

Finland bekämpar människohandel

Handlingsplan mot människohandel



Finland bekämpar människohandel

Handlingsplan mot människohandel

Venla Roth, Mia Luhtasaari

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Justitieministeriet

© 2021 författare och justitieministeriet

ISBN pdf: 978-952-259-905-6

ISSN pdf: 2490-1172

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsinki 2021 Finland

Finland bekämpar människohandel Handlingsplan mot människohandel

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:16	Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare Justitieministeriet		

Författare Roth, Venla; Luhtasaari, Mia	Sidantal	82
Språk svenska		

Referat

Statsminister Sanna Marins regering kom överens om beredning av en handlingsplan mot människohandel. Justitieministeriet tillsatte den 2 april 2020 en förvaltningsövergripande arbetsgrupp.

I beredningen beaktades riksdagens klämmor om förstärkning av arbetet mot människohandel och förbättring av offrens ställning samt rekommendationerna för Finland från övervakningsorganen i de internationella människorättskonventionerna. Vid beredningen hördes erfarenhetsexperter, medborgarorganisationer och multiprofessionella nätverk. Dessutom ordnades workshoppar för experter som arbetar mot människohandel. Målet var att få en täckande bild av utmaningarna i arbetet mot människohandel och få uppfattningar om utveckling av arbetet.

Handlingsplanen grundas på fem strategiska mål och 55 åtgärder. Planen främjar avslöjanden om människohandel, förbättrar offrens ställning och effektiviserar förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret. Genom planen stärker man också arbetet mot människohandel till en funktionell del av statsrådets verksamhet i en större omfattning samt intensifierar samarbetet med medborgarsamhället. Planen binder utvecklingen av arbetet mot människohandel till utrednings- och forskningsverksamhet. Genom handlingsplanen strävar man efter att bekämpa och minska människohandel.

Planen verkställs under åren 2021–2023. Arbetsgruppen följer verkställandet och rapporterar om det. En extern utvärdering utarbetas om verkställandet av programmet.

Nyckelord Människohandel, utnyttjande, brottsbekämpning, förebyggande, förvaltningsövergripande, regeringsprogram, mänskliga rättigheter

ISBN PDF	978-952-259-905-6	ISSN PDF	2490-1172
Ärendenummer		Projektnummer	OM031:00/2020

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-905-6>

Suomi torjuu ihmiskauppaa

Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:16		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t Kieli	Venla Roth, Mia Luhtasaari ruotsi	Sivumäärä	82

Tiivistelmä

Pääministeri Sanna Marinin hallitus sopi ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmistelusta. Oikeusministeriö asetti 2.4.2020 valmistelua varten poikkihallinnollisen työryhmän.

Valmistelussa huomioitiin Eduskunnan ponnet ihmiskaupan vastaisen työn tehostamisesta ja uhrien aseman parantamisesta sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamat suositukset. Valmistelussa kuultiin kokemusasiantuntijoita, kansalaisjärjestöjä ja moniammatillisia verkostoja. Lisäksi järjestettiin työpajoja ihmiskaupan vastaista työtä tekeville asiantuntijoille. Tavoitteena oli saada kattava kuva ihmiskaupan vastaisen työn haasteista ja kerätä näkemyksiä työn kehittämiseksi.

Toimintaohjelma perustuu viiteen strategiseen tavoitteeseen ja 55 toimenpiteeseen. Ohjelmalla edistetään ihmiskaupan ilmituloa, parannetaan uhrien asemaa ja tehostetaan rikosvastuun toteutumista. Ohjelmalla myös vahvistetaan ihmiskaupan vastaisen työn valtavirtaistamista osaksi laajempaa valtioneuvoston toimintaa sekä tiivistetään yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Ohjelma sitoo ihmiskaupan vastaisen työn kehittämisen tiiviisti selvitys- ja tutkimustoimintaan. Toimintaohjelmalla pyritään ihmiskaupan ehkäisemiseen ja vähentämiseen.

Ohjelmaa toimeenpannaan vuosina 2021–2023. Työryhmä seuraa toimeenpanoa ja raportoi siitä. Ohjelman toteutumisesta teetetään ulkopuolinen arviointi.

Asiasanat Ihmiskauppa, hyväksikäyttö, rikosentorjunta, ennaltaehkäisy, poikkihallinnollisuus, hallitusohjelmat, ihmisoikeudet

ISBN PDF	978-952-259-905-6	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero		Hankenumero	OM031:00/2020

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-905-6>

Finland fights human trafficking

Action Plan against Trafficking in Human Beings

Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2021:16		Subject	Memorandums and statements
Publisher	Ministry of Justice, Finland		

Authors	Roth, Venla; Luhtasaari, Mia;	Pages	82
Language	Swedish		

Abstract

The preparation of an action plan to combat human trafficking was agreed by the Government of Prime Minister Sanna Marin. On 2 April 2020, the Ministry of Justice appointed an intersectoral working group to prepare such an action plan.

The resolution of Parliament on intensifying efforts to combat human trafficking and on improving the standing of its victims as well as the recommendations issued to Finland by international human rights treaty bodies were taken into account in the preparation of the plan. Experts by experience, civil society organisations and multi-professional networks were consulted during the preparation. Workshops were moreover organised for experts engaged in anti-trafficking action. The aim was to gain a comprehensive picture of the challenges of anti-trafficking and to accumulate perspectives for its development.

The action plan is based on five strategic objectives and 55 actions. The plan will promote the detection of human trafficking, improve the standing of victims and enhance the establishment of criminal liability. The plan will also strengthen the mainstreaming of anti-trafficking into the wider activities of the Government and intensify cooperation with civil society. The plan links anti-trafficking closely with analysis, assessment and research activities. The action plan seeks to prevent and reduce trafficking in human beings.

The plan will be implemented in 2021–2023. Its implementation will be monitored and reported by a working group. An external assessment of the implementation of the action plan will also be carried out.

Keywords Trafficking in human beings, human trafficking, exploitation, crime prevention, prevention, intersectoral approach, government programmes, human rights

ISBN PDF	978-952-259-905-6	ISSN PDF	2490-1172
Reference number		Project number	OM031:00/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-905-6>

Innehåll

1	Inledning	8
1.1	Centralt innehåll i beslut om tillsättning av arbets- och styrgrupp	8
1.2	Utvecklingen av lagstiftningen mot människohandel i Finland	10
1.3	Rekommendationer från övervakningsorgan för internationella konventioner om mänskliga rättigheter	14
1.4	Förberedelser för handlingsplan	16
2	Arbetsgruppens uppfattning om det nuvarande läget för arbetet mot människohandel	19
2.1	Avslöjande av människohandel	19
	Människohandel är dold brottslighet	19
	Offren för människohandel har ofta en svag ställning	21
	Utmaningar finns även i lagstiftningen och myndigheternas praxis.....	21
	Myndigheternas resurser samt brister i befogenheter och myndighetssamarbete innebär utmaningar även för arbetet mot människohandel	22
2.2	Hjälp för människohandelsoffer	24
	Rätten till hjälp och skydd för offer för människohandel tryggas enligt lagen.....	24
	Rätten till hjälp för offer för människohandelförverkligas inte alltid.....	25
2.3	Förverkligande av straffansvar	28
	Straffansvar förverkligas fortfarande dåligt i människohandelsärenden i Finland	28
	Avslöjande verksamhet behövs	29
	Gränsbevakningsväsendets befogenheter är begränsade	30
	Målsägande i ett människohandelsbrott har en utsatt ställning	30
3	Hörande av sakkunniga som stöd för handlingsplanen	32
3.1	Hörande av offren som erfarenhetsexperter.....	33
3.2	Hörande av nätverk för medborgarorganisationer	34
3.3	Hörande av experter som verkar lokalt.....	36
	Människohandel som fenomen förändras	36
	Myndigheternas brist på resurser gör arbetet mot människohandel svårare	37
	Människohandelsoffer kan ha stort behov av hjälp	38
	Myndigheterna önskar sig mer information om människohandel.....	39
	Lokala aktörer gav flera utvecklingsförslag	40
4	Pågående projekt som anknyter till arbete mot människohandel	41
4.1	Med ledning av arbets- och näringsministeriet förbereds åtgärder för att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft	41

4.2	Arbetsrelaterat utnyttjande och människohandel förebyggs också som en del av bekämpningen av grå ekonomi och etiska offentliga upphandlingar	42
4.3	Under ledning av inrikesministeriet förebyggs och avslöjas människohandel samt främjas offrens återhämtning	43
4.4	Under ledning av social- och hälsovårdsministeriet förnyas lagstiftningen för hjälp för människohandelsoffer och boendetjänster för offren tryggas.....	45
4.5	Människohandel mot barn bekämpas genom samarbete mellan flera myndigheter.....	45
4.6	Människohandel bekämpas som en del av jämställdhetsprogrammet samt av arbetet för att minska våld mot kvinnor och könsrelaterat våld	47
5	Handlingsplanens mål och åtgärder	49
5.1	Offer för människohandel nås och identifieras, utnyttjandet kommer till myndigheternas kännedom	49
5.2	Offer för människohandel får hjälp och stöd som de behöver.....	52
5.3	Straffansvaret förverkligas i människohandelsbrott	56
5.4	Människohandel bekämpas tillsammans och på bred front.....	60
5.5	Arbete mot människohandel utvecklas på kunskapsbas	63
6	Verkställande och uppföljning av handlingsplanen	66
	BILAGA 1 Lista över hörande som ordnats i beredningen av handlingsplanen och över organisationer som anmält sig till workshoppar	67
	Organisationer som anmält sig till hörande (59 st.).....	67
	Organisationer som anmält sig till workshoppar (73 st.).....	68
	BILAGA 2 Statistisk sammanställning av människohandelns läge i Finland	71
	Identifiering av och hjälp för offer.....	71
	Människohandelsärenden i straffprocessen	76
	Källor	81

1 Inledning

Statsminister Sanna Marins regering kom överens om beredning av en handlingsplan mot människohandel. Koordinationen av att upprätta programmet överläts till justitieministeriet. Justitieministeriet tillsatte den 2 april 2020 en förvaltningsövergripande arbetsgrupp för beredningen, där statsrådets samordnare för arbetet mot människohandel, Venla Roth, utsågs till ordförande och specialsakkunnig Mia Luhtasaari från justitieministeriet utsågs till arbetsgruppens sekreterare.

Som medlemmar i arbetsgruppen utsågs representanter från ministerier, förvaltning under dessa samt aktörer i medborgarsamhället som är de mest centrala i arbetet mot människohandel. Från ministerier utsågs till arbetsgruppen representanter från justitieministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt utrikesministeriet. Från förvaltning under ministerierna utsågs till arbetsgruppen representanter för Hjälpssystemet för offer för människohandel, Polistyrelsen och Riksåklagarens byrå.

Till arbetsgruppen utsågs dessutom medlemmar från Monika-Naiset liitto, Flyktingrådgivningen, Pro-tukipiste, Brottsofferjouren och Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI. Diskrimineringsombudsmannen som verkar som nationell rapportör av människohandel utsågs till ordinarie sakkunnig i arbetsgruppen.

1.1 Centralt innehåll i beslut om tillsättning av arbets- och styrgrupp

Enligt beslutet om tillsättning för arbetsgruppen ska beredningen av handlingsplanen beakta annan pågående beredning som gäller samma tema eller som anknyter till detta, Riksdagens klämmor gällande ärendet samt rekommendationerna för Finland från övervakningsorganen i de internationella människorättskonventionerna.

Arbetsgruppens uppgifter är att:

- 1) förbereda prioriterade områden i handlingsplanen mot människohandel;
- 2) planera och genomföra workshoppar som stöder beredningen av handlingsplanen;
- 3) i beredningen av handlingsplanen beakta andra pågående projekt, Riksdagens klämmor och rekommendationerna för Finland från övervakningsorganen i de internationella människorättskonventionerna;
- 4) upprätta en handlingsplan mot människohandel inklusive kostnadsverkningar samt en plan för verkställighet av den;
- 5) följa upp och stödja verkställandet av handlingsplanen samt rapportera om verkställandet till styrgruppen;
- 6) rapportera om arbetet till ministerarbetsgruppen för utvecklande av rättsstaten och för inre säkerhet; samt
- 7) utföra andra uppgifter som styrgruppen ger arbetsgruppen.

Enligt beslutet om tillsättning följer arbetsgruppen verkställandet av handlingsplanen till slutet av regeringsperioden 30.4.2023. Utöver arbetsgruppen tillsatte justitieministeriet 5.5.2020 en styrgrupp som följer och vid behov styr verkställandet av åtgärder mot människohandel som skrivits in i regeringsprogrammet samt beredning och verkställande av handlingsplanen mot människohandel. Styrgruppens ordförande är justitieministeriets kanslichef Pekka Timonen.

Styrgruppens uppgift är att sköta riktlinjer för tjänstemän, inklusive eventuella kostnadsverkningar och ändringar i lagstiftningen, så att beredningen av projekt framskrider. Styrgruppen som tillsatts av justitieministeriet fungerar också som en styrgrupp för arbetsgruppen som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet för lagstiftningsreformen som gäller hjälp för offer för människohandel. Genom detta strävar man efter att trygga samordningen av åtgärder mot människohandel inom olika förvaltningsområden.

1.2 Utvecklingen av lagstiftningen mot människohandel i Finland

Före beskrivningen av beredningsarbetet för den nya handlingsplanen presenteras en kort genomgång av lagstiftningens historia i arbetet mot människohandel i Finland under de två senaste årtiondena. Verksamheten mot människohandel i Finland fick sin början genom godkännandet år 2000 av Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn.¹ Dessutom godkände Europeiska unionen år 2002 rambeslutet om bekämpande av människohandel.² Både tilläggsprotokollet och rambeslutet förpliktar staterna att föreskriva människohandel som en straffbar gärning i enlighet med vissa villkor.

År 2004 fick Finlands strafflag (39/1889) ett tillägg med straffbestämmelser om människohandel i kapitel 25 om brott mot friheten. Syftet med lagreformen var att intensifiera bekämpningen av människohandel, koppleri och prostitution. I bakgrunden fanns internationella förpliktelser och nationella behov av ändringar, vilka enligt regeringens proposition särskilt anknöt till uppmärksammade fall av människohandel inom prostitution.³

Strafflagens bestämmelser om människohandel och koppleri har genomgått ändringar vilka trädde i kraft år 2015.⁴ Syftet med ändringarna var att uppdatera kriminaliseringen av människohandel att bättre motsvara kriminaliseringsförpliktelserna om människohandel som utfärdats i internationella dokument och som är bindande för Finland samt att tydliggöra gränsdragningen mellan människohandelsbrott och koppleribrott.

Det huvudsakliga mervärdet i Europarådets konvention angående arbete mot människohandel som godkändes år 2005 och som Finland godkände år 2012 har varit att stärka utgångspunkten i de mänskliga rättigheterna i arbetet mot människohandel.⁵ Även Europaparlamentets och rådets direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF ställer medlemsstaterna inför större förpliktelser än tidigare att identifiera, hjälpa och skydda offer för människohandel.⁶ Det centrala syftet med bestämmelserna har varit att underlätta identifiering av offer för människohandel och att förbättra ställningen för offren.

1 FördrS 70 och 71/2006.

2 2002/629/YOS.

3 RP 34/2004 rd. Se även Justitieministeriet: Arbetsgruppens betänkande 2003:5.

4 RP 103/2014 rd och LaUB 15/2014 rd.

5 FördrS 43 och 44/2012. Se även Explanatory Report: <https://rm.coe.int/16800d3812>.

6 2011/36/EU. Läs mer t.ex. Koskenoja et al.: Tuntematon tulevaisuus. Selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018.

Bestämmelserna om hjälp för offer för människohandel inkluderades i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999). Lagändringarna trädde i kraft år 2007.⁷ Bestämmelserna om hjälp för offer för människohandel överfördes år 2011 huvudsakligen som sådana till den s.k. mottagningslagen (Lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel, 746/2011).⁸

Bestämmelserna om hjälp för offer för människohandel ändrades senare och dessa trädde i kraft år 2015. Syftet med ändringarna var att stärka uppgifterna i Hjälpssystemet för offer för människohandel enligt lagen så att identifieringen av offer för människohandel och hjälpen för dem skulle vara förutsägbar och transparent samt en tydlig helhet vad gäller ansvarsfördelning. Målet med ändringarna var också att trygga ett likvärdigt bemötande i tjänsterna för offer för människohandel.⁹

År 2006 kompletterades utlänningslagen (301/2004) med bestämmelser om uppehållstillstånd samt återhämtnings- och betänketid som beviljas offer för människohandel. Enligt utlänningslagen 52 a § beviljas ett offer för människohandel som befinner sig i Finland tillfälligt uppehållstillstånd om det på grund av förundersökning eller domstolsbehandling av människohandel är motiverat att offret för människohandel vistas i Finland, hen är beredd att samarbeta med myndigheterna så att de som misstänks för människohandel kan gripas, och hen inte längre har förbindelser med de personer som är misstänkta för människohandel. För ett offer för människohandel som befinner sig i en särskilt utsatt ställning kan uppehållstillståndet beviljas som kontinuerligt. Ett beviljat uppehållstillstånd förutsätter inte att offret samarbetar med myndigheterna eller att offrets vistelse skulle vara nödvändig på grund av förundersökning eller domstolsbehandling.¹⁰

Innan uppehållstillstånd beviljas enligt utlänningslagen 52 b § kan den som blivit offer för människohandel ges en betänketid på minst trettio dagar och högst sex månader. Betänketiden kan förlängas om offrets personliga förhållanden kräver det. Den totala

7 RP 183/2006 rd och FvUB 23/2006.

8 RP 266/2010 rd.

9 RP 266/2014 rd och FvUB 58/2014 rd.

10 Ett beviljat uppehållstillstånd förutsätter 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. Om ett offer för människohandel beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd, beviljas familjemedlemmar uppehållstillstånd med stöd av utlänningslagen 47 § 3 mom.

betänketiden får vara högst sex månader lång.¹¹ Enligt mottagningslagen 36 § kan en finländsk medborgare eller ett utländskt offer för människohandel som lagligen vistas i landet på det sätt som avses i 40 § i utlänningslagen ges en återhämtningstid på 30 dygn i samband med beslutsfattandet om upptagning i hjälpsystemet. Återhämtningstiden kan förlängas med högst 60 dygn om offrets personliga förhållanden kräver det.¹²

År 2006 föreskrevs att utnyttjande av person som är föremål för sexhandel, dvs. offer för människohandel och föremål för koppleri, är en straffbar gärning.¹³ Ändringarna i bestämmelsen trädde i kraft år 2015. Syftet med dem var att ge ett bättre straffrättsligt skydd för offer för människohandel och föremål för koppleri.¹⁴

Även det så kallade offerdirektivet¹⁵ är en central EU-bestämmelse som rör offrets ställning, vars lagreformer huvudsakligen trädde i kraft år 2016 i Finland. De mest betydande lagändringarna som offerdirektivet medförde gällde förundersökningsmyndigheternas skyldighet att underrätta offret om dennes rättigheter, göra en individuell bedömning av målsägandes behov av skydd samt att hänvisa offret till stödtjänster. I förundersökningen bedömer man bland annat om handläggningen av ärendet i förundersökningen och i domstolen kräver särskilda åtgärder för att skydda offret från ytterligare lidande, hot eller hämnd. Denna personliga bedömning av målsägande föreskrivs i förundersökningslagen (805/2011, ETL 11:9a).

Den dåvarande minoritetsombudsmannen (nuv. diskrimineringsombudsmannen) började som nationell rapportör om människohandel år 2009. Den självständiga och oberoende

11 Under återhämtningstiden ska offret för människohandel överväga samarbete med myndigheterna som avses i 52 a § moment 1 punkt 2. Betänketiden kan avbrytas om offret för människohandel frivilligt och på eget initiativ har ingått en ny relation med dem som misstänks för människohandel eller om det är nödvändigt att avbryta den på grunder som anges i 36 § 1 mom. GRETA har i sin senaste rapport som gäller Finland uppmanat de finländska myndigheterna att säkerställa att man för alla poliser och gränsbevakare understryker genom tydliga anvisningar att återhämtnings- och betänketid ska tillämpas på det sätt som fastställs i konventionen, alltså så att samarbete från offrets sida inte ställs som villkor för återhämtnings- och betänketiden och att den erbjuds för offren innan man ger formella utlåtanden till inspektörerna (punkt 153).

12 Återhämtningstiden avbryts om man fattar beslut om att offret tas bort från hjälpsystemet enligt mottagningslagen 38 f §. När återhämtningstiden har löpt ut ska föreståndaren för förläggningen i Joutseno trots sekretessbestämmelserna underrätta polisen om offret för människohandel och om det beslut genom vilket offret har upptagits i hjälpsystemet samt att lämna de nödvändiga upplysningar som avses i 37 §. Under återhämtningstiden ska ett offer som avses i 1 momentet ges möjlighet att återhämta sig och att överväga samarbete med de behöriga myndigheterna för att reda ut människohandelsbrottet. Förundersökningsmyndigheten eller åklagaren är inte i kontakt med offret under återhämtningstiden utan dennes samtycke.

13 RP 221/2005 rd, GrUU 17/2006 rd och LaUB 10/2006 rd.

14 RP 229/2014 rd och LaUB 38/2014 rd.

15 Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF.

rapportören om människohandel följer bland annat upp hur internationella förpliktelser avseende människohandel uppfylls och hur den nationella lagstiftningen fungerar.¹⁶

År 2010 överlämnade minoritetsombudsmannen i uppgiften som nationell rapportör om människohandel sin första berättelse till riksdagen.¹⁷ Rapportören presenterade en översikt av arbetet mot människohandel som dittills utförts och bedömde att den största utmaningen för verksamheten är identifieringen av offer för människohandel. Antingen identifierades offren inte alls eller så identifierades de inte just som offer för människohandel, utan som offer för annat brott. I berättelsen som gavs år 2014 lyfte rapportören fram särskilt hur rättigheterna förverkligas i straffprocessen speciellt för offer för människohandel som blivit utsatta för sexuellt utnyttjande.¹⁸ I den tredje berättelsen som rapportören överlämnade till riksdagen år 2018 infogade rapportören två utredningar som gjorts om arbete mot människohandel. Utifrån dessa gav rapportören rekommendationer om att tydliggöra lagstiftningen om hjälp för offer för människohandel, lagändringar om uppehållstillstånd för offer för människohandel samt om att utvidga arbetarskyddsmyndigheternas behörighet till att omfatta människohandelsbrott.¹⁹

Riksdagen har efter handläggning av berättelserna lagt fram flera klämmor som rör utveckling av lagstiftning och myndighetsverksamhet. Syftet med dessa har bland annat varit att förbättra ställningen för människohandelsoffer och att arbeta för att straffansvaret förverkligas i ärenden med människohandelsbrott. På basis av den senaste berättelsen förutsatte riksdagen att statsrådet utreder eventuella ändringsbehov i lagstiftningen vad gäller ett försvagat samband mellan hjälp till människohandelsoffer och straffprocess, förstärkt fokus på offret vid hjälpinsatser samt grunderna för uppehållstillstånd för människohandelsoffer. Dessutom förutsatte riksdagen att statsrådet utreder ändringsbehoven i lagstiftningen vad gäller en utvidgning av arbetarskyddsmyndighetens behörighet till att omfatta brott inom människohandel.

En samordnare för arbetet mot människohandel inledde sitt arbete år 2014 och till en början placerades tjänsten i inrikesministeriet. År 2020 flyttades samordnarens tjänsteplats till justitieministeriet. Samordnaren har till uppgift att samordna statsrådets åtgärder inom arbetet mot människohandel.

16 RP 193/2008 rd och AjUB 15/2008 rd.

17 Den nationella rapportören om människohandel: Berättelse 2010. Människohandel och relaterade fenomen samt tillgodoseendet av offrens rättigheter i Finland. Minoritetsombudsmannen B 17/2010 rd. Helsingfors 2010.

