

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det 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.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	6
2.1 Allmänt om hjälp till offer för människohandel.....	6
2.1.1 Människohandelsoffrens särställning som mottagare av tjänster.....	6
2.1.2 Ordlandet av hjälp till offer för människohandel	7
2.1.3 Verksamheten inom hjälpsystemet för offer för människohandel	8
2.1.4 Aktörer inom tredje sektorn	10
2.2 Lagstiftning	11
2.2.1 Konventioner och Europeiska unionens lagstiftning	11
2.2.1.1 Europarådet	11
2.2.1.2 Europeiska unionen.....	12
2.2.2 Mottagningslagen.....	14
2.2.3 Socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen	16
2.3 Forskningsverksamhet	17
2.4 Bedömning av nuläget.....	19
2.4.1 Bestämmelserna om kopplingen mellan hjälp och straffprocess i mottagningslagen	19
2.4.2 Bestämmelserna om identifiering av offer för människohandel i mottagningslagen	23
2.4.3 Socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen	26
3 Målsättning	27
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	28
4.1 De viktigaste förslagen.....	28
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	29
4.2.1 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.....	29
4.2.2 Samhälleliga konsekvenser	29
4.2.3 Konsekvenser för individens ställning.....	30
4.2.4 Konsekvenser för barn	31
4.2.5 Konsekvenser för jämställdheten	32
4.2.6 Konsekvenser för myndigheterna	34
4.2.7 Ekonomiska konsekvenser	35
5 Alternativa handlingsvägar.....	36
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	36
5.1.1 Speciallag om hjälp till offer för människohandel	36
5.1.2 Mottagningslagen.....	37
5.1.3 Socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen	39
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	39
5.2.1 Allmänt.....	39
5.2.2 Observation och identifiering av offer för människohandel	40
5.2.3 Allmän översikt över de nordiska länderna.....	41

6 Remissvar	42
7 Specialmotivering	44
7.1 Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel	44
7.2 Lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen	53
7.3 Socialvårdslagen	55
8 Ikraftträdande	55
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	55
LAGFÖRSLAG	60
Lag om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel	60
Lag om ändring av 13 § i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen	64
Lag om ändring av 11 § i socialvårdslagen	65
BILAGA	66
PARALLELLTEXT	66
Lag om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel	66
Lag om ändring av 13 § i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen	75
Lag om ändring av 11 § i socialvårdslagen	77

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering, ”Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle”, innehåller flera åtgärder för att förstärka arbetet mot människohandel (3.3; Den trygga rättsstaten Finland, s. 78–79 och 91). Målet med åtgärderna är att förbättra människohandelsoffrens ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter. Enligt regeringsprogrammet ska en lag om hjälp till offer för människohandel utarbetas. Lagen ska säkerställa kommunernas möjligheter att hjälpa offren, och i och med den tas hänvisningar till offer för människohandel in i social- och hälsovårdslagarna. Vidare ska lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, nedan *mottagningslagen*) uppdateras så att kopplingen till straffprocessen blir svagare på det sätt som internationella förpliktelser förutsätter. Bestämmelser om trygg boendeservice med stöd för offer för människohandel ska utfärdas och boendeservicen ska ses till på det sätt som EU-lagstiftningen förutsätter. De tillsyns- och styrningsuppgifter som gäller verksamheten ska skötas av Institutet för hälsa och välfärd.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 1 juni 2020 en förvaltningsövergripande arbetsgrupp med uppgiften att bereda en reform av lagstiftningen för att hjälpa offer för människohandel (VN/10456/2020, STM/054:00/2020). Arbetsgruppens mandattid fortgår till slutet av 2022. Till arbetsgruppens uppgifter hörde att bereda ett förslag till en ny lag om hjälp till offer för människohandel. I punkt 5.1 i propositionen redogörs närmare för beredningen av denna speciallag.

I januari 2022 beslutades det under arbetets gång att beredningen av speciallagen inte ska fortsätta i detta skede, utan att bestämmelserna om hjälpsystemet i mottagningslagen huvudsakligen ska hållas i kraft och inrikesministeriet ska bereda de ändringar i mottagningslagen som enligt regeringsprogrammet krävs för att kopplingen mellan hjälpsystemet och straffprocessen ska bli svagare. Social- och hälsovårdsministeriet ska dels analysera ändrings- och utvecklingsbehoven inom sitt förvaltningsområde, såsom ändringen av socialvårdslagen samt styrningen av välfärdsområdena i frågor som gäller hjälp till offer för människohandel och välfärdsområdenas behov av anvisningar i dessa frågor, dels definiera vilken roll Institutet för hälsa och välfärd har i systemet för hjälp till offer för människohandel som helhet. Det bestämdes att förslaget till ändring av socialvårdslagen (1301/2014) ska genomföras inom ramen för förslagen till ändring av mottagningslagen.

Inrikesministeriet tillsatte den 18 februari 2022 ett lagstiftningsprojekt (SM003:00/2022) i syfte att genomföra regeringsprogrammets åtgärder avseende kopplingen mellan systemet för hjälp till offer för människohandel och straffprocessen, vilket hör till ministeriets beredningsansvar.

1.2 Beredning

De förslag till ändring av mottagningslagen och lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (615/2020) som läggs fram i denna proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriets migrationsavdelning. Mottagningslagen har beretts i tätt samarbete med i synnerhet inrikesministeriets polisavdelning och hjälpsystemet för offer för människohandel, som administreras av förläggningen i Joutseno. Vidare har en omfattande diskussion

om propositionen och de förslag som den innehåller förts med social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, Migrationsverket och Polisstyrelsen.

Inrikesministeriets migrationsavdelning ordnade den 27 april 2022 en workshop, där man behandlade bestämmelserna om identifiering i mottagningslagen. I workshoppen deltog representerer för inrikesministeriets polisavdelning, justitieministeriet, Migrationsverket, hjälpsystemet för offer för människohandel som administreras av förläggningen i Joutseno, Diskrimineringsombudsmannens byrå, Monika-Naiset liitto ry, Flyktingrådgivningen r.f., Pro-tukipiste ry och Brottsofferjouren. Efter workshoppen lämnade deltagarna också in skriftliga synpunkter.

Propositionens centrala syfte och mål samt ändringsförslagen har behandlats på den ovan nämnda av social- och hälsovårdsministeriet tillsatta arbetsgruppens möten (VN/10456/2020, STM/054:00/2020). Arbetsgruppens medlemmar har också getts möjlighet att lämna in skriftliga kommentarer.

Förslaget till ändring av socialvårdslagen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet, och förslaget har också behandlats i den ovan nämnda arbetsgruppen.

Propositionsutkastet var ute på remiss från den 17 juni till den 8 augusti 2022. Följande aktörer ombads lämna ett yttrande om propositionen: justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, inrikesministeriets polisavdelning, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, statsrådets kansli, statsrådets samordnare för arbetet mot människohandel, statsrådets justitiekansler, riksdagens justitieombudsman, dataombudsmannen, barnombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, Migrationsverket, hjälpsystemet för offer för människohandel, som administreras av förläggningen i Joutseno, Polisstyrelsen, Centralkriminalpolisen, Helsingfors polisinrättning, Finska vikens sjöbevakningssektion, Domstolsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Norra Finlands förvaltningsdomstol, Åbo förvaltningsdomstol, högsta domstolen, Södra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Östra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Sydöstra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Sydvästra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Västra och inre Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Norra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland, ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland, ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Västra och inre Finland, ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Norra Finland, Institutet för hälsa och välfärd, Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI, Amnesty International Finlands sektionen rf, Kyrkostyrelsen, Monika -Naiset liitto ry, Flyktingrådgivningen rf, Pro-tukipiste ry, Brottsofferjouren, Finlands Advokatförbund, Finlands Flyktingshjälp rf, Finlands Röda Kors, Finlands social och hälsa rf, UNHCR, kontoret i Stockholm, Kommunförbundet, Ålands landskapsregering, Helsingfors stad, Esbo stad, Tammerfors stad, Vanda stad, Uleåborg stad, Åbo stad, Jyväskylä stad, Kuopio stad, Lahti stad, Villmanstrand stad samt alla välfärdsområden.

Sammanlagt 33 yttranden lämnades in om propositionsutkastet. Följande aktörer lämnade ett yttrande: justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, inrikesministeriets polisavdelning och gränsbevakningsavdelning, statsrådets justitiekansler, riksdagens justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, barnombudsmannen, Migrationsverket, hjälpsystemet för offer för människohandel, som administreras av förläggningen i Joutseno, Polisstyrelsen, Centralkriminalpolisen, Helsingfors polisinrättning,

Institutet för hälsa och välfärd, Åklagarmyndigheten, Västra och inre Finland rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Södra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI, Monika-Naiset liitto ry, Brottsofferjouren, Pro-tukipiste ry, Flyktingrådgivningen rf, Finlands Röda Kors, Kyrkostyrelsen, Amnesty International Finländska sektionen rf, Ålands landskapsregering, Kommunförbundet, Helsingfors stad, Åbo stad, Östra Nylands välfärdsområde och Västra Nylands välfärdsområde.

Följande aktörer uppgav att de inte har något att kommentera om propositionsutkastet: finansministeriet, statsrådets kansli, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Norra Finland, Södra Karelen välfärdsområde.

Remissvaren behandlas närmare i avsnitt 6.

Dessutom har propositionen innan den lämnades till riksdagen på nytt sänts till Ålands landskapsregering för ett eventuellt utlåtande, med beaktande av att propositionen inte i sin helhet fanns att tillgå på svenska under remissbehandlingen.

