehåller en bestämmelse om offrets period för återhämtning och eftertanke. I sin rapport om människohandeln konstaterar minoritetsombudsmannen att antalet beviljade perioder för eftertanke blivit mycket ringa, och detta gäller i synnerhet sexuellt utnyttjade offer. Minoritetsombudsmannens önskemål hade varit att arbetsgruppen skulle ha gjort en mer omfattande analys av orsakerna till det ringa antalet beviljade perioder för eftertanke. I sin rapport om människohandeln lägger minoritetsombudsmannen fram flera förslag till hur beviljandet av perioder för eftertanke kan utvecklas. Det mest centrala torde vara att offrets vistelse i landet och hänvisningen till hjälpsystemet ska sammanlänkas kraftigare så att offren även i praktiken kunde få hjälp effektivt och på lång sikt. Man bör också fundera över vilken myndighet som lämpar sig bäst för att bevilja perioden för offrets återhämtning och eftertanke. Myndigheterna bör också ge tydligare anvisningar om beviljandet av perioder för eftertanke.

I sin rapport om människohandeln säger minoritetsombudsmannen att hon inte tror att människohandeln är ett så marginellt fenomen i Finland som antalet förundersökningar, åtalsprövningar och domstolsavgöranden låter påskina. Fram till i dag har sammanlagt fem fall av människohandel gått till domstolar (åtal om människohandel). Av dessa har tre gällt sexuellt utnyttjande och två arbetsgrundat utnyttjande. Enligt materialet i sin rapport tror den nationella rapportören om människohandel att man inte kan identifiera tecken på människohandel och urskilja människohandel från närliggande brott, till exempel koppleri och ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Delvis kan problemen i identifieringen bero på komplexiteten i bestämmelserna om människohandeln och överlappningen med närliggande brott, men en del är en följd av det sätt att förstå människohandeln i synnerhet vid en förundersökning som är begränsande och inte stämmer överens med de internationella definitionerna av människohandeln.

Tillämpningen och tolkningen av bestämmelserna om människohandeln har betydelse med tanke på identifieringen av människohandelns offer. Internationellträttsligt anser minoritetsombudsmannen det inte vara tillräckligt enbart att människohandeln föreskrivs som en straffbar gärning. För att Finland ska uppfylla sina internationellträttsliga skyldigheter måste koppleri- och människohandelsbrottsligheten också undersökas effektivt (se till exempel Europeiska människorättsdomstolens fall *Rantsev v. Cyprus and Russia*, 2010) och brottsrubriceringar i anknytning till människohandel användas i fall där det uppkommer skäl att använda dessa. I sin rapport anser minoritetsombudsmannen att bestämmelserna om människohandeln inte kräver några ändringar i detta skede, eftersom de i princip möjliggör en tolkning i enlighet med de internationella och europeiska förpliktelseerna (inkl. artiklarna 4 och 18 i Europarådets konvention). Däremot bör man fundera över huruvida paragraferna om koppleri kräver ändringar.

Slutligen konstaterar minoritetsombudsmannen att hon anser det vara beklagligt att arbetsgruppen inte mer aktivt har använt minoritetsombudsmannens rapport då dagens status och utvecklingsbehoven i bekämpandet av människohandel i Finland dryftades. Det är också beklagligt att arbetsgruppen inte har kallat minoritetsombudsmannen till ett samråd vid beredningen av betänkandet.

Trots allt det ovan nämnda stöder minoritetsombudsmannen en snabb ratificering av konventionen och hoppas att bestämmelserna i konventionen kommer att tillämpas så att skyddsnivån för rättigheterna på människohandelnivå blir högre än i dag. Konventionen har en viktig praktisk och principiell betydelse, och minoritetsombudsmannen är enig med arbetsgruppen om att en ratificering av konventionen skulle stärka verkställigheten av den gällande lagstiftningen och de förpliktelser som redan i dag riktas till myndighetsverksamheten.

Minoritetsombudsmannen/nationell rapportör om människohandel
Eva Biaudet

Överinspektör
Venla Roth

Distribution
Utrikesministeriet

För kännedom
Inrikesministeriet/Migrationsavdelningen

Europeiska människorättsdomstolen 7.1.2010 (Finlex-sammanfattning)**Fallet Rantsev - Skydd för liv – Människohandel - Fängslandets lagenlighet**

Länder:	Cypern, Ryssland
Datum för utfärdande:	7.1.2010
Art:	2, 3, 4, 5, 6, 37, 41
Europeiska människorättsdomstolen:	--
Årsbok:	--
S:	Nikolay Mikhaylovich Rantsev

Det är fråga om huruvida myndigheterna försummade skyddet för en utländsk arbetstagare som hade varit i sexindustrins tjänst men avlägsnat sig från sin arbetsplats och bostad då hon ansågs uppehålla sig i landet på arbetsgivarens ansvar och anförtröts i dennes förvar varefter hon mot sin vilja hölls kvar i bostaden. Vid ett flyktt försök via balkongen föll hon från denna och omkom. Det är även fråga om tillämpning av Europeiska människorättsdomstolens bestämmelser på människohandel. Vidare är det fråga om huruvida dödsfallet och människohandelsomständigheterna undersöktes på vederbörligt sätt. Ytterligare är det fråga om olaga fängslande och huruvida myndigheterna var ansvariga för frihetsberövande i en privat bostad.

