

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel och till vissa lagar som har samband med den (RP 220/2022 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Roope Jokinen, inrikesministeriet
- ledande sakkunnig Berit Kiuru, inrikesministeriet
- polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- överinspektör Noora Nihtinen, inrikesministeriet
- gränssäkerhetsexpert Petri Härmä, inrikesministeriet
- samordnare av verksamheten mot människohandel Venla Roth, justitieministeriet
- specialsakkunnig Minna Viuhko, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Marika Lahtivirta, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Katariina Rainio, social- och hälsovårdsministeriet
- kriminalinspektör Pekka Hätönen, Helsingfors polisinrättning
- kriminalkommissarie Petri Partanen, centralkriminalpolisen
- forskare Juho Partanen, centralkriminalpolisen
- specialsakkunnig Fanny Söderman, Migrationsverket
- biträdande direktör Katri Lyijynen, Hjälpssystemet för offer för människohandel
- ledande socialarbetare Eeva Elfving Ström, Esbo stad
- specialsakkunnig Pia Marttila, Brottsofferjouren.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Åklagarmyndigheten
- Diskrimineringsombudsmannens byrå
- Polisstyrelsen

Betänkande FvUB 30/2022 rd

- Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- Ålands landskapsregering
- Monika-Naiset liitto ry
- Flyktingrådgivningen rf
- Pro-tukipiste ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel, lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och socialvårdslagen ändras.

Enligt propositionen ska ställningen för människohandelsoffer förbättras oavsett hur själva straffprocessen vid människohandel avancerar i enlighet med regeringsprogrammet. De viktigaste ändringarna har att göra med att kopplingen mellan hjälpen till människohandelsoffren och straffprocessen och de avgöranden som fattas i de olika skedena av straffprocessen försvagas. De centrala ändringarna gäller regleringen av återhämtningstiden och dess rättsverkningar, den egentliga identifieringen och avförandet ur hjälpsystemet. I fortsättningen är hjälp till offer för människohandel i högre grad bunden till behovet av hjälpåtgärder på grund av offerblivandet än till de avgöranden som gjorts i straffprocessen.

Målet är att hjälpen till offer för människohandel bildar en självständig och separat helhet i förhållande till de avgöranden som gjorts inom ramen för det straffrättsliga systemet. Människohandelsoffer ska få en bättre ställning genom ett tydligare fokus på offret när det gäller att ge hjälp och i synnerhet när det gäller fortsatt hjälp. En mer förutsägbar hjälpverksamhet, som särskilt betonar offrets behov av hjälp, skulle bidra till att människohandel avslöjas och hjälp fås till offren och därmed också till att brottsansvaret förverkligas.

I lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel föreslås också andra preciserande bestämmelser om hjälpsystemets syfte och uppgifter. Dessutom föreslås ändringar som har att göra med att ansvaret för att ordna social- och hälsovården vid ingången av 2023 överförs från kommunerna till välfärdsområdena.

I lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen föreslås ändringar som beror på att ansvaret för att ordna social- och hälsovården vid ingången av 2023 överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Samtidigt preciseras rätten att få uppgifter.

Det föreslås att socialvårdslagen ändras så att annat utnyttjande nämns som ett stödbehov för vilket socialservice ska ordnas.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2023.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Människohandel är allvarlig och mångfasetterad internationell brottslighet som också i Finland sker i allt större utsträckning eller åtminstone identifieras allt bättre bland annat tack vare utbildning av myndigheterna. Utskottet påpekar att verksamheten mot människohandel har utvecklats betydligt i Finland under de senaste åren. Identifiering av offer för människohandel och hänvisning av offer till hjälp hör nuförtiden till exempel till Migrationsverkets, polisens och arbetarskyddsmyndigheternas verksamhet.

Finland har sedan 2006 haft ett hjälpsystem för offer för människohandel, vars verksamhet upprätthålls av förläggningen för asylsökande i Joutseno. Bestämmelser om hjälpsystemet finns i 4 kap. i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, nedan mottagningslagen). I den gällande lagstiftningen har de internationella förpliktelser och EU-förpliktelser som är bindande för Finland beaktats, såsom Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel (FördrS 43–44/2012) och EU:s direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel (2011/36/EU).