Handlingarna i anslutning till beredningen av regeringspropositionen finns på adressen <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM003:00/2022>.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Allmänt om hjälp till offer för människohandel

2.1.1 Människohandelsoffrens särställning som mottagare av tjänster

Människohandel är en allvarlig form av brott mot individens frihet, där förövaren underkuvar sitt offer och utnyttjar honom eller henne för att på detta sätt uppnå ekonomisk eller annan nytta. Offrets frihet att fatta beslut om sitt eget liv och sina handlingar begränsas. Människohandel kan ta sig uttryck på många olika sätt. Det kan till exempel handla om människohandel som anknyter till sexuellt utnyttjande eller utnyttjande av arbetskraft eller tvingande till äktenskap. Den som faller offer för människohandel kan vara i sårbar eller svag ställning och ofta också stå i beroendeställning till gärningsmannen. Minderåriga kan bli föremål för samma former av människohandel som vuxna. Människohandel kan bedrivas som brottslig verksamhet över statsgränserna eller ske helt och hållet inom Finlands gränser.

Enligt internationell rätt och EU-rätt utgör offren för människohandel en grupp som kan anses ha en viss särskild ställning som mottagare av hjälp och stöd. Staterna ska bedöma vilken typ av hjälp, stöd och skydd som offren ska ges, i vilket skede hjälpen och skyddet ska ges och vilka villkor eller begränsningar som kan ställas för hjälpen. I punkt 2.2.1 redogörs för några av de viktigaste avtalen och skyldigheterna i anslutning till internationell människohandel.

På nationell nivå kan människohandelsoffrens särskilda ställning anses grunda sig på mottagningslagen, som i Finland ger offer för människohandel tryggad tillgång till exempelvis social- och hälsovårdstjänster enligt deras individuella behov samt handledning och rådgivning om människohandel. Det nationella hjälpsystemet för offer för människohandel och det statliga ersättningssystemet som tillämpas för att hjälpa dessa offer visar också att människohandelsoffren har en särskild ställning. Syftet med det nationella systemet är också att stödja aktörer som hjälper offer för människohandel, så att offrens behov av tjänster och hjälp kan uppfyllas helt. För människohandelsoffren själva visar sig denna särskilda ställning på så sätt att deras ställning

och rättigheter som offer tillgodoses, och offren får också i praktiken de stödåtgärder som motsvarar deras behov.

Riksdagens biträdande justitieombudsman bedömde i ett avgörande 2019 den särskilda ställning som offer för människohandel har (EOAK/3489/2017). I avgörandet konstateras det att de som faller offer för människohandel är i en utsatt ställning och behöver särskild hjälp och skydd. Enligt avgörandet bygger den särskilda ställning som en person som identifierats som offer för människohandel har på internationella bestämmelser och nationell lagstiftning. I avgörandet konstateras det att Finland på internationellt plan har förbundit sig till att tillhandahålla och ordna tillräckliga och lämpliga tjänster för personer som har blivit offer för människohandel. I syfte att uppfylla denna skyldighet som hör till det allmänna har bestämmelser om hjälp till offer för människohandel inkluderats i den nationella lagstiftningen.

Avgörandet gällde en person som varit klient i hjälpsystemet och som hade en hemkommun. I anslutning till detta bedömdes ansvaret för hjälpinsatserna i kommunen. Enligt avgörandet har offer för människohandel rätt till alla hjälpåtgärder som avses i mottagningslagen. 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 de behöver på grund av sin ställning som offer i enlighet med lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel. I avgörandet konstateras att om tjänsteutbudet i kommunens social- och hälsovård inte innehåller tjänster som lämpar sig för klientens behov, kan dessa ordnas på annat sätt med stöd av mottagningslagen. Enligt avgörandet är kommunen när det gäller att hjälpa offer för människohandel alltså inte bunden till sina befintliga strukturer och urval av tjänster, utan den kan ordna helt individuella tjänster som tagits fram uttryckligen för offrets behov. Vidare hänvisas det till kommunens möjlighet att via närings-, trafik- och miljöcentralen begära ersättning från staten för kostnader för hjälp till människohandelsoffer.

I avgörandet konstateras det också att eftersom klienten har haft en hemkommun och det därmed har varit på hemkommunens ansvar att ordna hjälpinsatser har det hjälpsystem som administreras av förläggningen i Joutseno med stöd av mottagningslagen haft en samordnande och rådgivande roll i klientens ärende.

De ovannämnda utgångspunkterna har även beaktats i den handlingsplan mot människohandel för åren 2021–2023 som den 6 maj 2021 godkändes som statsrådets principbeslut (Justitieministeriets publikationer, betänkanden och utlåtanden 2021:15).

2.1.2 Ordandet av hjälp till offer för människohandel

Bestämmelser om hjälpsystemet finns i 4 kap. i mottagningslagen, som det redogörs närmare för i avsnitt 2.2.2 i propositionen. Alla offer har dock inte behov av särskilda hjälpinsatser, och alla vill inte nödvändigtvis bli klienter i hjälpsystemet. Även kommunerna, förläggningarna för asylsökande och olika aktörer inom den tredje sektorn kan erbjuda hjälp till offer som inte är klienter i hjälpsystemet. I sådana fall ska mottagningslagens bestämmelser om hjälpsystemet och hjälpinsatser inte tillämpas, eftersom tillämpningen av bestämmelserna förutsätter att personen är klient i hjälpsystemet. Migrationsverket ansvarar för styrningen, planeringen och övervakningen av det praktiska arbetet inom hjälpsystemet. Hjälpsystemets verksamhet administreras av förläggningen i Joutseno. Hjälpsystemet fattar inga beslut om ansökningar om uppehållstillstånd eller asyl.

Personer kan föreslås bli upptagna i hjälpsystemet oberoende av vilket lands medborgare de är och om de har uppehållsrätt i landet eller inte. Således tillämpas mottagningslagens bestämmelser till exempel på människohandelsoffer som är klienter i hjälpsystemet och som inte har laglig

uppehållsrätt i Finland men också på offer som är finska medborgare eller som har en i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun.

Hjälpen till människohandelsoffer som är klienter i hjälpsystemet ordnas enligt en tvådelad modell. Kommunerna ansvarar för hjälpinsatser till de offer som har en hemkommun i Finland, medan förläggningen i Joutseno svarar för ordnandet av hjälpinsatser till offer som inte har en hemkommun i Finland. Förläggningen i Joutseno samarbetar med kommunen när det gäller att hjälpa människohandelsoffer som har en sådan hemkommun i Finland som avses i lagen om hemkommun.

Förläggningen i Joutseno och offrets hemkommun kan ordna hjälpinsatserna själva eller köpa dem av en offentlig eller privat serviceproducent.

Enligt 53 § i lagen om främjande av integration (1386/2010, nedan *integrationslagen*) ersätts en kommun för kostnader som orsakas av hälso- och socialvårdstjänster som ordnas på grund av specialbehov till följd av en persons ställning som offer för människohandel enligt 4 kap. i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd, tolkning, skyddet av personens säkerhet och andra åtgärder och tjänster som ordnas på grund av specialbehov i anslutning till personens ställning som offer. 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 om huruvida de kostnader för vilka ersättning söks härrör från tillhandahållandet av åtgärder och tjänster på grund av personens ställning som offer för människohandel. Arbets- och näringsministeriet har gett en anvisning om vilka typer av kostnader som till exempel kan ersättas (anvisning om ersättning till kommunerna för kostnader som uppstår vid tillämpning av lagen om främjande av integration (1386/2010), VN/9190/2021-TEM-1). I förteckningen nämns som exempel bland annat särskilt psykologiskt eller psykoterapeutiskt stöd som möter de behov som en person som fallit offer för människohandel har, såsom traumafokuserad psykoterapi, samt besök hos läkare eller psykiatriker som görs för att bedöma behovet av psykoterapeutisk vård. Vidare nämns till exempel specialarrangemang i anslutning till boende, inkvartering och boendesäkerhet samt hälso- och sjukvårdskostnader som orsakas av människohandelsoffrets situation.

I regeringens proposition till riksdagen med lagar om ändring av lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen, lagen om främjande av integration och lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (RP 84/2022 rd), som bereds av arbets- och näringsministeriet, föreslås det att också välfärdsområdet i fortsättningen ska kunna ersättas för de kostnader som orsakas av tjänster och stödåtgärder som tillhandahålls offer för människohandel.

Kommunerna hjälper också människohandelsoffer som inte är klienter inom hjälpsystemet. I dessa fall tillämpas inte mottagningslagen på ordnandet av tjänster, eftersom termen offer för människohandel i mottagningslagen avser en person som upptagits i hjälpsystemet. Detta innebär att kommunen ordnar social- och hälsovårdstjänster för människohandelsoffer endast med stöd av allmänna lagar eller speciallagar som gäller dessa tjänster. Utgångspunkten för och det primära syftet med denna proposition är att genomföra de ändringsförslag som gäller mottagningslagen, hjälpsystemet och människohandelsoffer som upptagits i hjälpsystemet, med undantag av den ändring som föreslås i socialvårdslagen.

2.1.3 Verksamheten inom hjälpsystemet för offer för människohandel

Hjälpsystemet för offer för människohandel inrättades 2006. Då ansvarade förläggningen i Joutseno för de vuxna klienterna och förläggningen i Uleåborg för de minderåriga klienterna. Det

fanns en anställd inom hjälpsystemet. I nuläget har hjälpsystemet för offer för människohandel verksamhetsställen i Villmanstrand, Helsingfors, Tammerfors och Uleåborg och omfattar därmed hela Finland. Hjälpsystemet leds av föreståndaren för förläggningen i Joutseno och förläggningens biträdande föreståndare och sysselsätter dessutom 10 andra anställda.