FAKTA: Den ryska klagandens dotter OR anlände till Cypern i mars 2001. En restaurangägare sökte visum och uppehållstillstånd för henne så att hon skulle kunna verka som artist i restaurangens underhållningsprogram. Till ansökan hade ägaren bifogat sin utfästelse om att OR inte skulle få behov av stöd under de fem följande åren och att ägaren skulle ersätta samtliga kostnader som orsakas staten till följd av stödåtgärder eller avvisande av OR till sitt ursprungsland under den aktuella tiden. OR fick tillfälliga uppehålls- och arbetstillstånd och började arbeta samma marsmånad. Några dagar senare fick ägarens bror MA som skötte restaurangen ett meddelande från de andra artisterna i programmet att OR hade lämnat artisternas gemensamma bostad, tagit med sig sina tillhörigheter samt lämnat ett meddelande på ryska där hon uppgav att hon var trött och ville återvända till sitt hemland. Detta anmälades till migrationsmyndigheten. OR antecknades inte i förteckningen över efterlysta personer. I samma marsmånad sågs hon på ett diskotek på morgonstunden. MA anmälde detta till polisen och gick tillsammans med en säkerhetsvakt till diskoteket, varefter OR fördes till honom. Vid detta tillfälle verkade OR berusad. Hon fördes till polisinsättningen varefter polisen ringde till en pass tjänsteman för att utreda huruvida OR vistades utan tillstånd i landet. Man fick ingen fullständig klarhet i fallet, och därför kontaktade polisen migrationsmyndigheten som gav rådet att OR inte ska anhållas och sade att hennes arbetsgivare, som ansvarade för henne, ska hämta henne och föra henne till ämbetsverket kl. 7 på morgonen för förhör. Först vägrade MA gå med på det föreslagna förfarandet, men efter ett samtal till polisernas chef hämtade han OR från polisinsättningen. Enligt polisen var OR inte berusad. Resten av natten fick hon tillbringa hos restaurangarbetstagaren MP och dennes hustru i en höghuslägenhet i ett rum på bostadens övre plan. Enligt MP verkade hon berusad. MA stannade i vardagsrummet på övre planet då de andra hade gått och lagt sig. För att avlägsna sig från lägenheten var man tvungen att gå genom vardagsrummet. På morgonen hittades OR död på gatan nedanför bostaden. Hon hade en axelväska med sig. Ett sängtäckte hade bundits fast i räcket på balkongen i anslutning till hennes rum. Nedanför denna balkong fanns en större balkong i anslutning till ett rum på nedre planet. Ägaren av lägenheten under MP:s bostad berättade att han då han rökte en cigarrett på balkongen lagt märke till något skuggliknande som föll ner förbi honom och genast därefter hört en duns. Han hade inte hört några människoröster före eller efter detta. Även om ett

slagsmål hade ägt rum i bostaden, skulle han inte ha kunnat höra ljuden från detta. På grund av detta ringde hans hustru omedelbart till polisen.

Snart efter samtalet anlände polisen till platsen, avspärrade denna och började undersöka fallet. Cirka tre timmar senare anlände en rättsläkare till platsen och gjorde en preliminär undersökning. Samma dag förhörde polisen de berörda personerna, men enligt protokollet dock inte restaurangens övriga arbetstagare eller de kvinnor med vilka OR hade delat bostad. Vid obduktionen följande dag konstaterades det att skadorna på OR:s kropp och inre organ hade orsakats av det fatala fallet. Klaganden har meddelat att han inte fått något obduktionsprotokoll. I augusti 2001 besökte han polisinspektionen på Cypern och meddelade att han vill delta i dödsorsaksutredningen i underrätten. I ett brev i oktober 2001 upprepade han sitt meddelande och bad att få handlingarna gällande fallet för att kunna ta del av dessa före utredningen. Sammanträdet lades till slutet av oktober. Enligt polisen fick klagandens advokat ett meddelande om sammanträdet. Ingendersa anlände till rätten. Ärendet sköts upp till december, och Rysslands ambassad ombads meddela klaganden om det nya datumet för behandlingen. Dagen efter det aktuella sammanträdet fick underrätten ett telefax från klaganden. I detta bad han att tidpunkten för utredningen skulle meddelas till hans nya adress. Inte heller denna gång anlände han till rätten, varefter ett nytt sammanträde lades till slutet av samma decembermånad. Dödsorsaksutredningen gjordes vid detta sammanträde i hans frånvaro. Enligt beslutet hade OR försökt fly från bostaden och under märkvärdiga omständigheter hoppat mot sin död. Det fanns inga skäl att misstänka ett brott.