Statsrådet har godkänt ett handlingsprogram mot människohandel för åren 2021–2023, vars syfte är att främja avslöjandet av människohandel, effektivisera genomförandet av straffansvaret och förbättra ställningen för offer för människohandel. Arbetet mot människohandel är förvaltningsövergripande och förutsätter åtgärder inom flera ministeriers förvaltningsområde och ett nära samarbete mellan olika aktörer. Förvaltningsutskottet ser det som viktigt att systemet för hjälp till offer för människohandel utvecklas. Samtidigt understryker utskottet att straffansvaret för människohandelsbrott bör realiseras effektivare.

Av propositionsmotiven framgår att en mer omfattande reform av lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel har beretts under innevarande valperiod i en förvaltningsövergripande arbetsgrupp som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet. Till arbetsgruppens uppgifter hörde att bereda ett förslag till en ny lag om hjälp till offer för människohandel. Under arbetets gång beslutades ändå att beredningen av speciallagen inte ska fortsätta, och att bestämmelserna om hjälpsystemet för offer för människohandel i huvudsak ska hållas i kraft och att även principerna för hjälp till offer för människohandel förblir oförändrade.

Den hjälp som fås via hjälpsystemet för offer för människohandel är i den nuvarande lagstiftningen kopplad till straffprocessen och dess slutresultat, vilket enligt inkommen utredning inte till alla delar kan anses motiverat. En del av offren för människohandel kan därför bli utan de hjälpåtgärder som avses i mottagningslagen, även om de har behov av dem. Det huvudsakliga syftet med de föreslagna ändringarna i mottagningslagen är att i enlighet med regeringsprogrammets mål göra kopplingen mellan hjälpsystemet och straffprocessen svagare. Målet är att verksamheten för att hjälpa offer för människohandel ska utgöra en självständig och separat helhet i förhållande till straffprocessen. Ett centralt mål är att förbättra människohandelsoffrens ställning. Ändringarna syftar till att främja uppdagandet av människohandel, hänvisningen av offer till tjänster och därmed också realiseringen av straffansvaret.

Betänkande FvUB 30/2022 rd

Utskottet ställer sig bakom målen med propositionen. Det primära målet för straffprocessen är att förverkliga straffansvaret, medan hjälpen till offer för människohandel ska basera sig på offrets situation och behovet av hjälpåtgärder. Det är inte heller motiverat att koppla hjälpen till straffprocessen eller i synnerhet till brottsbeteckningen människohandel med tanke på utredning av brott eller förverkligandet av straffansvaret, eftersom det också kan vara fråga om anslutande brott som ocker, ockerliknande diskriminering i arbetslivet eller koppleri.

För att uppnå ovannämnda mål föreslår regeringen ändringar i mottagningslagens bestämmelser om identifiering av offer för människohandel, återhämtningstiden för offer och dess rättsverkningar samt avförande ur hjälpsystemet.

Förvaltningsutskottet noterar att det inte föreslås några ändringar i bestämmelserna om ordnande av hjälp till offer för människohandel eller hjälpsystemets funktion eller i bestämmelsernas tillämpningsområde. I detta sammanhang föreslås heller inga ändringar i bestämmelserna om uppehållstillstånd för offer för människohandel.

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar, men med kommentarerna i detta betänkande.

Antalet klienter i hjälpsystemet och förverkligandet av straffansvaret

Utskottet har i sina senaste ställningstaganden (till exempel FvUU 20/2022 rd — B 7/2022 rd) fäst uppmärksamhet vid att antalet klienter inom hjälpsystemet för offer för människohandel kontinuerligt har ökat under de senaste åren, medan antalet anmälningar av brott, brottsutredningar och domar som registrerats i anslutning till människohandelsbrott har varit rätt litet. Enligt propositionsmotiven omfattade hjälpsystemet den 31 maj 2022 sammanlagt 1 179 klienter, av vilka 909 var offer för människohandel och 270 var barn till offren.

En person kan föreslås bli upptagen i hjälpsystemet oberoende av vilket lands medborgare han eller hon är. Således kan hjälpsystemet omfatta både finska och utländska medborgare. Personen kan ha fallit offer för människohandel i Finland eller något annat land. Bland de offer som under de senaste åren upptagits i hjälpsystemet har människohandeln i de flesta fallen skett utomlands (66–70 procent). År 2020 hade dock 51 procent av dem som upptogs i systemet blivit utnyttjade i Finland. Fram till slutet av juni i år hade sammanlagt 139 nya klienter upptagits i hjälpsystemet, av vilka 66 hade blivit offer i Finland och 73 utomlands. Bestämmelserna i mottagningslagen tillämpas också på sådana klienter i hjälpsystemet som vistas i Finland utan laglig uppehållsrätt. Bland de nya klienter som upptogs i hjälpsystemet 2022 fanns 11 sådana personer.

