Utlåtande LaUU 21/2018 rd– B 6/2018 rd

Lagutskottet

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 (B 6/2018 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:
- diskrimineringsombudsman Kirsi Pimiä, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- överinspektör Venla Roth, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- direktör Johanna Suurpää, justitieministeriet
- specialsakkunnig Mirkka Mykkänen, inrikesministeriet
- överinspektör Maija Rekola, inrikesministeriet
- tingsdomare Jenni Lilja, Helsingfors tingsrätt
- häradsåklagare Nina Keskinen, Helsingfors åklagarämbete
- kriminalöverkommissarie Jari Koski, Helsingfors polisinrättning
- resultatenhetschef Kaj Välimäki, Migrationsverket
- överinspektör Katri Lyijynen, förläggningen i Joutseno
- specialsakkunnig Essi Thesslund, Pro-tukipiste ry
- specialsakkunnig Pia Marttila, Brottsofferjouren
- advokat Emilia Kaikkonen, Finlands Advokatförbund
- direktör Natalia Ollus, Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta Nationerna (HEUNI)
- forskare Minna Viuhko, Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta Nationerna (HEUNI)

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Riksåklagarämbetet
- Södra Finlands rättshjäps- och intressebevakningsdistrikt
- Polisstyrelsen
- Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, ansvarsområdet för arbetarskydd

Klart
5.1

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen ska ombudsmannen en gång vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har realiserats. Berättelsen tar också upp människohandel och fenomen relaterade till människohandel. Utskottet har behandlat den första berättelsen till riksdagen från diskrimineringsombudsmannen. Berättelsen omspänner hela ansvarsområdet, det vill säga jämställdhet, diskriminering, utlänningars rättigheter, åtgärder mot människohandel och övervakningen av hur avlägsnanden ur landet verkställs. Lagutskottet fokuserar i sitt utlåtande på kapitel 4 i berättelsen som tar upp frågor kring människohandel.

Den nationella människohandelsrapportören har i sina rapporter 2010 (B 17/2010 rd)) och 2014 (B 19/2014 rd) behandlat flera aspekter på människohandel. I den första berättelsen redogjordes det för 1) systemet för att hjälpa offer för människohandel, 2) procedurer i anknytning till offrens uppehåll i landet och avlägsnande ur landet och 3) straffprocessen samt tillämpningen och tolkningen av bestämmelser om människohandel. I sitt utlåtande (LaUU 16/2010 rd) om 2010 års rapport fokuserade lagutskottet bland annat på den sist nämnda aspekten. I utlåtandet om den andra berättelsen (LaUU 21/2014 rd) dryftade utskottet särskilt straffbestämmelserna och rekommendationer i anknytning till straffprocessen.

Diskrimineringsombudsmannen är nationell rapportör om människohandel. I den föreliggande rapporten från diskrimineringsombudsmannen (B 6/2018 rd) riktar man in sig på systemet för att hjälpa offer för människohandel och hur väl det fungerar (se s. 78). Även om systemet för hjälp inte direkt hör till lagutskottets område finns det beröringspunkter mellan identifieringen av offer och instyrningen av dem i hjälpsystemet å ena sidan och varseblivandet av människohandel och förverkligandet av straffansvaret å andra sidan. Beträffande rekommendationerna i berättelsens kapitel 4 konstaterar lagutskottet följande till den del de berör utskottets område.

Enligt berättelsen (s. 7) har arbetet mot människohandel utvecklats i en positiv riktning sedan den nationella rapportören om människohandel lämnade sin berättelse till den förra riksdagen. Offer för människohandel identifieras i större utsträckning och det straffrättsliga ansvaret för dem som gör sig skyldiga till människohandel förverkligas allt bättre. Bestämmelserna om människohandel i strafflagen ändrades 2015 så att de bättre motsvarar de internationella och EU-rättsliga förpliktelser som binder Finland. Som en följd av detta betonar bestämmelserna nu psykiskt våld och påtryckning, som är typiskt för människohandel, i stället för fysiskt våld och frihetsberövande. Samma år trädde även lagändringarna om hjälp till offer för människohandel i kraft. Målet med lagändringarna var att förtydliga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och trygga samma rätt till hjälp för alla offer. Lagutskottet noterar med tillfredsställelse denna allmänna utveckling. Men trots att man blivit bättre på att identifiera offren och att brottsundersökningen i människohandelsfall kommer igång snabbare än förr har förverkligandet av straffansvaret, speglat mot bakgrunden av människohandelsdomar, inte utvecklats i en lika positiv riktning, vilket framgår av det som sägs på sid. 81 i berättelsen. Detta faktum bekymrar lagutskottet i hög grad. Det är särskilt problematiskt att möjligheten att komma in i hjälpsystemet och hållas kvar där har ett nära samband med straffprocessen i människohandelsmål.