OR:s kropp sändes till Ryssland i april 2001. Klaganden bad om ett rättsmedicinskt utlåtande. Enligt ett utlåtande som inkom i maj 2001 hade OR fått ett flertal skador i fallet, och hennes berusningstillstånd var medelstarkt. Till detta tillstånd anknyter normalt en betydande emotionell instabilitet samt försämrad uppfattning om tid och rum. Skadorna hade ådragits strax före döden. Inga skador som orsakats av yttre våld konstaterades. Man upptäckte inte heller några spår av narkotiska medel. Efter klagandens klagomål bad Rysslands biträdande justitiekansler i december 2001 att de behöriga myndigheterna på Cypern skulle vidta åtgärder för en utredning av de mer exakta omständigheterna kring OR:s död och för åtal mot eventuella skyldiga. I begäran hänvisades till att OR enligt det nämnda rättsmedicinska utlåtandet först hade fallit med ryggen mot marken och sedan vänt sig på magen, vilket var i strid med resultaten av obduktionen som genomfördes på Cypern. Enligt dessa hade OR fallit med framsidan av kroppen mot marken. Biträdande justitiekanslern konstaterade även att man kunde anta att OR under sitt fall hade skrikit av skräck. Detta antagande strider mot utsagan som lämnades av ägaren av lägenheten nedanför. Samtidigt begärdes att klaganden skulle höras vid undersökningen och beviljas rättshjälp. Biträdande justitiekanslern upprepade sin begäran i april och december 2002. Rysslands ambassad påskyndade behandlingen av ärendet i januari 2003. I mars samma år gav Cyperns justitieministerium ett svar enligt vilket polisen på vederbörligt sätt hade verkställt begäran. Undersökningsprotokollet bifogades svaret. Rysslands justitiekansler bad i juni 2003 att en tilläggsundersökning skulle genomföras och klaganden beviljas rättshjälp. I begäran konstaterades det bland annat att dödsorsaksutredaren i sitt beslut inte hade nämnt motstridigheterna i vittnenas utsagor och inte heller mer exakt resultaten av obduktionen. Cyperns justitieministerium sände ett tilläggsundersökningsprotokoll i december 2003. Protokollet innehöll korta svar på de frågor som hade lagts fram av Rysslands ambassad och hade sammanställts av en av poliserna som anlände till händelseplatsen.

I oktober 2005 bad klaganden de ryska myndigheterna förhöra två kvinnor som hade bott i Ryssland, arbetat tillsammans med hans dotter på den ifrågavarande restaurangen och kunde berätta om det sexuella utnyttjandet av kvinnorna. Han fick svaret att ett förhör kunde genomföras enbart på begäran av de cypriotiska myndigheterna. Rysslands justitiekansler frågade i december 2005 om de cypriotiska myndigheterna hade för avsikt att genomföra en ny dödsorsaksutredning och vid vilken tidpunkt. Enligt klagandens utsaga meddelade Cyperns justitiekansler hans advokat att en ny utredning kunde genomföras, om ytterligare bevis på eventuell brottslig verksamhet kunde fås. Rysslands justitiekansler upprepade sin begäran i april 2006. I samma aprilmånad meddelade Cyperns justitiekansler att han inte sett någon orsak till att begära ett förhör med de nämnda kvinnorna. Om de

aktuella kvinnorna bodde i Ryssland, krävdes ingen begäran av honom för att förhöra dem. Efter tilläggskorrespondensen konstaterade Cyperns justitieministerium för Rysslands justitiekansler att undersökningen av fallet hade avslutats i december 2001 och att dödsfallet hade konstaterats vara ett olycksfall. Tillägsundersökningar saknades, och därför överklagades inte dödsorsaksutredarens beslut.

DOM: 1) Preliminära frågor

Cyperns regering meddelade att den tillstår att polisen hade förfarit på ett felaktigt sätt då den utan att anhålla dottern anförtrorde henne i MA:s förvar och att omständigheterna kring dödsfallet inte hade undersökts tillräckligt effektivt i fråga om huruvida OR hade behandlats illa och fallit offer för människohandel. Med hänvisning till detta meddelande begärde regeringen med stöd av artikel 37 punkt 1 i europeiska människorättskonventionen att ärendet skulle tas bort från Europeiska människorättsdomstolens ärendelista.

Europeiska människorättsdomstolen konstaterade att det i fallet hade lagts fram allvarliga påståenden om människohandel. Vid denna tidpunkt hade man under de senaste åren fäst särskild uppmärksamhet vid problemen i många medlemsstater och på internationell nivå. De ifrågasvarande problemen var mycket aktuella just på Cypern. Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis gällande tolkning och tillämpning av artikel 4 i europeiska människorättskonventionen i anknytning till människohandel var i det närmaste obefintlig. Av denna anledning ansåg Europeiska människorättsdomstolen det vara nödvändigt att fortsätta undersökningen av klagomålet och avslag begäran.

Rysslands regering krävde att klagomålet inte skulle undersökas, eftersom Cyperns regering ansvarade för händelserna i sin helhet och inget sådant slaveri eller tvångsarbete som avses i artikel 4 i europeiska människorättskonventionen anknöt till fallet.

Europeiska människorättsdomstolen konstaterade att Ryssland hade förbundit sig att bekämpa människohandel som enligt påståendena i det föreliggande fallet hade fått sin början i Ryssland. Europeiska människorättsdomstolen fick således undersöka huruvida Ryssland hade iakttagit sina förpliktelser. Klagomålet gällde Ryssland även till den del som det påstods att Ryssland försummat att säkerställa bevisningen. Europeiska människorättsdomstolen avvisade regeringens påståenden.

2) Brott mot artikel 2 i europeiska människorättskonventionen.

Klaganden påstod att det var fråga om en förbrytelse då de cypriotiska myndigheterna inte hade vidtagit åtgärder för att skydda hans dotters liv och då myndigheterna inte i någotdera av svarandeländerna hade genomfört en effektiv undersökning av omständigheterna kring dödsfallet.