Den statistik över hjälpsystemet som fåtts visar att antalet framställningar om upptagning av en person i hjälpsystemet har ökat under de senaste åren, liksom även antalet klienter i hjälpsystemet.

I tabellen nedan anges antalet framställningar om upptagning i hjälpsystemet. Siffrorna gäller endast personer som antas vara offer för människohandel. Det är också möjligt att göra en framställan om att ett offers barn i Finland ska upptas i hjälpsystemet.

2016	2017	2018	2019	2020	2021
182	177	228	303	394	300

Tabell 1: Framställningar om upptagning i hjälpsystemet under 2016–2021, antal offer

Den 31 maj 2022 omfattade hjälpsystemet 1 179 klienter. Av dessa var 909 människohandels-offer och 270 barn till offer. Tabellen nedan visar hur det totala antalet klienter har utvecklats under de senaste åren. Antalet innefattar förutom personer som blivit offer för människohandel även minderåriga barn som står under klienternas vårdnad.

31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.5.2022
322	455	521	916	1 132	1 179

Tabell 2: Antalet klienter inom hjälpsystemet under 2017–2022

Bland klienterna i hjälpsystemet finns både finska och utländska medborgare, och människohandeln kan ha skett antingen i Finland eller utomlands. Enligt den senaste statistiska helårsöversikten representerade klienterna i hjälpsystemet den 31 december 2021 sammanlagt 63 olika nationaliteter. De fem vanligaste nationaliteterna var Irak (17 %), Somalia (16 %), Afghanistan (14 %), Nigeria (10 %) och Finland (5 %). Totalt 60 procent av klienterna är kvinnor och 40 procent är män. De vanligaste formerna av utnyttjande är tvångsarbete (41 %), sexuellt utnyttjande (32 %) och tvångsäktenskap (20 %).

Av alla nya klienter som upptogs i hjälpsystemet 2020 var 56 procent asylsökande, 17 procent personer med uppehållstillstånd, 12 procent personer utan uppehållstillstånd och 6 procent finska medborgare. Av alla nya klienter 2021 var 61 procent asylsökande, 23 procent personer med uppehållstillstånd, 7 procent personer utan uppehållstillstånd och 7 procent finska medborgare.

Bland de offer som varje år upptas i hjälpsystemet har människohandeln vanligtvis i de flesta fallen skett utomlands (66–70 %) och mer sällan i Finland (30–34 %). År 2020 upptogs emellertid något fler personer som blivit utnyttjade i Finland (51 %) i hjälpsystemet jämfört med

antalet personer som blivit utnyttjade utomlands. Av dem som upptogs som klienter i hjälpsystemet 2021 hade 40 procent blivit föremål för utnyttjande i Finland och 60 procent blivit föremål för utnyttjande utomlands. Utnyttjande av personer där utnyttjandet skett i Finland handlade oftast om tvångsarbete (63 % år 2020 och 49 % år 2021), tvångsäktenskap (19 % år 2020 och 23 % år 2021) samt sexuellt utnyttjande (12 % år 2020 och 22 % år 2021). Utnyttjande som skett utomlands handlade oftast om tvångsarbete (36 % år 2020 och 39 % år 2021), sexuellt utnyttjande (39 % år 2020 och 32 % år 2021) samt tvångsäktenskap (18 % år 2020 och 28 % år 2021).

År 2021 upptogs 28 barn och unga som klienter i hjälpsystemet, och 27 av dessa hade utsatts för utnyttjande med anknytning till människohandel utomlands och 1 i Finland. Antalet minderåriga fördubblades från år 2020. Under de tidigare åren upptogs i genomsnitt 10–14 minderåriga klienter i hjälpsystemet varje år. Människohandel med minderåriga har särskilt varit kopplat till tvångsarbete, sexuell exploatering och tvångsäktenskap. Ett barn kan ha utsatts för flera typer av människohandel. De minderåriga som upptogs i hjälpsystemet år 2021 var i allmänhet asylsökande.

År 2021 hänvisades personer som antogs ha blivit offer för människohandel oftast till hjälpsystemet av Migrationsverket (26 %), en förläggning (19 %), ett rättsligt biträde (11 %) och Brottsofferjouren (11 %). En betydande del av offren ansökte själva om att bli upptagna som klienter i hjälpsystemet (13 %).

Enligt den information som fåtts från hjälpsystemet har 184 personer avförts ur hjälpsystemet under perioden 1.1.2020–1.6.2022. Statistiken visar att den vanligaste grunden för avförande har varit att personen inte har ansetts ha något behov av hjälpinsatser (34 %). I cirka 13 procent av fallen har avförandet grundat sig på ett avgörande i en straffprocess.

2.1.4 Aktörer inom tredje sektorn

I Finland är det i första hand myndigheter som utövar offentlig makt som ansvarar för arbetet med att hjälpa offer för människohandel. Dessutom spelar aktörer inom den tredje sektorn, till exempel frivilligorganisationer som specialiserat sig på att identifiera och hjälpa offer för människohandel och ge dem råd, en betydande roll särskilt när det gäller att nå och identifiera offer för människohandel, ge dem råd och hänvisa dem till myndighetshjälp. Identifieringsarbete utförs till exempel inom ramen för organisationernas lågtröskeltjänster för rådgivning och stöd samt via uppsökande arbete. Organisationerna spelar en viktig roll när det gäller att identifiera framför allt sådana offer som inte vill eller vågar kontakta myndigheterna eller som är rädda för vad kontakten till myndigheterna kan leda till. Organisationerna samarbetar med många olika myndigheter bland annat genom att ordna och utveckla lokala stödåtgärder för offer i samarbete med myndigheterna.

Av statsrådets handlingsplan mot människohandel framgår att 2020 identifierade Brottsofferjouren, Pro-Tukipiste, Flyktingrådgivningen och Monika-Naiset liitto sammanlagt 120 människohandelsoffer inom sina lågtröskeltjänster. Omkring 63 procent av alla människohandelsoffer som identifierades inom organisationerna bestämde sig för att ansöka om att bli upptagna i hjälpsystemet för offer för människohandel, medan cirka 57 procent bestämde sig för att göra en polisanmälan. Omkring 30 procent av alla människohandelsoffer som identifierades ville av olika orsaker inte ansöka om att bli upptagna i hjälpsystemet för offer för människohandel. En del av dem hänvisades till kommunala tjänster, mottagningstjänster eller organisationstjänster. Cirka 18 procent av alla människohandelsoffer som identifierades av organisationerna ville dock inte föra vidare att de blivit utsatta för människohandel, och sannolikt har deras situation som offer för människohandel aldrig kommit till myndigheternas kännedom.

2.2 Lagstiftning

2.2.1 Konventioner och Europeiska unionens lagstiftning

2.2.1.1 Europarådet

Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel (CETS No. 197, nedan *Europarådets konvention*) antogs av Europarådets ministerkommitté 2005. Finland undertecknade konventionen år 2008, och den trädde i kraft i Finland den 1 september 2012 (FördrS 43–44/2012, RP 122/2011). I artikel 1 beskrivs konventionens syften. Syftet med konventionen är att dels med respekt för jämställdheten förebygga och bekämpa människohandel, skydda människohandelsoffrens mänskliga rättigheter, utforma en allsidig ram för skydd av och hjälp till offer och vittnen samt säkerställa att utredningar och åtal genomförs effektivt, dels främja internationellt samarbete när det gäller insatser mot människohandel. I Europarådets konvention fastställs bland annat grundprinciperna för skydd av och hjälp till offer. Konventionens huvudsakliga mervärde i förhållande till andra internationella handlingar ligger i att den utgår från de mänskliga rättigheterna och betonar skyddet av offren.

Artikel 10, som gäller identifiering av människohandelsoffer, förpliktar konventionsstaterna att genom lagstiftning och andra åtgärder säkerställa att människohandelsoffer identifieras på behörigt sätt. Enligt bestämmelsen ska ett identifieringsförfarande tillämpas, så att offret vid behov kan få uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i artikel 14 i konventionen. Myndigheterna är dessutom skyldiga att se till att en person som av grundad anledning kan misstänkas ha blivit offer för människohandel får hjälp enligt artikel 12.1 och 12.2 i konventionen redan under identifieringsprocessen.

Enligt artikel 10.2 i konventionen ska konventionsstaterna i det fall att de behöriga myndigheterna har skäligen anledning att anta att en person har blivit offer för människohandel se till att personen i fråga inte avlägsnas från dess territorium förrän identifieringsförfarandet har avslutats och att personen får hjälp enligt artikel 12.1 och 12.2.

I artikel 12.1 föreskrivs om hjälp till människohandelsoffer, och där konstateras att varje part ska anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att hjälpa brottsoffren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning. Enligt artikel 12.1 ska denna hjälp innefatta åtminstone följande åtgärder: 1) en levnadsstandard som kan trygga deras uppehälle genom åtgärder som lämplig och trygg bostad samt psykologiskt och materiellt bistånd, 2) tillgång till akutsjukvård, 3) hjälp med översättning och tolkning vid behov, 4) rådgivning och upplysning, särskilt om deras lagliga rättigheter och de tjänster som står till deras förfogande, på ett språk som de kan förstå, 5) biträde så att deras rättigheter och intressen kan framföras och beaktas i lämpliga skeden av brottmålsförfaranden mot förövare och 6) tillgång till utbildning för barn. Enligt artikel 12.2 ska medlemsstaten beakta brottsoffrets behov av trygghet och skydd som sig bör. Enligt artikel 12.3 ska medlemsstaten dessutom svara för nödvändig medicinsk eller annan hjälp till brottsoffer som lagligen vistas inom dess territorium, då dessa behöver sådan hjälp men saknar tillräckliga resurser. I artikel 12.6 fastställs att medlemsstaten ska anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att trygga att ett brottsoffers villighet att vittna inte uppställs som villkor för hjälp till honom eller henne.