Utskottet delar den uppfattning som förs fram i berättelsen (s. 7) om att verksamheten mot människohandel gynnas av fortlöpande utvärdering samt av att beslutsfattarna informeras om forskningsresultat och får oberoende förslag till åtgärder för att utveckla arbetet mot människohandel. Utskottet anser att berättelsen och det utredningsprojekt som presenteras i berättelsen och som har finansierats med särskild finansiering från statsrådet (TEAS) på ett berömvärt sätt redogör för hur hjälpsystemet fungerar. De fungerar som viktiga incitament till en diskussion om hur hjälpen till människohandelsoffer kunde bli bättre. Berättelsen är också i övrigt ett förtjänstfullt och användbart material som kan utnyttjas i många sammanhang. Det är viktigt att se till att diskrimineringsombudsmannen har tillräckliga resurser för att trygga utredning och övrig verksamhet.

Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer

En central faktor i hjälpsystemet för människohandelsoffer är lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (mottagandelagen, 746/2011). Lagen har bestämmelser om upptagning i hjälpsystemet (35 §), egentlig identifiering av offer för människohandel (38 §), återhämtningstid och dess rättsverkan (36 §), ordnande av hjälpinsatser (38 b §) och avförande från hjälpsystemet (38 f §).

I rekommendation 7 föreslår ombudsmannen att anknytningen mellan hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen ska försvagas så att lagstiftningen och tillämpningen av den överensstämmer bättre med den internationella rätt och EU-rätt som är bindande för Finland. Fokuseringen på offret inom hjälparbetet ska stärkas så att offer för människohandel som befinner sig i en särskilt utsatt ställning oftare styrs till hjälpsystemet för offer för människohandel.

Berättelsen och sakkunnigyttrandena i utskottet visar att det förekommer problem vid tolkningen av bestämmelserna om hjälpsystemet och att bestämmelserna upplevs som röriga. För det första bestäms ansvaret för att ordna hjälpinsatser beroende på om den hjälpbehövande har hemkommun i Finland eller ej (38 b §). Förläggningen i Joutseno svarar för att ordna hjälpinsatser om personen inte har hemkommun i Finland. I övriga fall är det hemkommunen som är ansvarig. I en rapport till utskottet sägs det att alla offer inte i praktiken får likvärdig hjälp på grund av dessa bestämmelser. Lagutskottet finner det viktigt att utreda hur det med hjälp av t.ex. utbildning, anvisningar och andra behövliga åtgärder skulle gå att säkerställa att alla offer bemöts jämlikt i fråga om hjälpinsatserna. I synnerhet när det gäller kommunerna skulle det vara på sin plats med anvisningar.

Det har också påvisats ett bristande jämlikt bemötande när det gäller inslussningen i hjälpsystemet och i identifieringen av offer, beroende på om personen i fråga har fallit offer för människohandel utomlands eller i Finland. I rapporten sägs bland annat att ett hjälpsystem som är knutet till asylprocessen ger bättre möjligheter att identifiera människohandelsoffer bland kunderna när personen i fråga ingår i en asylprocess, i synnerhet om hen fallit offer i utlandet. Den största utmaningen är sålunda att slussa in de personer som blivit offer för människohandel just i Finland i systemet för myndighetshjälp. Lagutskottet anser att det krävs ytterligare utredning om hur lagstiftningen tillämpas och vid behov åtgärder för att förhindra att offer grundlöst försätts i en ojämlik ställning beroende på var de har fallit offer för människohandel.

För det tredje har det i berättelsen och rapporten till utskottet påpekats att sambandet mellan hjälpinsatser och rättsprocess är problematisk både när det gäller upptagning i och avförandet från hjälpsystemet.