Europeiska människorättsdomstolen konstaterade att artikel 2 i människorättskonventionen för staten utgjorde en grund för skyldigheten att förutom att undvika avsiktligt livsberövande också vidta åtgärder för att skydda livet bland de människor som hör till dess jurisdiktion. Utöver legislativa och strukturella åtgärder förutsatte den nämnda skyldigheten i de aktuella fallen även praktiska åtgärder. För myndigheterna kunde dock inte omöjliga eller alltför långt gående krav sättas upp. Det var ingen lätt uppgift att bevara ordningen, och det mänskliga beteendet var oförutsebart. Dessutom måste de praktiska valen göras inom ramen för prioriteterna och resurserna. Av myndigheterna kunde således praktiska åtgärder krävas enbart om de kände till eller borde ha känt till att en viss persons liv utsattes för omedelbar risk till följd av en tredje parts brottsliga verksamhet. I dessa fall var myndigheterna inom ramen för sina behörigheter tvungna att vidta alla åtgärder genom vilka man på goda grunder kunde ha förväntat sig att en sådan risk kunnat undvikas.

Europeiska människorättsdomstolen konstaterade att man i Opuz-fallet hade ansett att staten varit ansvarig då en person efter mordhot och våldsgärningar som riktades mot klaganden och dennes mor och som myndigheterna haft vetskap om tog livet av den sist nämnda. I Osman-fallet hade å andra

sidan inget ansvar uppkommit, eftersom det inte hade påvisats att polisen i något skede av händelsekedjan som ledde till att mannen i familjen blev skjuten skulle ha känt till eller borde ha känt till den omedelbara fara som hotade familjens liv. I fråga om det föreliggande fallet medgav Europeiska människorättsdomstolen att offren för människohandel och utnyttjande obestriddligen i många fall blev tvungna att bo och arbeta i omänskliga förhållanden och eventuellt uppleva våld och bli illa behandlade i sina arbetsgivares händer. I brist på konkret bevisning var det dock fråga om en allmän fara och inte fara som utgör överhängande risk för liv. Även om polisen borde ha känt till att klagandens dotter eventuellt var ett offer för människohandel under den tid hon var på polisinsrättningen, hade det inte framkommit något som skulle ha bevisat att hennes liv utsattes för överhängande fara. Hennes död hade inte kunnat förutspås då hon överlämnades i MA:s förvar. Europeiska människorättsdomstolen ansåg således att ingen skyldighet att vidta praktiska åtgärder hade uppstått i det föreliggande fallet och att brott mot artikel 2 i människorättskonventionen till denna del inte hade begåtts.

Då det gäller utredningen av omständigheterna kring dödsfallet konstaterade Europeiska människorättsdomstolen att artikel 2 i europeiska människorättskonventionen för myndigheterna skapade en grund för skyldigheten att i någon form förrätta en effektiv officiell utredning, om en person omkommit på grund av våld. Den nämnda skyldigheten uppstod även eftersom personen omkommit under tveklaktiga omständigheter som de statliga tjänstemännen inte svarade för. Myndigheterna var tvungna att handla å tjänstens vägnar efter att de fått kännedom om ärendet. De som förrättar en utredning ska förutom hierarkiskt och strukturellt oberoende också i praktiken vara oberoende av dem som var inblandade i händelserna. Effektiviteten innefattade också ett krav på rimlig snabbhet. En nära anhörig till den avlidne skulle alltid tas med i utredningsförfarandet i den utsträckning övervakningen av dennes godtagbara intressen krävde det.

Med hänsyn till att omständigheterna kring klagandens dotters död hade förblivit oklara och oförklarliga och man i fallet lagt fram påståenden om människohandel och dålig behandling, ansåg Europeiska människorättsdomstolen att det för Cypern hade uppstått en skyldighet i enlighet med artikel 2 i människorättskonventionen att föranstalta en undersökning, trots att det inte fanns några bevis på att dödsfallet direkt orsakats av våld. På grund av de påstådda kopplingarna mellan människohandel och dödsfallet borde undersökningen ha utsträckts till OR:s ankomst till Cypern och hennes vistelse där. Polisen hade snabbt anlät till platsen och avspärrat området omedelbart. Fotografier hade tagits och en preliminär rättsmedicinsk undersökning genomförts på platsen. Samma morgon hade vittnen hörts, och senare hade en obduktion och en dödsorsaksutredning genomförts. Å andra sidan förekom det brister i undersökningen. Utsagorna av de personer som hade vistats i bostaden var delvis motstridiga och hade inte heller utretts närmare. Utlåtandena om OR:s tillstånd innehöll också motstridigheter i synnerhet då det gällde i vilken utsträckning alkohol hade påverkat hennes beteende. Uppmärksamhet borde också ha fästs vid att OR inte gett några som helst ljud ifrån sig då hon föll från balkongen. Vidare anmärkte Europeiska människorättsdomstolen att polisen inte hade förhört de personer som bodde eller arbetade tillsammans med henne eller försökt utreda varför hon hade försökt fly och huruvida hon hölls i lägenheten mot sin vilja. Det har inte heller utretts vad som hade hänt på polisstationen och varför OR hade anförtrotts i MA:s förvar. Visserligen anser polisen att den senare i egenskap av den först nämndas arbetsgivare hade varit ansvarig för henne, men grunderna för och korrektheten av detta konstaterande hade inte utretts fullt ut. OR hade inte förhört överhuvudtaget, och det framgick inte av något varför man handlat på detta sätt. MA hade däremot hörts. Visserligen sägs det i redogörelsen av Europarådets kommissarie 2008 att det i samband med människohandel förekommer enbart enstaka eventuella korruptionsfall inom Cyperns poliskår, men Europeiska människorättsdomstolen ansåg att myndigheterna med tanke på de speciella omständigheterna i det föreliggande fallet hade haft anledning att undersöka möjligheten av denna typ av korruption. Ytterligare anmärkte Europeiska människorättsdomstolen att klaganden trots begäran inte fått ett personligt meddelande om tidpunkten för dödsorsaksutredningen, vilket hade resulterat i att han inte var närvarande då beslutet gavs. Först drygt ett år senare fick han ett meddelande om denna. Han hade således inte beretts tillfälle att effektivt delta i den aktuella undersökningen. Myndigheterna hade totalt förbisett hans begäran. Han borde åtminstone ha fått ett meddelande hur