I artikel 13 i konventionen föreskrivs om en period för återhämtning och eftertanke som ska omspänna minst 30 dagar. Under denna period ska inget beslut om utvisning av personen kunna verkställas. I artikel 14.1 föreskrivs det om skyldigheten att utfärda ett förnyelsebart uppehållstillstånd till människohandelsoffer. Ett förnyelsebart uppehållstillstånd ska utfärdas i endera av

följande situationer, eller i båda: om den behöriga myndigheten anser att deras vistelse är nödvändig på grund av deras personliga situation (led a), eller om den behöriga myndigheten anser att deras vistelse krävs för deras samarbete med de behöriga myndigheterna i utrednings- eller straffrättsliga förfaranden (led b).

I artikel 15 i konventionen föreskrivs om ersättningar och rättsskydd. Enligt artikel 15.1 ska varje part se till att brottsoffer, från deras första kontakt med de behöriga myndigheterna och på ett språk som de kan förstå, har tillgång till upplysningar om rättsliga och administrativa förfaranden av betydelse. Enligt artikel 15.3 ska varje part i sin nationella lag fastställa brottsoffers rätt till gottgörelse från förövarna.

Expertgruppen för åtgärder mot människohandel (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings; GRETA) följer genomförandet av konventionen. Kommittén för parterna i konventionen kan ge rekommendationer om genomförandet av de ståndpunkter som GRETA framför i sin rapport. Expertgruppen offentliggjorde den 5 juni 2019 sin andra rapport om Finland, där den bedömde hur väl Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel genomförs i Finland (GRETA(2019)06).

GRETA gav flera rekommendationer om hur Finland bör effektivisera fullgörandet av de skyldigheter som följer av konventionen. Punkt 112 i rapporten är betydande med tanke på propositionen och dess syften, eftersom expertgruppen där lyfte fram kopplingen mellan identifieringen av offer och straffprocessen. Till denna del konstaterar expertgruppen att Finland bör granska om hjälpsystemets anmälningsskyldighet till polisen i anslutning till återhämtningstiden påverkar offrens vilja att söka hjälp. Vidare konstateras att ett offers samarbete med polisen även i praktiken måste hållas åtskilt från identifieringen av offret.

Partskommitténs slutsatser och rekommendationer om Finland godkändes den 18 oktober 2019 (CP/Rec(2019)05). De ovannämnda observationerna som GRETA gjort ingick inte i slutsatserna.

2.2.1.2 Europeiska unionen

Direktivet om uppehållstillstånd

Europeiska unionens råd utfärdade 2004 ett direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (nedan *direktiv om uppehållstillstånd*). I direktivet om uppehållstillstånd föreskrivs också om behandling innan uppehållstillstånd utfärdas och behandling efter utfärdande av uppehållstillstånd.

Enligt artikel 7.1 ska medlemsstaten innan uppehållstillstånd utfärdas se till att de berörda tredjelandsmedborgare som saknar tillräckliga tillgångar ges en levnadsstandard som garanterar deras uppehälle och att de får tillgång till akutsjukvård. Medlemsstaten ska även värna om de mest utsatta personernas speciella behov. I artikeln föreskrivs också om tillgången till bistånd med översättning och tolkning samt, på vissa villkor, kostnadsfritt juridiskt bistånd.

Artikel 9 innehåller bestämmelser om behandling av offret efter utfärdande av uppehållstillstånd. Efter att uppehållstillstånd har utfärdats ska offret ges minst den behandling som gavs före utfärdandet. Vidare ska en medlemsstat tillhandahålla nödvändig medicinsk eller annan vård för sådana offer som inte har tillräckliga medel och som har särskilda behov, såsom gravida kvinnor, personer med funktionshinder eller offer för sexuellt våld eller andra former av våld

samt för minderåriga, om medlemsstaten har beslutat att tillämpa direktivet även på minderåriga.

Direktivet om människohandel

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (nedan *direktivet om människohandel*) utfärdades i april 2011. Direktivet fastställer minimireglerna för hur människohandelsrelaterade brott och påföljder ska definieras. Genom direktivet fastställs också gemensamma bestämmelser som effektiviserar förebyggandet av människohandel och skyddet av dess offer med beaktande av jämställdhetsperspektivet. Direktivet utgår från offrets behov, och det grundar sig till stor del på Europarådets konvention.

Artikel 11 i direktivet gäller hjälp och stöd till offer för människohandel. Enligt punkt 1 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får hjälp och stöd före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan utöva de rättigheter som fastställs i direktivet. I punkt 2 förutsätts att hjälpen och stödet ska ges så snart de behöriga myndigheterna har en skälig grundad indikation att anta att personen i fråga kan ha varit utsatt för något av de brott som avses i direktivet. I punkt 3 föreskrivs det att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att hjälp och stöd till ett brottsoffer inte är beroende av att brottsoffret är villigt att samarbeta vid brottsutredning, åtal eller rättegång, utan att detta påverkar tillämpningen av direktiv 2004/81/EG, eller liknande nationella bestämmelser. I punkt 4 förutsätts dessutom att medlemsstaterna ska inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer. I punkt 5 fastställs att hjälp- och stödåtgärderna ska omfatta åtminstone en levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning, dvs. tillhandahållande av lämplig och säker bostad, materiellt understöd, nödvändig sjukvård inklusive psykologiskt stöd, rådgivning och information samt vid behov översättning och tolkning. I punkt 7 fästs särskild fokus på brottsoffer med särskilda behov när dessa behov beror på att de är gravida eller på deras hälsotillstånd, eventuella funktionshinder, eventuella mentala eller psykiska störningar, eller på att de har utsatts för allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Artikel 13 i direktivet innehåller en allmän bestämmelse om hjälp, stöd och skyddsåtgärder för barn som är offer för människohandel. I artikeln betonas att barnets bästa ska komma i främsta rummet.

Brottsofferdirektivet

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 (nedan *brottsofferdirektivet*) trädde i kraft hösten 2012, och de lagändringar som följde av direktivet trädde i kraft på nationell nivå huvudsakligen 2016 (RP 66/2015). De mest betydande lagändringarna gällde förundersökningsmyndigheternas skyldighet att underrätta ett offer om hans eller hennes rättigheter, göra en personlig bedömning av målsägandens behov av skydd samt hänvisa offret till stödtjänster.

Syftet med brottsofferdirektivet är att förbättra brottsoffrens ställning, och i direktivet fastställs de minimikrav i fråga om brottsoffrens rättigheter samt stöd- och skyddsåtgärder som ska tillämpas i straffrättsliga förfaranden. I ingressen (skäl 69) konstateras att direktivet inte påverkar mer långtgående bestämmelser i andra unionsrättsakter som behandlar de specifika behoven hos

särskilda kategorier av brottsoffer, till exempel offer för människohandel, sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering och barnpornografi, på ett mer specifikt sätt.

I artikel 22 i direktivet föreskrivs det om individuell bedömning av brottsoffer för att fastställa specifika skyddsbehov. I den individuella bedömningen ska enligt artikel 22.3 särskild fokus läggas bland annat på brottsoffer som har lidit avsevärd skada till följd av brottets allvar eller vars förhållande eller beroendeställning till förövaren gör dem särskilt sårbara. Enligt denna punkt ska till exempel offer för människohandel beaktas på behörigt sätt. I ingressen till direktivet (skäl 57) definieras människohandelsoffer som offer som till stor del tenderar att bli utsatta för sekundär eller upprepad viktigmisering, hot eller vedergällning. Vidare konstateras att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen av om dessa brottsoffer riskerar sådan viktigmisering, hot eller vedergällning, och presumtionen bör vara att särskilda skyddsåtgärder riktas till brottsoffret.

2.2.2 Mottagningslagen

Enligt 1 § i mottagningslagen syftar lagen till att trygga försörjningen för och omsorgen om personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd samt till att trygga identifierandet av och hjälpen till offer för människohandel med iakttagande av respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna och med beaktande av Europeiska unionens lagstiftning och de internationella fördrag som är förpliktande för Finland. I beredningen av bestämmelserna i mottagningslagen har särskild vikt fästs vid det ovan beskrivna direktivet om människohandel och Europarådets konvention.

Enligt 2 § ska mottagningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den tillämpas på mottagande av personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd samt på hjälp till offer för människohandel. Enligt definitionen i 3 § i mottagningslagen avses med hjälpsystemet ett system inom vilket hjälpen till offer för människohandel ordnas och med offer för människohandel en person som har upptagits i hjälpsystemet.

Bestämmelser om hjälp till offer för människohandel finns i 4 kap. i mottagningslagen. I 33 § 1 mom. i mottagningslagen finns en sammanställning av hjälpsystemets ändamål. Punkterna 1 och 6 gäller upptagning av en person i hjälpsystemet och avförande av ett offer för människohandel från hjälpsystemet. Punkterna 3 och 4 gäller ordnande av hjälpinsatser till offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland och samarbete med kommunen om hjälp till offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. I 2 punkten föreskrivs om beviljande av återhämtnings- och betänketid samt förlängning och avbrytande av återhämtnings- eller betänketiden. I 5 punkten föreskrivs om identifiering av offer för människohandel i enlighet med 38 § 3 mom. I 2 mom. konstateras att i de fall som avses i 1 mom. 1, 2, 5 och 6 punkten fattas beslutet av föreståndaren för förläggningen i Joutseno eller av en av denne förordnad tjänsteman.