Utskottet understryker att Finland på EU-nivå aktivt måste arbeta för att offren för människohandel får tillräcklig hjälp i alla EU-länder. Utskottet anser inte att den nuvarande situationen är ändamålsenlig där över hälften av de offer som omfattas av Finlands hjälpsystem har fallit offer för människohandel någon annanstans än i Finland.

Utskottet framhåller att upptagningen i hjälpsystemet även i fortsättningen är bunden till behovet av hjälpåtgärder. Till exempel är det inte alltid motiverat att en person som blivit offer för människohandel någon annanstans än i Finland upptas i hjälpsystemet för offer för människohandel

Betänkande FvUB 30/2022 rd

om personen inte längre anses ha behov av hjälpinsatser i Finland. År 2021 fattades inom ramen för hjälpsystemet sammanlagt 243 positiva och 113 negativa beslut om upptagande i hjälpsystemet. En person kan också avföras ur hjälpsystemet till exempel om det utifrån en helhetsbedömning av hans eller hennes situation anses att han eller hon inte längre har behov av hjälpinsatser. Personen kan också avlägsnas ur landet.

Av propositionsmotiven framgår att hjälpen till offer för människohandel har ordnats på mycket varierande sätt i de nordiska länderna och EU:s medlemsstater. I andra länder finns det dock ingen aktör som motsvarar det hjälpsystem som förvaltas av förläggningen i Joutseno. Utskottet anser särskilt med tanke på brottsbekämpningen att det är viktigt att det finländska systemet, som skiljer sig från systemen i andra länder, inte leder till att Finland ter sig som ett mer lockande mål-land för människohandelsbrott än andra länder. Utskottet inskräper därför att det är viktigt att man på EU-nivå effektivt ingriper i människohandeln.

Människohandelsbrott är oftast dold brottslighet. Det bedöms således att de människohandelsbrott som kommit till myndigheternas kännedom utgör endast en liten del av de brott som begåtts. Enligt uppgift registrerades år 2020 sammanlagt 114 polisanmälningar om människohandel och grov människohandel och år 2021 totalt 132 stycken. Antalet anmälningar av brott har ökat under de senaste åren, men inte i samma takt som antalet klienter i hjälpsystemet. Utredningen av brott som har samband med människohandel är ofta långvarig, och endast en liten del av de fall som kommit till förundersökningsmyndigheternas kännedom har lett till att åtal har väckts, och det har knappt avkunnats några domar i människohandelsbrottmål.

Polisen har med hjälp av den tidsbundna tilläggsfinansiering som den beviljats kunnat inrätta en riksomfattande undersökningsgrupp för människohandelsbrott vid polisinrättningen i Helsingfors. Gruppen som inledde sin verksamhet i början av 2021 bedriver ett nära samarbete med centralkriminalpolisen, polisinrättningarnas utsedda experter på bekämpning av människohandelsbrott samt andra myndigheter och samarbetsparter. Utskottet har redan tidigare framhållit att det har visat sig finnas behov av en grupp som är specialiserad på utredning av människohandelsbrott. Enligt utskottet är det viktigt att en permanent finansiering av verksamheten tryggas. Utskottet konstaterar dock samtidigt att varje polisinrättning ska ha tillräckliga färdigheter för att förhindra, avslöja och utreda människohandelsbrott. Detta förutsätter att polisens tillräckliga totala finansiering tryggas på lång sikt. Det är också motiverat att fortsätta med utbildningar för att identifiera människohandel redan i det inledande skedet av undersökningen och andra åtgärder för att utveckla verksamheten.