Det nära sambandet härrör från skyldigheten för hjälpsystemet att till förundersökningsmyndigheten anmäla alla kunder som upptagits i systemet. Enligt utredning till utskottet finns det offer som i rädsla för följderna av att ett brott uppdagas inte vågar söka sig till hjälpsystemet. Lagutskottet anser att denna iakttagelse är adekvat. Utskottet fäste redan i ett tidigare utlåtande med anledning av en rapport från den nationella rapportören om människohandel (LaUU 16/2010 rd) avseende vid att offrets möjligheter och intresse för att tala om vad som hänt för myndigheterna påverkas av att offret i många fall fruktar hämndåtgärder. Lagutskottet anser det befogat att utreda om fokuseringen på offret inom hjälparbetet skulle kunna stärkas så att de offer som befinner sig i en särskilt utsatt ställning oftare styrs till hjälpsystemet för offer för människohandel. Liksom i tidigare utlåtanden påminner utskottet om att också andra synvinklar och mål behöver vägas in i arbetet mot människohandel, såsom vad som kan göras för att förebygga människohandel och lagföra de skyldiga (jfr. LaUU 16/2010 rd, LaUU 21/2014 rd). Det är viktigt att se till att offren får hjälp och att straffansvaret förverkligas.

Problemet med kopplingen mellan hjälp och straffprocess hänför sig också till att rätten till hjälpinsatser mer eller mindre automatiskt har ansetts upphöra om ingen straffprocess inleds, går vidare eller slutförs exakt under brottsbenämningen människohandelsbrott, framgår det av rapporten. Lagen (38 f §) tillämpas så att rätten till hjälpsystemets insatser upphör när straffprocessen upphör eller fortsätter som något annat brott än ett människorättsbrott, exempelvis som sexualbrott, koppleri eller ockerliknande diskriminering i arbetslivet. I utredning till utskottet framhålls det att förundersökningsmyndigheterna utifrån erhållen bevisning bedömer om det finns förutsättningar för att ett ärende ska avancera till åtalsprövning och domstolsbehandling. Det är ofta fråga om bevisvärdering med avseende på en framgångsrik straffprocess och i viss mån om att rikta resurser till sådana brott som bedöms ha de bästa förutsättningarna för att leda till en fällande dom. Lagutskottet konstaterar att det förefaller som om hjälpsystemet bäst kan hjälpa de offer vars straffprocess framskrider och vars fall kan leda till en dom för människohandel.

Enligt utredning från diskrimineringsombudsmannen fattades det under uppföljningsperioden av TEAS-utredningen (2014—2016) sammanlagt 237 positiva beslut om upptagning i hjälpsystemet. Under motsvarande period fattades det 17 beslut om avförande ur systemet när ingen dom fällts eller inget åtal väckts för människohandel eller för att det under förundersökningen konstaterats att det inte var fråga om människohandel. Även om antalet beslut om avförande inte är stort i jämförelse med beslut om upptagande i hjälpsystemet, är det ändå värt att notera, menar utskottet. Problemet är betydande både principiellt och i praktiken. Avförande från hjälpsystemet kan också innebära att personen i fråga på nytt försätts i en utsatt position. Det är också klart att alla offer för människohandel inte söker sig till hjälpsystemet eftersom de kan vara rädda för repressalier.

Lagutskottet är bekymrat över att rapporter till utskottet visar att det i Finland finns personer som har ett hjälpbehov på grund av grovt utnyttjande med drag av människohandel, men varken får tillräcklig hjälp eller styrs till eller får tillgång till myndighetshjälp. De kan också vara offer för anknytande brott men trots det ha motsvarande behov av hjälp. Sammanfattningsvis konstaterar

utskottet med anledning av diskrimineringsombudsmannens rekommendation 7 att det finns fog för att närmare utreda hur sambandet mellan hjälpsystemet och straffprocessen kan försvagas och hjälpinsatserna fokuseras på offren.

Även om ombudsmannens förslag i rekommendation 8 inte direkt hör till lagutskottets område konstaterar utskottet att trösklarna för att beviljas uppehållstillstånd är faktorer som också kan vara av betydelse för om den som är offer för människohandel vågar söka sig till hjälpsystemet. När det gäller utlänningsfrågor anser lagutskottet att justitieministeriets utredning om rättshjälpstjänster är synnerligen viktig eftersom också rättshjälpen till asylsökande, som ändrades från den 1 september 2016, kommer att utvärderas.