18 Den nationella rapportören om människohandel – Berättelse 2014: Utvärdering av läget för bekämpning av människohandel och tillgodoseendet av rättigheterna i straffprocessen hos offer för sexuellt utnyttjande inom människohandel, B 19/2014 rd. Minoritetsombudsmannen, 2014.

19 Diskrimineringsombudsmannens berättelse till Riksdagen, B 6/2018 rd. Diskrimineringsombudsmannen, 2018.

Den första nationella handlingsplanen mot människohandel godkändes år 2005.²⁰ I Finland har man sedan dess genomfört vissa handlingsprogram och -planer mot människohandel samt utvärderingar av dessa. Den senaste handlingsplanen gäller åren 2016–2017. Genom åtgärderna i den senaste handlingsplanen strävade man efter att främja bl.a. identifiering av människohandelsoffer, tillgång till hjälp för offren samt internationellt samarbete.²¹ Verkställandet av handlingsplanen har inte utvärderats.

1.3 Rekommendationer från övervakningsorgan för internationella konventioner om mänskliga rättigheter

Finland är part i flera konventioner om mänskliga rättigheter som gäller arbete mot människohandel eller som innehåller bestämmelser som tillämpas om detta. Sådana är, utöver ovan nämnda Europarådets konvention angående arbete mot människohandel, särskilt bland annat konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,²² den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter,²³ konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,²⁴ konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor,²⁵ Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och i hemmet,²⁶ konventionen om barnets rättigheter²⁷ och dess fakultativa protokoll om handel med barn, barnpornografi och barnprostitution²⁸ samt Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (den s.k. Lanzarote-konventionen).²⁹ Avtal om mänskliga rättigheter träder i kraft genom lag i Finland.

20 Utrikesministeriet: Handlingsplan mot människohandel. Utrikesministeriets publikationer 18/2005. Helsingfors 2005.

21 Statsrådets handlingsplan mot människohandel 2016–2017. Inrikesministeriets publikationer 29/2016 Se även t.ex. "Näkymättömät uhrít": Styrgruppens förslag till precisering av handlingsplanen mot människohandel. Työhallinnon julkaisu 383/2007. Arbetsministeriet 2007; 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.

22 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna; FördrS 18 och 19/1990; såsom den senare ändrades till FördrS 71 och 72/1994, FördrS 85 och 86/1998, FördrS 8 och 9/2005, FördrS 6 och 7/2005 samt FördrS 50 och 51/2010.

23 FördrS 7 och 8/1976; Konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

24 FördrS 59 och 60/1989.

25 FördrS 67 och 68/1986; CEDAW-avtal.

26 FördrS 52 och 53/2015; Istanbulkonventionen.

27 FördrS 59 och 60/1991.

28 FördrS 40 och 41/2012.

29 FördrS 87 och 88/2011.

Verkställandet av avtalen övervakas av självständiga och oberoende övervakningsorgan för konventioner, till vilka parterna regelbundet ska rapportera om verkställandet av avtalsförpliktelse och som ger parterna rekommendationer för att intensifiera verkställandet av avtalsförpliktelser. Dessutom övervakas implementeringen av konventioner om mänskliga rättigheter genom klagomålsförfarande.

Övervakningsorgan som övervakar implementeringen av konventioner om mänskliga rättigheter har gett Finland som part i avtalen flera rekommendationer för att intensifiera verkställandet av avtalsförpliktelser som gäller arbetet mot människohandel eller som tillämpas på det. Bland annat kommittén mot tortyr som övervakar implementeringen av konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning³⁰ samt människorättskommittén som övervakar konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter³¹ har i sina senaste slutsatser till Finland redan på en allmän nivå ansett att Finland ska fortsätta sina ansträngningar att bekämpa människohandel och vidta effektiva åtgärder för att förebygga och eliminera den.

Expertgruppen mot människohandel, GRETA, som övervakar implementeringen av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel har i sin senaste rapport som gäller Finland, dvs. den andra i ordningen, uppmanat Finland att ta i bruk en nationell handlingsplan och/eller strategi för att hantera alla former av människohandel, där man bland annat tydligt definierar den planerade praktiska verksamheten samt aktörer som ansvarar för genomförandet av den och de beviljade anslagen.³²

Rekommendationerna från övervakningsorganen för konventioner har dessutom gällt bland annat identifiering av offret, hjälp och skydd för offret, frågor angående ankomst till landet, insamling av information, ökad medvetenhet, utbildning och internationellt samarbete. Dessutom har kommittén mot diskriminering av kvinnor (CEDAW-kommittén) som bland annat övervakar CEDAW-avtalet gett rekommendationer som gäller särskilt kvinnor och människohandel, och bland annat GRETA har gett rekommendationer som gäller särskilt barnhandel och barnens rättigheter och ställning.

GRETA har fäst särskild uppmärksamhet vid identifiering av offer för människohandel. GRETA har uppmanat Finland att vidta åtgärder för att säkerställa att alla offer för människohandel identifieras som offer och att de får ta del av hjälp- och skyddsåtgärder som utfärdats genom Europarådets konvention om arbete mot människohandel bland annat genom att utveckla en nationell styrmekanism (punkt 111). GRETA har också

30 CAT/C/FIN/CO/7.

31 CCPR/C/FIN/CO/6.

32 GRETA(2019)06; punkt 26.

uppmärksammat sambandet mellan identifiering av offret och straffprocessen (punkt 112). Även kommittén mot tortyr har uppmärksammat detta både vad gäller identifiering av offret och hjälpåtgärder.

GRETA har fäst särskild uppmärksamhet även vid identifiering av barnoffer och uppmanat Finland att grunda en nationell styrmekanism för att identifiera barnoffer och så att hjälpen omfattar dem (punkt 143). Även Europeiska kommittén för sociala rättigheter som övervakar verkställandet av den förnyade Europeiska sociala stadgan,³³ har fäst uppmärksamhet vid identifiering av barnoffer och förebyggande av barnhandel.³⁴ GRETA anser också att de finländska myndigheterna även i fortsättningen bör sträva efter att upptäcka och bekämpa människohandel med hjälp av åtgärder vid gränskontroll, särskilt i samband med ökad migration (punkt 89). Bland annat människorättskommittén och CEDAW-kommittén har gett Finland rekommendationer om identifiering av speciellt kvinnooffer och offer för sexuellt våld och utnyttjande samt om hjälp för dessa människor.³⁵

GRETA har också fäst uppmärksamhet vid utbildning av personal och vid att öka medvetenheten för att identifiera offer, särskilt vad gäller personalen vid Migrationsverket och förläggningar samt personal som arbetar med barn (bland annat punkt 112 och 144). Även kommittén mot tortyr har ansett att Finland ska upprätta anvisningar och ge specialutbildning i identifiering av offer.³⁶ GRETA har också uppmanat de finländska myndigheterna att fortsätta sin verksamhet för att säkerställa att bestämmelsen om straffrihet (konventionens artikel 26) kan tillämpas på alla brott som offer för människohandel har tvingats begå. GRETA har uppmanat att upprätta ändamålsenliga anvisningar i frågan för poliser, åklagare och domare (punkt 203).

1.4 Förberedelser för handlingsplan

Arbetsgruppen inledde förberedelserna av den nya handlingsplanen för år 2021–2023 genom att kartlägga det nuvarande läget för arbete mot människohandel. I diskussionen strävade man efter att uppfatta de största utmaningarna i arbetet, vars lösning kräver en handlingsplan. I diskussionen beaktades andra pågående projekt som hade beröringspunkter med arbete mot människohandel.

Utöver att man i beredningen av handlingsplanen har strävat efter att svara på nationella utmaningar, har målet med beredningen varit att implementera ovannämnda

33 FördrS 78 och 80/2002.

34 European Committee of Social Rights, Conclusions 2019, Finland, s. 11.

35 CEDAW/C/FIN/CO/7.

36 CAT/C/FIN/CO/7.

rekommendationer om arbete mot människohandel från internationella övervakningsorgan för konventioner om mänskliga rättigheter. Utgångspunkten för åtgärder som ingår i handlingsplanen är att de måste vara icke-diskriminerande och att implementeringen av dem ska främja jämlikhet mellan könen och de ska ha en aspekt som identifierar mångfalden i könet samt beaktar barnets rättigheter, prioriterar barnets bästa och barnets rätt till särskilt skydd.

Fokus i beredningen av handlingsplanen

Arbetsgruppen föreslog för styrgruppen att beredningen av handlingsprogrammet skulle bygga på sex prioriteringsområden. Syftet med prioriteringsområdena var att rikta beredningsarbetet för handlingsplanen mot ett övergripande angreppssätt vars mål är att i sista hand förebygga och minska människohandeln i Finland. Styrgruppen godkände förslaget vid sitt möte 25.5.2020. Prioriteringsområdena som styrde beredningen av handlingsprogrammet var följande:

- I. Att nå och identifiera offer för människohandel
- II. Att främja avslöjande av människohandel
- III. Att hjälpa och skydda offer för människohandel
- IV. Att öka förverkligandet av straffansvar
- V. Att utveckla insamling av information och statistik och att öka kunskap
- VI. Att etablera samordning, stärka samarbetet och integrera arbete mot människohandel

Arbetsgruppen höll under hösten 2020 totalt sex workshoppar i enlighet med de godkända prioriteringsområdena. Syftet med workshopparna var att samla mer information, diskutera utmaningarna i arbete mot människohandel och att ge konkreta förslag för handlingsprogrammet. Som föredragande i workshopparna inbjöds även externa experter som ombads att berätta om praktiska utmaningar i arbetet mot människohandel och att ge konkreta förslag på åtgärder för att lösa dessa utmaningar. De föredragande representerade bl.a. statliga och kommunala myndigheter, medborgar- och arbetsmarknadsorganisationer samt företag. En stor grupp samhällsaktörer deltog i workshopparna, från myndigheter till aktörer i medborgarsamhället (se Bilaga 1). Sammanlagt 130 deltagare inklusive arbetsgruppens medlemmar deltog i workshopparna.

Under beredningen hörde arbetsgruppen både myndigheter och aktörer i medborgarsamhället. I samband med beredningen hörde man också erfarenhetsexperter. Utbytet från dessa tillfällen presenteras samordnat i handlingsplanen efter en genomgång av arbetsgruppens uppfattning om det nuvarande läget i arbetet mot människohandel. Arbetsgruppens uppfattning om det nuvarande läget har bildats i gemensamma diskussioner som man har hållit vid arbetsgruppens möter och workshoppar. Den grundas också på information som arbetsgruppen har fått från ovannämnda tillfällen för hörande. Bilaga 2 innehåller närmare statistik om exempelvis antalet identifierade människohandelsoffer, brottsanmälningar och åtal.

2 Arbetsgruppens uppfattning om det nuvarande läget för arbetet mot människohandel

2.1 Avslöjande av människohandel

Människohandel är dold brottslighet

Människohandel är typisk dold brottslighet där endast en del bedöms komma till myndigheternas kännedom. Arbetsgruppen som förberett handlingsplanen bedömer att det finns mer människohandel i Finland än vad som avslöjas. Denna bedömning gäller alla former av människohandel.

Arbetsgruppen bedömer att endast en del av den arbetsrelaterade människohandeln kommer till myndigheternas kännedom. Arbetsgruppen ser främst arbete som görs inom restaurang-, byggnads- och städbranschen, jordbruks- och säsongsarbete, arbete i hårfrysning, biltvätter, nagelstudio samt arbete som hemhjälp är riskbranscher för arbetsrelaterad människohandel.³⁷

Majoriteten av människohandelsoffren vid sexuellt utnyttjande som sökt sig till Hjälpssystemet för offer för människohandel har fallit offer för sexuellt våld någon annanstans än i Finland. Människohandel med sexuellt utnyttjande där brottet har begåtts i Finland når myndigheternas kännedom i relativt liten omfattning jämfört med andra länder i Europa.³⁸

Arbetsgruppen bedömer att inte heller människohandel i anknytning till brottslig verksamhet identifieras tillräckligt. Enligt brottspåföljdsmyndighetens utredning har man dock i fängelserna identifierat flera offer för människohandel, vars brott har begåtts under tvång som en del av ställningen som offer.³⁹

37 Se även Jokinen, Anniina & Natalia Ollus (red.) (2019). *Likainen vyyhti. Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli*. Helsingfors: HEUNI; Ylinen, Pekka, Anniina Jokinen, Anna-Greta Pekkarinen, Natalia Ollus, Katja-Pia Jenu & Thomas Skur (2020). *Työperäisen ihmiskaupan paljastaminen. Tutkintaopas esitutkintaviranomaisille ja tarkistuslista työsuojeluviranomaisille*. Helsingfors: HEUNI.

38 Mer om ämnet i Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen B 6/2018, s. 84, samt den nationella människohandelsrapportörens berättelse 2014, t.ex. s.113.

39 Kaisa Tammi-Moilanen: *Naisvankiselvitys. Selvitys naisvankien olosuhteista, toiminnoista ja turvallisuudesta*. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 4/2020.

Antalet offer för tvångsäktenskap i Hjälpssystemet för offer för människohandel har ökat under de senaste åren. Arbetsgruppen bedömer ändå att en del av människohandeln vid tvångsäktenskap inte når myndigheternas kännedom. Arbetsgruppen har diskuterat behovet av att stärka kompetensen vad gäller detta i synnerhet hos aktörer i straffrätts-systemet. Även GRETA har i sin rapport uppmanat myndigheterna i Finland att beakta tvångsäktenskap särskilt som en form av barnhandel. GRETA har också uppmanat till utveckling av åtgärder som rör identifiering av offer (punkt 111 och 143).

Människohandel som riktas till barn och unga bedöms också förbli dold, trots att man anser att barn och unga löper en uttalad risk för att falla offer för människohandel. Barn och unga är utsatta för alla former av människohandel. Enligt en utredning av Hjälpssystemet för offer för människohandel och HEUNI varierar kunskapen om människohandel som riktas till barn och unga, vilket kan försvåra identifieringen och avslöjandet av fallen samt hjälpen till offren. Många som fallit offer för människohandel som barn eller ung identifieras först i vuxen ålder, fast offren skulle ha kunnat få hjälp av tjänsterna i Hjälpssystemet för offer för människohandel redan tidigare.⁴⁰ Huvudsakligen ordnas dock tjänster för minderåriga inom barnskyddet och därefter som eftervård.

Även GRETA har i sin senaste rapport om Finland uppmanat myndigheterna i Finland att effektivisera sina åtgärder för att förebygga barnhandel genom att fästa större uppmärksamhet än nu vid barn som kommer till landet utan vårdnadshavare och som separerats från sina vårdnadshavare samt genom att säkerställa att staten uppfyller sin skyldighet att erbjuda dem en skyddande miljö (punkt 71). GRETA har också ansett att myndigheterna bör vidta åtgärder för att utbilda alla yrkesutbildade som arbetar med barnoffer samt för att hjälpa offer som håller på att bli vuxna (punkt 38).

År 2020 identifierade Brottsofferjouren, Pro-Tukipiste, Flyktingrådgivningen och Monika-Naiset liitto sammanlagt 120 offer för människohandel i sina tjänster med låg tröskel. Ungefär 63 % av offren som identifierats i organisationerna beslutade att söka till Hjälpssystemet för offer för människohandel och ungefär 57 % beslutade att lämna en brottsanmälan. Cirka 30 % av de identifierade offren för människohandel ville av olika skäl inte söka till Hjälpssystemet för offer för människohandel. En del av dem hänvisades till tjänster i kommunen, på förläggning eller i organisationer. Cirka 18 % av offren som identifierats i organisationerna ville dock inte alls föra sitt ärende om människohandel vidare och det är sannolikt att deras situation som offer för människohandel inte har kommit till myndigheternas kännedom. För de klienter som var osäkra om att söka sig till myndigheternas tjänster eller som beslutade att inte föra sitt brottsfall till myndigheterna, har organisationernas rådgivning och hjälp varit särskilt viktig.

40 Elina Kervinen och Natalia Ollus: Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa. HEUNI 2019.

Offren för människohandel har ofta en svag ställning

Det finns många orsaker till att människohandel avslöjas så lite. Offren är ofta rädda för dem som utnyttjar dem. Hotet om våld, påtryckningar om skuldförhållande, skam och skuld för att ha blivit vilseledd och utnyttjad, social isolering samt oro över sin egen och närståendes säkerhet och framtid ser ut att skapa hinder för anmälan till myndigheter och att söka myndighetshjälp. Offren är på grund av sin utsatta ställning heller inte alltid själva medvetna om att de fallit offer för människohandelsbrott eller för annat brott, vilket inverkar på avslöjandet om människohandel. Offret eller dennes bekanta i en motsvarande svag ställning kan också ha tidigare negativa erfarenheter som undergräver förtroendet om att söka hjälp eller att möta myndigheter.⁴¹

Människohandelsoffer som utnyttjats i kriminell verksamhet kan vara rädda för att själva bli anklagade för brott som de har tvingas att begå. Sexuellt utnyttjade människohandelsoffer som har prostituerat sig kan vara rädda för att bli avvisade ur landet med stöd av utlänningslagen om myndigheterna inte identifierar dem som offer för människohandel.⁴²

Människohandelsoffer som har tvingats till äktenskap kan vara rädda för att gå miste om uppehållstillstånd som beviljats på grund av familjeband, om de söker hjälp eller om situationen kommer till myndigheternas kännedom. En utlänning som beviljats tillfälligt eller kontinuerligt uppehållstillstånd på grund av familjeband kan dock beviljas uppehållstillstånd efter det att familjebandet brutits, om han eller hon har fast anknytning till Finland eller om hans eller hennes personliga situation är särskilt svår på grund av våld eller utnyttjande som maken riktar mot honom eller henne eller hans eller hennes barn eller som maken godkänt medan familjebandet bestod och en vägran att bevilja tillstånd skulle vara oskälig med beaktande av omständigheterna. (Utlänningslagen 54 § 7 mom.). Offren känner dock inte alltid till den här möjligheten.

Utmaningar finns även i lagstiftningen och myndigheternas praxis

Det finns hinder för avslöjande av människohandel även i lagstiftningen och myndigheternas praxis. För det första är enligt lagen rätten till hjälp från Hjälpssystemet för människohandelsoffer och till uppehållstillstånd huvudsakligen bunden till straffprocessen och till brottsbenämningen människohandel. Trots tidigare strävan efter att ändra lagen och att utveckla praxis, förefaller det som att den starka kopplingen mellan hjälpen från Hjälpssystemet för människohandelsoffer och straffprocessen och dess slutresultat leder till att en

41 Se även Viuhko, Minna: Restricted agency, control and exploitation – Understanding the agency of trafficked persons in the 21st-century Finland. Helsinki: HEUNI, 2019.

42 Enligt utlänningslagen 148 § 1 mom. 6 punkten kan en utlänning avvisas om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon säljer sexuella tjänster.

del av offren för människohandel som behöver hjälp inte ens söker sig till Hjälpssystemet för människohandelsoffer.⁴³

Kommunerna tillämpar lagen om hjälp för människohandelsoffer lite olika sinsemellan, vilket också kan medföra att människohandelsoffer inte söker sig till hjälpssystemet. Dessutom kan innehållet i de kommunala tjänsterna variera exempelvis beroende på var offret bor och vistas i Finland.

Processen för uppehållstillstånd för människohandelsoffer tar lång tid och ur offrens synvinkel kan det vara svårt att förutse slutresultatet i processen. Offren för arbetsrelaterat utnyttjande kan vara rädda för sin egen eller en familjemedlems avvisning i en situation där offret har sökt hjälp och de verkliga inkomsterna inte räcker till för att trygga utkomsten så som utlänningslagen förutsätter vid beviljande av uppehållstillstånd. Om det inte finns någon annan möjlighet att få uppehållstillstånd och stanna i landet, kan offren finna sig i att arbeta under dåliga förhållanden även långa tider. Då får myndigheterna inte nödvändigtvis kännedom om utnyttjandet.

Diskrimineringsombudsmannen har utrett praxis för tillämpning av utlänningslagen år 2016 och återigen år 2018. Ombudsmannen har rapporterat att offrets "särskilt utsatta ställning" som villkor för beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd för offer för människohandel i praktiken har satts ganska högt och Migrationsverkets praxis för tillämpning har blivit tämligen snäv. Handläggningstiderna för tillfälligt uppehållstillstånd är långa och förutsättningarna för polisens eller åklagarens utlåtande som grund för beviljande av uppehållstillstånd kan försena processen ytterligare.⁴⁴

Myndigheternas resurser samt brister i befogenheter och myndighetssamarbete innebär utmaningar även för arbetet mot människohandel

Avslöjande av människohandel påverkas på ett betydande sätt även av hur mycket och med vilka resurser, prioriteringar och befogenheter myndigheterna arbetar för att avslöja människohandelsbrott och för att övervaka riskbranscher. Människohandel avslöjas vartefter myndigheterna riktar tid och resurser för arbetet. Situationen blir ännu mer utmanande på grund av att exempelvis Hjälpssystemet för offer för människohandel inte har möjlighet att arbeta för att nå offren med de nuvarande resurserna.

43 Se även Koskenoja et al.

44 Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018, B 6/2018.

Människohandelsbrott med sexuellt utnyttjande som syfte begås så långt utanför myndigheternas övervakning som möjligt. Enligt experterna som deltagit i beredningen av handlingsplanen är avslöjandet av den här typen av människohandel nästan helt beroende av hur mycket resurser förundersökningsmyndigheterna riktar till insamling av information och till avslöjandet av den på myndighetsinitiativ. Arbetsgruppen anser att myndigheterna för närvarande inte är tillräckligt medvetna om hur människohandel vid sexuellt utnyttjande ser ut i Finland.

Avslöjande av arbetsrelaterad människohandel försvåras av att antalet arbetarskyddsinspektörer som specialiserat sig på övervakning av utländsk arbetskraft har varit litet på nationell nivå och av att alla inspektörer inte alltid har kompetens för att identifiera drag som tyder på människohandel. Dessutom har övervakningen av utländsk arbetskraft varit en tämligen liten del av det totala antalet arbetarskyddsinspektioner, trots att antalet inspektioner har ökat under de senaste åren. Arbetarskyddets ansvarsområde har inte haft särskilt mycket resurser för att utreda nya objekt eller fenomen, och resurserna har huvudsakligen riktats till att sköta begäran om inspektion samt inspektion om myndighetssamarbete. Samarbetet mellan arbetarskyddet och förundersökningsmyndigheter har förbättrats, men i beredningen av handlingsplanen har det kommit fram att samarbetet ännu inte är en del av myndighetsstrukturerna. Arbetarskyddsmyndigheternas arbete försvåras också av att människohandel ännu inte ingår i den s.k. tillsynslagen (44/2006) som styr arbetarskyddsmyndighetens verksamhet. En lagreform om detta ligger dock under beredning.

Med tanke på informationsutbyte mellan myndigheterna är det praktiska problemet att arbetarskyddsmyndigheten inte har rätt att övergripande se uppgifterna i utlänningsregistret, vilket skulle kunna underlätta tillsynen av utländsk arbetskraft och identifieringen av möjliga fall av människohandel. Vid beredningen av handlingsplanen har man också tagit upp att människohandel även kan förekomma i hushållsarbete, men tillsynen av denna riskbransch är svår med den nuvarande lagstiftningen. Misstanke om utnyttjande av arbetskraft är enligt den nuvarande lagen och tolkningen av den inte nödvändigtvis en tillräcklig grund för att utföra en inspektion i utrymmen som omfattas av hemfriden.

2.2 Hjälp för människohandelsoffer

Rätten till hjälp och skydd för offer för människohandel tryggas enligt lagen

I Finland har offer för människohandel rätt till tjänster som förverkligas med stöd av den allmänna lagen för social- och hälsovård och dessutom rätt till hjälp och skydd enligt mottagningslagen. Enligt mottagningslagen 35 § tas en person upp i Hjälpssystemet för offer för människohandel efter förslag, om man på grund av omständigheterna bedömer att det kan vara fråga om ett offer för ett människohandelsbrott och han eller hon är i behov av hjälpinsatser. Även en person som bistår vid utredningen av ett människohandelsbrott kan upptas i hjälpssystemet, om han eller hon är i behov av särskild hjälp. Ett barn till offret eller till en person som bistår i utredningen kan tas upp i hjälpssystemet, om barnet befinner sig i Finland och är i behov av hjälp.