han kunde ha sökt rättshjälp. Myndigheterna borde också ha begärt rättshjälp från de ryska myndigheterna i enlighet med avtalen mellan länderna. Enligt de nämnda grunderna ansåg Europeiska människorättsdomstolen att de cypriotiska myndigheterna hade brutit mot sina processuella skyldigheter i enlighet med artikel 2 i europeiska människorättskonventionen.

Då det gällde Rysslands processuella skyldigheter konstaterade Europeiska människorättsdomstolen att OR hade dömt på Cypern och att fallet inte omfattade några som helst särskilda faktorer som hade gett anledning att göra avsteg från det resultat i enlighet med huvudregeln att ansvaret för organiseringen av en effektiv undersökning ankom enbart på de cypriotiska myndigheterna. Det faktum att OR var rysk medborgare utgjorde inte en sådan särskild orsak, eftersom det inte kunde anses att artikel 2 i europeiska människorättskonventionen hade förutsatt att en av människorättskonventionens medlemsstater ska utsträcka sin strafflagstiftning också till de fall där en medborgare dömt utomlands. Myndigheterna i det land som organiserade undersökningen var å andra sidan skyldiga att skaffa bevisning också från andra länder, och på grund av detta skulle det land som hade beviset ge all begärd hjälp inom ramen för sina behörigheter. Rysslands justitiekansler hade meddelat att de ifrågavarande två ryska kvinnorna skulle höras, om en vederbörlig begäran om rättshjälp framlades. Ingen begäran hade dock framlagts, och de ryska myndigheterna hade inte behövt ordna ett förhör utan begäran, eftersom ansvaret för undersökningen bars av de cypriotiska myndigheterna. De ovan nämnda hade på många olika sätt använt sina möjligheter i enlighet med avtalen om rättshjälp mellan länderna. Man hade till exempel krävt tilläggsundersökningar och att åtal väcks. I fråga om Ryssland hade det inte skett något brott mot artikel 2 i europeiska människorättskonventionen.

3) Brott mot artikel 3 i europeiska människorättskonventionen.

Klaganden påstod att de cypriotiska myndigheterna hade brutit mot artikel 3 i människorättskonventionen då hans dotter inte fått skydd då det gäller det förbud mot tortyr som avses i artikel 3 i människorättskonventionen, och det hade inte undersökts huruvida denna typ av behandling hade förekommit.

Europeiska människorättsdomstolen ansåg att det inte hade påvisats att OR skulle ha behandlats illa. Det är dock klart att våld och tortyr allmänt förekom i anslutning till människohandeln. Klagandens påståenden var av allmän karaktär och gällde inte något särskilt fall, och Europeiska människorättsdomstolen granskade således klagandens påståenden i kontexten enligt artikel 4.

4) Brott mot artikel 4 i europeiska människorättskonventionen.

Klaganden påstod att de cypriotiska och ryska myndigheterna hade brutit mot artikel 4 då hans dotter inte hade skyddats mot människohandel, och dessa omständigheter hade inte undersökts effektivt då hon anlände till Cypern och arbetade där.

Europeiska människorättsdomstolen konstaterade att enligt ordalydelsen gäller artikel 4 i europeiska människorättskonventionen enbart slaveri och tvångsarbete. Avsaknaden av ett omnämnande om människohandel var inte överraskande, eftersom artikeln grundade sig på den allmänna deklarationen av de mänskliga rättigheterna som godkändes av FN:s generalförsamling 1948 och inte innehöll ett uttryckligt omnämnande om dessa. Europeiska människorättskonventionen var däremot en levande handling som skulle tolkas i skenet av förhållandena i dag. Inom människohandeln hade det globalt sett skett en betydande tillväxt under de senaste åren. I fråga om Europa var en orsak till detta sönderfallet av östblocket. I människohandeln behandlades personer som nyttigheter som kunde köpas och säljas och tvingas till arbete ofta mot en ringa betalning eller ingen betalning överhuvudtaget och i allmänhet inom sexhandel. Offren stod under sträng övervakning, och deras möjligheter att röra på sig var ofta begränsade. De misshandlades, hotades och levde i dåliga förhållanden. Europeiska människorättsdomstolen ansåg att människohandeln, på det sätt som den definieras i de internationella konventionerna, som sådan hör till tillämpningsområdet för artikel 4 i europeiska

människorättskonventionen. Det är inte nödvändigt att uttala sig om huruvida den utgjorde slaveri eller tvångsarbete enligt ordalydelsen i artikeln.