I 34 § i mottagningslagen föreskrivs om framställning om att uppta en person i hjälpsystemet. Enligt den paragrafen kan en aktör inom den offentliga eller privata sektorn eller tredje sektorn göra en framställning till förläggningen i Joutseno om att en person som aktören antar är offer för ett människohandelsbrott ska upptas i hjälpsystemet. Framställningen kan också göras av personen själv.

Enligt 35 § 1 mom. i mottagningslagen ska en person för vars del det har gjorts en framställning om upptagning i hjälpsystemet upptas i systemet, om personen med hänsyn till omständigheterna kan bedömas vara offer för ett människohandelsbrott och han eller hon är i behov av hjäl-

pinsatser. Enligt 2 mom. kan också en person som bistår vid utredningen av ett människohandelsbrott upptas i hjälpsystemet, om han eller hon är i behov av särskild hjälp. Ett barn till en person som avses i 1 eller 2 mom. kan upptas i hjälpsystemet, om barnet befinner sig i Finland och är i behov av hjälp.

I 36 § i mottagningslagen föreskrivs om en återhämtningstid och dess rättsverkan. Enligt 1 mom. kan en finländsk medborgare eller ett utländskt offer för människohandel som lagligen vistas i landet på det sätt som avses i 40 § i utlänningslagen i samband med beslutet om upptagning i hjälpsystemet ges en återhämtningstid på 30 dygn. Återhämtningstiden kan förlängas med högst 60 dygn, om offrets personliga förhållanden kräver det. Återhämtningstiden avbryts, om offret avförs från hjälpsystemet med stöd av 38 f § i mottagningslagen. När återhämtningstiden har löpt ut ska föreståndaren för förläggningen i Joutseno enligt 2 mom. 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 §. Enligt 3 mom. ska ett offer ges möjlighet att återhämta sig och att överväga samarbete med de behöriga myndigheterna för att reda ut människohandelsbrottet. Förundersökningsmyndigheten eller åklagaren får inte stå i kontakt med offret under återhämtningstiden utan offrets samtycke.

Enligt 37 § i mottagningslagen har föreståndaren för förläggningen i Joutseno trots sekretessbestämmelserna rätt att 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 allvarligt 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 38 § i mottagningslagen föreskrivs om egentlig identifiering av offer för människohandel. I 1 mom. konstateras att när förundersökningsmyndigheten eller åklagaren inleder förundersökning av ett misstänkt, i 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen (39/1988) avsett människohandelsbrott, identifierar förundersökningsmyndigheten eller åklagaren eventuella offer för brottet som offer för människohandel. I 2 mom. konstateras vidare att när Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd med stöd av 52 a § 2 mom. i utlänningslagen identifierar Migrationsverket den som beviljats uppehållstillståndet som offer för människohandel. Enligt 3 mom. kan förläggningen i Joutseno identifiera ett offer för människohandel efter att ha hört den i 38 c § avsedda sektorsövergripande expertgruppen, om förundersökningsmyndigheten eller åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning i Finland men det finns grundad anledning att anse att en person som har upptagits i hjälpsystemet har fallit offer för människohandel utomlands, eller om det av ett beslut att avbryta eller avsluta förundersökningen framgår att en person ska anses ha fallit offer för ett människohandelsbrott men det inte har varit möjligt att föra saken till åklagare eftersom det inte finns någon att väcka åtal mot.

I 38 a § i mottagningslagen föreskrivs det om hjälpinsatser. Enligt 1 mom. kan ett offer för människohandel hjälpas genom följande insatser: rådgivning och handledning, trygg inkvartering, mottagningspenning eller utkomststöd, socialservice, hälso- och sjukvårdstjänster, tolk- och översättartjänster, rättshjälp enligt lagen om rättegång i brottmål (689/1997) eller rätts-hjälpslagen (257/2002) samt juridisk rådgivning, spårande av föräldrar till offer som är barn som saknar vårdnadshavare eller spårande av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden om ett barn samt stöd för att offret tryggt ska kunna återvända. Enligt 2 mom. får offer för människohandel inte hjälpas mot deras vilja, om inte något annat föreskrivs i barnskyddslagen.

Enligt 38 b § 1 mom. i mottagningslagen svarar förläggningen i Joutseno för ordnandet av hjälpinsatser till offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. För ordnandet av hjälpinsatser till offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland svarar hemkommunen i fråga. Enligt 2 mom. kan förläggningen i Joutseno och offrets hemkommun ordna hjälpinsatserna själv eller köpa dem av offentliga eller privata serviceproducenter. I 3 mom. konstateras att hjälpinsatserna ska ordnas utifrån en bedömning av det individuella stödbehovet hos offret för människohandel. När hjälpinsatser ordnas ska hänsyn tas till särskilda behov som beror på offrets ålder, utsatta ställning och fysiska och psykiska tillstånd samt till säkerheten för både offret och de anställda som ordnar hjälpinsatserna.

I 38 c § i mottagningslagen föreskrivs om en sektorsövergripande expertgrupp. Enligt 1 mom. ska experterna finnas som stöd för de beslut som förläggningen i Joutseno fattar och som stöd för bedömningen av hjälpinsatserna till offer för människohandel och av offrets behov av skydd. Expertgruppen sörjer också för informationsutbytet mellan förläggningen och andra myndigheter.

I 38 f § i mottagningslagen föreskrivs om avförande från hjälpsystemet. Enligt 1 mom. avför förläggningen i Joutseno ett offer för människohandel från hjälpsystemet, vid behov utifrån en helhetsbedömning av offrets personliga situation, om 1) offret inte längre är i behov av hjälpinsatser, 2) offret inte har identifierats som offer för människohandel i enlighet med 38 §, 3) det av ett beslut att avsluta förundersökningen framgår att det inte anses vara fråga om ett människohandelsbrott som avses i 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen, 4) åklagaren inte väcker åtal för människohandelsbrott i ett mål som gäller offret eftersom åklagaren anser att ett människohandelsbrott som avses i 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen inte har begåtts eller att det är fråga om ett annat brott, 5) domstolen har konstaterat att det inte är fråga om ett människohandelsbrott som avses i 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen, 6) offret avlägsnar sig eller avlägsnas ur landet, eller 7) offret meddelar att han eller hon vill lämna hjälpsystemet eller har försvunnit. Enligt 2 mom. kan ett offer för människohandel avföras från hjälpsystemet, om han eller hon orsakar allvarlig fara för den allmänna ordningen eller säkerheten. Ett offer för människohandel som förläggningen har beslutat avföra från hjälpsystemet i enlighet med denna paragraf kan enligt 3 mom. få hjälpinsatser under en skälig tid efter beslutet. Enligt 4 mom. får ett beslut av förläggningen i Joutseno att avföra ett offer från hjälpsystemet verkställas genast även om beslutet inte har vunnit laga kraft, om inte något annat bestäms i beslutet.

Enligt 55 § i mottagningslagen får andra i lagen avsedda beslut förutom tingsrättens beslut överklagas genom besvär på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Som exempel kan nämnas beslut om upptagning i hjälpsystemet och beslut om avförande.

2.2.3 Socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen

Kommunerna och samkommunerna har fram till den 31 december 2022 det huvudsakliga organiseringsansvaret för hälso- och sjukvårdstjänster för personer som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i deras respektive område. Från början av 2023 överförs ansvaret för organisering av social- och hälsovårdstjänster, räddningsväsendets tjänster samt andra tjänster och uppgifter om vilka det föreskrivs särskilt till 21 välfärdsområden samt till Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen. Verksamheten för sjukvårdsdistriktens samkommuner och för specialomsorgsdistriktet överförs också till välfärdsområdena.

Syftet med strukturreformen av social- och hälso- och sjukvårdstjänsterna är att tjänsterna är samordnade, vårdkedjorna är smidiga och alla får behovsenliga och verkningfulla tjänster vid rätt tidpunkt.

Tyngdpunkten inom social- och hälsovården flyttas vidare till tjänsterna på basnivå och till förebyggande verksamhet. Målen för reformen är att på lång sikt trygga tillgången till social- och hälsovårdstjänster och tjänsternas kvalitet på enhetliga och jämlika grunder i hela landet.

Enligt 8 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) svarar välfärdsområdet för ordnandet av social- och hälsovården inom sitt område och har organiseringsansvaret för invånarnas social- och hälsovård. Välfärdsområdet ska ha tillräcklig kompetens, funktionsförmåga och beredskap för att kunna svara för ordnandet av social- och hälsovården, och det ska sörja för att tillgången till social- och hälsovårdstjänster motsvarar invånarnas behov under alla omständigheter. Förutom att välfärdsområdet ska tillgodose invånarnas rättigheter ska det också ordna social- och hälsovårdstjänster för andra personer som vistas i deras område. Särskilda bestämmelser gäller om dessa personers rättigheter.

Enligt 10 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ansvarar välfärdsområdet för att de social- och hälsovårdstjänster som tillhandahålls kunderna samordnas till helheter. Välfärdsområdena ska se till att sådana kunder och kundgrupper som behöver samordnade tjänster på bred basis identifieras, att social- och hälsovården samordnas och servicekedjorna och tjänstehelheterna fastställs, att social- och hälsovårdstjänsterna samordnas med välfärdsområdets övriga tjänster och att de olika producenterna använder sig av den information som finns om en kund. Lagen om ordnande av social- och hälsovård innehåller också bestämmelser om bland annat anskaffning av tjänster från privata serviceproducenter.

I socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) finns närmare bestämmelser om vilka tjänster välfärdsområdets organiseringsansvar omfattar. Socialvårdslagen är en allmän lag om socialvård som tillämpas på den socialvård som ordnas av kommunen, i fortsättningen av välfärdsområdet. I 11 § i socialvårdslagen föreskrivs det om stödbehov för vilka socialservice ska ordnas. Enligt 5 punkten ska socialservice ordnas för stödbehov på grund av närstående- och familjevåld samt annat våld eller annan illabehandling. Hälso- och sjukvårdslagen är i sin tur en allmän lag om hälso- och sjukvård som tillämpas på den hälso- och sjukvård som ordnas av kommunen, i fortsättningen av välfärdsområdet.

2.3 Forskningsverksamhet

Flera olika forskningar kring människohandel har gjorts av olika aktörer, och i det följande redogörs för två projekt som genomförts inom ramen för statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet (VN TEAS) och som är relevanta med tanke på denna proposition. Som en del av verkställandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan 2018 genomfördes en utredning som gick ut på att bedöma hur lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel fungerar (Statsrådets publikationsserie för utredning och forskning 24/2018). Utredningen grundade sig på ett omfattande material bestående av dokument och intervjuer. Materialet innefattar bland annat klientanteckningar om ett hjälparbete som omfattade 66 människohandelsoffer. Inom ramen för utredningen intervjuades dessutom sammanlagt 83 experter från olika orter som arbetar med att bekämpa människohandel.

En observation som förs fram i utredningen är att det i Finland finns personer som trots att de behöver hjälp och deras hjälpbehov anknyter till människohandel inte får tillräcklig hjälp från hjälpsystemet för offer för människohandel eller som inte hänvisas till eller får tillgång till myndighetshjälp. En central orsak till detta är enligt utredningen att det till följd av lagstiftningen och dess tillämpning har uppstått en stark koppling mellan hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen, där de som gjort sig skyldiga till människohandel ställs till svars. Kopplingen mellan hjälpsystemet och straffprocessen anses ha stärkts i och med de lagändringar som trädde i kraft 2015.

Enligt utredningen visar lagstiftningen om offer för människohandel och dess tillämpning att hjälpsystemet bäst kan hjälpa de offer vars straffprocess framskrider och i vars mål en människohandelsdom kan uppnås. Av utredningen framgår att en fast koppling mellan hjälpsystemet och straffprocessen verkar hindra personer som blir offer för människohandel från att söka myndighetshjälp. Utredningen ger vid handen att hjälpsystemet inte särskilt väl når de offer som inte vågar berätta för förundersökningsmyndigheterna att de blivit utnyttjade och utsatta för våld. Om ett människohandelsoffer inte vågar söka hjälp hos myndigheterna, om tillräckliga bevis på människohandelsbrott inte fås i straffprocessen eller om domstolen inte dömer de svarande för människohandel, faller offret utanför myndighetshjälpen eller avförs från hjälpsystemet. Den starka kopplingen mellan hjälpen och straffprocessen har lett till att hjälpsystemet i allt högre grad blivit en aktör som hjälper de målsägande i ett människohandelsbrott.

Kopplingen mellan straffprocessen och avförandet från hjälpsystemet har enligt utredningen med tanke på hjälpsystemet som helhet varit ett av de största problemen med lagstiftningen och dess tillämpning, eftersom avförandet från hjälpsystemet enligt de observationer som gjorts i utredningen i hög grad grundar sig på straffprocessen. Materialet i utredningen visar att orsaker som leder till att ett offer avförs från hjälpsystemet är att förundersökningsprocessen i anslutning till människohandel avslutas, beslut fattas om att åtal inte ska väckas och de svarande meddelas domseftergift. I omkring en tredjedel av alla fall som ingick i forskningsmaterialet upphörde klientrelationen på grund av att något annat än människohandel använts som brottsbeteckning i förundersökningen eller åtalsprövningen. Enligt utredningen anses det inom hjälpsystemet att om förundersökningsmyndigheten undersöker ett brott under någon annan beteckning än människohandel eller om brottsbeteckningen i förundersökningen eller åtalsprövningen byts till något annat brott, ska klienten avföras från hjälpsystemet. I utredningen framhävs att offrets hjälpbehov inte är en central grund utifrån vilken beslutet om avförande fattas.

Som en del av handlingsplanen mot människohandel och verkställandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan 2021 genomfördes en utredning av hur bestämmelserna om människohandel och dess anslutande brott koppleri och ockerliknande diskriminering i arbetslivet tillämpas samt hur människohandelsbrotten framskrider i straffprocessen (Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:18). I utredningen analyserades förundersökningsbeslut, åklagarbeslut och domar som gäller människohandel och anslutande brott från åren 2010–2020.

En väsentlig observation som gjordes i utredningen var att det behöver arbetas fram en bättre uppfattning av såväl människohandelsbrottens art som syftet med och innehållet i lagstiftningen om människohandel. Ibland uppfattas arbetsrelaterad människohandel inte som ett ekonomiskt brott trots att det borde utredas som ett sådant, vilket leder till att den juridiska personen inte nödvändigtvis åtalas för människohandelsbrott och anslutande brott, och vinningen av brottet ofta delvis blir kvar som fördel hos de svarande. De ovannämnda utmaningarna beror framför allt på bristande tolkningspraxis i fråga om människohandel, bristande kännedom om människohandelsfenomenet samt brist på rättslitteratur och utbildning i ämnet.

Enligt utredningen finns det också ett behov av att utveckla målsägandens ställning i människohandelsbrott och anslutande brott. I utredningens slutsatser betonas det att det bland annat med hänsyn till de utmaningar som identifierats i utredningen när det gäller tillämpningen av brottsrekvisit och den bristande enhetligheten i tillämpningspraxisen finns ett behov av att skilja åt de frågor och åtgärder som gäller hjälp och stöd till människohandelsoffer från straffprocessen och dess resultat. Med tanke på detta rekommenderas till exempel att de stödåtgärder som offren har rätt till åtskiljs från straffprocessen och de beslut som fattas i olika skeden av straffprocessen, såsom ändring av brottsbeteckning, avslutande av förundersökning eller åtalseftergift.

2.4 Bedömning av nuläget

2.4.1 Bestämmelserna om kopplingen mellan hjälp och straffprocess i mottagningslagen

Det har i olika sammanhang poängterats att den starka kopplingen mellan den hjälp som fås via det hjälpsystem för offer för människohandel som avses i mottagningslagen och straffprocessen och dess resultat leder till att en del av dem som blir offer för människohandel dels aldrig söker sig till hjälpsystemet eller får stödåtgärder som överensstämmer med deras faktiska situation, dels avförs från hjälpsystemet trots att de fortfarande behöver hjälp (t.ex. ovannämnda VN TEAS publikationsserie 24/2018, Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen K 6/2018). I den ovannämnda VN TEAS-utredningen om den gällande mottagningslagen och dess tillämpning konstateras att hjälpsystemet bäst kan hjälpa dem vars straffprocess framskrider och i vars mål en dom om människohandel kan ges. Enligt utredningen leder den starka kopplingen mellan hjälpen och straffprocessen ibland till att hjälpsystemet i allt högre grad blir en aktör som hjälper de målsägande i ett människohandelsbrott. Även handlingsplanen mot människohandel, som publicerades 2021, lyfter fram den starka kopplingen mellan hjälpen och straffprocessen och hur den påverkar uppdragandet av människohandel.

Enligt de internationella förpliktelserna får ett villkor för att erbjuda hjälp och stöd inte vara att offret i en utredning, ett åtal eller en rättegång är villigt att samarbeta med de utrednings-, åtals- och rättegångsansvariga myndigheterna. Enligt den gällande lagstiftningen och dess tillämpningspraxis ska misstänkta offer upptas i hjälpsystemet med låg tröskel. Om det utifrån de omständigheter som framkommer av personens berättelse, som har bedömts som trovärdig, finns skäl att anta att det är fråga om ett offer för människohandel som behöver hjälpinsatser, ska personen i fråga upptas i hjälpsystemet. Mottagningslagens 35 §, som gäller upptagning i hjälpsystemet, och tillämpningen av den sammanbinder inte upptagningen i hjälpsystemet och straffprocessen. Upptagningen i hjälpsystemet är till exempel inte beroende av huruvida en straffprocess inletts i ärendet eller under vilken brottsbeteckning en förundersökning har inletts i en pågående straffprocess. Att bli upptagen i hjälpsystemet förutsätter inte heller att personen förbinder sig att vittna mot gärningsmannen vid brottsutredningen eller rättegången. Detta konstateras med iakttagande av de internationella förpliktelserna även i förarbetena till lagen (RP 266/2014, s. 32 och 35). Utmaningarna med den gällande lagstiftningen har således inget samband med tröskeln till upptagning i hjälpsystemet.

Mottagningslagens 36 §, som gäller återhämtningstiden och dess rättsverkningar har i olika sammanhang upplevts vara problematisk. Bestämmelsen om återhämtningstid medför i sig ingen skyldighet för offret att samarbeta med förundersökningsmyndigheterna. Om återhämtningstid beviljas ska dock uppgifterna om offret rapporteras från hjälpsystemet till förundersökningsmyndigheterna när återhämtningstiden har löpt ut. Då har det ingen betydelse vad offret har kommit fram till under återhämtningstiden, dvs. om han eller hon upplever sig vara beredd att samarbeta med de behöriga myndigheterna för att utreda människohandelsbrottet eller inte.