I rekommendation 9 föreslår ombudsmannen att den s.k. tillsynslagen (44/2006)), som styr arbetarskyddsmyndighetens verksamhet, ändras så att arbetarskyddsmyndigheten ska anmäla misstänkta människohandelsbrott till polisen. Enligt utredning till utskottet grundar sig rekommendationen bland annat på att arbetsrelaterad trafficking ofta ligger väldigt nära ockerliknande diskriminering i arbetslivet och att det är svårt att dra en gräns mellan dessa och att det vore motiverat att i sådan fall utnyttja arbetarskyddsmyndighetens expertis. I skenet av vad som framkommit under behandlingen anser utskottet att det är värt att utreda frågan ytterligare.

Övrigt

Under utskottsbehandlingen diskuterades rekommendationen i den så kallade TEAS-utredningen om att avslöjande och undersökning av människohandelsbrott ska förbättras till exempel med hjälp av en undersökningsenhet vid polisen som är specialiserad på människohandel.

Enligt vad utskottet har erfarit finns det ett behov av specialkompetens. I remissvaren har man också förespråkat inrättande av en specialenhet. Det har å andra sidan påpekats att kriminella sällan specialiserar sig på endast en typ av brott, vilket innebär att polisen måste ha en bredare kännedom om olika typer av brottslighet. Det har också ansetts motiverat att det finns expertis på bred bas i olika enheter. Efter att ha tagit del av dessa synpunkter anser lagutskottet att det viktiga är att det över hela landet finns experter på människohandel, oberoende av hur man väljer att organisera arbetet.

Enligt vad utskottet erfar finns det ett tillräckligt antal special- och nyckelåklagare runt om i landet som har sakkunskap om människohandelsbrott. Men det är ändå självklart att den största expertisen bland såväl poliser som åklagare koncentreras till orter där brottmål som gäller människohandel behandlas. Utskottet betonar därför vikten av att det ordnas utbildning i hela landet för alla aktörer i straffprocesser som gäller människohandel.

Utskottet har redan i ett tidigare utlåtande (LaUU 16/2019 rd) lyft fram vikten av samarbete mellan polis och åklagare. Åklagarens medverkan vid förundersökningen spelar en central roll för att det ska bli klart vilket brott det rör sig om och hur det bör undersökas. Åklagarens åtal anger också gränserna för domstolens möjligheter att bedöma ett ärende. Det behövs också ett nära samarbete mellan förundersökningsmyndigheterna för att utreda människohandelsbrott och förverkliga det straffrättsliga ansvaret.

I diskrimineringsombudsmannens berättelse (s. 100–101) redogörs för samordningen av arbetet mot människohandel. Utskottet anser att den samordningsstruktur som har byggts upp behövs för att bekämpa människohandel. Det är viktigt att samordningen involverar alla centrala aktörer men också de som arbetar på fältet. I samband med utfrågningen har det visat sig att offren för människohandel ser det som ett problem att det i vissa situationer finns flera aktörer som ansvarar för hjälpinsatserna. Utskottet menar att en välorganiserad samordning kan antas underlätta spridningen av samordnad praxis och information.

Statsrådets koordinator för verksamhet mot människohandel är numera placerad vid inrikesministeriets polisavdelning. Enligt berättelsen har inrikesministeriet för avsikt att låta göra en utredning våren 2018 om hur samordningen vid statsrådet ska ordnas. Utredningen blev färdig i juni 2018. Utskottet välkomnar utvärderingen av samordningsstrukturen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 17.10.2018

ordförande Kari Tolvanen saml
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf
ersättare Matti Torvinen blå.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Med hänvisning till lagutskottets motivering till punkt (4) i ärendet B 6/2018 rd påpekas det att lagutskottet inte i strid med oskyldighetspresumtionen bör eftersträva en situation där ett ökat antal människohandelsåtal ska leda till ett ökat antal fällande domar. Lagutskottet ska inte heller ställa som mål för en "gynnsam" utveckling att antalet fällande domar i människohandelsmål ökar.

Med hänvisning till punkt (15): Frågor som gäller uppehållstillstånd hör inte till lagutskottets område och därför finns det ingen anledning att uttala sig om dem. Antydan i motiveringen om att ställningen för människohandelsoffer skulle underlättas om det var lättare att få uppehållstillstånd är felaktig. Människorättsbrotten är enskilda fall men betraktat som en helhet är det ökande antalet människohandelsoffer en följd av den misslyckade och okontrollerade invandrings- och gränspolitik som bedrivits i Europa och Finland. En striktare politik skulle minska antalet människorättsbrott.

Avvikande mening

Jag föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors 17.10.2018

Ville Tavio saf