Europeiska människorättsdomstolen konstaterade att offer för människohandeln, också potentiella, skulle skyddas i enlighet med vederbörliga inhemska bestämmelser. Artikel 4 i europeiska människorättskonventionen förutsatte av medlemsstaterna en reglering av åtgärderna som i allmänhet vidtogs för att dölja människohandel. Hur man svarade på detta skulle också beaktas i migrationsbestämmelserna. I vissa fall skulle myndigheterna också vidta praktiska åtgärder. Uppkomsten av denna skyldighet innebar att myndigheterna kände till eller borde ha känt till de förhållanden som gav en grundad anledning att misstänka att en viss person fallit offer för människohandel eller löpte omedelbar risk att falla offer för denna. Myndigheterna skulle i dessa fall inom ramen för sina behörigheter vidta samtliga vederbörliga åtgärder i syfte att frigöra personen från denna situation eller förhindra att risken förverkligades. För myndigheterna kunde dock inte omöjliga eller alltför långt gående krav sättas upp. I dagens samhälle var det problematiskt att upprätthålla ordningen och valen måste göras inom ramen för prioriteterna och resurserna. Artikel 4 i europeiska människorättskonventionen gav också en grund för skyldigheten att undersöka potentiell människohandel. Myndigheterna var tvungna att å tjänstens vägnar inleda en undersökning efter att de fått kännedom om ärendet. Utredarna måste vara oberoende av dem som hade blivit inblandade i händelserna. Undersökningen skulle företas i relativt snabb ordning. I fall där en person kunde frigöras från sin ställning som offer för människohandeln, skulle dock myndigheterna snabbt vidta åtgärder. Man var tvungen att involvera en nära anhörig i undersökningsförfarandet i den utsträckning hans eller hennes godtagbara intressen krävde detta. Människohandeln hade i allmänhet en internationell karaktär, och bevisning kunde finnas i olika stater. I den internationella konventionen mot människohandel skulle varje medlemsstat undersöka brott som hade begåtts inom deras respektive område. Dessutom skulle de tillhandahålla effektiv rättshjälp för utredningen av brott som begåtts utanför sitt område och undersöktes av andra länder.

Europeiska människorättsdomstolen lade märke till att den cypriotiska lagen förbjöd människohandel och sexuellt utnyttjande. Ett samtycke eliminerade inte straffbarheten. Straffen var stränga. Offren måste få stöd till exempel genom att utse stödpersoner. Människorättsdomstolen lade inte märke till några brister i dessa bestämmelser. Däremot lade Europeiska människorättsdomstolen märke till att man genom migrationsbestämmelser inte på något sätt hade försökt förhindra unga kvinnor att anlända till landet för att verka inom kabarébranschen. Praxisen som anslöt till uppehålls- och arbetstillståndet var ägnat att resultera i att arbetstagarna blev beroende av sina arbetsgivare. Europeiska människorättsdomstolen kritiserade i synnerhet att det av restaurangägarna och -direktörerna krävdes en bankgaranti för de kostnader arbetstagarna eventuellt gav upphov till. I det föreliggande fallet hade också en motsvarande bankförbindelse getts, och man hade till och med ansett att MA i egenskap av OR:s arbetsgivare var ansvarig för henne, och således krävt att han kom och hämtade henne från polisinsättningen. Europeiska människorättsdomstolen ansåg att Cyperns inresebestämmelser och -praxis inte tillhandahöll ett tillräckligt praktiskt och effektivt skydd mot människohandel och utnyttjande. Man hade brutit mot artikel 4.

Vidare konstaterade Europeiska människorättsdomstolen att unga utländska kvinnor sedan 1970-talet tvingats att arbeta inom sexindustrin på Cypern. Antalet arbetstagare som kommit till landet hade ökat väsentligt efter Sovjetunionens fall. Myndigheterna kände till att många av de kvinnor som rest in i landet med ett konstnärvisum arbetade inom prostitution. På polisinsättningen hade MA berättat att OR var rysk och arbetade som kabarékonstnär, först nyligen rest in i landet och lämnat sin arbetsplats och bostad utan att meddela detta på förhand. Samtidigt hade MA lämnat över OR:s pass och andra handlingar till polisen. Europeiska människorättsdomstolen ansåg att myndigheterna utifrån dessa omständigheter och med hänsyn också till den nämnda allmänna bakgrunden borde ha misstänkt att OR fallit offer för människohandel eller löpte risk för detta. Myndigheterna borde således ha vidtagit åtgärder för att reda ut frågan utan dröjsmål. Polisen hade dock inte överhuvudtaget hört OR och inte heller på annat sätt undersökt ärendet. Man hade enbart kontrollerat huruvida hon fanns i förteckningen över efterlysta, och då hennes namn inte upptäcktes hade hennes arbetstagare

uppmannats att hämta henne och ta henne i sitt förvar. Europeiska människorättsdomstolen ansåg att de cypriotiska myndigheterna hade brutit mot sina processuella skyldigheter i enlighet med artikel 4 i människorättskonventionen.