Integrationslagen (Lag om främjande av integration, 1386/2010) 6 kapitlet föreskriver om statens ersättning till kommunerna för personer enligt lagens 2 § 2 och 3 mom. Arbets- och näringsministeriet utfärdade 29.10.2013 en anvisning⁴⁵ enligt vilken kommunerna kan söka ersättning från staten bland annat för tjänster som ordnas för offer för människohandel. Kommunerna kan betalas kalkylerade ersättningar av statens tillgångar för att ordna handledning, rådgivning och annan verksamhet som stöder integrationen för människohandelsoffer som har beviljats kontinuerligt uppehållstillstånd enligt utlänningslagen 52 a § 2 mom. eller 54 § 5 mom. Dessutom kan man ersätta kommunen för kostnader som uppkommer av åtgärder och tjänster på grund av människohandelsoffrets särskilda behov samt andra ersättningar i enlighet med lagen om främjande av integration 46–50 §. I förarbetet till integrationslagen konstateras att lagen tillämpas även på de offer för människohandel som har finskt medborgarskap.⁴⁶ Ministeriet uppdaterar denna anvisning som bäst speciellt beträffande delar som gäller offer för människohandel. Lagstiftningen bakom uppdateringen av anvisningen har ändrats och även myndighetspraxis har senare utvecklats.

Hjälptåtgärder som är avsedda för offer för människohandel som vistas i landet utan någon hemkommun, såsom asylsökande, icke registrerade EU-medborgare och personer som kommit till Finland utan visum, ordnas via förläggningen i Joutseno som svarar för verksamheten i Hjälpssystemet för offer för människohandel. I brådsökande fall svarar kommunen för omsorg och försörjning med stöd av allmän lagstiftning (socialvårdslagen 12 §).

45 Arbets- och näringsministeriet, Anvisning om ersättning till kommunerna för kostnader som uppstår vid tillämpning av lagen om främjande av integration (1386/2010). Anvisning TEM/2331/00.03.05.02/2013.

46 RP 185/2010 rd.

Bakom den nationella speciallagstiftningen för hjälp till offer för människohandel finns bl.a. ovannämnda konvention av Europarådet om arbete mot människohandel och Europeiska unionens direktiv om bekämpning av människohandel. De innehåller flera bestämmelser som gäller hjälp och skydd för offer för människohandel, med vilka man strävar efter att säkerställa att människohandelsoffren återhämtar sig samt att förebygga att de faller offer på nytt. Exempelvis direktivets 11 artikel ålägger medlemsstaterna att ta hand om offer som har speciella behov särskilt på grund av graviditet, hälsotillstånd, funktionshinder eller på grund av mentala eller psykologiska störningar eller som har utsatts för allvarligt psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Riksdagens biträdande justitieombudsman gav år 2019 ett avgörande där hen ansåg att offer för människohandel befinner sig i en utsatt ställning och har behov av särskilt stöd och skydd.⁴⁷ Biträdande justitieombudsmannen konstaterade att den särskilda ställningen för en person som identifierats som offer för människohandel grundas på internationella bestämmelser och nationell lag som är förpliktande för Finland enligt ovan. Offer för människohandel har rätt till hjälpåtgärder i full utsträckning som avses i lagen om hjälp till offer för människohandel. Detta innebär att offer för människohandel har rätt till samma allmänna social- och hälsovårdstjänster som övriga kommuninvånare samt dessutom rätt till särskilt stöd och tjänster som hen behöver på grund av offerställningen i enlighet med lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel.

I praktiken innebär detta att om tjänsteutbudet i kommunens social- och hälsovård inte innehåller lämpliga tjänster för klientens behov, kan tjänsterna som klienten behöver ordnas på annat sätt med stöd av lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel. Liksom biträdande justitieombudsmannen konstaterar i sitt avgörande, kan kommunen begära ersättning från staten via NTM-centralen för kostnader som uppkommit för hjälp till människohandelsoffer, eftersom staten i sista hand svarar för kostnader som uppkommer av hjälpen.

Rätten till hjälp för offer för människohandelförverkligas inte alltid

Före genomgången av utmaningarna med hjälp till offer för människohandel finns det skäl att konstatera att de delvis anknyter till problem som mer allmänt förekommer inom social- och hälsovård. Många utmaningar i anknytning till hjälp för människohandelsoffer gäller även många andra människogrupper och rör bland annat en mer utbredd brist på resurser i servicesystemet inom social- och hälsovård. I denna handlingsplan granskas

47 EOAK/3489/2017.

dock frågorna inom social- och hälsovård specifikt med tanke på hjälpen till offer för människohandel.

Enligt arbetsgruppens uppfattning finns det stora utmaningar med hjälp och skydd för offer för människohandel. Speciallagstiftningen om hjälp för människohandelsoffer och dess förhållande till den allmänna lagstiftningen och servicesystemet för social- och hälsovård upplevs som otydlig och invecklad i det praktiska hjälparbetet. Det verkar som att lagstiftning och praxis som gäller hjälp och skydd till offer för människohandel inte har integrerats tillräckligt i det finländska offentliga servicesystemet.

I kommunerna bedöms klienternas servicebehov i samband med bedömningen av service- eller vårdbehov som definieras i den allmänna lagstiftningen för social- och hälsovård. Man behöver inte alltid stödja sig på speciallagstiftningen, utan ibland kan tjänster som människohandelsoffer behöver även ordnas med stöd av den allmänna lagstiftningen som gäller social- och hälsovård. Bland annat av denna anledning söker kommunerna ersättning för hjälp till offren i tämligen ringa omfattning. En orsak till detta kan dock också vara att man upplever att det är för invecklat och tidskrävande att söka ersättning från staten med stöd av speciallagstiftningen. Man känner inte heller alltid tillräckligt till möjligheterna som speciallagstiftningen ger vad gäller hjälp för offer för människohandel.

Enligt utredningen som publicerades år 2018 finns det variation i kommunerna (eller i samkommuner/social- och hälsovårdssammanslutningar) hur offrens rätt till tjänster förverkligas med stöd av speciallagstiftningen. Det kan också finnas variation inom kommunen beroende på vilken enskild anställd som handlägger ärendet.⁴⁸ Alla kommuner har inte strukturer och förfaringsätt som stöder hjälp till offer för människohandel, vilka skulle stödja ett nationellt och likställt bemötande av offren. Arbetsgruppen bedömde att utmaningarna är särskilt stora i hälsovårdstjänsterna, men situationen är inte problemfri i socialtjänsterna heller.

Även GRETA har i sina bedömningar av hjälp fäst uppmärksamhet vid ojämnheter och skillnader mellan kommunerna (punkt 130). GRETA har uppmanat myndigheterna i Finland att säkerställa att hjälpen till offer för människohandel garanteras för alla offer i hela landet, oberoende av tjänsteleverantör och offrets hemort. Utbildning om hjälp till offer för människohandel bör ordnas för kommunernas personal, såsom socialarbetare (punkt 131). Bland annat kommittén mot tortyr har fäst uppmärksamhet vid hjälpinsatser och särskilt vid kopplingen mellan identifiering och hjälpinsatser samt straffprocess, och man har ansett att Finland bör förbättra sina insatser för att hjälpa offer för människohandel.⁴⁹

48 Koskenoja et al.

49 CAT/C/FIN/CO/7.

Enligt arbetsgruppens uppfattning verkar det även finnas brist på lämpliga, säkra och stödda alternativa boenden för människohandelsoffer. Arbetsgruppen har framfört att offren för människohandel behöver både kortvarigt krisboende typ skyddshem samt långvarigare stödboende. Anvisningen för tillämpning av skyddshemslagen (Lag om ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster, 2014/1354) har avgränsat människohandelsoffren utanför skyddshemstjänsterna om situationen inte också omfattar närståendevåld. Det skulle också vara viktigt att eventuella säkerhetsshot skulle beaktas bättre än nu för närvarande i arrangemang av boendetjänster i samarbete med olika myndigheter.

Även GRETA har i sin senaste, dvs. andra, rapport om Finland fäst särskild uppmärksamhet vid bristen på specialiserade skyddshem (punkt 130) och återigen uppmanat myndigheterna i Finland att säkerställa att hjälpen för offer för människohandel anpassas till deras speciella behov. GRETA uppmanar att antalet specialiserade skyddshem som är avsedda för människohandelsoffer skulle ökas och att även medborgarorganisationer som ger specialiserad hjälp skulle beviljas tillräcklig finansiering (punkt 131).

Tjänster för asylsökande som identifierats som människohandelsoffer kan ordnas som social- och hälsovårdstjänster som hör till mottagningstjänsterna och dessutom som hjälpinsatser för människohandelsoffer med stöd av speciallagstiftningen. Förläggningarna hänvisar tämligen många offer till Hjälpssystemet för offer för människohandel. Enligt arbetsgruppens uppfattning varierar dock kompetensen i hjälp för människohandelsoffer på förläggningarna. Informationen om offrens möjliga behov av tjänster når inte alltid Hjälpssystemet för offer för människohandel, vilket kan försena arrangemangen av tjänster.

Om ett människohandelsoffer som omfattas av mottagningstjänsterna behöver mer övergripande hjälp än de ordinarie mottagningstjänsterna och som är speciellt avsedd för människohandelsoffer, såsom traumaterapi, kan förverkligandet av tjänster ibland vara slumpmässigt. Detta beror på vissa förläggningars avsides läge. Ibland skulle tjänsten i sig kunna ordnas, men det kan vara svårt att få hjälp exempelvis på grund av så dåliga trafikförbindelser att offret för människohandel inte orkar ta emot tjänsten på grund av sin dåliga hälsa.

Dessutom kan det vara svårt att producera långvariga tjänster som stöder återhämtningen för människohandelsoffer som befinner sig i Dublinprocessen, eftersom de kan skickas tillbaka till ett annat EU-land. Särskilt krävande är situationen då offret har utnyttjats i det land som hen ska skickas tillbaka till och när det inte finns någon säkerhet om hjälp efter avvisningen. Av rädsla för avvisning kan offren försvinna ur hjälpssystemet, vistas utan uppehållsrätt en längre tid och återvända till Hjälpssystemet för offer för människohandel efter flera år och med ännu sämre hälsa än tidigare.

Praxis varierar på nationell nivå vid rättshjälpsbyråer när rättshjälp beviljas till möjliga offer som behöver inledande rättslig rådgivning om sin ställning. Det finns få rättsbiträden som har kunskap om fenomenet människohandel och lagstiftningen för människohandel. Dessutom får exempelvis offer för arbetsrelaterat utnyttjande inte avgiftsfritt rättegångsbiträde enligt lagen (Lag om rättegång i brottmål, 689/1997) om brottet utreds som exempelvis ockerliknande diskriminering i arbetslivet.

Medborgarorganisationer som arbetar med människor i utsatt ställning når och identifierar offer för människohandel. Organisationerna hänvisar människohandelsoffer till offentliga tjänster. Rådgivningstjänster med låg tröskel i organisationer som specialiserat sig på hjälpinsatser för människohandelsoffer är särskilt viktiga när en person som fallit offer för människohandel behöver information om sina rättigheter och möjligheter att föra sitt ärende vidare via myndigheterna samt om eventuella påföljder av detta exempelvis beträffande uppehållsrätt.

Organisationerna har uppgett att de är oroade över hur finansieringen ordnas i framtiden för organisationsorienterad grundläggande verksamhet samt för arbete som specialiserats på hjälp och inledande rådgivning för människohandelsoffer. Resurserna i organisationer som specialiserat sig på hjälp- och stödarbete för människohandelsoffer har ofta karaktären av ett projekt och de är osäkra och otillräckliga i förhållande till klientgruppens behov. Som konstateras ovan har också GRETA fäst uppmärksamhet vid tillräckliga resurser i organisationer som utför hjälparbete.

2.3 Förverkligande av straffansvar

Straffansvar förverkligas fortfarande dåligt i människohandelsärenden i Finland

Människohandel är ett brott som medför ett strängt straff. Arbetsgruppen som förbereder handlingsplanen har dock uppmärksammat betydande utmaningar i förverkligandet av straffansvar. Kopplingen mellan människohandel och gränsöverskridande kriminell verksamhet gör det svårare att åtala huvudaktörerna. Förundersökningsmyndigheternas avslöjande verksamhet anses vara anspråkslös jämfört med behovet. Dessutom upplever man att straffbestämmelsen som gäller människohandel är invecklad och svår att tillämpa i praktiken. Rekvisitet innehåller faktorer som är svåra att lägga fram bevis för och lämnar utrymme för tolkning. Det finns inte alltid tillräcklig kompetens för att beakta möjlig människohandel i början av förundersökningen. I samband med beredningen av handlingsplanen har det blivit klart att alla myndigheter som deltar i straffprocessen behöver utbildning för att identifiera människohandel. Arbetsgruppen är dessutom orolig över om åklagare och domstolar har tillräckliga resurser.

Förverkligande av straffansvar försvåras av långa straffprocesser samt på nationell nivå av stora skillnader i kompetensen hos aktörer i straffprocessen och i organiseringen av arbetet. Enbart förundersökningarna kan ta flera år. Hjälpssystemet för offer för människohandel samt organisationerna har under beredningen lyft fram att när förundersökningen drar ut på tiden kan gärningsmännen fortsätta sin kriminella verksamhet, försvinna ur landet, göra sig av med bevis eller egendom som de skaffat sig genom brott eller på annat sätt försvåra framläggande av bevis samt offrets möjlighet till ersättning.

Förundersökningsmyndigheterna har framfört att utredningen ger bäst resultat när man kan ingripa i kriminell verksamhet redan då den pågår eller när offret nyligen har anmält den till förundersökningsmyndigheterna. Ju mer tid som går, desto svårare är det att samla bevis om brottet. Av denna anledning förutsätter ett effektivt förverkligande av straffansvar i människohandelsbrott även avslöjande verksamhet av förundersökningsmyndigheterna.⁵⁰

Avslöjande verksamhet behövs

Arbetsgruppen bedömer att straffansvaret förverkligas på olika sätt i Finland, delvis beroende på hurdan utnyttjande det är fråga om. Arbetsrelaterat utnyttjande och människohandel kommer till polisens kännedom i större omfattning än exempelvis människohandel vid sexuellt utnyttjande. Detta beror delvis på att polisen har genomfört gemensamma operationer tillsammans med arbetarskyddsmyndigheter. Arbetsrelaterad människohandel avslöjas en del även genom Hjälpssystemet för offer för människohandel och den tredje sektorn. Ändå bedömer arbetsgruppen att det finns mer arbetsrelaterad människohandel i Finland än vad som avslöjas. Enligt denna uppfattning är det klart att avslöjande verksamhet måste ökas.⁵¹

Människohandel i samband med sexuellt utnyttjande som sker i Finland kommer till förundersökningsmyndigheternas kännedom i liten omfattning per år. Fallen avslöjas i allmänhet i samband med utredning av kopplerifall. Avslöjande av människohandel och koppleri i samband med sexuellt utnyttjande kräver särskilt långsiktiga observationer och avslöjande verksamhet av polisen, vilket polisen inte har haft nästan några resurser för under de senaste åren. En del människohandel i samband med sexuellt utnyttjande avslöjas även

50 Antalet människohandelsbrott som anmälts till polisen har ökat betydligt under de senaste åren. Detta är dock för sin del en statistisk illusion. En betydande del av anmälningarna är fall som avslöjats i asylprocessen där utredningen förutsätter föreskrift från åklagare. Eftersom brottet i dessa fall vanligen har begåtts utomlands och gärningsmännen är utom räckhåll för myndigheterna, bedömer man att endast tämligen få fall är sådana att en förundersökning kan inledas i Finland.

51 Se även Ylinen m.fl.

via den tredje sektorn. Annan människohandel, såsom tvångsäktenskap eller utnyttjande i brottslig verksamhet går sällan vidare till straffprocess, om alls.

Gränsbevakningsväsendets befogenheter är begränsade

Gränsbevakningsväsendet är en förundersökningsmyndighet som avses i förundersökningslagen, och som utöver annat ansvarar för bekämpning av gränsöverskridande brottslighet i människohandel. Människohandel i samband med ordnande av olaglig inresa hör till Gränsbevakningsväsendets kärnområde för brottsbekämpning. En central del av gränskontrollerna är att avslöja människohandel samt brottsunderrättelse och -utredning som har en väsentlig koppling till den. Gränsbevakningsväsendet har dock inte befogenheter att undersöka människohandel utan koppling till ordnande av olaglig inresa.

Under de senaste åren har Gränsbevakningsväsendet noterat tämligen få förundersökningar där brottsbenämningen är antingen människohandel eller grov människohandel. Många eventuella offer för människohandel har nuförtiden lagliga förutsättningar för ankomst till Finland och att vistas i landet, då information i ärendet överförs till polisen eller anmäls till Hjälpssystemet för offer för människohandel med samtycke från offret. Eventuella offer för människohandel som påträffas vid gränskontrollerna har dock ofta en egen uppfattning om syftet med resan och erbjudandet om arbete, vilket hindrar en anmälan.

Många förundersökningar som Gränsbevakningsväsendet har utfört under åren har till slut lagts ner på grund av att man ansett att något brott inte har begåtts eller att ingen kan ställas inför rätta i ärendet. I många fall har den misstänkta människohandeln skett någon annanstans än i Finland och händelserna har inte kunnat verifieras trots förfrågningar till landet i fråga.

Målsägande i ett människohandelsbrott har en utsatt ställning

I samband med beredningen av handlingsplanen har det kommit fram att vittnen hotas i många fall av människohandel: både utomstående vittnen och eventuella vittnen som själva också har utsatts för utnyttjande och som omfattas av gärningsmannens auktoritet. Det finns dock enligt rapporter för få åtgärder som ökar säkerheten och känslan

av säkerhet med tanke på behovet och man gör inte alltid en bedömning av behovet av skydd i enlighet med offerdirektivet.⁵²

Under straffprocessens gång kan offret dessutom vara ovetande om hur utredningen framskrider och uppleva osäkerhet samt hot, utestängning från gemenskapen, smutskastning och förföljelse. Detta minskar offrets välbefinnande och försenar återhämtningen, vilket leder till ökande behov av stöd från social- och hälsovårdstjänster och organisationer och uppmuntrar inte andra eventuella offer att anmäla utnyttjande till myndigheterna.

Samarbetet mellan förundersökningsmyndigheter och Hjälpsystemet för offer för människohandel fungerar i allmänhet, men där finns ändå vissa utmaningar. Under beredningen har hjälpsystemet framfört att förundersökningsmyndigheterna bör få utbildning om människohandel och man bör öka deras medvetenhet om hjälpsystemet, verksamheten där och om den lagstadgade myndighetsställningen. Det har ibland också varit utmanande för hjälpsystemet att få stöd från polisen vid bedömning av säkerhetshot som riktas till en person som finns i hjälpsystemet och av åtgärder som behövs för att skydda personen.

52 Justitieministeriets publikation 44/2018 "Offret i straffprocessen – goda praxis för att beakta brottsoffers behov" stöder tillämpningen av ett systematiskt behov av skydd. Publikationen innehåller omfattande rekommendationer bl.a. om polisinsättningarnas och domstolarnas lokaler, information till offret, tillgodoseendet av offrets språkliga rättigheter, skaffandet av ett rättsligt biträde, hänvisning av offret till stödtjänster, bedömning av offrets behov av skydd, kallelse till hörande samt beaktande av offrets särskilda behov i rättegången.

3 Hörande av sakkunniga som stöd för handlingsplanen

Som stöd för handlingsplanen hörde arbetsgruppen erfarenhetsexperter och aktörer som arbetar mot människohandel. Syftet med hörandet var att komplettera beskrivningen av nuläget som arbetsgruppen utarbetat samt att samla uppfattningar för utveckling av arbete mot människohandel.

Arbetsgruppens ordförande och sekreterare hörde offer för människohandel om deras upplevelser av hur myndigheterna hade lyckats i hjälpinsatserna och straffprocessen ur deras egen synvinkel. På grund av ärendets finkänslighet och dataskyddet hölls ett lågt antal myndighetsaktörer som deltog i hörandet. Vissa gånger ordnades hörandet i samarbete med ordförande för arbetsgruppen på arbets- och näringsministeriet som förbereder åtgärder mot utnyttjande av utländsk arbetskraft.

Totalt hördes åtta erfarenhetsexperter. I hörandet deltog endast sådana offer för människohandel som redan hade kommit långt i sin återhämtning och var villiga att själva berätta om sina uppfattningar. Majoriteten av erfarenhetsexperterna som hördes hade fallit offer för arbetsrelaterad människohandel eller arbetsrelaterat utnyttjande.

Dessutom hörde arbetsgruppen medborgarorganisationernas nätverk som arbetar mot människohandel. I nätverket ingår Kyrkostyrelsen och 32 organisationer samt forskare som arbetar med frågor om människohandel. En del av organisationerna utför konkret arbete med identifiering av offer samt hjälp- och stödarbete. 12 aktörer i nätverket hördes varav åtta också gav ett skriftligt uttalande.

Arbetsgruppen hörde också lokala multiprofessionella nätverk i Kuopio, Villmanstrand, Uleåborg, Tammerfors, Åbo och Vasa, vilka arbetar mot människohandel. Målet med hörandet var att få information om olika yrkesgruppers erfarenheter av arbete mot människohandel på lokal nivå.

I lokalt hörande deltog bl.a. förundersöknings-, rättsliga, migrations- och arbetarskyddsmyndigheter, social- och hälsovårdsmyndigheter, rättsbiträden samt medborgar- och arbetsmarknadsorganisationer. Social- och hälsovårdens experter och polisens representanter deltog i alla lokala tillfällen för hörande. Vissa av dem som deltog i hörande lämnade även skriftliga redogörelser till arbetsgruppen som stöd för beredningen av

handlingsplanen. Sammanlagt hördes tiotals yrkesutbildade personer från olika branscher (se bilaga 1).

3.1 Hörande av offren som erfarenhetsexperter

Enligt erfarenhetsexperterna hade utnyttjarna systematiskt redan från början valt eller plockat ut dem som offer för utnyttjande, medvetna om deras livssituation eller deras utsatthet vad beträffar deras personliga egenskaper. Detta var fallet även för de offer som utnyttjarna hade rekryterat i Finland.

Utnyttjarna hade före ankomsten till landet lovat de hörda erfarenhetsexperterna exempelvis en ljusare framtid, bättre jobb eller utbildningsmöjligheter för dem själva och deras familj. Förhållandena hade efter ankomsten till Finland förändrats till dödshot som värst, och hoten hade i vissa situationer också riktats till familjemedlemmar i hemlandet. Offrens berättelser speglade upplevelsen att de var ekonomiskt beroende av sina utnyttjare.

Erfarenhetsexperterna berättade att när de kom till Finland eller arbetade i landet hade de ingen som helst information om verksamheten på arbetsmarknaden i Finland, om beskattning eller lagstiftning om uppehållstillstånd, och de visste inte heller var man skulle kunna få information eller hjälp. Den tillgängliga informationen upplevde de var svår att förstå och de ansåg inte att de hade någon nytta av den i situationen som de befann sig i.

Utnyttjarna däremot verkade känna till spelreglerna på arbetsmarknaden mycket väl och erfarenhetsexperternas uppfattning var att de medvetet utnyttjade offrens okunskap och sårbarhet. Erfarenhetsexperterna berättade att utnyttjarna hindrade offren att få korrekt information. Utnyttjarna hade berättat för offren att Finland är ett korrupt land och att utnyttjarna tack vare sitt eget inflytande kan påverka beslut om asyl och beviljande om uppehållstillstånd som gäller offren samt polisens verksamhet. Offren berättade att de var rädda för myndigheterna och att de inte upplevde att de kan lita på myndigheternas verksamhet i Finland. Många offer berättade om sin rädsla för att myndigheterna skulle avvisa dem eller deras familjemedlemmar utan att identifiera deras behov av hjälp.