Ett misstänkt människohandelsoffer ska informeras om denna rapporteringsskyldighet redan innan personen i fråga beslutar om han eller hon vill bli klient i hjälpsystemet. Vetskapen om att uppgifterna rapporteras till polisen i vilket fall som helst efter återhämtningstiden kan hindra en del offer från att söka sig till hjälpsystemet. Denna tendens finns i synnerhet bland de mest utsatta offren, som på grund av rädsla eller fördomar upplever en särskilt hög tröskel till att vända sig till de myndigheter som erbjuder hjälp. I handlingsplanen mot människohandel konstateras att det finns offer för människohandel som har en särskilt utsatt ställning i bland annat följande människogrupper: människor som säljer sex, drogmissbrukare, bostadslösa, barn och unga som utan tillstånd avlägsnat sig från sin vårdplats utom hemmet samt personer som vistas

i landet utan uppehållsrätt. I praktiken har det framkommit situationer där rapporteringsskyldigheten i anslutning till beviljandet av återhämtningstid har lett till att offret inte vill ansöka om att bli upptagen i hjälpsystemet.

Med hänsyn till det ovannämnda erbjuder återhämtningstiden med anledning av rapporterings-skyldigheten inte nödvändigtvis offret en genuin och faktisk möjlighet att återhämta sig från sina upplevelser och fatta ett genomtänkt beslut om att börja samarbeta med de behöriga myndigheterna, vilket är det egentliga syftet med återhämtningstiden.

Den gällande bestämmelsen om återhämtningstid har varit utmanande även ur lagtillämparens perspektiv. Hjälpsystemet ska iakttä sekretess enligt 59 § i mottagningslagen och har således ingen rätt att på eget initiativ lämna upplysningar om sina klienter till polisen i andra situationer än de som anges i lagens 37 §, när det är nödvändigt för att kunna bedöma ett hot mot liv, hälsa eller frihet och förhindra en hotfull gärning. Samtidigt har det inte heller föreskrivits om någon kategorisk rapporteringsskyldighet i samband med upptagningen i hjälpsystemet. Däremot innehåller den gällande bestämmelsen om återhämtningstid en ovillkorlig rapporteringsskyldighet i situationer där återhämtningstid har beviljats.

Det som sägs ovan har i praktiken lett till att bestämmelsen om återhämtningstid inte har tillämpats under de senaste åren. Hjälpsystemet har senast 2018 beviljat ett offer för människohandel som vistas lagligt i Finland återhämtningstid.

Situationer där upplysningar om ett eventuellt offer för människohandel lämnas utan personens samtycke är utmanande även ur förundersökningsmyndigheternas synvinkel. Åtminstone i sådana fall där det som målsäganden berättar har stor betydelse med tanke på bevisningen i fråga om brottet, är det mer ändamålsenligt med tanke på förverkligandet av straffansvar att höra ett offer som i lugn och ro har fått återhämta sig efter sina upplevelser och som agerar på eget initiativ och inser vilken betydelse straffprocessen har. Det står klart att det är synnerligen utmanande att föra ett misstänkt människohandelsbrott till åtalsprövning eller ens inleda en förundersökning, om inte den berörda parten har ett eget intresse i att ärendet utreds.

Enligt en bedömning som fåtts från hjälpsystemet är så gott som alla offer som upptas i systemet villiga att på eget initiativ göra en polisanmälan och gör de det också till sist. Utifrån detta kan man dra slutsatsen att de som söker sig till hjälpsystemet i regel är de personer som är beredda att göra en polisanmälan. Det är också möjligt att offrens förtroende för myndigheternas verksamhet har stärkts i och med de tjänster som erbjuds inom ramen för hjälpsystemet till den grad att offren har upplevt att det är tryggt att göra polisanmälan och nödvändigt bland annat för att deras rättigheter ska tryggas. I hjälpsystemet är de fall där klienten inte i något skede vill göra en polisanmälan relativt sällsynta. I de flesta fallen gör offret en polisanmälan efter att ha fått återhämta sig i lugn och ro och med stöd av den hjälp och rådgivning som hjälpsystemet erbjuder. I majoriteten av fallen lämnar hjälpsystemet en begäran om utredning på offrets begäran och med hans eller hennes samtycke. Alternativt kan offret få hjälp med att göra polisanmälan av en anställd från någon annan stödtjänst. Vidare ska det noteras att en del av de framställningar om upptagning i hjälpsystemet som avses i lagens 34 § lämnas av förundersökningsmyndigheten, dvs. polisen eller gränskontrollmyndigheten, vilket innebär att offret redan i utgångsläget samarbetar med den behöriga myndigheten och förundersökningsmyndigheten känner till det eventuella människohandelsbrottet.

Utifrån vad som sagts ovan kan bestämmelsen om återhämtningstid inte anses vara ändamålsenlig ur offrets eller myndighetens synvinkel, och inte heller med tanke på den faktiska realiseringen av straffansvaret. Klienten kan inte heller anses ha lika stor nytta av återhämtningstiden som av betänketiden. Den senare beviljas personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd

och behövs för att legalisera vistelsen, medan återhämtningstiden inte har samma effekter ut offrets synvinkel. Beviljandet av återhämtningstid förbättrar i praktiken inte ett sådant människohandelsoffers ställning som har en hemkommun i Finland.

Mottagningslagens 38 §, som gäller egentlig identifiering av människohandelsoffer, har kritiserats i olika sammanhang. Paragrafens 3 mom., som gäller den identifieringsmöjlighet som förläggningen i Joutseno har, ska analyseras särskilt ur den synvinkeln att syftet med propositionen är att försvaga kopplingen mellan straffprocessen och hjälpinsatserna.

Enligt gällande lag kan förläggningen i Joutseno identifiera ett offer för människohandel, om förundersökningsmyndigheten eller åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning i Finland men det finns grundad anledning att anse att en person som har upptagits i hjälpsystemet har fallit offer för människohandel utomlands. Alternativt kan hjälpsystemet identifiera ett offer om det av ett beslut att avbryta eller avsluta förundersökningen framgår att en person ska anses ha fallit offer för ett människohandelsbrott men det inte har varit möjligt att föra saken till åklagare eftersom det inte finns någon att väcka åtal mot.

Möjligheten för förläggningen i Joutseno att identifiera ett offer med stöd av lagens 38 § har egentligen begränsats till noggrant specificerade situationer som först förutsätter straffprocessuella åtgärder, vilket med tanke på utgångspunkten för propositionen kan betraktas som problematiskt. När förläggningen i Joutseno identifierar ett offer handlar det i praktiken oftast om sådana personer som sökt internationellt skydd i Finland och som misstänks ha blivit offer för människohandel utomlands men vars straffprocess inte kan föras vidare i Finland. I dessa situationer ska dock en polisanmälan göras innan förläggningen i Joutseno kan fatta beslut om identifiering, och dessutom ska ett beslut fattas om att inte inleda förundersökning eller att avbryta eller avsluta en förundersökning. Detta kan inte anses vara ändamålsenligt med tanke på offrets rättigheter, framför allt eftersom det i ett beslut om att avbryta eller avsluta en förundersökning inte nödvändigtvis tas ställning till huruvida ett människohandelsbrott har begåtts, vilket i sin tur är en förutsättning för att förläggningen i Joutseno ska kunna identifiera ett offer.

Ett av de främsta problemen med lagstiftningen och dess tillämpning när det gäller kopplingen mellan hjälpinsatserna och straffprocessen har ansetts vara mottagningslagens 38 f §, som gäller avförande från hjälpsystemet.

De gällande bestämmelserna innehåller flera olika grunder för avförande från hjälpsystemet, och en av dem är att personen inte har identifierats som ett offer för människohandel på det sätt som föreskrivs i 38 §. Om en person inte i egentlig mening identifieras som ett offer för människohandel innebär det enligt de gällande bestämmelserna ändå inte att personen i fråga automatiskt avförs från hjälpsystemet, utan förläggningen i Joutseno ska fatta ett separat beslut om detta. Detta har också poängterats i förarbetena till lagen (RP 266/2014, s. 36). I praktiken har det att en person egentligen inte har identifierats inneburit att bestämmelsen om avförande tillämpas och personen avförs från hjälpsystemet. Detta är problematiskt med tanke på syftet med propositionen till den del den egentliga identifieringen är kopplad till åtgärder som sker i straffprocessen.

Enligt tillämpningspraxisen i fråga om de gällande bestämmelserna upphör en person att vara klient i hjälpsystemet i det fallet att straffprocessen i något skede avslutas på grund av att det inte anses vara fråga om uttryckligen ett människohandelsbrott. Som grund för avförande från hjälpsystemet har man till exempel använt att utredningsbeteckningen ändras från människohandel till någon annan brottsbeteckning, åtal väcks för något annat brott eller domstolen förkastar åtalen för människohandel. Med andra ord verkar en del av offren falla utanför den hjälp

som enligt mottagningslagen ska erbjudas även i sådana fall där offret har varit berett att samarbeta med myndigheterna och med anledning av sina erfarenheter är i behov av hjälp men inga bevis har kunnat läggas fram i förundersökningen oberoende av offret.