Då det gäller Rysslands ansvar hade Europeiska människorättsdomstolen inte upptäckt några brister i lagstiftningen eller i praktiken. Det hade inte heller påvisats att myndigheterna före OR:s avfärd skulle ha känt till omständigheter som kunde ha gett anledning att misstänka människohandel. Skyldigheten att vidta akuta praktiska åtgärder var inte motiverad enbart på grund av den allmänna risken för att unga kvinnor som reser till Cypern med ett konstnärsvisum kunde löpa risk att falla offer för människohandel. På initiativ av myndigheterna hade resenärer också på annat sätt varnats för denna allmänna risk. Då det gällde de processuella skyldigheterna hade Europeiska människorättsdomstolen lagt märke till att myndigheterna inte överhuvudtaget hade undersökt hur och var OR hade anställts. Anställningen hade skett i Ryssland, och därför kunde myndigheterna ha undersökt omständigheterna kring denna. Europeiska människorättsdomstolen ansåg att Ryssland till denna del hade brutit mot kraven i artikel 4 i människorättskonventionen.

5) Brott mot artikel 5 i europeiska människorättskonventionen.

Klaganden påstod att det handlade om en förbrytelse då hans dotter hade anförtrotts MA och därefter hållits som fånge i MP:s bostad.

Europeiska människorättsdomstolen lade märke till att OR hade hållits på polisinsättningen cirka en timme. Hon hade inte frisläppts omedelbart efter detta, utan anförtrotts i MA:s förvar. Omständigheterna kring hennes senare vistelse i MP:s bostad hade förblivit oklara. Enligt MA hade OR kunnat lämna bostaden när som helst. Å andra sidan hade Europeiska människorättsdomstolen lagt märke till att OR uppenbarligen hade försökt fly från lägenheten. Det fanns således grunder för att anta att hon inte hade stannat kvar i bostaden av egen fri vilja. Totalt hade frihetsberövandet varat cirka 2 timmar. Trots denna korta tid ansåg Europeiska människorättsdomstolen med hänsyn till frihetsberövandets karaktär och följder att det var fråga om den typ av frihetsberövande som avses i artikel 5 punkt 1 i europeiska människorättskonventionen. Europeiska människorättsdomstolen ansåg även, med hänsyn till hur polisen anförtrott OR i MA:s förvar, att myndigheterna hade tillåtit frihetsberövandet och ansvarade för detta även i den utsträckning hon hade hållits kvar av en privatperson. Man kunde utgå från att hon hade hållits kvar på polisinsättningen i syfte att reda ut huruvida hon hade brutit mot migrationsbestämmelserna. Däremot fanns det i hemlandets lag inga grunder för att anförtro henne i MA:s förvar. Hon kunde ha frigetts eftersom hon inte var minderårig och enligt polisen inte berusad. Det fanns heller ingen grund för att hålla henne kvar i MP:s bostad. Man hade brutit mot artikel 5 punkt 1 i europeiska människorättskonventionen.

6) Brott mot artikel 6 i europeiska människorättskonventionen.

Enligt klaganden handlade det om en förbrytelse då han inte hade hörts i dödsorsaksutredningen och inte hade beviljats rättshjälp eller informerats om rättsskyddsmetoderna på Cypern.

Europeiska människorättsdomstolen konstaterade att artikel 6 i människorättskonventionen inte kunde tillämpas på dödsorsaksutredningen, eftersom den inte hade gällt klagandens privata rätt eller brottsåtal. Hans övriga påståenden anknöt till frågorna i artikel 2 i europeiska människorättskonventionen, och på detta hade Europeiska människorättsdomstolen redan gett sitt utlåtande.

7) Tillämpning av artikel 41 i europeiska människorättskonventionen.

Klaganden begärde ersättning för sin ekonomiska och immateriella skada samt för sina rättegångskostnader. Europeiska människorättsdomstolen avslög ersättningskravet som grundade sig på förlusten av dotterns erbjudna ekonomiska stöd eftersom det inte hade konstaterats att Cypern

skulle ha brutit mot artikel 2 i människorättskonventionen då det gällde dödsfallet, utan mot dess processuella krav och det således inte fanns något tydligt orsakssamband mellan den angivna ekonomiska skadan och den konstaterade förbrytelsen. Däremot ansåg Europeiska människorättsdomstolen att klaganden hade rätt till ersättning för den immateriella skadan till ett belopp om 40 000 euro från Cypern och 2 000 euro från Ryssland. Av kostnaderna beviljade Europeiska människorättsdomstolen en ersättning om 4 000 euro med avdrag för 850 euro som hade erhållits med stöd av rättshjälpen. Europeiska människorättsdomstolen dömde Cypern att ersätta kostnaderna i sin helhet.

SLUTRESULTAT: Europeiska människorättsdomstolen ansåg enhälligt att de cypriotiska myndigheterna hade brutit mot de processuella kraven i artikel 2 i europeiska människorättskonventionen, och att det inte fanns något behov av att separat undersöka förbrytelsen mot artikel 3 i konventionen samt artikel 4 då det gällde skyddet som förutsätts i denna, men inte undersökningen i fallet, likaså gällande artikel 5 i den europeiska människorättskonventionen och att Ryssland skulle ha brutit mot artikel 4 i konventionen i fråga om de processuella rättigheterna och att Cypern skulle betala klaganden en ersättning om 40 000 euro för den immateriella skadan och Ryssland en ersättning om 2 000 euro för den immateriella skadan, samtliga belopp inklusive eventuella skatter förhöjt med en dröjsmålsränta på 3 procent enligt ECB:s ränta på utlåningsfaciliteten.