Erfarenhetsexperternas berättelser speglade ofta slumpmässighet i om man får hjälp eller inte, och erfarenheterna av verksamheten hos hjälpare instanser varierade. Som en speciell utmaning nämnde man att brottsanmälan till polisen inte hade lett till något och offren upplevde inte att de hade fått hjälp mot exempelvis hot mot säkerheten. Tiden mellan brottsanmälan och första hörande hos polisen har kunnat vara flera månader och upp till ett och ett halvt år. Många offer berättade speciellt om polisens osakliga bemötande vid hörandet där man även hade skrikit.

Offren som hördes som erfarenhetsexperter berättade också att handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd kan ha tagit flera månader eller till och med flera år. Grunder och förfaranden för tillstånd upplevdes som oklara och offren tog upp att ett tillfälligt uppehållstillstånd inte nödvändigtvis räcker för att förhindra att man faller offer för utnyttjande på nytt. Ur offrets synvinkel kunde det leda till svårigheter med att få nytt arbete om man sökte hjälp av myndigheterna.

Kommunerna hade inte alltid identifierat behoven av hjälp hos offer för människohandel och offren upplevde inte att de fick hjälp att återhämta sig, vilket också utgjorde en utmaning. En del offer berättade att de hade behövt mer intensiv hjälp och stöd än vad kommunerna hade kunnat erbjuda dem. Personal hade bytts ut i situationer där offren hade behövt mer bestående vårdrelationer för att kunna återhämta sig från sina upplevelser av utnyttjande. En del offer berättade också att de hade blivit nekade rätten till integrations-tjänster, eftersom de hade vistats för länge i Finland. Hörandet lyfte även fram långsiktiga verkningar som människohandel orsakar, såsom offrens ångest och svårighet att lita på någon. De berättade om behovet av att känna sig trygg.

Myndigheterna hade inte heller riktat tillsyn till de arbetsplatser där erfarenhetsexperterna har arbetat. Många offer var förbryllade över att utnyttjarna inte hade ställts till svars för sina kriminella handlingar. Faktum att utredande åtgärder inte hade riktats mot dem som utnyttjat offren verkade orsaka upplevelser av ångest, depression och besvikelse hos offren. Många utnyttjares affärsverksamhet fortsatte och en del offer visste att utnyttjarna fortsatte rekryteringen och utnyttjandet av andra arbetstagare i en utsatt ställning. Offren kunde på eget initiativ begränsa sin livskrets, eftersom de var rädda för att möta sin utnyttjare på offentlig plats.

3.2 Hörande av nätverk för medborgarorganisationer

Vid hörande av nätverk för medborgarorganisationer och i inkomna skriftliga uttalanden framfördes att man bör fästa särskild uppmärksamhet vid identifiering av människohandel vid sexuellt utnyttjande och tvångsäktenskap. Organisationerna ansåg att yrkesutbildade och framför allt aktörer i straffrättssystemet behöver utbildning om identifiering av människohandel som riktas till barn och sexuellt våld i samband med den. Även behoven av utbildning och information bland personalen inom brottspåföljdssektorn kom fram i hörandet. Man fäste också uppmärksamhet vid utbildningsbehoven bland personalen på Migrationsverket. Arbetsmarknadsorganisationerna såg dessutom utbildningsbehov bland personal och förtroendevalda i fackförbunden. Dessutom föreslog man en ökning av de utländska arbetstagarnas medvetenhet om arbetstagares rättigheter och om spelreglerna i det finländska arbetslivet.

Vid hörandet framförde man byggande av en så kallad brandvägg, så att offer för människohandel som befinner sig i landet utan uppehållsrätt skulle kunna rapportera om allvarliga brott utan rädsla för omedelbar avvisning. Brandväggen har inte definierats nationellt och det finns inte heller särskilt mycket forskningsdata om den, men med den kan avses myndighetsförfarande som grundas på lagstiftning, vilket gör det möjligt för människohandelsoffer som visats i landet utan uppehållsrätt att exempelvis anmäla brott, söka hjälp och lämna ansökan om uppehållstillstånd utan rädsla för omedelbar avvisning.⁵³ Vid hörande av organisationer ansågs att den nuvarande utlänningslagens avvisningsparagraf som anknyter till säljande av sexuella tjänster, försvårar identifieringen av offer för människohandel och äventyrar uppfyllandet av offrens rättigheter.⁵⁴

Vid hörandet framfördes att offer för människohandel bör garanteras bättre möjligheter att stanna i landet när människohandeln har identifierats och att underlätta att man får arbetsrelaterat uppehållstillstånd och att främlingspass beviljas för att lösa situationen för personer som vistas i landet utan uppehållsrätt. Vid hörandet ansåg man också att processerna för uppehållstillstånd bör bli mer förutsägbara och att identifieringen av specialdragen i människohandel bör förbättras i asylprocessen.

Även risken för att bli offer på nytt efter avvisningen togs upp vid hörandet, och man ansåg att risken bör beaktas bättre än nu i asyl- och uppehållstillstandsprocesser. Man var speciellt oroade över en trygg återresa för människohandelsoffer i fängelse som släpps fria efter asyl- och uppehållstillstandsprocessen.

Vid hörandet tog man upp kommunernas utmaningar vid identifiering av och hjälp för offer för människohandel. Man lyfte fram barnskyddsmyndigheternas brister i specialkompetens för människohandel samt bristande resurser i allmänhet. Vid hörandet lyfte man även fram offrens behov av hjälp från skyddshem. Vid hörandet fäste man uppmärksamhet vid organisationernas centrala ställning i arbetet mot människohandel och man var oroade över organisationernas förutsättningar för verksamheten.

Många organisationer tog vid hörandet upp behovet av att påverka efterfrågan på sexuella tjänster och de föreslog en mer omfattande straffbarhet för köp av sexuell tjänst. Könsfördelningen inom människohandel uppmärksammades vid hörandet och man ansåg att straffansvaret måste uppfyllas även för andra utnyttjare utöver huvudaktören i människohandelsbrottet. Vid hörandet togs även upp behovet av att utveckla

⁵³ I diskrimineringsombudsmannens berättelse K6/2018, s. 59, rekommenderas att personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd ska garanteras möjlighet att utträta myndighetsärenden utan rädsla för att ett avlägsnande ur landet verkställs som en följd av ärendet.

⁵⁴ Enligt utlänningslagen 148 § 1 mom. punkt 6 kan en utlänningsperson avvisas om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon kommer att sälja sexuella tjänster. Mer om ämnet finns i människohandelsrapportörens rapport till riksdagen B19/2014.

strafflagstiftning för tvångsäktenskap. Man föreslog också att straffprocessen påskyndas och prioriteras särskilt vad gäller barnoffer. Man fäste uppmärksamhet vid människohandel via nätet som innehåller sexuellt våld och som riktas till barn.

Dessutom tog man i hörandet upp att arbete mot människohandel ska uppmärksammas på ett övergripande sätt i statsrådet och man ansåg att målen för förebyggande av människohandel även bör inkluderas i Finlands utrikes- och handelspolitik. Många organisationer fäste i sina uttalanden uppmärksamhet vid tryggnad av resurser för arbete mot människohandel, och man önskade vid hörandet att man skulle satsa på kontinuiteten i arbetet mot människohandel. Många organisationer ansåg det nödvändigt att skriva in i regeringsprogrammet att kopplingen mellan hjälp och straffprocess ska försvagas.

3.3 Hörande av experter som verkar lokalt

Människohandel som fenomen förändras

Vid lokalt hörande lyfte man fram nya fenomen i utnyttjande som tidigare inte har kommit till myndigheternas kännedom, där man hade upptäckt kopplingar till arbetsrelaterad människohandel. Exempelvis yrkesgruppen skogshuggare och andra utstationerade arbetstagare som kommer till Finland⁵⁵ nämndes som möjliga grupper som kan utnyttjas. Människohandel och utnyttjande förekommer enligt hörande exempelvis inom transportbranschen, på varv, frisörsalonger och bärgårdar.

Lokala aktörer uppgav att de också hade identifierat utnyttjande i brottslig verksamhet. Även tvångsäktenskap rapporterades. Vid utfrågningarna tog speciellt aktörer inom den tredje sektorn upp sin oro för exempelvis dem som säljer sex mot droger samt människor som vistas i Finland utan uppehållsrätt och deras risk att falla offer för människohandel. Hörande med lokala aktörer visade på ett åskådligt sätt att människohandel inte endast rör människor med utländsk bakgrund. Man identifierar även offer för människohandel bland finländare.

⁵⁵ Utstationering av arbetstagare innebär att en utländsk arbetsgivare skickar en arbetstagare till Finland för att arbeta. Arbetstagarna kan skickas som underentreprenad, hyrt arbete eller företagsintern överföring.

Myndigheternas brist på resurser gör arbetet mot människohandel svårare

Hörandet förstärkte uppfattningen att avslöjande av människohandel kräver att myndigheterna satsar på en proaktiv datainsamling och avslöjande verksamhet för att man ska klara av att följa förändringarna i fenomenet människohandel. Detta kan dock vara en utmaning. Vid lokalt hörande betonades myndigheternas brist på resurser. Exempelvis arbetarskyddsmyndigheterna berättade att övervakningsresurserna endast räcker för övervakning och utredning av de allvarligaste fallen. För år 2021 får man dock extra resurser för ungefär 15 nya tjänster för inspektörer och jurister för tillsynen av utländsk arbetskraft.

Otillräckliga resurser nämndes också i exempelvis förundersökningsmyndigheternas inlägg, särskilt av representanter för polisen. På grund av utmaningarna med resurser har polisen i många regioner inte kunnat utföra praktiskt taget någon avslöjande verksamhet tidigare. Människohandel har därför inte avslöjats. Vid utfrågningarna ansåg man att det borde vara ett ännu starkare delmål för ett effektivt förverkligande av straffansvar att eliminera vinsten av brottslig verksamhet.

Förundersökningsmyndigheterna tog vid utfrågningarna även upp sina behov av utbildning. Bestämmelserna om människohandel upplevdes som svåra att tillämpa i praktiken. Även utbildningsbehov hos åklagare och åklagare som specialiserat sig på människohandelsbrott togs upp. Många aktörer som deltar i straffprocesser berättade om sin uppfattning om att det är lättare att utreda utnyttjande som något annat brott än som människohandel, varvid andelen utredningar om människohandelsbrott ser ut att vara mindre än vad som i verkligheten skulle vara fallet. Offrens situation granskas inte alltid som en helhet, utan i förundersökningen fäster man uppmärksamhet vid enskilda gärningar, såsom olagliga hot, misshandel och våldtäkt, och då kan det vara möjligt att människohandeln inte identifieras i straffprocessen.

Förundersökningsmyndigheterna upplevde att människohandelsbrott är utmanande och arbetsamma att utreda. Utredningarna drar ut på tiden, vilket orsakar belastning för offren och ökar behovet av hjälp under processerna. Människohandel är ofta gränsöverskridande brottslighet, vilket ökar utmaningarna i utredningen. Man upplever att det är utmanande att skaffa bevis i människohandelsbrott. Det tar tid att bygga upp offrets förtroende och det kräver resurser av förundersökningsmyndigheterna. Gränsbevakningsväsendets representanter tog vid hörandet också upp sina begränsade befogenheter i utredningen av människohandelsbrott. Gränsbevakningsväsendet utreder bara sådana människohandelsbrott som anknyter till arrangemang av olaglig inresa.

Arbetarskyddsmyndigheterna tog dessutom upp metoder att ingripa och sanktioner som man upplever som ineffektiva samt utmaningar i samarbetet mellan myndigheter. Även TE-byråernas representanter visade sin oro över att påföljderna för utnyttjande riktas till

den utnyttjade arbetstagaren istället för till arbetsgivaren som utnyttjar. Utmaningarna i kommunikationen verkade också göra samarbetet svårare mellan myndigheterna, vilka enligt vad som berättades antingen anknyter till lagstiftningen eller till myndighetspraxis som inte fungerar.

Offrens svåra levnadsförhållanden som till och med var farliga för hälsa och säkerhet togs upp vid hörandet. Tillsynen av levnadsförhållanden skulle kräva metodiskt samarbete mellan flera myndigheter, också med sådana myndigheter som hittills har haft mindre delaktighet på nationell nivå i arbetet mot människohandel. Tillsynen av levnadsförhållanden har på vissa platser utförts som samarbete mellan flera myndigheter, där utöver polisen och arbetarskyddsmyndigheten även exempelvis miljöhälsoinspektörer samt brand- och byggnadstillsynsmyndigheter har deltagit. Sådant myndighetssamarbete skulle behövas i större utsträckning.

Människohandelsoffer kan ha stort behov av hjälp

Vid hörandet konstaterades att offer för människohandel kan ha ett mycket intensivt behov av hjälp och antalet möten som detta kräver är betydligt högre än vad som kommunala tjänster på basnivå ibland kan besvara. Vissa kommuner ordnade tjänster som offer för människohandel behöver med stöd av speciallagen om hjälp till offer för människohandel, utöver social- och hälsovårdens allmänna lag. Detta var dock inte fallet i alla kommuner. Bland tjänster som offren behöver räknades bland annat en intensiv social handledning, familjearbete och tjänster för boende.

Lokala aktörer berättade att offren, även de som redan får hjälp, ofta är ensamma i sin situation. Offren saknar sociala kontaktnät som skulle stödja dem under tunga och långa myndighetsprocesser. Särskilt offer för människohandel i samband med sexuellt utnyttjande uppgavs ha svårigheter med den mentala hälsan och uppfostran av barn.

Många mödrar som söker asyl och som fallit offer för människohandel skulle behöva ett övergripande stöd under asylprocesserna och exempelvis traumaterapi och utbildning som stöder integrationen, så att de skulle klara av vardagen. Aktörerna tog upp behovet av meningsfulla aktiviteter för offer med bakgrund som asylsökande samt deras behov av arbete eller utbildning, förutsatt att offren fick dagvård för sina barn vid behov. Vid hörandet tog man också upp oron över de människor med bakgrund som asylsökande, vars status som offer för människohandel inte har identifierats i asylprocessen.

Situationen för människor som befinner sig i Finland utan uppehållsrätt granskades ur olika synvinklar vid hörandet. Man betonade speciellt situationen för personer som vistas i landet utan uppehållsrätt, vilken påverkats av ändringarna som gjordes i utlänningslagen

och utlänningspraxis under den föregående regeringsperioden, enligt uppfattningarna som framfördes. Verkningarna syns bl.a. i svårigheten att göra vistelsen laglig exempelvis genom uppehållstillstånd för arbetstagare. Enligt de hörda experterna kan myndigheterna betrakta tillståndsansökan som ett sätt att kringgå bestämmelserna om inresa i landet och som grund för beslut om avlägsnande ur landet.

Många deltagande aktörer i hörandet hade uppfattningen att antalet människor som befinner sig i landet utan uppehållsrätt har ökat. Samtidigt har antalet personer som fallit offer för människohandel eller annat utnyttjande i Finland ökat och därmed behovet av hjälp. Hörandet visade att det också finns personer i landet som inte har uppehållsrätt och som inte har sökt internationellt skydd eller uppehållstillstånd i något skede, utan de har ursprungligen kommit till landet med till exempel visum eller genom visumfrihet. Bland de hörda fanns också yrkesutbildade som upplevde att tröskeln för beviljande av uppehållstillstånd för offer för människohandel var så hög att offren inte ser det som ett realistiskt alternativ att vända sig till myndigheterna. Hörandet speglade också offrens upplevelse av att det var lättare att låta sig bli utnyttjad än att bli avvisad ur landet.

Vid hörandet bedömde man att gränserna i lagstiftningen som gäller Hjälpssystemet för offer för människohandel utgör en utmaning för hjälparbetet för offren. Särskilt utmanande ansåg man det vara att lagstiftningen som gäller hjälpssystemet lämnar offren för s.k. närstående brott till människohandel, såsom koppleri, utanför hjälpssystemets tjänster. Man ansåg också att lagparagrafen var problematisk, enligt vilken rätten till hjälp från hjälpssystemet upphör om straffprocessen leder till en annan brottsbenämning än människohandel.

På basis av hörandet har organisationerna en central roll för att nå människogrupper i en utsatt ställning och för att erbjuda hjälp med låg tröskel. Även församlingarna har på många orter haft en central roll i att nå offren och erbjuda dem hjälp. De har genom sin verksamhet gjort det möjligt för offren att skapa kontakt med det finländska samhället.

Myndigheterna önskar sig mer information om människohandel

Man har uppmärksammat lokala behov av utbildning och information hos olika myndigheter vad gäller identifiering av människohandel. Behov av utbildning och information finns både i yrkesutbildning och bland dem som redan utövar sitt yrke. Det finns utbildningsbehov i såväl service för missbrukare, mentalvårdstjänster, ungdomsarbete, barnskydd, Folkpensionsanstalten som i TE-tjänsterna. Hörandet avslöjade att människohandel skulle kunna identifieras mer även i stödenheter för personer som utsatts för sexuellt våld. Tjänsterna uppsöks av människor som säljer sexuella tjänster mot droger, vilka har kunnat falla offer för människohandel eller annat utnyttjande.

Utbildningsbehoven bland personal i skyddshem kom fram vid flera tillfällen av hörande. Offer för människohandel söker sig till skyddshem och personalen skulle behöva mer kunskap för att kunna identifiera människohandel. Dessutom skulle aktörer som arbetar i den grundläggande utbildningen samt de som erbjuder exempelvis integrationstjänster samt lärare i finska ha möjlighet att identifiera offer och vägleda dem till hjälp och tjänster. De skulle dock behöva mer kunskap om människohandel som stöd för sitt arbete.

Lokala aktörer gav flera utvecklingsförslag

På lokal nivå saknade man gemensamma indikatorer med vilka människohandel skulle kunna identifieras. Behovet av en samordning av myndighetsarbetet framfördes starkt i hörandet. Ett förslag för att främja arbetet mot människohandel var utveckling av samsamarbetsstrukturen mellan flera myndigheter till en lokal nivå. Vid hörandet diskuterades också behovet av en kontakt hos polisen som exempelvis medborgarorganisationerna skulle kunna konsultera med låg tröskel i klientsituationer som man möter.

Andra utvecklingsmål som kom fram hade att göra med bl.a. praktiska anvisningar och inkludering av invandrarsamfund i arbetet mot människohandel. Vid hörandet önskades bättre metoder att nå finländare som finns i riskgrupper, såsom bland missbrukare och bostadslösa, och som möjligen har fallit offer för människohandel. Exempelvis nätplattformar som unga använder nämndes vid hörandet som platser där eventuella offer för människohandel kan nås. Så kallad sockerdejting nämndes som en riskmiljö för människohandel. Sockerdejting är oftast en situation där en äldre man betalar en yngre kvinna för sällskap.

4 Pågående projekt som anknyter till arbete mot människohandel

Regeringen har förbundit sig vid arbete mot människohandel. Arbete mot människohandel främjas som bäst genom denna handlingsplan samt flera andra projekt. Dessa projekt och åtgärder beskrivs nedan mer specifikt för att kunna överblicka arbetet mot människohandel som en helhet. I samordnandet av statsrådets arbete mot människohandel har man samarbetat med flera av nedanstående lagstiftnings- och utvecklingsprojekt, så att statsrådets projekt som rör människohandel eller som anknyter till den skulle stödja varandra på bästa möjliga sätt.

4.1 Med ledning av arbets- och näringsministeriet förbereds åtgärder för att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft

Arbets- och näringsministeriet tillsatte i mars 2020 en förvaltningsövergripande arbetsgrupp för att förbereda åtgärder med vilka all form av utnyttjande av utländsk arbetskraft förebyggs, upptäcks och bekämpas. Man uppmärksammar förebyggande av utnyttjande och hjälp för offren genom administrativa åtgärder före en eventuell straffprocess. Särskild uppmärksamhet fäster man vid bedömning och effektivisering av praxis hos migrationsmyndigheterna samt vid utveckling av utlänningslagen som helhet med tanke på bekämpning av utnyttjande. Arbetsgruppens mandat löper ut i slutet av år 2021. Samordnare i statsrådets arbete mot människohandel är gruppens ordinarie sakkunnig och hens uppgift är att samordna beredningen av åtgärderna med övriga projekt för den del som gäller människohandel.

Det första åtgärdspaketet med 14 punkter publicerades i augusti 2020. Avsikten är att utlänningslagen ändras så att en arbetstagare i en situation med utnyttjande skulle kunna söka sig till en annan arbetsgivare i samma eller till en annan bransch. Dessutom skulle hen ha rätt att få ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka nytt arbete. Syftet med dessa lagändringar är också att främja avslöjande av arbetsrelaterat utnyttjande.

Dessutom föreslår man i propositionen nya påföljder för arbetsgivare och uppdragsgivare som agerar olagligt.⁵⁶

Utöver lagstiftningsmässiga åtgärder pågår även andra åtgärder som bäst. Det är speciellt viktigt att man får information om fall med utnyttjande och att denna information snabbt når de myndigheter vars befogenheter omfattar detta. Det är också viktigt att i synnerhet riskgrupperna för arbetsrelaterat utnyttjande får kunskap om spelreglerna på arbetsmarknaden, myndigheternas ansvar och roller samt om metoderna för rättsskydd som används och som kommer att användas. För denna helhet förbereds ett separat utvecklingsprojekt. För att informationen ska nå fram på ett effektivt sätt förutsätter det nätverkande även med organisationsfältet.

En central del av affärsmodellen för arbetsrelaterat utnyttjande är ofta inkvartering av utländsk arbetskraft och i synnerhet de extra höga avgifterna som tas ut för detta. Tillsynen av kvaliteten på boende hör i Finland till flera olika myndigheter, men samordningen av helheten hör inte till någon myndighetsinstans. Även denna helhet övervägs nu.

4.2 Arbetsrelaterat utnyttjande och människohandel förebyggs också som en del av bekämpningen av grå ekonomi och etiska offentliga upphandlingar

Arbete mot människohandel främjas också i programmet Strategi och åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet (2020–2023). För att förebygga och bekämpa arbetsrelaterat utnyttjande och människohandelsbrott krävs ett nytt slags myndighetstänkande, eftersom ingen myndighets egna resurser räcker till för att bese-gra fenomenet. I verksamhet med flera myndigheter kombineras information från de olika myndigheterna till ett gemensamt riskbaserat förfarande med objektsval och tillsynsåtgärderna riktas mer specifikt än tidigare för att uppnå genomslag.

Genom att information och kunskande kombineras får man en bättre överblick av helheten och det är lättare att ingripa i överträdelser. När man bedömer genomslaget fokuserar man även på att återta vinning av brott. Genom åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet verkställs projekt för att utveckla verksamheten med flera myndigheter samt för att utreda utbyte av information och skymda sektorer i analysverksamheten. Inrikesministeriet ansvarar för båda projekten. Projekten har startat i början av år 2021.

⁵⁶ Regeringens proposition (RP 253/2020 rd) överlämnades till riksdagen 17.12.2020.

Statsrådet godkände den nationella strategin för offentliga upphandlingar i september 2020.⁵⁷ Strategin består av åtta strategiska utvecklingsområden och 25 mål som konkretiserar dessa. Ett av de åtta utvecklingsområdena är främjande av social hållbarhet. Enligt denna ambition främjar upphandlingarna det sociala samhällsansvaret i ett samarbete mellan offentlig förvaltning samt privat sektor och den tredje sektorn. Ambitionen social hållbarhet innefattar två konkreta mål varav det ena "I upphandlingarna främjar vi respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande rättigheterna i arbetslivet" anknyter starkt även till arbetet mot människohandel.