Förundersökningsmyndigheten eller åklagaren identifierar enligt den gällande lagen offer för människohandel när de inleder förundersökning av misstänkta människohandelsbrott. Migrationsverket identifierar offer för människohandel när det beviljar dem uppehållstillstånd. Det föreslås att bestämmelserna om identifiering av offer för människohandel ändras så att identifieringen sker i enlighet med mottagningslagen endast när personen upptas i hjälpsystemet och identifieringen görs av förläggningen i Joutseno. Polisen och Migrationsverket ska även i fortsättningen med stöd av sin egen behörighet och den lagstiftning som de tillämpar identifiera offer i sin verksamhet. Utskottet påpekar att det är viktigt att se till att upphävandet av bestämmelsen om egentlig identifiering inte inverkar på det internationella polissamarbetet.

Betänkande FvUB 30/2022 rd

Myndigheternas rätt att få uppgifter

I 36 § i den gällande mottagningslagen finns bestämmelser om den återhämtningstid som ges offer för människohandel och om dess rättsverkningar. Föreståndaren för förläggningen i Joutseno har enligt 36 § 2 mom. skyldighet att när återhämtningstiden gått ut trots sekretessbestämmelserna underrätta polisen om offret för människohandel och om det beslut genom vilket offret har upptagits i hjälpsystemet samt lämna de nödvändiga upplysningar som avses i 37 §. Regeringen föreslår att paragrafen upphävs.

Anmälningsskyldigheten i anslutning till återhämtningstiden anses i propositionsmotiven ha negativa konsekvenser för uppdagandet av människohandel och hänvisningen av offer till hjälpsystemet. Anmälningsskyldigheten bedöms inte heller de facto främja utredningen av brott. Vid utfrågningen av sakkunniga har det också framförts att anmälningsskyldigheten enligt 36 § 2 mom. inte har haft någon betydande inverkan på polisens verksamhet. Med avseende på undersökningen och bekämpningen av brott har man genom den nuvarande återhämtningstiden och anmälningsskyldigheten i anslutning till den endast fått en liten mängd betydande information. Att bestämmelsen upphävs bedöms å andra sidan öka offrets förtroende för myndigheternas verksamhet och därmed också viljan att underrätta myndigheterna om ett eventuellt människohandelsbrott.

Utskottet påpekar att det är viktigt att informationsutbytet mellan hjälpsystemet och polisen fungerar i praktiken också i fortsättningen. Bland annat tips kan ha en viktig roll i bekämpningen av gränsöverskridande människohandelsbrott. Enligt utskottets uppfattning medför de föreslagna bestämmelserna inga ändringar i nuvarande praxis. Bestämmelserna i mottagningslagen förpliktar dock inte längre hjälpsystemet att underrätta polisen om alla personer som har upptagits i systemet. Exempelvis när lagstiftningen om inhämtning av kriminalunderrättelser utvecklas måste det säkerställas att förundersökningsmyndigheterna effektivt och verkningsfullt kan avslöja och bekämpa människohandelsbrott. Vid behov måste också bestämmelserna om rätt till information och anmälningsplikt preciseras.

Utskottet understryker att regeringen inte föreslår några ändringar i polisens rätt till information. Preciseringsen av rätten för förläggningen i Joutseno att få uppgifter enligt lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen inverkar inte på polisens rätt att få uppgifter. Enligt 16 § 1 mom. 8 punkten i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019) har polisen fortfarande rätt att ur ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden och det nationella informationssystemet för viseringar få uppgifter för förhindrande och avslöjande av brott, för förundersökning och annan undersökning samt för utförande av de uppgifter som polisen har enligt lag. Dessutom finns det i 58 § i mottagningslagen bestämmelser om förundersökningsmyndighetens rätt att av förläggningar få de upplysningar som är nödvändiga för att utföra uppgifterna enligt 3 och 4 kap. i mottagningslagen.

Utskottet påpekar också att föreståndaren för förläggningen i Joutseno enligt 37 § i mottagningslagen har rätt att trots sekretessbestämmelserna lämna polisen upplysningar som är nödvändiga för att bedöma ett hot mot liv, hälsa eller frihet och förhindra en hotande gärning, om förläggningen i samband med att ett offer för människohandel upptas i hjälpsystemet eller efter det får upplysningar om omständigheter som ger anledning att misstänka att det föreligger ett allvar-

Betänkande FvUB 30/2022 rd

ligt hot mot liv, hälsa eller frihet när det gäller offret, hans eller hennes närstående, ett annat offer för ett människohandelsbrott eller någon anställd i uppgifter inom hjälpsystemet. I vissa situationer kan förläggningen bli anmälningsskyldig också med stöd av 15 kap. 10 § i strafflagen.