Brev
id9397832 1 (2)
15.4.2013
VVTDno/2012/98

MINORITETSOMBUDSMANNEN

Inrikesminister Päivi Räsänen

Den nationella rapportören om människohandel lämnar projektet för utarbetande av en lag om människohandel

Bästa inrikesminister Räsänen

Den nationella rapportören om människohandel meddelar att hon i detta skede av arbetet lämnar inrikesministeriets arbetsgrupp med uppgift att utveckla lagstiftningen om hjälp för människohandelsoffer. Den nationella rapportören om människohandel anser att arbetsgruppens arbetssätt inte är ägnat att främja utvecklingen av lagstiftningen i anslutning till bekämpande av människohandel.

Människohandelsrapportören är bekymrad över att arbetsgruppens arbetssätt inte svarar mot det mål om beredning av en särskild lag om ett hjälpsystem för offer för människohandel som riksdagen ställt i sitt ställningstagande (RSk 43/2010) till statsrådet.

Minoritetsombudsmannen, som är nationell rapportör om människohandel, lämnade sin första laggrundade rapport om människohandel till riksdagen i juni 2010 (B 17/2010). I rapporten utvärderar människohandelsrapportören utifrån ett omfattande material läget inom arbetet för att bekämpa människohandel. Rapportören ansåg att den gällande lagstiftningen inte ger tillräckliga verktyg för att hjälpa och skydda offer för människohandel. Lagstiftningen stöder inte heller identifieringen av offer för människohandel, anvisandet av hjälp, brottsbekämpningen eller förebyggandet av människohandel.

Av dessa orsaker lade den nationella rapportören om människohandel fram ett flertal rekommendationer för att främja identifieringen av människohandelsoffer och fullgörandet av deras rättigheter samt för att effektivisera förebyggandet av brottsbekämpning och människohandel. Människohandelsrapportören rekommenderade att de centrala bestämmelserna i strafflagen ska ändras och att en särskild människohandelslag ska beredas. Riksdagen instämde i rapportörens uppfattning och förutsatte att statsrådet vidtar åtgärder för att ändra strafflagen samt bereda en särskild lag om ett hjälpsystem för människohandelsoffer. Motsvarande lagändringar föreslogs också i den rapport som 2011 utarbetades av den tvärsektorieella styrgruppen mot människohandel vid inrikesministeriet. Vid justitieministeriet har projektet med strafflagen framskridit väl, och avsikten är att ministeriet ska lämna en regeringsproposition till riksdagen nästa höst.

Projektet, som inrikesministeriet svarar för, har inte framskridit på önskat sätt. I januari 2012 tillsatte inrikesministeriet en arbetsgrupp som fick i uppgift att bereda en särskild lag om människohandel. Enligt den nationella människohandelsrapportörens uppfattning höll ministergruppen för den interna säkerheten

vid sitt möte i december 2012 fast vid målet om en särskild lag. I samband med förlängningen av arbetsgruppens mandatperiod i mars 2013 misslyckades dock måluppsättningen, och nu verkar det som om arbetsgruppen ifrågasätter målet med en särskild lag.

Arbetsgruppen har tills vidare fokuserat på att samla in information, trots att man under de senaste åren har gjort en mycket grundlig utredning av de utmaningar som hänför sig till bekämpandet av människohandel. Den nationella människohandelsrapportören anser att arbetsgruppen bör diskutera hur missförhållandena i bekämpandet av människohandel kunde avhjälpas med hjälp av lagstiftning. Också en stor del av de andra medlemmarna i arbetsgruppen har ansett att en övergripande reglering av frågan är nödvändig och efterlyst ett raskare framskridande i frågan.

Den nationella rapportören om människohandel är bekymrad över projektets framskridande och tror att en starkare politisk styrning kunde vara till fördel för arbetsgruppens arbete med hänsyn även till att övervakningsorganet för Europarådets konvention mot människohandel (GRETA) besöker Finland på hösten.

På grund av ringa resurser har rapportören inte möjlighet att delta i arbetsgruppens tidskrävande och oplanerade arbete där även måluppsättningen har fördunklats under det gångna året. Den nationella rapportören om människohandel står dock gärna till förfogande som expert och ger utlåtanden efter behov.

Minoritetsombudsman Eva Biaudet

Överinspektör Venla Roth

Detta dokument har undertecknats elektroniskt i ärendehanteringssystemet. Inrikesministeriet 15.04.2013 kl. 16.20. Signaturen kan verifieras hos registratörskontoret.

För kännedom Kanslichef Päivi Nerg
Statssekreterare Marjo Anttoora
Arbetsgruppens ordförande och sekretariat
Arbetsgruppens medlemmar

Minoritetsombudsmannens byrå
PB 26
00023 Statsrådet
Telefon: 071 878 0171 E-post: ofm@ofm.fi
Fax: 071 878 8672 Internet: www.ofm.fi

Minoritetsombudsmannen
Nationell rapportör om människohandel

PB 26
00023 STATSRÅDET

Växel: 071 878 0171

www.ofm.fi

ofm@ofm.fi