Ovannämnda mål främjas genom att bland annat skapa verktyg för att på nationell nivå identifiera och observera risker för mänskliga rättigheter i inhemska upphandlingar. Det är ett uppdrag från finansministeriet där Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI under år 2021 utvecklar verktyg för den offentliga sektorn för att på nationell nivå identifiera och observera risker för mänskliga rättigheter i inhemska upphandlingar. Genom verktygen kan man förebygga och identifiera arbetsrelaterat utnyttjande och tvångsarbete som döljs i lagliga företagsstrukturer. Åtgärden förverkligas i samarbete med finansministeriet, Kommunförbundet och åtgärdsprogrammet Samarbetsforum för offentlig upphandling.

Utöver detta projekt utreder HEUNI tillsammans med sina samarbetsinstanser i pågående projekt eller projekt som börjar under år 2021, hur man ingriper i arbetsrelaterat utnyttjande i Finland, Sverige, Danmark och Norge⁵⁸ samt analyserar fall av sexuellt och arbetsrelaterat utnyttjande och olagligt kassaflöde samt aktörernas verksamhetsmodeller i anknytning till dem.⁵⁹

4.3 Under ledning av inrikesministeriet förebyggs och avslöjas människohandel samt främjas offrens återhämtning

Polisstyrelsen har i februari 2021 inrättat en rikstäckande grupp som avslöjar och utreder människohandelsbrott. Utredningsgruppen har inrättats vid polisinrättningen i Helsingfors. Syftet med utredningsgruppens arbete är att i samarbete med Polisstyrelsen,

57 Nationell strategi för offentlig upphandling 2020. Se <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162418/Kansallinen%20julkisten%20hankintojen%20strategia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

58 Projektet heter "Law in action" – Policy and legal responses to the exploitation of migrant workers in the Nordic countries.

59 EU ISF-P-finansierat ELECT THB-projekt.

Centralkriminalpolisen och polisinsättningarna utveckla avslöjande verksamhet och utredning särskilt i anknytning till människohandelsbrott.

Utredningsgruppen fokuserar på rikstäckande och gränsöverskridande brottslighet i människohandel som täcker flera polisinsättningar och som är organiserad eller på annat sätt omfattande. Polisinsättningarna utreder enstaka och regionala människohandelsbrott och liknande brott i enlighet med principen för regionalt ansvar. Polisinsättningarna riktar aktivt förebyggande åtgärder för att bekämpa nämnda typ av brottslighet och de deltar i det rikstäckande bekämpningsarbetet. Centralkriminalpolisen svarar bland annat för att centraliserat skapa och upprätthålla en nationell lägesbild av brottslighet som gäller människohandel. Dessutom har åklagarmyndigheten grundat ett nätverk för åklagare som specialiserat sig på människohandel.

En genomgående princip i åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet för åren 2021–2024 som uppdateras under ledning av inrikesministeriet är att den beaktar arbete för att människohandel avslöjas. Handlingsplanens mål är att utveckla myndigheternas förmåga att identifiera offer för människohandel och annat slags utnyttjande. Genom att agera så hänvisar man bättre offren till Hjälpsystemet för människohandel och straffansvaret realiserar på ett mer effektivt sätt. Med detta vill man förebygga och minska människohandeln samt utnyttjandet av människor i en utsatt ställning.

Utöver handlingsplanens genomgående princip finns det även andra åtgärder i programmet med vilka man strävar efter att förebygga människohandel och arbeta för att den avslöjas. Genom att exempelvis utreda möjligheten att grunda en brandvägg vill man i programmet medverka till att det skulle vara en lägre tröskel för offren att rapportera om utnyttjande och brott som de utsätts för. Detta anses också underlätta att människohandel avslöjas. Ytterligare information behövs om hur en brandvägg skulle kunna fungera i finländska förhållanden och hurdana erfarenheter andra länder har av brandväggar.

Hjälpsystemet för offer för människohandel som hör till inrikesministeriets förvaltningsområde koordinerar IKUT-projektet (2020–2022). Målet med projektet är att stärka arbetslivskunskaperna hos människohandelsoffer, utveckla arbetslivstjänster för offren och öka den privata sektorns medverkan i arbetet mot människohandel. Projektet utarbetar en redogörelse för situationen på arbetsmarknaden för människohandelsoffer och om dessa som mottagare av arbetslivstjänster, bygger upp och genomför arbetslivsträning för människohandelsoffer och ökar företagets kunskaper om människohandel genom utbildning och temaseminarier. Projektet finansieras av Europeiska socialfonden (ESF).

4.4 Under ledning av social- och hälsovårdsministeriet förnyas lagstiftningen för hjälp för människohandelsoffer och boendetjänster för offren tryggas

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 1.6.2020 en förvaltningsövergripande arbetsgrupp för beredning av en lagreform gällande hjälp för människohandelsoffer. Syftet med reformen är bland annat att trygga likabehandling för offren i tillgång på hjälp oberoende av offrets hemort eller om offret har en hemkommun eller inte, samt att reducera kopplingen mellan hjälp och straffprocess. Målet är att fokusera på offret och att i fortsättningen basera hjälpen ännu mer på offrets behov av hjälp.

Arbetsgruppens uppgift är bland annat att lämna förslag om organiseringen av hjälpsystemet samt att bereda förslagen till en ny lag om hjälp för offer för människohandel, nödvändiga uppdateringsförslag för de s.k. mottagnings- och integrationslagarna samt för hänvisningar till människohandelsoffer som eventuellt behövs i andra lagar. Dessutom är arbetsgruppens uppgift att lämna förslag om ett tydligare ersättningssystem för kostnader som uppkommer av hjälp till människohandelsoffer. Arbetsgruppens mandat går ut den 31 december 2022. Samordnaren för statsrådets arbete mot människohandel har inbjudits som ordinarie sakkunnig i arbetsgruppen.

Institutet för hälsa och välfärd (THL) har fått ett uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet angående regeringsprogrammets skrivning om en trygg och stödd boendeservice för offer för människohandel. THL genomför en utredning vars syfte är att analysera beredskapen i det nuvarande servicesystemet att svara på behovet av boendeservice hos människor som fallit offer för människohandel samt att identifiera eventuella brister i servicen.

4.5 Människohandel mot barn bekämpas genom samarbete mellan flera myndigheter

Projektet Barnahus som leds av social- och hälsovårdsministeriet och samordnas av Institutet för hälsa och välfärd (THL) inkluderar information om människohandel som riktas mot barn i sina utbildningshelheter till tillämpliga delar, inklusive projektets webbutbildning. Målet med projektet Barnahus är en barnvänlig och evidensbaserad utredningsprocess för våldsbrott samt stöd och vård som grundas på samma principer och som ska vara tillgänglig för alla barn som upplevt våld. Detta arbete förebygger för sin del också människohandel som riktas till barn samt konsekvenserna av den.

Sexualbrott som riktas mot barn och som sker internationellt på nätet räknas ofta som en del av människohandel i anknytning till organiserad brottslighet. Inom polisen i Finland finns ett litet nationellt team som är placerat vid Centralkriminalpolisen och som arbetar speciellt med sexualbrott som riktas mot barn speciellt på nätet och som utreder bildmaterial om detta och för vidare till förundersökning. Polisen deltar också i det nationella Barnahus-projektet där ett av projektets mål också är att utveckla och effektivisera polisens förundersökningar av sexualbrott som riktas mot barn och som sker via nätet.

Åtgärdsprogrammet En barndom utan våld⁶⁰ har för åren 2020–2025 sammanlagt 93 nationella åtgärder för att förebygga och minska olika typer av våld mot person under 18 år i ett sektorsövergripande samarbete. Grunden för planen utgörs av nationella och internationella bestämmelser och förpliktande avtal samt rekommendationer och anvisningar såsom FN:s konvention om barnets rättigheter,⁶¹ WHO:s INSPIRE-strategier (2016), FN:s Agenda 2030 mål för hållbar utveckling (Sustainable Development Goals), hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och barnskyddslagen (417/2007).

Handlingsplanens mål är att främja varje barns och ungas rätt till en trygg uppväxt- och levnadsmiljö utan våld, mobbning eller trakasserier samt minimera skador som orsakas av våld och att förbättra barnoffers ställning i de nuvarande service-, vård- och brottssystemen. Planen beaktar barn och unga i en särskilt utsatt ställning, såsom person med funktionsnedsättning eller begränsad funktionsförmåga eller som hör till etniska eller språkliga minoriteter, och den behandlar vissa särskilda frågor (bl.a. människohandel, könsstympning av flickor och kvinnor, hedersrelaterat våld, extremism). I kapitlet om människohandelsfrågor finns sammanlagt sex åtgärder. Dessa åtgärder har beaktats och genomförandet av dem främjas också vid upprättandet och implementeringen av handlingsplanen mot människohandel.

Den nationella barnstrategin arbetar för att rättigheterna uppfylls för barn som befinner sig i en utsatt ställning och som upplevt våld, och den beaktar arbetet mot barnhandel och annan människohandel. Strategin utarbetades i parlamentariskt kommittéarbete och den publicerades i början av 2021. För implementeringen av strategin utarbetas från och med år 2021 en plan för verkställighet varje regeringsperiod, där man definierar mer specifika åtgärder för att uppnå målen. Det verkställande arbetet har en nära anknytning till andra projekt såsom Barnahus-projektet och implementeringen av Lanzarote-konventionen.

Social- och hälsovårdsministeriet har dessutom tillsatt en arbetsgrupp för att upprätta en nationell plan för verkställighet av Lanzarote-konventionen i samarbete med aktörer som

60 Se https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bistream/handle/10024/161899/STM_2019_27_J.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

61 FördrS 59 och 60/1991.

har en väsentlig roll i frågan, att följa verkställandet av den samt att främja den. Arbetsgruppen agerar i samarbete med det nationella barnstrategiarbetet.

4.6 Människohandel bekämpas som en del av jämställdhetsprogrammet samt av arbetet för att minska våld mot kvinnor och könsrelaterat våld

Regeringens jämställdhetsprogram 2020–2023 har flera åtgärder som anknyter till människohandel. Jämställdhetsprogrammet följer särskilt åtgärder för att förbättra ställningen för offer för människohandel. Dessutom utreder man lägesbilden för prostitution i Finland.

Människohandel i samband med sexuellt utnyttjande och tvångsäktenskap har många beröringspunkter med våld mot kvinnor och könsrelaterat våld. I bakgrunden verkar samma strukturer och normer som skapar ojämlikhet, varför det är motiverat att också identifiera gemensamma åtgärder och mål för att förebygga och bekämpa båda fenomenen. Kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet NAPE inleder år 2021 beredningen av sin nya fyraåriga handlingsplan och i samband med detta kommer man också att diskutera beröringspunkter med handlingsplanen mot människohandel. Statsrådets samordnare för arbetet mot människohandel har varit ordinarie sakkunnig i NAPE och hen har inbjudits som medlem i NAPE för den nya verksamhetsperioden.

Programmet för bekämpning av våld mot kvinnor publicerades 22.10.2020. Beredningen av programmet har utarbetats av en förvaltningsövergripande arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet och i beredningen beaktades bl.a. rekommendationer om genomförandet av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet i Finland, vilket övervakas av expertgruppen GREVIO. Ett genomgående tema i programmet är förebyggande av våld. Olika former av våld som har inkluderats i programmet är hedersrelaterat våld och digitalt våld. Dessutom betonas arbete som görs med förövare av våld samt utveckling av kompetens hos myndigheter inom förundersökning, straffprocess och brottspåföljd.

Programmet för bekämpning innehåller exempelvis åtgärder med vilka man strävar efter att öka kompetensen i bland annat människohandel hos anställda vid Brottspåföljdsmyndigheten som arbetar med kvinnliga fångar samt utvecklar stöd och hjälp för kvinnliga fångar som har utsatts för upprepat våld eller tvingats till brott som offer för människohandel. Dessutom utvecklar man genom programmet utbildning, verksamhetssätt och anvisningar för flera olika yrkesgrupper exempelvis angående hedersrelaterat våld, av vilket en form är tvångsäktenskap.

I enlighet med regeringsprogrammet inleder justitieministeriet på våren 2021 en utredning angående straffbarhet för tvångsäktenskap. I utredningen upprättas en bedömningspromemoria där man granskar möjliga behov av att utveckla och klargöra lagstiftningen med beaktande av skrivningarna i regeringsprogrammet av Sanna Marins regering och bedömningarna av GREVIO angående Finland. Eventuella behov av åtgärder för att mer effektivt förebygga tvångsäktenskap, hjälpa offren och för att förverkliga straffansvaret bedöms när justitieministeriets bedömningspromemoria om straffbarhet för tvångsäktenskap blir färdig år 2021. Dessutom ligger regeringens proposition om upphävande av tvångsäktenskap under beredning i justitieministeriet.

Justitieministeriet bereder som bäst även en uppgift som rapportör av våld mot kvinnor, vilken grundas på skrivelse i regeringsprogrammet. Avsikten är att regeringens proposition om frågan lämnas på våren 2021.

Dessutom pågår i justitieministeriet en helhetsreform av sexualbrottslagstiftningen. Målet är att stärka den sexuella självbestämmanderätten och rätten till personlig integritet genom att uppdatera bestämmelserna om sexualbrott till en tydlig helhet som motsvarar nuvarande uppfattningar. Avsikten är att definitionen för våldtäktsbrott ändras till att baseras på brist på samtycke och på så sätt trygga målsägandes rättsskydd. Arbetsgruppen som berett helhetsreformen överlämnade sitt betänkande i juli 2020 och remissen avslutades 30.9.2020. Fortsatt beredning pågår och regeringens proposition i ärendet av avsedd att lämnas under år 2021.

Dessutom genomför Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI projektet SARAH⁶² som får REC-finansiering från EU, genom vilket man ökar invandrarkvinnors medvetenhet om könsrelaterat våld samt gör tjänster för offer mer tillgängliga för invandrarkvinnor som upplevt könsrelaterat våld. I projektet är människohandel en form av könsrelaterat våld. Det tvååriga projektet började 1.1.2021.

62 SARAH-projektet (Safe, Aware, Resilient, Able and Heard – protecting and supporting migrant women victims of gender-based violence).

5 Handlingsplanens mål och åtgärder

5.1 Offer för människohandel nås och identifieras, utnyttjandet kommer till myndigheternas kännedom

Finland främjar målmedvetet avslöjande av människohandel. Det är viktigt för både människohandelsoffret själv och hela samhället att myndigheterna känner till människohandeln. Människohandel är ett allvarligt brott som ger brottslingarna betydande vinning av brott. Vinningen av brottet uppmuntrar till människohandelsbrott, varför samhället beslutat ska bekämpa människohandel.

Finland eliminerar hinder för avslöjande av människohandel genom att utveckla lagstiftning och myndighetspraxis. Målet är att offren upplever att det är ett realistiskt och tryggt alternativ för dem att söka hjälp från myndigheter, ansöka om uppehållstillstånd och att brottsanmäla utnyttjande som de har upplevt. Målet är att offer för människohandel i en utsatt ställning exempelvis skulle kunna sköta ärenden hos myndigheterna utan rädsla för omedelbar avvisning ur landet.

Finland utvecklar sin myndighetsverksamhet mot att proaktivt nå och identifiera offer för människohandel. Målet är att de centrala myndigheterna med tanke på arbete mot människohandel känner grunddragen i fenomenet människohandel och har kompetens att ingripa i den och anvisa offren hjälp vid behov. Förbättringar måste göras för att nå och identifiera offer för människohandel bland människogrupper i en utsatt ställning. Offer för människohandel som har en särskilt utsatt ställning finns bland annat i följande människogrupper: människor som säljer sex, drogmissbrukare, bostadslösa, barn och unga som utan tillstånd avlägsnat sig från vårdplats utom hemmet samt personer som vistas i landet utan uppehållsrätt.

Kännedom om människohandel ökas bland centrala myndigheter och andra aktörer och deras kompetens stärks. Dessa åtgärder utvidgas ännu mer än tidigare till de aktörer som arbetar med människogrupper i en särskilt utsatt ställning och som man ännu inte har fått med i arbetet mot människohandel tillräckligt mycket. Kommunernas myndigheter har en särskilt viktig roll när det gäller att nå eller identifiera offer för människohandel i en utsatt ställning. Samarbetet förbättras mellan kommunernas myndigheter och medborgarorganisationer som utför uppsökande arbete som når fram. Man ökar kunskapen om människohandel bland yrkesutbildade som arbetar med barn och unga.

Finland utvecklar också andra metoder för att ingripa i fall av utnyttjande än sådana som anknyter till förundersökning eller straffprocess samt för att hindra att situationerna fortsätter. Metoderna kan exempelvis anknyta till administrativa sanktioner och andra påföljder som riktas till utnyttjarna, med beaktande av nödvändiga *ne bis in idem*-frågor. Detta förutsätter nära samarbete och utbyte av uppdaterad information mellan flera myndigheter. Även lagändringar kan behövas.

Människohandel är ett fenomen som ständigt förändras och får nya former och sätt. Finland följer aktivt utvecklingen i fenomenet människohandel och bereder sig på att bekämpa nya former av människohandel eller sådana som avslöjats i mindre omfattning hittills. Former av människohandel som man känner dåligt eller som identifierats dåligt, men som man ändå vet förekommer i många andra europeiska länder, är exempelvis utnyttjande i brottslig verksamhet eller utnyttjande för ekonomisk vinning (s.k. *benefit fraud*).

Åtgärder

1. Resurserna för tillsyn av utländsk arbetskraft ökas och tillsynen utvecklas för att identifiera arbetsrelaterat utnyttjande och för att främja att det avslöjas. Ett särskilt mål är att identifiera och upptäcka allvarligt utnyttjande som innefattar brott mot minimianställningsvillkoren. Användning av tolk säkerställs vid arbetarskyddsinspektioner på myndighetsinitiativ och i kundsituationer alltid då det är nödvändigt för att identifiera arbetsrelaterat utnyttjande och för att främja avslöjande. **Ansvarig instans: social- och hälsovårdsministeriet (arbetarskyddet). Tidsplan 2021–2023**
2. Informationsutbyte förbättras mellan myndigheter och funktionen i bestämmelser om rätt att utlämna och erhålla information utreds. Samtidigt förbättras rättidigheten i informationsutbytet vid arbetarskyddsinspektioner mellan arbetarskyddsmyndigheter, TE-byråer och Migrationsverket. Frågan befrämjas också av samarbetsprojektet mellan flera myndigheter som ingår i programmet för bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi. **Ansvarig instans: social- och hälsovårdsministeriet (arbetarskyddet). Tidsplan 2021–2023**
3. Myndigheternas tillsynsbefogenheter utreds angående boendeförhållandena för eventuella människohandelsoffer och gränssnitten mellan myndighetsfunktioner utreds. Därefter bedöms utvecklingsbehoven och vidare åtgärder. **Ansvarig instans: social- och hälsovårdsministeriet (arbetarskyddet). Tidsplan 2021**

4. Arbetskyddsförvaltningens och andra myndigheters möjligheter att granska arbete som utförs inom hemfriden utreds. Utvecklingsbehov och vidare åtgärder bedöms på basis av detta. **Ansvarig instans: social- och hälsovårdsministeriet (arbetarskyddet). Tidsplan 2021–2022**
5. Arbetskyddsmyndighetens material för webbutbildning om arbetsrelaterad människohandel utvecklas och uppdateras så att det också lämpar sig för andra myndigheter. **Ansvarig instans: social- och hälsovårdsministeriet (arbetarskyddet). Tidsplan 2021 – 2022, finansiering SHM 10.000 euro**
6. Proaktiva metoder utvecklas för att bättre nå och identifiera offer för utnyttjande och människohandel i en utsatt ställning. Projekt som främjar avslöjande strävar efter att förebygga och bekämpa särskilt arbetsrelaterat utnyttjande och arbetsrelaterad människohandel. **Ansvarig instans: arbets- och näringsministeriet i samarbete med statsrådets samordning av arbetet mot människohandel. Tidsplan 2021–2023, finansiering ANM 300.000 euro**
7. Utbildning anordnas för att identifiera offer för människohandel och förbättra ställningen (bl.a. identifiering av utnyttjande i brottslig verksamhet) för förundersöknings- och rättsmyndigheter samt för personal inom brottspåföljdssektorn. Säkerställs att polisens och brottspåföljdssektorns grund- och tilläggsutbildning innehåller information om människohandel och utnyttjande i brottslig verksamhet som en form av människohandel. **Ansvarig instans: justitieministeriet, Brottspåföljdsmyndigheten, Polisstyrelsen, Hjälpsystemet för offer för människohandel. Tidsplan 2021–2023**
8. Samarbete mellan myndigheter som verkar inom den civila luftfarten och utövare av verksamheten för att identifiera och förebygga människohandel. För detta utvecklas rapporterings- och varningssystem för att omedelbart informera behöriga myndigheter om fall av människohandel. **Ansvarig instans: Traficom, kommunikationsministeriet, Hjälpsystemet för offer för människohandel, Polisstyrelsen, Gränsbevakningsväsendet. Tidsplan 2021–2023**
9. Utbildningsmaterial utvecklas för aktörer som arbetar inom luftfart för att identifiera och förebygga människohandel. Arbetet görs förvaltningsövergripande med utnyttjande av tillgängliga resurser. Materialet kan också användas inom andra trafikformer. **Ansvarig instans: Traficom, kommunikationsministeriet, Hjälpsystemet för offer för människohandel, Polisstyrelsen, Gränsbevakningsväsendet. Tidsplan 2021–2023**

10. Ett kompakt informationspaket skapas av den tillgängliga informationen om människohandel och utnyttjande i anknytning till den som stöd för utbildningen. **Ansvariga instanser: statsrådets samordning av arbete mot människohandel och Hjälpsystemet för offer för människohandel i samarbete med Undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen. Tidsplan 2021**

11. I Migrationsverkets interna anvisning om människohandel definieras ett mål för handläggningstid för handläggning av temporärt uppehållstillstånd med människohandel som grund, som man kan avvika från endast av motiverade skäl. Tillämpningspraxis och rättspraxis granskas för kontinuerligt uppehållstillstånd som beviljas för människohandelsoffer, landsinformation i frågan uppdateras aktivt och i avgöranden beaktas internationella förpliktelser, ett förhållningssätt som följer grundläggande och mänskliga rättigheter samt risken att falla offer på nytt. Ämbetsverkets utbildningsplan om helheten människohandel förbereds. **Ansvarig instans: Migrationsverket. Tidsplan 2021–2023**

5.2 Offer för människohandel får hjälp och stöd som de behöver

Finland hjälper alla offer för människohandel. Offer för människohandel har med stöd av internationella avtal, EU-lagstiftning och internationell lagstiftning rätt att få hjälp, stöd och skydd som motsvarar deras behov. Offer för människohandel har rätt till hjälp, stöd och skydd trots att de inte skulle ha uppehållsrätt i Finland.

Barnoffer för människohandel får särskilt skydd. Vid arrangemang av hjälpåtgärder för människohandelsoffer beaktas även offrens kön och särskilda psykologiska behov av hjälp och stöd som orsakats av våld, inklusive sexuellt våld. Grundläggande och mänskliga rättigheter styr arbetet mot människohandel i Finland.

Hjälpen för människohandelsoffer grundas utöver den allmänna lagstiftningen för social- och hälsovård även på speciallagstiftningen vars syfte är att stärka offrens ställning som en människogrupp som är berättigad till tjänster. Det centrala målet med speciallagstiftningen är att trygga tjänster för människohandelsoffer även då tjänsterna inom den allmänna lagstiftningen för social- och hälsovård inte räcker till för att människohandelsoffren ska återhämta sig och för att förebygga att de blir offer på nytt. I sådana situationer ska

nödvändiga tjänster för offren ordnas med stöd av speciallagstiftningen, såsom konstateras i avgörandet av riksdagens biträdande justitieombudsman år 2019.⁶³

Finland stärker kompetensen och förmågan bland anställda inom social- och hälsovård att identifiera och hjälpa offer för människohandel. Som stöd för de anställda inom social- och hälsovård ordnas utbildning och anvisningar. Dessutom utvecklas samarbetet mellan myndigheter och organisationer. Även anvisningar utvecklas om grunder och förfaranden för statens ersättningar till kommunerna. Målet är att människohandelsoffer skulle omfattas av hjälpinsatser och att man bättre och mer likvärdigt än nu skulle kunna svara på deras ofta intensiva och mångfacetterade behov av hjälp.