Mottagningslagens förhållande till lagstiftningen om social- och hälsovård

Förläggningen i Joutseno svarar för att ordna hjälpinsatser för de offer för människohandel som saknar en hemkommun i Finland medan kommunerna svarar för att ordna hjälp till de offer som har en hemkommun. Ansvar för att ordna hjälpinsatser överförs från kommunerna till välfärdsområdena vid ingången av 2023. Med stöd av mottagningslagen kan även personer med hemkommun oberoende av medborgarskap upptas som klienter vid förläggningen i Joutseno. I propositionen föreslås inga ändringar i hjälpsystemets grundläggande strukturer.

Utskottet anser det vara viktigt att det i samband med social- och hälsovårdsreformen i välfärdsområdena skapas fungerande förfaranden för att identifiera offer för människohandel och styra hjälpen till dem. Dessutom konstaterar utskottet att även om ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster överförs, har kommunerna även i fortsättningen en viktig roll. Identifieringen av ett offer för människohandel kan ske i kommunens tjänster, och offret kan behöva exempelvis sysselsättnings- och invandringstjänster. Det finns också skäl att fortsätta åtgärderna för att utveckla myndigheternas kompetens i frågor som gäller människohandel.

Mottagningslagen tillämpas på hjälp som ges sådana offer för människohandel som har upptagits i hjälpsystemet. Dessutom hjälper kommunerna och i fortsättningen välfärdsområdena med stöd av den allmänna lagstiftningen om social- och hälsovård sådana offer för människohandel som inte är klienter i hjälpsystemet. Behörigheten att ordna lagstadgade social- och hälsovårdstjänster bestäms enligt social- och hälsovårdslagstiftningen.

Det föreslås att det i 4 § i mottagningslagen införs ett nytt 2 mom., enligt vilket social- och hälsovårdslagstiftningen tillämpas på ordnande av social- och hälsovårdstjänster för sådana offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. Syftet är att förtydliga mottagningslagens förhållande till lagstiftningen om social- och hälsovård. I propositionsmotiven hänvisas det till ett avgörande av riksdagens biträdande justitieombudsman (EOAK/3489/2017) där det anses att mottagningslagen och lagstiftningen om social- och hälsovård redan i nuläget kan samordnas. Syftet med den föreslagna ändringen är uttryckligen att förtydliga lagstiftningen, men den ändrar inte det gällande rättsläget.

Sakkunniga har påpekat att tillämpningen av mottagningslagen på ordnande av social- och hälsovårdstjänster för ett offer som har hemkommun i Finland inte utvidgar offrets rätt till tjänster. Utskottet betonar att en person som upptagits i hjälpsystemet inte kan ges företräde i mottagandet av social- och hälsovårdstjänster, utan behovet av vård och tjänster för ett offer för människohandel som upptagits i hjälpsystemet bedöms på samma grunder som för andra personer i utsatt ställning. Offer för människohandel kan dock ha specialbehov som beaktas vid bedömningen av servicebehovet. Identifieringen av specialbehov förutsätter ett smidigt samarbete mellan myndigheterna, anvisningar som stöder genomförandet samt utbildning för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården som i sitt arbete möter offer för människohandel.

Betänkande FvUB 30/2022 rd

I propositionsmotiven ges en omfattande beskrivning av hjälpen till offer för människohandel och i anslutning till det påpekas att ett offer för människohandel kan anses ha en viss särställning på grund av ett separat nationellt hjälpsystem och internationella förpliktelser som reglerar offrens ställning. Vid utfrågningen av sakkunniga har det lyfts fram att motiveringen i propositionen till denna del är oklar.

Utskottet betonar att det i lagstiftningen inte finns någon uttrycklig bestämmelse om offrens särskilda ställning och att det inte heller föreslås någon sådan i propositionen. För tydlighetens skull påpekar utskottet att bestämmelserna i mottagningslagen inte ger offer för människohandel en bättre ställning än andra personer med hemkommun när lagstiftningen om social- och hälsovård tillämpas. I mottagningslagen anges däremot att hjälpinsatserna ska ordnas utifrån en bedömning av det individuella stödbehovet hos offret för människohandel. Bedömningen av servicebehovet utförs av en yrkesutbildad person inom socialvården eller hälso- och sjukvården.