Finland förbättrar både nationellt och på regional nivå samarbetet mellan instanser som erbjuder hjälp och stöd för offren exempelvis genom att bygga samarbetsnätverk och tjänstevägar. För att förbättra samarbetet sammanförs hjälpande instanser för att diskutera gemensamma förfaringsätt för att utveckla hjälpinsatserna för människohandelsoffer och dela bästa praxis för ökad kompetens. Samtidigt främjar man återhämtningen för människohandelsoffer och förebygger att de blir offer på nytt genom att förbättra tillgången till integrationstjänster för människohandelsoffer.

Finland utvecklar lagstiftningen som gäller hjälp för offer för människohandel så att den bättre än nu tryggar likabehandling för människohandelsoffer som mottagare av tjänster på nationell nivå. I samband med reformen av lagstiftningen gör Finland kopplingen mellan hjälpinsatser och straffprocess svagare så att offren skulle få hjälp, stöd och skydd oberoende av början av straffprocessen, dess framskridande eller dess slutresultat såsom förutsätts av förpliktelser enligt internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland samt av EU-lagstiftningen. Offrens rätt till tjänster bedöms enligt en individuell behovsprövning. I samband med lagreformen tryggas offrens rätt till en trygg boendetjänst med stöd.

Kommunerna och de kommande välfärdsområdena kommer att ha en central uppgift i att trygga tjänsterna för människohandelsoffer. I totalreformen av social- och hälsovården kommer man att se till att offer för människohandel i framtiden får nödvändiga tjänster i de områden där de bor eller vistas. I samband med reformen bedöms metoder med vilka man kan främja och stödja det praktiska genomförandet av tjänsterna, inklusive specialkunnande och centralisering av regionalt kunnande.

Offer för människohandel behöver också andra tjänster än social- och hälsovårdstjänster. Offren har ofta behov av exempelvis rättshjälp och rättslig rådgivning. Målet för Finland är

63 EOAK/3489/2017.

att trygga en likvärdig rättslig rådgivning och rättshjälp för människohandelsoffer även vid behov av utomprocessuell sådan som inte anknyter till straffprocessen. Man strävar efter att trygga tillgången till sakkunnig och kompetent rättshjälp och rättslig rådgivning i människohandelsoffrens ärenden genom utbildning och vid behov genom att granska rätts-hjälpsbyråernas behov av personalresurser och genom att göra det möjligt att också använda privata rättsbiträden. Man strävar efter att öka det utbildningsmässiga samarbetet även tillsammans med exempelvis Advokatförbundet.

Åtgärder

12. Vid behov bedöms behoven av resurser i Hjälpssystemet för offer för människohandel. **Ansvarig instans: inrikesministeriet. Tidsplan 2021–2023**

13. Preciserad kommuninfo förbereds för att säkerställa att informationen om beslut från högsta laglighetsövervakaren EOAK/3489/2017 (utfärdat 28.6.2019) når kommunerna. Kommuninfo vägleder kommunerna om människohandelsoffrens rättigheter enligt gällande lagstiftning samt om kommunernas möjlighet att söka statsunderstöd för tjänster som ordnas för offer för människohandel (inkl. möjligheten till köptjänster). Samtidigt tar man upp bra praxis. **Ansvarig instans: social- och hälsovårdsministeriet. Tidsplan 2021**

14. En promemoria upprättas om det nuvarande ersättningssystemet med målet att utreda utmaningarna med tillämpning av den gällande lagstiftningen som stöd för SHM:s lagreformsprojekt angående hjälpinsatser för offer för människohandel. **Ansvarig instans: arbets- och näringsministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet. Tidsplan 2021**

15. Ett nationellt identifierings- och styrsystem (NRM) förbereds för att underlätta identifiering av offer för människohandel och för att trygga hjälpen till dem samtidigt med SHM:s lagberedningsprojekt för hjälpinsatser. Här samarbetar man med ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights, internationell organisation som fungerar i anknytning till OSSE). **Ansvarig instans: statsrådets samordning av arbete mot människohandel tillsammans med arbetsgruppen, Hjälpssystemet för offer för människohandel, social- och hälsovårdsministeriet, Institutet för hälsa och välfärd. Tidsplan 2021–2022**

16. En modell för tjänsteväg för offer definieras, som vid behov kan omformas till lokala behov. Detta görs samtidigt med SHM:s lagberedningsprojekt. **Ansvarig instans: social- och hälsovårdsministeriet, Institutet för hälsa och välfärd, statsrådets samordning av arbete mot människohandel**

tillsammans med arbetsgruppen, Hjälpsystemet för offer för människohandel. Tidsplan 2022

17. Arbete mot människohandel som riktas mot barn och unga inkluderas i kompetens- och stödcentrens utvecklingsarbete. Utvecklingsarbetet görs i nära samarbete med arbetsgruppen som förbereder handlingsplanen och som följer verkställandet av den. **Ansvarig instans: social- och hälsovårdsministeriet. Tidsplan 2021–2023**

18. Förverkligandet av människohandelsoffrens rätt till trygga och stödda boendetjänster i enlighet med regeringsprogrammet säkerställs. Arbetet utförs som en del av lagstiftnings- och utvecklingsprojektet i social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd. **Ansvarig instans: social- och hälsovårdsministeriet, Institutet för hälsa och välfärd. Tidsplan 2021–2022**

19. Utbildning ordnas för anställda inom social- och hälsovården om hjälp för människohandelsoffer. I planeringen av utbildningen utnyttjas befintligt material. En egen utbildningsdel läggs till som en del av THL:s webbutbildningar samt personal inom social- och hälsovård informeras om utbildningsmöjligheter. Ansvariga instanser har ett nära samarbete med varandra. **Ansvarig instans: Institutet för hälsa och välfärd, Hjälpsystemet för människohandelsoffer. Tidsplan 2021–2023**

20. Information om människohandel och utnyttjande i anknytning till den inkluderas i fortbildning för yrkesutbildade som arbetar med barn och unga. **Ansvariga instanser: Undervisnings- och kulturministeriet, Utbildningsstyrelsen, Institutet för hälsa och välfärd. Tidsplan 2021–2023**

21. Utredning av hur man kan främja tillgången till nödvändiga tjänster enligt integrationslagen för människohandelsoffer vars tid för integration överskridits, såsom tjänster som stödjer sysselsättning och välbefinnande. Enligt utredningen upprättas vid behov ett brev med anvisningar till TE-byråer, kommunförsök samt handlednings- och rådgivningspunkter för invandrare. I samband med reformen av integrationslagen säkerställs att offer för människohandel har tillgång till tjänster som främjar integrationen. Målet är att förhindra att människorna blir offer på nytt samt att stärka offrens välbefinnande och delaktighet i samhället. **Ansvarig instans: arbets- och näringsministeriet, Hjälpsystemet för offer för människohandel. Tidsplan 2021–2022**

22. Utbildning för de anställda på TE-byråer, i invandrarutbildningar, speciellt utbildning i läs- och skrivfärdigheter, personal i kommunala sysselsättningsförsök samt i sektorsövergripande handlednings- och rådgivningspunkter om identifiering av människohandelsoffer och deras behov. Här samarbetar man med IKUT-projektet i Hjälpssystemet för offer för människohandel. **Ansvarig instans: arbets- och näringsministeriet, Hjälpssystemet för offer för människohandel. Tidsplan 2021–2022**
23. Interaktiv utbildning ordnas för rättshjälpsbyråer och kommunikationen om fenomenet människohandel ökas. Målet är speciellt att man bättre identifierar offren och förbättrar deras ställning samt säkerställer jämställdheten för offren genom att fatta enhetliga beslut om rättshjälp för människohandelsoffer, där biträde är ett privat rättsbiträde. Rättshjälpen bör omfatta även utomprocessuell rättslig rådgivning exempelvis om offrets ställning i Finland, Hjälpssystemet för offer för människohandel, straffprocessen samt om hjälp vid begäran om utredning eller brottsanmälan och ansökan om ersättning. **Ansvarig instans: justitieministeriet. Tidsplan 2021–2023**
24. Rättshjälpsbyråernas resursbehov bedöms för att trygga rättslig rådgivning och rättshjälp för offer för människohandel. **Ansvarig instans: justitieministeriet. Tidsplan 2021–2023**

5.3 Straffansvaret förverkligas i människohandelsbrott

I Finland strävar man efter att förundersökningsmyndigheterna har en täckande och riksomfattande lägesbild av människohandelsbrottslighet och att förundersökningsmyndigheternas, särskilt polisens, verksamhet leds målmedvetet med metoder i resultatstyrning mot en effektivare brottsbekämpning och utredning av människohandelsbrott av hög kvalitet. Syftet med ett effektivt förverkligande av straffansvaret är att förebygga människohandel.

Finland bekämpar människohandel fenomenbaserat. Finland anser det viktigt att man ingriper i fenomenet utnyttjande på ett övergripande sätt. I straffprocessen bedöms uppfyllande av rekvisitet i enstaka fall bland annat på basis av tillgängliga bevis. Det väsentliga är att straffansvaret i fall av utnyttjande förverkligas med beaktande av den misstänktes/svarandes rättsskydd och att offren får den hjälp som de behöver.

Finland utvecklar en mer effektiv straffprocess av högre kvalitet. Målet är att alla förundersökningsmyndigheter skulle ha tillräcklig grundläggande kännedom och kunskap att identifiera alla former av människohandel.

Finland avslöjar människohandel och förbättrar identifieringen av människohandel i straffprocessen. Målet är att personalresurserna hos straffprocessens aktörer som riktas till verksamhet mot människohandel ökas vid behov, deras kompetens stärks och förundersöknings- och tillsynsmyndigheternas samarbete görs effektivare så att straffansvaret förverkligas. Samtidigt tar man hand om kunskap och förutsättningar att agera hos andra aktörer i straffprocessen och inom brottspåföljdssektorn. Samarbetet under förundersökningen mellan förundersökningsmyndigheter och åklagare förbättras.

Förundersökningsmyndigheterna deltar mer omfattande och aktivt än nu i arbete mot människohandel i enlighet med EU:s policycykel i kampen mot organiserad och grov internationell brottslighet (EMPACT).

Finland förbättrar informationsutbytet mellan myndigheter för att främja avslöjande av människohandel och förverkliga straffansvaret. För detta syfte strävar man efter att rätten att ge och få information myndigheter emellan stödjer avslöjande av människohandel. Arbetet mellan polis och andra myndigheter stöds även på lokal nivå för att avslöja människohandel och utnyttjande. Samarbete görs även med organisationer.

Åtgärder

25. Bekämpningen av människohandel effektiveras i polisverksamheten genom att öka kunskapsbasen och avslöjande verksamhet, stärka styrning och resurser samt genom att utnyttja multiprofessionella operativa modeller och internationellt samarbete. **Ansvariga instanser: inrikesministeriet, Polisstyrelsen och Centralkriminalpolisen i samarbete med Gränsbevakningsväsendet. Tidsplan 2021–2023**
26. En nationell lägesbild om människohandelsbrottslighet bildas och upprätthålls som stöd för operativ och strategisk ledning. Lägesbilden används som stöd för intern och extern kommunikation. **Ansvariga instanser: Centralkriminalpolisen och Polisstyrelsen i samarbete med Gränsbevakningsväsendet. Tidsplan 2021–2023**
27. Förundersökningsmyndigheternas utvecklingsbehov i bekämpning av människohandelsbrott utreds och behovet att publicera utredningen i inrikesministeriets publikationsserie bedöms. Utbildning ordnas för förundersökningsmyndigheter för att stärka den nationella kompetensen med beaktande av

behoven av grundutbildning, fortbildning och kompletterande utbildning som kommit upp i utredningen. I utredningen av utbildningsbehoven samt i verkställandet av utbildningen beaktas möjligheter som extern finansiering erbjuder och vid behov samarbetar man bland annat med Hjälpssystemet för offer för människohandel, organisationer samt med Heuni. **Ansvariga instanser: Polisyrkeshögskolan, Polisstyrelsen och Centralkriminalpolisen i samarbete med Gränsbevakningsväsendet. Tidsplan 2021–2023**

28. Modellering utnyttjas som utvecklades i samband med programmen för bekämpning av grå ekonomi för att göra bekämpning och utredning av människohandelsbrott mer effektivt. Vid beredningen av modellerna fästs särskild uppmärksamhet vid människohandelsbrott mot barn. Modelleringen stöder åtminstone upprättande av omfattande utredningsplaner av människohandelsbrottslighet, utveckling av multiprofessionella tillsynsåtgärder som riktas till olika sektorer samt mer effektiv spårning och omhändertagande av vinning av brott. **Ansvariga instanser: inrikesministeriet, Polisstyrelsen och åklagarämbetet. Tidsplan 2021–2023**
29. Möjligheten att ändra förundersökningslagen utreds så att undersökningsåtgärder som riktas till eventuella offer för människohandel skulle i möjligaste mån utföras av utredare och undersökningsledare som är särskilt förtrodda i denna uppgift. **Ansvarig instans: justitieministeriet. Tidsplan 2021–2023**
30. Utvecklingsfrämjande åtgärder för realisering av avslöjande och straffansvar inom människohandelsbrottslighet samt vid behov start av aktuella forskningsprojekt som stöd för utvecklingsarbete för lagstiftning som styr myndighetsverksamhet och reglerar befogenheter. I uppföljningen fästs särskild uppmärksamhet vid bekämpning av människohandelsbrott som begås på nätet eller där man utnyttjar nätet samt vid utvecklingsbehov i lagstiftning som utredningen visar på. **Ansvarig instans: inrikesministeriet. Tidsplan 2021–2023**
31. Samarbete mellan flera myndigheter utvecklas systematiskt. Arbetarskyddsmyndigheterna samarbetar på nödvändigt sätt med berörda myndigheter i planering och genomförande av tillsyn. Sådana myndigheter är bl.a. polis-inrättningar, polisens utredningsgrupp om människohandel, Skatteförvaltningen och Gränsbevakningsväsendet. I planeringen och genomförandet av inspektionerna beaktas samarbete med räddnings- och miljöhälsomyndigheter. **Ansvarig instans: social- och hälsovårdsministeriet, Polisstyrelsen. Tidsplan 2021–2023**

32. Bedömning av möjligheten att använda inspelade förhör i rättegångar som gäller människohandelsbrott och brott som nära anknyter till dessa. **Ansvarig instans: justitieministeriet. Tidsplan 2021–2022**
33. Utredning av möjligheten att utvidga Gränsbevakningsväsendets befogenheter att undersöka människohandelsbrott även då dessa inte omfattar ordnande av olagliga inresa. **Ansvarig instans: inrikesministeriet. Tidsplan 2021**
34. Bedömning av åklagarnas resursbehov för att effektivisera förundersökningsarbetet och för att säkerställa att straffansvaret förverkligas i straffprocessen. **Ansvarig instans: justitieministeriet. Tidsplan 2021–2023**
35. Bland specialiståklagare utses sådana specialiståklagare som är mer insatta i människohandelsbrott, vilka ger sakkunnig rådgivning för förundersökningsmyndigheter och andra åklagare. **Ansvarig instans: Åklagarmyndigheten. Tidsplan 2021**
36. Ett kollegialt nätverk skapas mellan specialiståklagare och eventuellt andra åklagare som handlägger människohandel, där åklagarna delar information och erfarenheter samt bra praxis i ärenden som gäller människohandel. För åklagare som åtalar för människohandelsbrott ordnas regelbundet fördjupande specialutbildning om människohandel. **Ansvarig instans: Åklagarmyndigheten. Tidsplan 2021**
37. Utredning av personalens utbildningsbehov vid domstolsväsendet samt i allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar för att främja identifiering av människohandel och effektivisera förverkligandet av straffansvar. Människohandelsärenden inkluderas vid behov i domstolsväsendets utbildningsplan. **Ansvarig instans: Domstolsverket. Tidsplan 2021**
38. Vid behov bedöms behovet av extra resurser i domstolsväsendet. **Ansvarig instans: justitieministeriet, Domstolsverket. Tidsplan 2021–2023**

5.4 Människohandel bekämpas tillsammans och på bred front

Finland anser att människohandel är ett problem som rör hela samhället. Människohandel inkräktar allvarligt på offrets grundläggande rättigheter, försvagar konkurrensmöjligheterna för ärliga och laglydiga företag samt minskar skatteintäkterna. Vinningen av brott genom människohandel är betydlig.

I Finland ser man arbetet mot människohandel som ett förvaltningsövergripande samarbete som framskrider som en gemensam verksamhet för flera ministerier och myndigheter. Människohandel bekämpas med både explicita åtgärder mot människohandel och genom att bland annat främja jämställdhet mellan könen och barnets rättigheter, bekämpa våld mot kvinnor och sexuellt utnyttjande av barn samt grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, genom att bekämpa utnyttjande av utländsk arbetskraft och genom att göra hållbara offentliga upphandlingar. Arbetet mot människohandel gynnar också uppfyllandet av målen för hållbar utveckling. En effektiv samordning av åtgärderna förutsätter koordination på statsrådsnivå även i fortsättningen.

I Finland anser man att arbete mot människohandel i första hand är statens ansvar. Det är ändå viktigt att arbete mot människohandel görs övergripande tillsammans med olika aktörer i samhället.

Medborgar- och arbetsmarknadsorganisationerna har en betydande roll i att nå och identifiera offer för människohandel, i rådgivning samt i att vägleda offren till hjälp från myndigheterna. Förtroendet mellan organisationer och myndigheter stärks för att främja avslöjande av människohandel och för att hänvisa offren till hjälp från myndigheterna. Organisationerna har också en viktig uppgift i att väcka en samhällelig diskussion, lyfta fram missförhållanden och som part i diskussionen.

Finland anser det viktigt att kontinuiteten säkerställs i den grundläggande verksamheten i organisationer som specialiserat sig på identifiering av människohandelsoffer, hjälpinsatser och rådgivning samt i organisationsverksamhet som specialiserat sig på människohandel. Projektfinansiering för en viss tid har sin plats i organisationsarbete mot människohandel, men det är också viktigt att bedöma hur man kan finansiera det grundläggande och långsiktiga arbetet med människogrupper som utsätts för risker samt verksamheten som specialiserat sig på hjälpinsatser och rådgivning för människohandelsoffer.

Finland bekämpar människohandel och arbetsrelaterat utnyttjande genom att arbeta för respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande rättigheter i arbetslivet även i offentliga upphandlingar. Man strävar efter att förebygga och minska människohandel och

arbetsrelaterat utnyttjande i underleverantörskedjor genom att göra etiska offentliga upphandlingar.

Finland anser att samarbete med företag och arbetsgivare är en förutsättning för att arbete mot människohandel ska lyckas. Det förekommer människohandel och arbetsrelaterat utnyttjande även inom den lagliga företags- och affärsverksamheten. Förutom att företag och arbetsgivare har ansvar för att förebygga och ingripa i utnyttjande, kan de i framtiden också ha en mer betydelsefull uppgift än nu exempelvis i att erbjuda alternativa, icke-utnyttjande möjligheter till arbete för människohandelsoffer.

När man bereder en eventuell lagstiftning om företagsansvar, granskas även omständigheter som anknyter till arbetsrelaterat utnyttjande och bekämpning av människohandel. Även internationellt samarbete mellan den privata och offentliga sektorn anses vara en viktig del av hela arbetet mot människohandel.

Åtgärder

39. Ser till att arbete mot människohandel inkluderas i verkställandet av förvaltningsövergripande barnstrategi som ligger under beredning. **Ansvarig instans: statsrådets kansli. Tidsplan 2021**
40. Arbetet mot människohandel inkluderas efter möjligheterna i den jämställdhetspolitiska redogörelsen som överlämnas till riksdagen före utgången av år 2021. **Ansvarig instans: social- och hälsovårdsministeriet. Tidsplan 2021**
41. Koordinationsstrukturen i arbetet mot människohandel på statsrådsnivå utreds. Utredningen innehåller alternativa sätt att genomföra, inklusive placementsplats och resursbehov samt om förslagens samordningsuppgifter, inklusive sammanställning och spridning av information samt om kommunikation om arbete mot människohandel till publiken t.ex. genom webbplatsen www.ihmiskauppa.fi. I utredningen beaktas även uppgifter och ansvarsområden för andra aktörer i arbetet mot människohandel, såsom människohandelsrapportören, polisens utredningsgrupp och Hjälpssystemet för offer för människohandel, och man strävar efter att samordna dessa ansvar sinsemellan för att undvika dubbelt arbete. **Ansvarig instans: statsrådets samordning av arbetet mot människohandel. Tidsplan 2021, finansiering JM 15.000 euro**
42. Uppbyggandet av ett samarbetsnätverk mellan myndigheter och organisationer och stärkning av aktörernas kompetens stöds för att identifiera människohandel i samband med könsrelaterat våld och sexuellt utnyttjande, för att främja avslöjande och hänvisa offren till hjälp. **Ansvarig instans: statsrådets**

samordning av arbetet mot människohandel i samarbete med arbetsgruppen. Tidsplan 2021–2023

43. Samarbetet förbättras mellan Hjälpssystemet för offer för människohandel och kommunerna genom att ordna regionala diskussionsforum där man delar information och erfarenheter om att hjälpa offren samt kommer överens om gemensamma förfaranden för att säkerställa hjälp och jämställdhet för människohandelsoffer. **Ansvarig instans: statsrådets samordning av arbetet mot människohandel i samarbete med arbetsgruppen och i synnerhet med social- och hälsovårdsministeriet. Tidsplan 2021–2023**
44. Företagens och arbetsmarknadsorganisationernas medvetenhet om människohandel och arbetsrelaterat utnyttjande ökas, likaså om verktygen för att bekämpa dessa fenomen som en del av fullföljandet av företagets samhällsansvar. Samarbete görs med företag och arbetsmarknadsorganisationer i frågor om människohandel i samband med IKUT-projektet som koordineras av Hjälpssystemet för människohandel. Befintligt informations- och utbildningsmaterial utnyttjas och vid behov kompletteras. **Ansvariga instanser: Hjälpssystemet för offer för människohandel, Heuni, arbets- och näringsministeriet. Tidsplan 2021–2023, tilläggsfinansiering Migrationsverket 15.000 euro**
45. Man ser till att bekämpning av arbetsrelaterat utnyttjande, inkl. risker i lokala underleverantörskedjor beaktas i utvecklingsarbetet av frågor om företagets och den offentliga sektorns samhällsansvar och betonar att bekämpningen av arbetsrelaterat utnyttjande är en del av tillbörlig noggrannhet. Anvisningar upprättas om hur man i upphandlingar kan ta hänsyn till bekämpning av människohandel och arbetsrelaterat utnyttjande. Anvisningarna innehåller modeller om avtalsvillkor med vilka man kan minska riskerna. Åtgärden förverkligas i samarbete med åtgärdsprogrammet offentlig upphandling dvs. Samarbetsforum för offentlig upphandling. **Ansvariga instanser: finansministeriet i samarbete med Vanda stad och Heuni. Tidsplan 2021**
46. Möjligheterna till tillsyn under kontraktperioden förbättras. Metoder att förbättra tillgången till information utreds så att fullgöranderapporterna skulle vara tillgängliga för upphandlingsenheterna även under kontraktperioden. Anvisningar görs tydligare så att arbetsplatserna vet hur och till vem problem anmäls. God praxis delas för att lyfta fram problem. **Ansvarig instans: arbets- och näringsministeriet, finansministeriet. Tidsplan 2021–2023**
47. Bekämpning av människohandel inkluderas enligt möjligheterna i den utvecklingspolitiska redogörelsen och man ser till att frågan människohandel

beaktas när man främjar Finlands utrikespolitiska mål i de kontexter där det är nödvändigt. Sådana kontexter är bl.a. jämställdhet, våld mot kvinnor, hållbar utveckling och internationell migration. **Ansvarig instans: utrikesministeriet. Tidsplan 2021–**

5.5 Arbete mot människohandel utvecklas på kunskapsbas

Arbetet mot människohandel baseras i Finland på kunskap. Som en del av arbetet mot människohandel kartlägger man ständigt behovet av kunskap. Utrednings- och forskningsverksamheten kopplas tätt till utvecklingen av arbetet mot människohandel. Efter forsknings- och utredningsarbetet bedöms nödvändiga åtgärder i lagstiftning samt andra åtgärder för att främja avslöjande av människohandel, förbättra offrens ställning och för att effektivisera förverkligandet av straffansvaret.