I nuläget ersätts kommunen och i fortsättningen även välfärdsområdet enligt 53 § i lagen om främjande av integration (1386/2010) för kostnader som orsakas av hälso- och socialvårdstjänster som ordnas på grund av specialbehov till följd av en persons ställning som offer för människohandel, samt för kostnader som orsakas av tolkning, skyddet av personens säkerhet och andra åtgärder och tjänster som ordnas på grund av specialbehov i anslutning till personens ställning som offer. En förutsättning för att ersättning ska betalas ut är att personen är klient i hjälpsystemet. Vidare ska närings-, trafik- och miljöcentralen begära ett utlåtande av föreståndaren för förläggningen i Joutseno, som har hand om hjälpen till offer för människohandel, om huruvida de kostnader för vilka ersättning söks härrör från tillhandahållandet av åtgärder och tjänster på grund av personens ställning som offer för människohandel.

Enligt inkommen utredning känner de kommunala myndigheterna inte alltid till möjligheten att ansöka om ersättning hos staten. En orsak bedöms vara att bestämmelser om stöd till offer för människohandel finns i mottagningslagen och socialvårdslagen och bestämmelser om ersättningar finns i integrationslagen. Utskottet anser att det finns skäl att utvärdera om regleringen till denna del bör förtydligas i fortsättningen.

Övrigt

I 11 § i socialvårdslagen finns det bestämmelser om stödbehov för vilka socialservice ska ordnas. Det föreslås att 5 punkten i paragrafen kompletteras så att annat utnyttjande nämns som ett stödbehov för vilket socialservice ska ordnas utöver stödbehov på grund av närstående- och familjevåld samt annat våld och annan illabehandling. Utskottet anser det motiverat att stödbehoven i bestämmelsen inte enbart är kopplade till människohandelsbrott. Den föreslagna bestämmelsen omfattar också exempelvis arbetsrelaterat utnyttjande. Utskottet uppmärksammar i detta sammanhang att när arbetskraftsinvandringen ökar kan också utnyttjandet av utländsk arbetskraft öka.

Det är därför viktigt att följa upp vilka konsekvenser den föreslagna lagstiftningen har särskilt för uppdagandet av människohandel, offrens ställning och förverkligandet av straffansvaret. Dessutom bör behoven av att utveckla lagstiftningen i ärendet bedömas omsorgsfullt för att målen för verksamheten mot människohandel ska kunna nås.

Betänkande FvUB 30/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1–3 i proposition RP 220/2022 rd utan ändringar.

Helsingfors 2.12.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mari Rantanen saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Matti Semi vänst
medlem Jenna Simula saf
medlem Kari Tolvanen saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Henri Helo.

Betänkande FvUB 30/2022 rd Reservation

Reservation

Motivering

Regeringen föreslår att lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel, lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och socialvårdslagen ändras. De viktigaste ändringarna har att göra med att kopplingen mellan hjälpen till människohandelsoffren och straffprocessen och de avgöranden som fattas i de olika skedena av straffprocessen försvagas. De centrala ändringarna gäller regleringen av den egentliga identifieringen och avförandet ur hjälpsystemet. I fortsättningen är hjälpen till offer för människohandel i högre grad bunden till behovet av hjälpåtgärder när någon fallit offer än till de avgöranden som gjorts i straffprocessen.

Vi anser att människohandel är ett extremt allvarligt fenomen och vi stöder alla åtgärder för att förebygga människohandel och anknytande brottslighet. Vidare anser vi att lagstiftningen som gäller identifiering av offer för människohandel bör ses över på många sätt för att främja det straffrättsliga ansvaret och förebygga missbruk.

Regeringens proposition rättar dock inte alls till de brister och missförhållanden som finns i lagstiftningen. Tvärtom kommer propositionen på de grunder som anges nedan bland annat att försvåra utredningen av misstänkta brott och identifieringen av offer samt försvaga jämlikheten mellan dem som anlitar social- och hälsovårdstjänster.

Det straffrättsliga ansvaret förverkligas inte

På det sätt som sakkunniga lyft fram påpekar vi att de ändringar som föreslås i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel och den ändring som föreslås i socialvårdslagen som helhet förblir tämligen lösräckta. Vi stöder inte heller att kopplingen mellan offer för människohandel och straffprocessen försvagas på det sätt som föreslås.

Enligt Centralkriminalpolisen bör behovet av att bekämpa och avslöja människohandelsbrott främjas i samband med andra lagstiftningsprojekt, såsom lagstiftningsprojektet som gäller polisens kriminalunderrättelseinhämtning, för att förundersökningsmyndigheterna i Finland och Europa effektivt och verkningsfullt ska kunna avslöja och bekämpa verksamhet som anknyter till människohandelsbrott och föra fallen till förundersökning.

Centralkriminalpolisen framhöll i sitt sakkunnigyttrande att med avseende på brottbekämpningen kan skillnader mellan jämförelseländerna, i synnerhet de nordiska länderna, utgöra betydande risker när det gäller stödåtgärderna till offer för människohandel, smidigheten i processerna för identifiering av offer och bedömningskriterierna samt de rättigheter som identifieringen ger. Enligt Centralkriminalpolisens uppfattning finns det redan nu skillnader mellan de nordiska länderna och en ändring av bedömningskriterierna för identifiering kan leda till att Finland ser ut att vara ett allt mer lockande mål. Med tanke på brottbekämpningen är det viktigt att se till att Finland inte ter sig som ett mer lockande målland.

Betänkande FvUB 30/2022 rd

Reservation

I och med propositionen får polisen inte heller längre information från hjälpsystemet på samma sätt och lika heltäckande som i nuläget. I och med propositionen framhävs de former för samarbete och informationsutbyte som i praktiken skapas mellan hjälpsystemet och polisen, och i fortsättningen bör man i informationsutbytet fästa särskild vikt vid att förfaringssätten är heltäckande och också motsvarar brottsbekämpningsbehoven.

Vi anser att kopplingen till straffprocessen bör ha en mer central roll. Dessutom bör ett effektivt förverkligande av det straffrättsliga ansvaret ha en nyckelroll i förebyggandet av sådan brottslighet som människohandel. Det nuvarande systemet för identifiering av offer för människohandel är bristfälligt och tillåter enligt vår åsikt missbruk. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid att största delen av de påstådda gärningarna har begåtts utomlands, och således är det nästan omöjligt att undersöka sanningsenligheten i gärningarna eller händelserna. Dessutom framgår det till exempel av statistiken över hjälpsystemet för människohandel att 61 procent av dem som upptogs i hjälpsystemet 2021 var asylsökande.

En stor del av dem som omfattas av hjälpsystemet kommer från Irak, Somalia och Afghanistan. Dessutom har ett stort antal personer som saknar uppehållsrätt upptagits i hjälpsystemet. Detta tyder för sin del på att det nuvarande systemet används som en sekundär väg för att få uppehållstillstånd. Vi är precis som Centralkriminalpolisen bekymrade över att propositionen kommer att göra Finland mer attraktivt som målland.

Särställning som användare av hälsovårdstjänster

Enligt sakkunnigyttrandena kommer välfärdsområdena i fortsättningen att ordna tjänster för största delen av klienterna i hjälpsystemet för offer för människohandel, som lyder under Migrationsverket. Det offentliga social- och hälsovårdssystemet svarar också mot behoven hos alla dem som av en eller annan orsak inte omfattas av hjälpsystemet och därmed inte anses vara offer för människohandel. De föreslagna ändringarna är inte heller i det här avseendet motiverade. Enligt sakkunniga ger de föreslagna ändringarna på lagnivå dem som upptagits i hjälpsystemet företräde till social- och hälsovårdstjänster i förhållande till andra som har en hemkommun. I propositionen betonas att offer för människohandel har en särställning som mottagare av social- och hälsovårdstjänster, men i propositionen beskrivs inte närmare vad som avses med denna särställning eller hur man ska förstå särställningen när tjänster ordnas. Det är problematiskt med tanke på tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är värt att notera att det till exempel i de övriga nordiska länderna inte finns någon motsvarande särställning.