Finland utvecklar statistiken om människohandel. Verksamhet mot människohandel som baseras på kunskap förutsätter pålitlig och jämförbar statistik, vilket för sin del förutsätter att de statistiska systemen förmår svara på kunskapsbehoven i fråga.

Vid förnyandet av polisens datasystem kommer man att se till att människohandel också klassificeras enligt syfte för utnyttjande vid registrering av brottsanmälan och att samma uppgifter också förs över till rättsliga myndigheters datasystem. Det är viktigt att utveckla statistiken även med tanke på verkställande av förpliktelser om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland.⁶⁴

En självständig och oberoende utvärdering av arbetet mot människohandel samt rekommendationer för att utveckla verksamheten är välkomna. En oberoende utvärdering, såsom utredningar av diskrimineringsombudsmannen som verkar som nationell rapportör om människohandel, kan ge information om effektivitet, missförhållanden och eventuella sidoeffekter av arbete mot människohandel. Med hjälp av information och rekommendationer som grundas på den kan arbetet göras mer effektivt, utvecklas vidare och vid behov välja en annan inriktning.

⁶⁴ Bland annat GRETA har i sin senaste rapport om Finland återigen uppmanat myndigheterna i Finland att utveckla ett täckande och konsekvent datainsamlingsystem som gäller människohandel och att upprätthålla det genom att samla pålitlig statistik från alla centrala aktörer, såsom specialiserade medborgarorganisationer, och att tillåta specifiering av uppgifterna (punkt 43).

Åtgärder

48. Utredning av varför strafflagens paragraf om utnyttjande av person som är föremål för sexhandel utnyttjas sällan. Utredningen klarlägger orsakerna till det låga antalet brottsanmälningar, förundersökningar, åtalsprövningar och domar. **Ansvarig instans: justitieministeriet, statsrådets samordning av arbetet mot människohandel. Tidsplan 2020–2021, finansiering JM 30.000 euro**
49. Utredning av tillämpning av straffbestämmelser som gäller människohandel och närrelaterade brott (t.ex. koppleri, ockerliknande diskriminering i arbetslivet, grovt ocker) samt eventuella utmaningar vid tillämpning. Utredningen klarlägger också förutsättningarna för den gällande lagstiftningen om straffprocessen att främja identifiering av människohandel och att trygga offrens ställning under straffprocessens gång. **Ansvarig instans: statsrådets samordning av arbetet mot människohandel i samarbete med projektets styrgrupp. Tidsplan 2021–2022, VN TEAS-finansiering 110.000 euro**
50. Nuläget utreds angående rättssystemets grundläggande princip att inte utfärda bestraffning för brott som begås under tvång (s.k. principen om strafffrihet). För människohandelns del bör utredningen bedöma hur denna princip realiserats i praktiken. Om principen inte realiserats bör orsakerna till detta kartläggas. Syftet med utredningen är att förse myndigheterna med information för utveckling av myndighetspraxis, så att man bättre än nu kan identifiera utnyttjande i brottslig verksamhet som en form av människohandel redan i början av straffprocessen. **Ansvarig instans: justitieministeriet. Tidsplan 2021, finansiering JM 30.000 euro**
51. Utredning av hur man tillämpar motiveringen för uppehållstillstånd för människohandelsoffer enligt utlänningslagen samt hurdana utmaningar man eventuellt stöter på i tillämpningen. Med utredningen som grund bedöms åtgärderna för att åstadkomma en enhetlig myndighetspraxis samt eventuella behov av lagändringar. Målet är att lagstiftningen om uppehållstillstånd som gäller människohandel samt tillämpningspraxis som grundas på den skulle vara så tydlig och förutsägbar som möjligt, så att dessa inte framstår som hinder för människohandelsoffret att anmäla utnyttjande. **Ansvarig instans: inrikesministeriet. Tidsplan 2021, finansiering IM och ANM 20.000 euro**
52. Utredning av hur utlänningslagen tillämpas om människohandelsoffrens betänketider. Utredningen granskar i hur stor omfattning betänketider beviljas, vem som beviljas dem och av vilken myndighet. Med utredningen som grund bedöms åtgärderna för att göra myndighetspraxis enhetligt och för att trygga

offrens ställning exempelvis i samband med övervakningsåtgärder. **Ansvarig instans: inrikesministeriet. Tidsplan 2022, finansiering IM 25.000 euro**

53. Utredning av hur misstanke om försäljning av sexuella tjänster tillämpas som grund för avvisning enligt utlänningslagen (148 § 1 mom. 6 punkten) och utifrån utredningen bedömer man eventuella behov av lagändringar och utveckling av praxis. **Ansvarig instans: inrikesministeriet. Tidsplan 2022, finansiering IM 25.000 euro**
54. Gemensamma operativa modeller utvecklas, inkl. definitioner som används som grund för statistik, under ledning av statsrådets samordnare av arbetet mot människohandel och i samarbete med Statistikcentralen och andra myndigheter som samlar in information. Statistikcentralen sammanställer gemensam information i samordning. Samordningen stöder Statistikcentralen i sammanställningen av informationen. **Ansvarig instans: Statistikcentralen i samarbete med samordningen av arbetet mot människohandel, utrikesministeriet och andra behöriga ministerier. Tidsplan 2021–2023**
55. Databasen i Hjälpssystemet för offer för människohandel utvecklas så att man lägger till ett statistikverktyg. Statistikverktyget ska vara sådant att det kan anpassas till social- och hälsovårdsministeriets förslag i lagprojektet. **Ansvarig instans: inrikesministeriet, Migrationsverket, Hjälpssystemet för offer för människohandel. Tidsplan 2021–2023, finansiering IM 50.000 euro**

6 Verkställande och uppföljning av handlingsplanen

Arbetsgruppen och styrgruppen följer verkställandet av handlingsplanen och åtgärdernas genomslag. Verkställandet följs upp med en verkställighetsplan som förbereds separat. Vid verkställandet av åtgärderna görs ett nära samarbete med aktörer i medborgarsamhället och speciellt med medborgarorganisationer som utför identifierings- och hjälparbete för offer för människohandel. Verkställandet av åtgärderna i handlingsplanen måste främja likvärdighet och jämlikhet mellan könen och de ska ha en genomgående aspekt som identifierar mångfalden i könet samt beaktar barnets rättigheter, prioriterar barnets bästa och barnets rätt till särskilt skydd.

När programperioden tar slut bereder arbetsgruppen en rapport om verkställandet under ledning av statsrådets samordnare av arbete mot människohandel. Dessutom låter man utföra en extern utvärdering av verkställandet av programmet, som innehåller förslag som grund för planering av kommande verksamhet. Efter denna programperiod finns det sannolikt ett behov av att förbereda en ny handlingsplan som för arbetet mot människohandel vidare från läget efter verkställandet av denna handlingsplan.

BILAGA 1 Lista över hörande som ordnats i beredningen av handlingsplanen och över organisationer som anmält sig till workshoppar

Organisationer som anmält sig till hörande (59 st.)

Asianajotoimisto Röyti & Ruokonen
Diakoniakeskus - Turun ja Kaarinan seurakunnat
Diakonissanstalten
Eksote - samkommun för Södra Karelen social- och hälsovård, socialarbete
Elpida rf
Regionförvaltningsverket i Södra Finland, arbetarskyddet
FinnWID - Kvinnor i utveckling rf
Helsingfors diakonissanstalt, rörlig befolkning
Regionförvaltningsverket i Östra Finland, arbetarskyddet
Östra Finlands hovrätt
Polisinrättningen i östra Finland
Polisinrättningen i sydöstra Finland
Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion
Internationella organisationen för migration
Kuopio stad (socialväsendet, sysselsättningstjänster)
Kuopion settlementti Puijola
Kuopio kyrkliga samfällighet
Kuopio social- och hälsocentral, hälsovård för flyktingar
Lakiasiaintoimisto Pia Holm Oy
Förläggningen i Villmanstrand
Polisinrättningen i sydvästra Finland
Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, arbetarskyddet
Läkares sociala ansvar, Global clinic
Metodistikirkko
Kvinnorganisationernas Centralförbund
Kvinnorganisationer i samarbete - NYTKIS ry
Uleåborg stad (välfärdstjänster, invandartjänster)
Uleåborgs rättshjälpsbyrå
Polisinrättningen i Uleåborg

Oulun tuomiokirkkoseurakunta
Uleåborgs förläggning
Servicefacket PAM rf
Rädda Barnen rf
Birkalands sjukvårdsdistrikt
Närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten
Polisinrättningen i Österbotten
TE-byrån i Norra Österbotten
Regionförvaltningsverket i Norra Finland, arbetarskyddet
Norra Finlands åklagardistrikt
Pro-tukipiste rf
Brottsofferjouren
Savolax yrkesinstitut
Setlementti Tampere
Polisinrättningen i inre Finland
Skydda Barn rf
Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
Stiftelsen för Frälsningsarmén i Finland sr
Finlands Röda Kors
Tammerfors stad
Tammerfors kyrkliga samfällighet
Tarina förläggning
Turun ensi- ja turvakoti ry, Kriisi- ja väkivaltatyö
Åbo stad, Socialjour
Turun NMKY
Vasa mödra- och skyddshem, öppenvård Avokki
Vasa stad, vuxensocialarbete
Förbundet Vita Bandet
Vapauta Uhri ry
Vuolle tyttöjen talo

Organisationer som anmält sig till workshoppar (73 st.)

A-klinikstiftelsen
Finlands Näringsliv rf
Förbundet för mödra- och skyddshem
Esbo stad
Regionförvaltningsverket i Södra Finland, arbetarskyddet
Folkhälsans Förbund
Hansel Oy

Helsingfors hovrätt
Helsingfors tingsrätt
Helsingfors stad (invandrarenheten, psykiatri- och missbrukartjänster samt socialjour)
Polisinrättningen i Helsingfors
Helsingfors förläggning
Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI
Helsingfors universitets centralsjukhus HUUS, Seri-stödcenter
Tavastehus stads vuxensocialarbete
Hjälpssystemet för offer för människohandel / Joutseno förläggning
Polisinrättningen i östra Finland
Centralkriminalpolisen
Kiinteistöyönantajat ry
Utbildningscentret Salpaus
Kriminalvårdsstiftelsen, VAT-nätverk
Finlands Kommunförbund rf
Barnombudsmannen
Centralförbundet för Barnskydd
Luona Oy:s förläggning i Knektbro
Migrationsverket
Migrationsverkets mottagningsenhet
Monika-Naiset liitto ry
Knektbro förläggning / Luona Oy
Justitieministeriet
Rättsregistercentralen
Utbildningsstyrelsen
Flyktingrådgivningen rf
Servicefacket PAM
Rädda Barnen rf
Polisinrättningen i Österbotten
Poikien Talo
Polisyrkeshögskolan
Polisstyrelsen
Polisstyrelsen / projektet Barnahus
Pro-tukipiste rf
Gränsbevakningsväsendet
Brottspåföljdsmyndigheten
Brottspåföljdsmyndigheten / Vånå fängelse
Brottsofferjouren
Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC
Samaria rf.
Inrikesministeriet (polisavdelningen och migrationsavdelningen)

Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta SOK
Social- och hälsovårdsministeriet (avdelningen för klienter och tjänster inom social- och hälsovården, avdelningen för säkerhet och hälsa samt avdelningen för arbete och jämställdhet)
Stadin Etsivät
Skydda Barn rf
Suomen Kurdit ry
Åklagarmyndigheten (Södra och Västra Finlands åklagardistrikt)
Hembyggnadsindustrin rf
Tammerfors stad
Institutet för hälsa och välfärd
Statistikcentralen
Traumacom
Åbo stad, Välfärdssektorn
Åbo universitet
Arbets- och näringsministeriet
Utrikesministeriet
Nylands TE-byrå
Vailla vakinaista asuntoa ry
Riksåklagarens byrå
Statskontoret
Vanda stad
Skatteförvaltningen
Finansministeriet
Statsrådets kansli, barnstrategi
Befolkningsförbundet
Diskrimineringsombudsmannens byrå

BILAGA 2 Statistisk sammanställning av människohandelns läge i Finland

Människohandel är dold brottslighet om vilken det inte finns någon tillgänglig täckande statistik. Olika myndigheter och medborgarorganisationer samlar in statistik om människohandel. Statistiken är inte direkt jämförbar sinsemellan. Det är delvis fråga om statistik i det straffrättsliga systemet och delvis information som vissa instanser som hjälper offer samlar in.

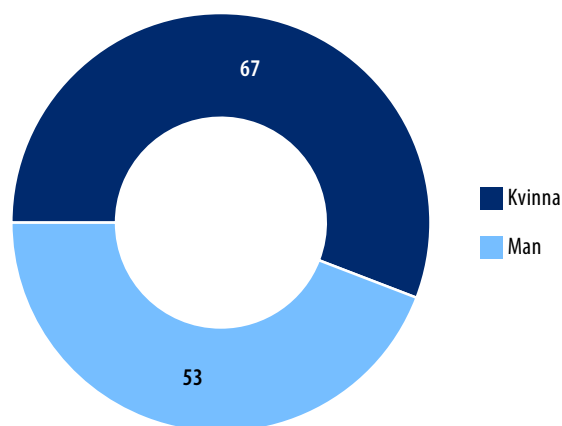
Identifiering av och hjälp för offer

Aktörer som utför kundarbete i identifiering av offer för människohandel har en mycket central roll. Myndigheter som Gränsbevakningsväsendet, polisen, arbetarskyddet eller personal i kommunernas social- och hälsovårdssektorn kan komma i kontakt med möjliga offer.

Även församlingar och medborgarorganisationer möter människor i kundarbetet, som möjligen har fallit offer för människohandel. I Finland finns det åtminstone fyra organisationer som har funktioner som riktas speciellt till hjälp och stöd för människohandelsoffer – Monika-Naiset liitto rf, Flyktingrådgivningen rf, Pro-tukipiste rf, Brottsofferjouren (de s.k. Fyrklöverorganisationerna). Dessa organisationer samlar årsinformation om offer för människohandel som de identifierat. År 2020 identifierade nämnda organisationer sammanlagt 120 fall som tyder på människohandel (Figur 1). 67 av offren var kvinnor och 53 män.

Figur 1. Källa: Monika-Naiset liitto rf, Flyktingrådgivningen rf, Pro-tukipiste rf, Brottsofferjouren 2021.

Offer för människohandel som identifierats i organisationerna år 2020, totalt 120 fall

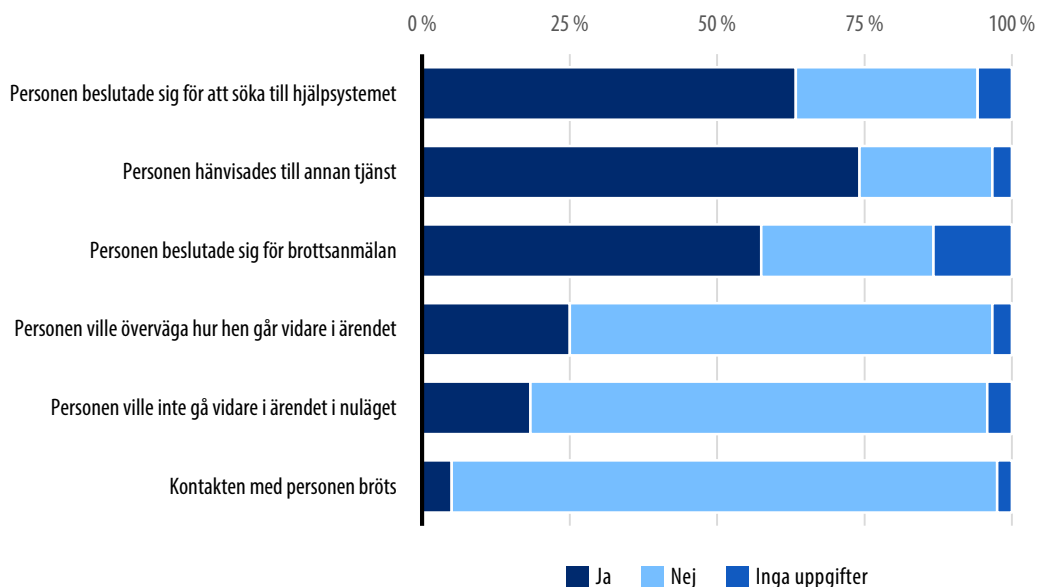


Organisationerna kartlägger situationen för offret, berättar om dennes rättigheter och strävar efter att hjälpa offret att föra sin situation vidare till myndigheterna. 63 procent av offren som identifierades genom organisationsarbetet år 2020 sökte sig till Hjälpssystemet för offer för människohandel och 58 procent lämnade en brottsanmälan i ärendet (Figur 2). I 74 procent av fallen hänvisade organisationerna offren till andra tjänster, såsom tjänster som upprätthålls av kommuner eller organisationer.

Aktörer inom den tredje sektorn når också offer i sin verksamhet, som är rädda för myndigheterna på grund av sin utsatta ställning. Organisationerna identifierar även sådana fall där personer som identifierats som offer för människohandel inte har velat främja sitt ärende (18 %), och då har ett möjligt ärende om människohandel inte kommit till myndigheternas kännedom och personen har inte fått hjälp från myndighetstjänster som offer för människohandel (Figur 2).

Figur 2. Källa: Monika-Naiset liitto rf, Flyktingrådgivningen rf, Pro-tukipiste rf, Brottsofferjouren 2021.

Utveckling i ärenden för offer som identifierats i organisationerna år 2020

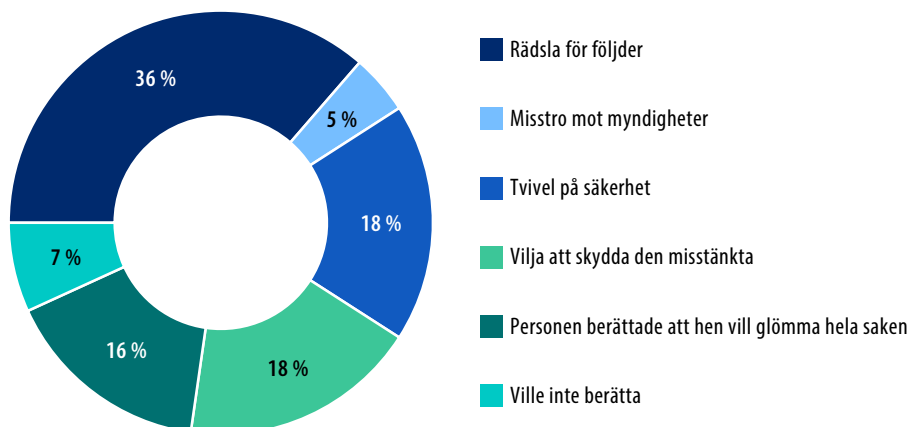


I situationer där offren inte har velat föra sitt ärende vidare inverkar rädsla för följderna i 36 procent av fallen (Figur 3). Andra orsaker är följande: offren upplever inte att de är trygga om de för sitt ärende vidare (18 %); de vill skydda den misstänkta (18 %); och/eller personerna vill försöka glömma utnyttjandet som de har utsatts för (16 %).

Figur 3. Källa: Monika-Naiset liitto rf, Flyktingrådgivningen rf, Pro-tukipiste rf, Brottsofferjouren 2021.

Orsaker till personens ovilja att föra ärendet vidare

Antal svarande: 27, antal valda svar: 44

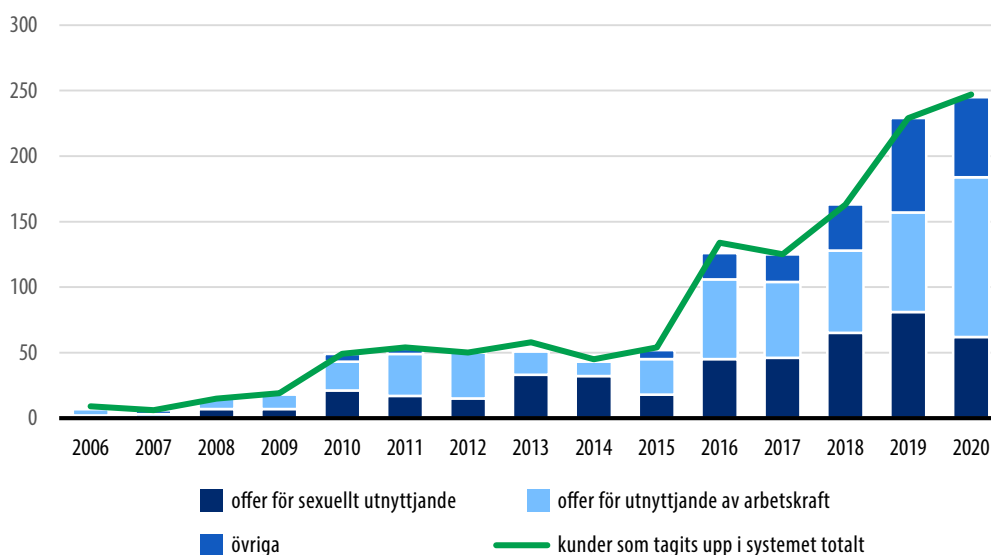


Antalet personer som har tagits upp i Hjälpssystemet för offer för människohandel har ökat betydligt från grundandet av systemet fram till 2020-talet (Figur 4). Under åren 2006–2009 har i medeltal 12 nya kunder tagits upp i systemet. Under åren 2010–2015 var motsvarande siffra 52 och den största ökningen har skett under åren 2016–2020, då i medeltal 180 nya kunder togs upp i hjälpssystemet årligen. År 2020 togs 247 personer upp i hjälpssystemet, vilket är det största antalet nya kunder sedan systemet grundades.

Figur 4 visar också att bland personer som har tagits upp i Hjälpssystemet för människohandelsoffer har arbetsrelaterat utnyttjande varit det vanligaste syftet med utnyttjande under elva år och sammanlagt 552 personer har utsatts för arbetsrelaterat utnyttjande under åren 2006–2020. Å andra sidan har offer för sexuellt utnyttjande regelbundet hänvisats till systemet, och systemet har under samma tidsperiod hjälpt 451 kunder som utsatts för sexuellt utnyttjande. Till kategorin "övriga" i figuren hör personer som man anser har fallit offer för människohandel i tvångsäktenskap, brottslig verksamhet, handel med organ eller vävnad eller de har tvingats till barnsoldat eller tiggeri.

Figur 4. Hjälpssystemet för offer för människohandel 2021.

Personer som tagits upp i hjälpssystemet år 2006–2020 uppdelade enligt syfte med utnyttjande



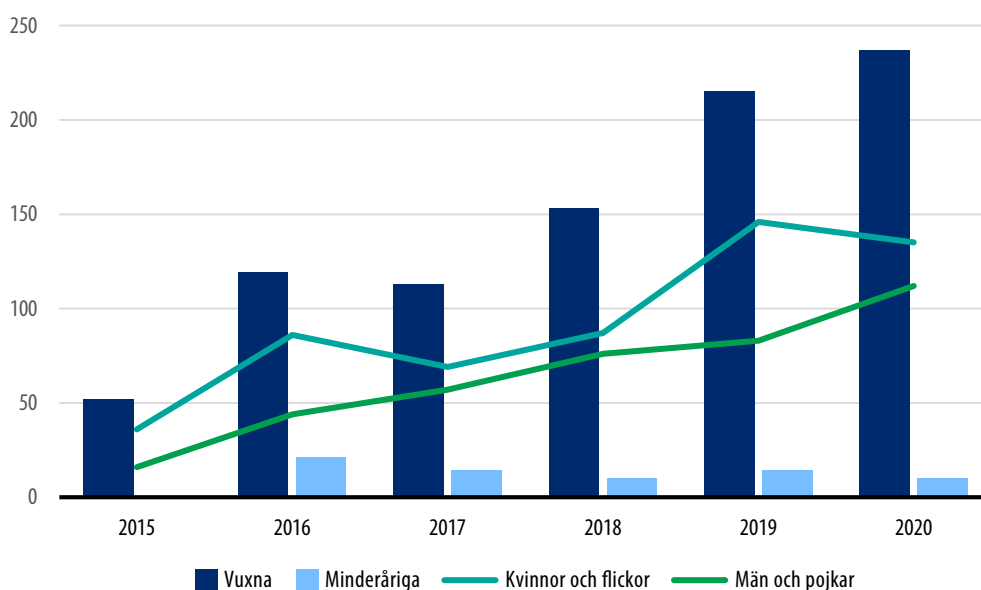
År 2020 hänvisade särskilt förläggningarna (88 förslag) och Migrationsverket (63) offer till Hjälpssystemet för offer för människohandel. Även offren själva (70) har år 2020 sökt sig till hjälpssystemet. En jurist eller advokat hänvisade 49 offer till systemet samma år.

Majoriteten (92 %) av kunderna som tagits upp i hjälpsystemet har varit vuxna (Figur 5). Minderåriga kunder som togs upp i hjälpsystemet var exempelvis år 2020 sammanlagt 10 personer. Vuxna kunder har i vissa fall minderåriga barn att försörja, vilka också har rätt till hjälpsystemets tjänster. År 2020 togs 50 minderåriga barn upp som kunder i hjälpsystemet. Särskilt kvinnliga kunder har ofta barn att försörja.

Figur 5 visar också att 58 procent av hjälpsystemets nya kunder har varit kvinnor och flickor och 41 procent av kunderna har varit manliga under åren 2015–2020. Bland kunderna finns även personer av annat kön.

Figur 5. Källa: Hjälpsystemet för offer för människohandel 2021.

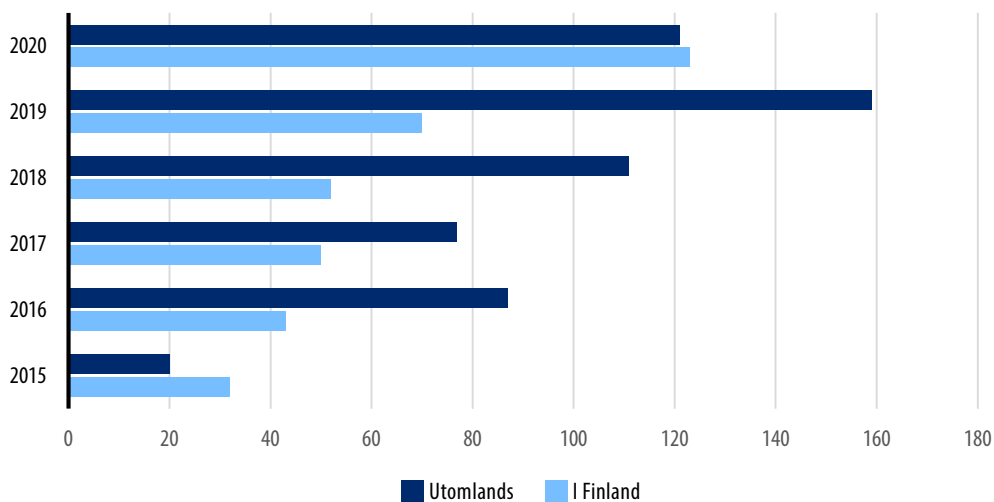
Ålders- och könsfördelning bland hjälpsystemets nya kunder



Figur 6 visar att under åren 2016–2019 hade en större andel av kunderna som tagits upp i Hjälpsystemet för människohandelsoffer blivit utsatta för utnyttjande i utlandet än i Finland. Endast år 2015 och 2020 fanns det fler kunder som utnyttjats i Finland. År 2015 fanns det 32 personer som blivit utnyttjade i Finland mot 20 personer som utnyttjats i utlandet. År 2020 var motsvarande siffror 123 i Finland och 121 i utlandet.

Figur 6. Källa: Hjälpssystemet för offer för människohandel 2021.

Plats för offerställning bland kunder som tagits upp i hjälpssystemet



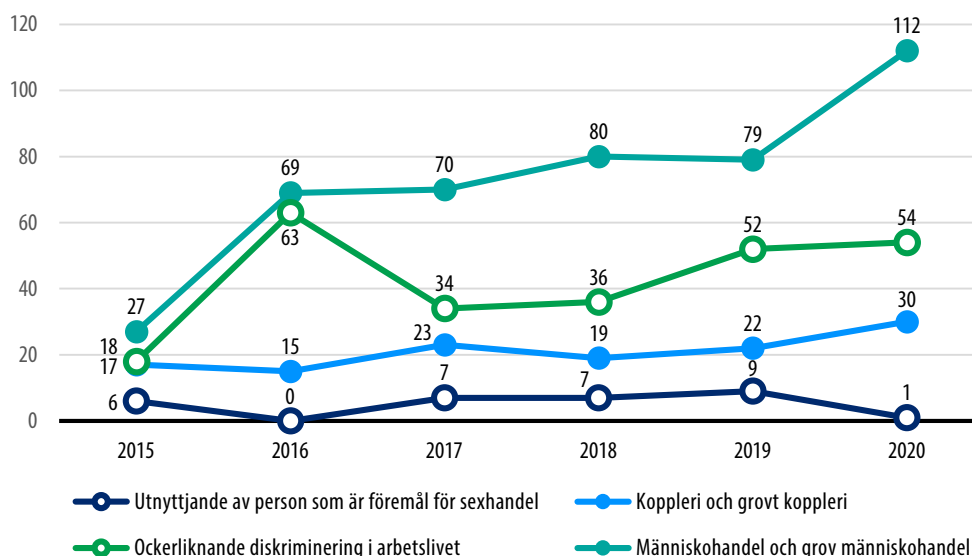
Mer specifik information om kunder i hjälpssystemet för offer för människohandel finns i översikten som publiceras två gånger per år på webbplatsen www.ihmiskauppa.fi.

Människohandelsärenden i straffprocessen

Antalet fall av människohandel och närstående brott som anmäls till polisen har visat en ökande trend. År 2015 anmäldes 68 fall till polisen och år 2020 var antalet 197 fall. Figur 7 åskådliggör hur de anmälda fallen har registrerats enligt brottsbenämning. Människohandel och grov människohandel har varit de vanligaste benämningarna, där också den största ökningen har skett från 27 anmälda fall år 2017 till 112 anmälda fall år 2020. Den näst vanligaste brottsbenämningen är ockerliknande diskriminering i arbetslivet som polisen fick 64 anmälningar om år 2020. År 2020 fick polisen 30 anmälningar om koppleri och grovt koppleri och endast en anmälan om utnyttjande av person som blivit föremål för sexhandel.

Figur 7. Källa: Polisstyrelsen 2021.

Fall av människohandel och närstående brott som anmälts till polisen under åren 2015–2020, st.



Av figur 7 som visar brott som anmälts till polisen framgår inte hur fall som anmälts som människohandel eller som närstående brott har gått vidare i straffprocessen.

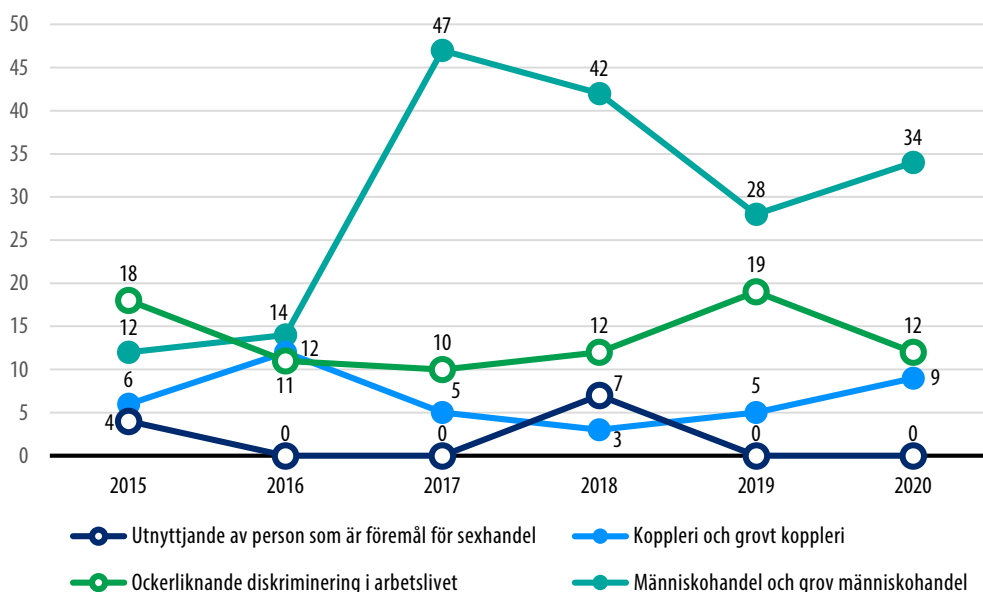
Under de senaste åren har Gränsbevakningsväsendet registrerat tämligen få förundersökningar där brottsbenämningen är antingen människohandel eller grov människohandel. År 2015 registrerades tre anmälda brott, 2016 två, 2018 ett och år 2020 ett brott. År 2017 och 2019 registrerades inte ett enda fall av människohandel. Orsaken till det låga antalet utredningar eller beslut att inte inleda utredning är speciellt att många potentiella offer för människohandel nuförtiden har lagliga förutsättningar att komma till Finland och vistas här, då ärendet inte nödvändigtvis väcker tillräcklig uppmärksamhet vid gränskontrollen eller i annan åtgärd som Gränsbevakningsväsendet vidtar.⁶⁵

⁶⁵ Gränsbevakningsväsendet har också mer begränsade befogenheter att utreda än polisen. I enlighet med gällande lagstiftning utreder Gränsbevakningsväsendet endast sådana människohandelsbrott som anknyter till arrangemang av olaglig inresa. Gränsbevakningsväsendet möter dock ständigt personer i sitt arbete vid gränskontroller, mottagning av asylansökan, avvísning och utlänningsövervakning, vilka man kan anta vara möjliga offer för människohandel eller höra till riskgruppen för att falla offer. I situationer där tröskeln för förundersökning ännu inte har överskridits, förmedlar Gränsbevakningsväsendet information som de har samlat in vid mötena till behöriga förundersökningsmyndigheter samt till andra myndigheter för eventuella åtgärder. Dessa fall syns alltså inte som statistik i förundersökningar som Gränsbevakningsväsendet utför.

Antalet ärenden med benämningen människohandel eller grov människohandel som överlämnades till åklagare var 12 ärenden år 2015 och år 2020 var antalet 34 (Figur 8). Vad gäller ockerliknande diskriminering i arbetslivet och koppleri framgår ingen betydande trend i ärenden som överlämnats till åklagare under de år som granskas. Antalet ärenden som inkommit har varierat årligen mellan tre och 19. Endast få brottsärenden som gäller utnyttjande av person som blivit föremål för sexhandel har kommit till åklagare (år 2015 fanns det fyra ärenden och år 2017 sju).

Figur 8. Källa: Åklagarmyndigheten 2021.

Ärenden enligt brottsbenämning som överlämnats till åklagare år 2015–2020, st.



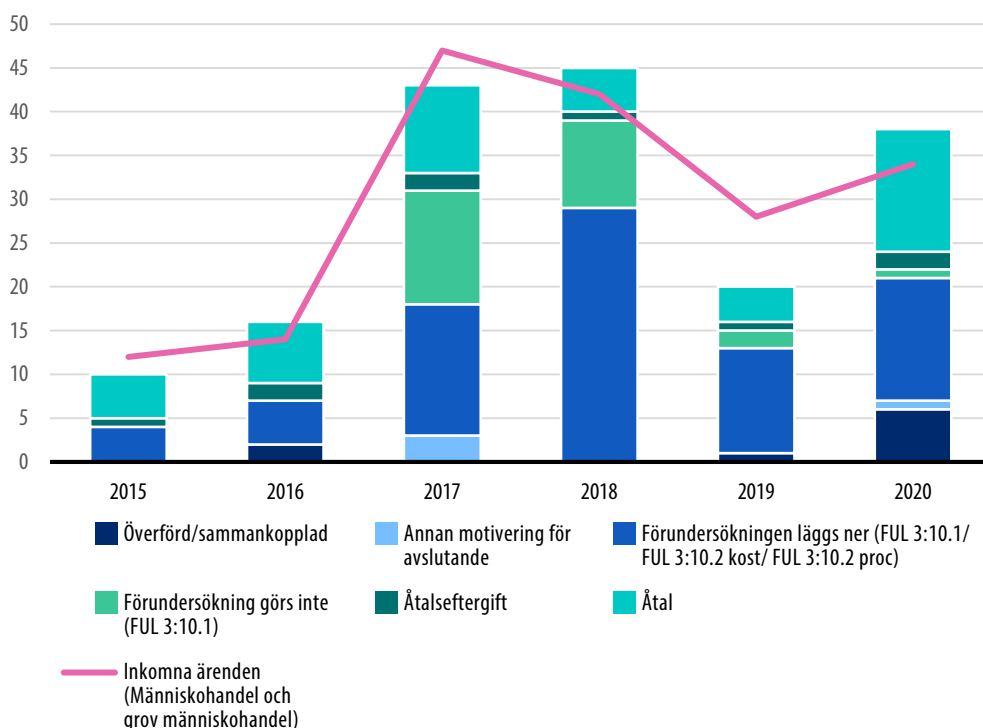
Figur 9 granskar hur ärenden som överlämnas till åklagare med benämningen människohandel eller grov människohandel går vidare hos åklagarmyndigheten. Åklagare fick år 2015 12 ärenden med benämningen människohandel eller grov människohandel. Sedan dess har människohandelsärenden som överlämnats till åklagare ökat i antal och år 2020 var motsvarande siffra 34. År 2020 ökade speciellt antalet åtal betydligt (41 %) jämfört med föregående år, då åtal väcktes i medeltal i sexton procent av ärendena. Kurvan i figur 9 "Inkomna ärenden" åskådliggör ärenden som överlämnats till åklagare under året i fråga, men avgörandena i dessa har kunnat överföras till följande år.

Särskilt vad gäller åren 2017–2019 måste man beakta att en betydande del av ärendena som överlämnats till åklagare inte har gått vidare till den egentliga åtalsprövningen (Figur 9). Med åklagarens beslut har förundersökning inte genomförts i ett betydande antal

ärenden (2017, 60 % av ärendena; 2018, 93 %; 2019, 50 %). En förklarande faktor kan vara att siffrorna inkluderar ärenden för asylsökande som fallit offer för människohandel utomlands. Ärendena har avslutats eftersom det inte har funnits bevis för brottet eller på grund av kostnadsskäl för utredningen. Delvis korrelerar dessa siffror med det ökade antalet kunder i hjälpsystemet för människohandel vad gäller personer som fallit offer utomlands samma år (Figur 6).

Figur 9. Källa: Åklagarmyndigheten 2021.

Ärenden med människohandel och grov människohandel som överlämnats till åklagare samt avgöranden i dessa, st.



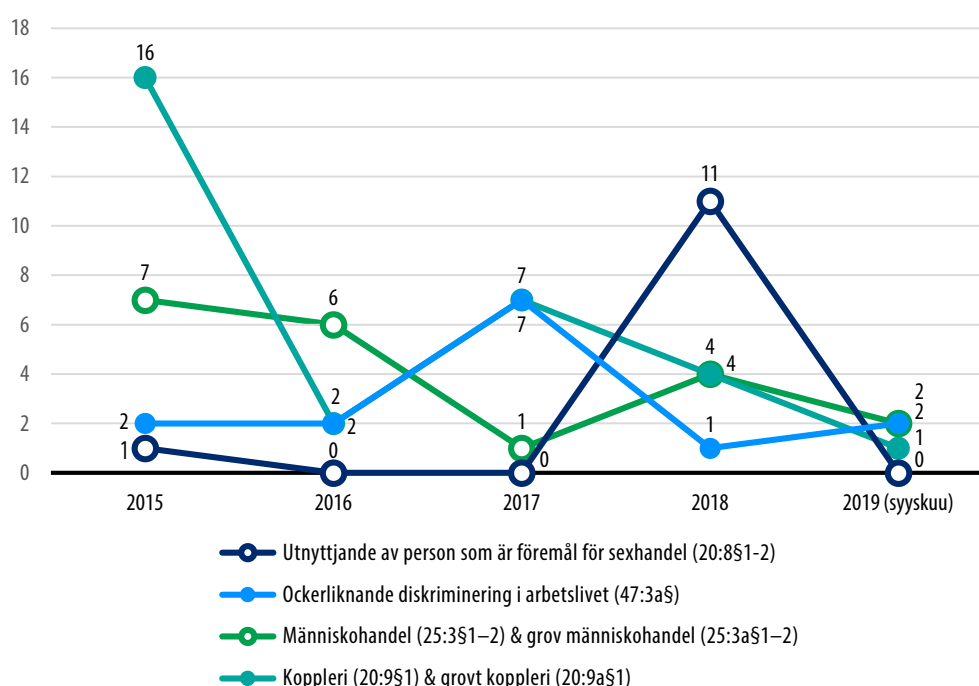
Vad beträffar siffrorna hos åklagare finns det skäl att beakta att åklagarmyndigheten inte för statistik över brottsbenämning eller olika brottsbenämningar inom ett enskilt brottsärende. Hos åklagare och polis kan ett ärende eller en brottsbenämning innehålla både flera misstänkta och flera offer (målsägande).

Figur 10 visar att antalet dömda för människohandel och närstående brott är lågt och det finns ingen märkbar trend under den granskade tidsperioden. Exempelvis år 2015 var antalet dömda i domstol sju personer för människohandel eller grov människohandel och

fram till september år 2019⁶⁶ var antalet två dömda. En tydlig avvikelse från detta verkar dock utgöras av antalet dömda för koppleri, vilket ser ut att minska från år 2015 (16 dömda) fram till år 2019 (1). Antalet dömda för brott med utnyttjande av person som blivit föremål för sexhandel var år 2018 högre jämfört med andra år som granskats (11).

Figur 10. Källa: Statistikcentralen, 2021.

Dömda i rätten (tingsrätter och hovrätten) per brott, 2015–2019, st.



Högsta domstolen har avgjort åtminstone ärende HD:2014:80 och HD:2015:89. Dessa har gällt människohandel i samband med sexuellt utnyttjande. Dessutom har ärende KKO:2017:60 (på finska) gällt bestämmande av straff. Mannen och hans dotter hade haft offret för människohandeln i sitt våld under flera års tid, och offret hade bland annat fött tre barn åt mannen. År 2020 beviljade HD besvärstillstånd i människohandelsärende i anknytning till bärplockning. I högsta domstolen är det en fråga om ifall företagaren genom sitt förfarande har gjort sig skyldig till ett eller 26 människohandelsbrott samt om bestämmande av straff.

66 Statistiken sträcker sig till 30.9.2019.

KÄLLOR

- Arbets- och näringsministeriet: Anvisning om ersättning till kommunerna för kostnader som uppstår vid tillämpning av lagen om främjande av integration (1386/2010). Anvisning TEM/2331/00.03.05.02/2013.
- Committee against Torture: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland. CAT/C/FIN/CO/7, 2017.
- Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, CEDAW/C/FIN/CO/7, 2014.
- Den nationella rapportören om människohandel: Berättelse 2010. Människohandel och relaterade fenomen samt tillgodoseendet av offrens rättigheter i Finland. Minoritetsombudsmannen, B 17/2010 rd. Helsingfors 2010.
- Den nationella rapportören om människohandel: Berättelse 2014: Utvärdering av läget för bekämpning av människohandel och tillgodoseendet av rättigheterna i straffprocessen hos offer för sexuellt utnyttjande inom människohandel, B 19/2014 rd. Helsingfors 2014
- Diskrimineringsombudsmannens betärrelse till riksdagen, B 6/2018 rd. Diskrimineringsombudsman 2018.
- En barndom utan våld. Åtgärdsplan för förebyggande av våld mot barn 2020–2025. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2021:3.
- European Committee of Social Rights: Conclusions 2019, Finland.
- Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Council of Europe Treaty Series - No. 197, 2005.
- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland, GRETA(2019)06.
- Hjälpsystemet för offer för människohandel: Vastaus tilastopyyntöön 18.2.2021. E-post 19.2.2021. Mottagare av meddelande: Mia Luhtasaari.
- Human Rights Committee: Concluding observations on the sixth periodic report of Finland, CCPR/C/FIN/CO/6, 2013.
- Jokinen, Anniina ja Natalia Ollus (toim.). Likainen vyyhti. Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli. HEUNI 2019.
- Justitieministeriet: Offret i straffprocessen – goda praxis för att beakta brottsoffers behov. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 44/2018.
- Kervinen, Elina ja Natalia Ollus: Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa. HEUNI 2019.
- Koskenoja et al.: Tuntematon tulevaisuus. Selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018.
- Monika-Naiset liitto rf, Flyktingrådgivningen rf, Pro-tukipiste rf, Brottsofferjouren: Neliapila-järjestöjen yhteinen tiedonkeruu järjestötyössä tunnistetuista ihmiskaupan uhreista. Raportti tiedonkeruulomakkeista ihmiskauppaepäilyyn herätessä vuonna 2020. E-post 21.1.2021. Mottagare av meddelande: Venla Roth.
- Människohandel, koppleri och prostitution. Arbetsgruppens delbetänkande. Justitieministeriets arbetsgrupp-sbetänkande 2003:5.

- Nationell strategi för offentlig upphandling 2020. Finansministeriet 2020.
- ”Näkymättömät uhrít”: Styrgruppens förslag till precisering av handlingsplanen mot människohandel. Työhallinnon julkaisu 383/2007. Arbetsministeriet 2007
- Ordnanđet av hjälpsatser för offer av människohandel. Riksdagens biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, avgörande EOAK/3489/2017.
- Polisstyrelsen: Ihmiskauppa jne 2015–2020. E-post 15.1.2021. Mottagare av meddelande: Venla Roth.
- Statistikcentralen: VS: Tilastot. E-post 17.3.2021. Mottagare av meddelande: Venla Roth.
- Statsrådets handlingsplan mot människohandel 2016–2017. Inrikesministeriets publikationer 29/2016.
- Statsrådets principbeslut om en strategi för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2020–2023.
- Tammi-Moilanen, Kaisa: Naisvankiselvitys. Selvitys naisvankien olosuhteista, toiminnoista ja turvallisuudesta. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 4/2020.
- Utrikesministeriet: Handlingsplan mot människohandel. Utrikesministeriets publikationer 18/2005. Helsingfors 2005.
- 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.
- Viuhko, Minna: Restricted agency, control and exploitation – Understanding the agency of trafficked persons in the 21st-century Finland. Helsinki, HEUNI 2019.
- Ylinen, Pekka et al: Työperäisen ihmiskaupan paljastaminen. Tutkintaopas esitutkintaviranomaisille ja tarkistuslista työsuojeluviranomaisille. Helsinki, HEUNI 2020.
- Åklagarmyndigheten: VS: Ihmiskauppa: toimintaohjelman valmistelu, lukuja. E-post 15.1.2021. Mottagare av meddelande: Venla Roth.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-905-6 (PDF)