Vi betonar att vi inte kan godkänna att någon ges företräde till social- och hälsovårdstjänster, särskilt inte i nuläget när det inte är någon självklarhet för någon att få hälsovårdstjänster. Enligt sakkunnigyttrandena innebär den vedertagna tolkningen av särställningens betydelse för ordnandet av tjänster att klienten har rätt att anlita privata social- och hälsovårdstjänster som betalas med offentliga medel och kommunen har skyldighet att ordna dessa tjänster oberoende av den behovsprövning som annars gäller för social- och hälsovårdstjänster. Till exempel har ett barn till ett offer för människohandel som upptagits i hjälpsystemet enligt denna tolkning rätt att få barnpsykiatriska tjänster före patienter som prioriterats på grundval av det medicinska vårdbehovet eller på ett sätt som avviker från dessa patienters tillgång till tjänsterna. Till denna del betonar vi att gäl-

Betänkande FvUB 30/2022 rd Reservation

lande praxis och lagstiftning bör ändras på ett sätt som tryggar likabehandlingen av klienter inom social- och hälsovården.

Dessutom fäster vi på det sätt som framgår av sakkunnigyttrandena uppmärksamhet vid att man i propositionen inte alls tar fasta på särställningens inverkan på likabehandlingen av klienterna. Propositionen och de föreslagna ändringarna har dock en direkt inverkan på social- och hälsovårdsmyndigheternas beslutsfattande.

Propositionen åtgärdar inte bristerna i lagstiftningen

Enligt sakkunnigyttrandena är människohandel ett fenomen som blivit allt vanligare i Finland. Kommunerna, och i fortsättningen välfärdsområdena, tillhandahåller redan nu tjänster inte bara för offer som har en hemkommun utan också för sådana offer för människohandel som inte hänvisas till hjälpsystemet. I dessa fall tillämpas dock inte mottagningslagen, vilket innebär att kommunen inte får ersättning för de tjänster som den tillhandahåller.

Vi delar den oro som uttrycks i sakkunnigyttrandena om att människohandel nu, i och med propositionen, betraktas som ett fenomen i stället för som ett allvarligt brott. Risker är då att allt fler former av utnyttjande börjar kallas människohandel för att klienterna via ett separat system ska få tillgång till tjänster som ersätts av staten.

Det är också värt att notera att mottagningslagen enligt propositionen inte i fortsättningen ska innehålla bestämmelser om Migrationsverket och förundersökningsmyndigheterna som egentliga identifieringsansvariga aktörer. I fortsättningen finns det således inga andra bestämmelser om identifiering av offer för människohandel än identifiering som anknyter till upptagning i hjälpsystemet, hjälpsystemets behörighet och tillämpningen av mottagningslagen. Det råder således i fortsättningen ännu större oklarhet kring när den identifiering som avses i artikel 10 i Europarådets konvention mot människohandel har slutförts. Enligt ett sakkunnigyttrande från Helsingfors polisinspektion bör man fästa uppmärksamhet vid att polisen inte med stöd av lagen har möjlighet att identifiera en person som offer för människohandel, och det finns risk för att det både bland offren och i myndigheternas verksamhet uppstår onödigt oklarhet om vilka rättsverkningar det har när ett offer har identifierats som offer för människohandel. Migrationsverket har i sitt sakkunnigyttrande påpekat att rätten att få uppgifter enligt propositionen ska begränsas. De ändringar som föreslås i bestämmelserna om identifiering ger inte den klarhet som behövs och kan på det sätt som anges ovan sänka tröskeln för att uppta personer i hjälpsystemet.

En central utmaning för den nuvarande lagstiftningen är det oklara rättsläget och överlappande system, men regeringen föreslår ingenting som råder bot på dessa brister. Av sakkunnigyttrandena framgår också att lagstiftningen om hjälp avviker från logiken bakom tillhandahållandet av social- och hälsovårdstjänster samt från de etablerade läroren enligt social- och hälsovårdsrätt. Det är uppenbarligen ett resultat av att social- och hälsovården för offer för människohandel har styrts, övervakats och utvecklats som en del av den invandringspolitik som hör till inrikesministeriets förvaltningsområde, det vill säga fristående från kunskanden om social- och hälsovårdspraxis. Propositionen innehåller inte heller några motiveringar till varför beredningen av en speciallag inte fortsatte och man istället gick in för att ytterligare stärka det nuvarande separata systemet.

Betänkande FvUB 30/2022 rd
Reservation

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslag 1–3.

Helsingfors

Mari Rantanen saf
Jenna Simula saf
Mauri Peltokangas saf
Mari-Leena Talvitie saml
Kari Tolvanen saml
Heikki Vestman saml
Ben Zyskowicz saml