I straffprocessen bedöms ett fall inte med tanke på vad framskridandet av processen eller den slutliga domen innebär med avseende på de stödinsatser som offret ska ges. Ur straffrättslig synvinkel är det inte nödvändigtvis möjligt att entydigt bevisa att ett människohandelsbrott har skett, trots att personen i fråga de facto kan ha blivit ett offer för människohandel. Det att brottsbeteckningen i något skede av straffprocessen ändras från människohandel till någon annan brottsbeteckning innebär inte nödvändigtvis att personen inte skulle ha blivit föremål för människohandel. En förundersökning avslutas till exempel inte nödvändigtvis på den grund att det inte är fråga om ett människohandelsbrott, utan exempelvis på den grund att det inte är ändamålsenligt att fortsätta utredningen, eftersom brottet har skett utomlands eller tillräckliga bevis på brottet saknas för lagföring. Det att det i fråga om personer som blivit offer för människohandel utomlands i praktiken inte är möjligt att utreda brottet i Finland innebär inte direkt att inte personen skulle ha kunnat bli offer för människohandel och vara i behov av hjälp. Det bör också noteras att åklagaren kan ändra brottsbeteckningen till människohandel efter förundersökningen, även om brottet i förundersökningsskedet utreds under en annan brottsbeteckning.

Den aktuella VN TEAS-utredningen om tillämpningspraxisen i fråga om bestämmelserna om människohandel och anslutande brott visar att det behöver arbetas fram en bättre uppfattning av såväl människohandelsbrottens art som syftet med och innehållet i lagstiftningen om människohandel (VN TEAS publikationsserie 2022:18). De observerade utmaningarna beror framför allt på bristande tolkningspraxis i fråga om människohandel, bristande kännedom om människohandelsfenomenet samt brist på rättslitteratur och utbildning i ämnet. Det är motiverat att påstå att det med tanke på likabehandling av offer är problematiskt om de ovan beskrivna utmaningarna i respektive fall även påverkar huruvida ett offer får hjälp. Offren bör inte hamna i en ojämlig ställning till exempel beroende på var brottet har skett eller var det utreds.

Med tanke på vad som sagts ovan ter sig den starka kopplingen mellan hjälpen till offret och de beslut som fattas inom ramen för straffprocessen problematisk särskilt när det gäller att avföra personer från hjälpsystemet. Detta är inte hållbart med tanke på tillgodoseendet av offrets rättigheter när man beaktar de ovan anförda utmaningarna med straffprocessen samt det att personen kan ha betydande hjälpbehov som de facto beror på människohandel oberoende av hur personens upplevelser definieras via straffrättsystemet.

Samtidigt måste det beaktas att syftet med hjälpsystemet för offer för människohandel är att hjälpa personer som blivit offer för människohandel. De internationella förpliktelserna utgår från att personer som blivit offer för människohandel ska identifieras och garanteras särskilt skydd och stöd. Syftet med hjälpsystemet är inte att garantera alla som blivit föremål för olika brott eller som annars hamnat i en svår situation de särskilda hjälpinsatser som är avsedda för människohandelsoffer. Det är i regel inte hjälpsystemets uppgift att erbjuda stödinsatser och tjänster i sådana fall där det inte är fråga om en situation som tyder på människohandel, även om personen i fråga skulle ha blivit utnyttjad. Med andra ord är det viktigt att en person kan avföras som klient från hjälpsystemet i sådana fall som inte helt klart har drag som tyder på människohandel, men samtidigt är det ur offrets perspektiv inte en hållbar lösning att göra detta med anknytning till en straffprocess.

Med hänsyn till vad som sagts ovan verkar det uppenbart att de gällande bestämmelserna i mottagningslagen kopplar samman hjälpinsatserna och straffprocessen på ett sätt som inte kan anses vara motiverat. Detta verkar leda till att en del av de offer som behöver hjälp faller utanför de hjälpinsatser som avses i mottagningslagen antingen av den anledning att de aldrig har ansökt

om att bli upptagna i hjälpsystemet eller för att de blir avförda från hjälpsystemet trots att de uppenbarligen behöver hjälpinsatser på grund av att de blivit offer för människohandel. Detta kan inte anses vara förenligt med ett offercentrerat tillvägagångssätt. Att koppla hjälpinsatserna till straffprocessen verkar inte heller vara motiverat med tanke på utredningen av brott eller realiseringen av straffansvaret.

2.4.2 Bestämmelserna om identifiering av offer för människohandel i mottagningslagen

Det är varken ändamålsenligt eller möjligt att på ett enda sätt definiera hur offer för människohandel ska identifieras, eftersom definitionen beror på i vilket sammanhang, i vilken omfattning eller i vilken referensram det talas om identifiering. Identifiering kan på allmän nivå anses innebära att offer för människohandel nås och observeras, människohandeln kommer till myndigheternas kännedom och offren beviljas hjälpinsatser och kan utnyttja de rättigheter de har i och med sin ställning som offer. Identifieringen påverkar uppdagandet av människohandel, hänvisningen av offer till hjälpsystemet och till behövliga hjälp- och stödinsatser samt realiseringen av straffansvaret.

En förutsättning för att syftena och målsättningarna med de internationella författningarna om människohandel ska uppfyllas är att offer för människohandel identifieras. Till exempel enligt den förklarande rapport som styr tolkningen av Europarådets konvention (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings) är syftet med artikel 10 att trygga identifieringen av människohandelsoffer så att de kan dra nytta av de åtgärder som avses i kapitel III i konventionen. I kapitlet redogörs för insatser ämnade att blanda annat skydda och främja offrens rättigheter. Europarådets konvention förpliktar parternas myndigheter till att identifiera människohandel. Med behöriga myndigheter avses enligt den förklarande rapporten de myndigheter som kan vara i kontakt med människohandelsoffer. Det är viktigt att dessa myndigheter har tillgång till personer som kan identifiera offer och hänvisa dem till hjälpsystemet. Särskilt viktig är identifieringsskyldigheten enligt artikel 10 i fråga om de offer som löper risk för att bli avlägsnade från landet. I artikeln konstateras att om de behöriga myndigheterna har grundad anledning att misstänka att en person blivit offer för människohandel ska denna person inte avlägsnas från deras territorium förrän de behöriga myndigheterna har slutfört identifieringen av personen. Syftet med skyldigheten är att säkerställa att offer för människohandel har möjlighet att fullt ut åtnjuta de rättigheter som hör till offer.

I detta avsnitt bedöms de gällande bestämmelserna om identifiering i mottagningslagen, deras funktion och missförhållanden som kräver en förändring.

Ett syfte med den gällande mottagningslagen är att trygga identifieringen av och hjälpen till offer för människohandel. Syftet med lagen preciserades i samband med den senaste revideringen av bestämmelserna, så att identifiering av och hjälp till offer för människohandel tydligare nämndes som ett syfte med lagen med hänsyn till internationella åtaganden som är bindande för Finland samt EU:s lagstiftning (RP 266/2014, s. 30).

Mottagningslagen kan anses föreskriva om två typer av identifiering i två olika skeden. Bestämmelserna om framställning om att uppta en person i hjälpsystemet och upptagning i hjälpsystemet i lagens 34 och 35 § kan betraktas som en viss typ av preliminär identifiering. I det andra skedet är det fråga om egentlig identifiering av offer för människohandel enligt 38 §.

Ett offer för människohandel som upptagits i hjälpsystemet kan hjälpas genom de hjälpinsatser som anges i 38 a §. I 38 b § konstateras att hjälpinsatserna ska ordnas utifrån en bedömning av det individuella stödbehovet hos offret för människohandel med beaktande av internationella åtaganden. I artikel 11.7 i direktivet om människohandel förutsätts att medlemsstaterna ska ta

hand om brottsoffer med särskilda behov när dessa behov har sin grund i, framför allt, om de är gravida, deras hälsotillstånd, eventuella funktionshinder, eventuella mentala eller psykiska störningar, eller på grund av att de har utsatts för allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

I nuläget är det av central betydelse för offret att bli upptagen i hjälpsystemet med tanke på att offrets särskilda ställning som mottagare av tjänster då beaktas på det sätt som förutsätts enligt internationella åtaganden, den nationella lagstiftningen och det ovan beskrivna avgörandet av riksdagens biträdande justitieombudsman. Även om ställningen som klient i hjälpsystemet inte i sig i alla situationer ger offret större rättigheter till vissa grundläggande tjänster är det ändå ur offrets synvinkel ofta viktigt att vara klient i hjälpsystemet, eftersom det på så sätt noteras att personen i fråga kan ha blivit offer för människohandel och därför behöver hjälpinsatser. För de offer som omfattas av mottagningstjänsterna och som upptagits i hjälpsystemet har detta på ett väsentligt sätt samband med beaktandet av de särskilda behov som beror på en persons särskilt utsatta ställning enligt 6 § i mottagningslagen. Offer som har en hemkommun har i sin tur i praktiken också lättare kunnat få tillgång till tjänster om de har upptagits i hjälpsystemet, eftersom detta har ansetts påvisa att personen har blivit offer för människohandel. I praktiken har tillgången till tjänster och stödåtgärder påverkats av om personen varit klient i hjälpsystemet såtillvida att klientrelationen gör det möjligt att ur statens medel betala ut sådana ersättningar till kommunen som avses i 53 § i integrationslagen. Ovan har det genom exempel beskrivits vilka typer av tjänster till offer som det har kunnat handla om.

Ett exempel på hur upptagning i hjälpsystemet kan påverka offrets ställning avsevärt är att hjälpsystemet i samband med upptagningen i systemet kan bevilja offret betänketid enligt utlänningslagen (301/2004). Denna legalisering av uppehållstillstånd är viktig i fråga om offer som löper risk för att bli avlägsnade från landet. Offer som är klienter i hjälpsystemet får under betänketiden den hjälp och det stöd de behöver för att kunna göra medvetna och genomtänkta val även i andra myndighetsprocesser så att de rättigheter som de i egenskap av människohandelsoffer eventuellt har tillgodoses. Det är fråga om rättigheter som kan fås särskilt via uppehållstillstånds- eller straffprocesser och som ett offer inte kan garanteras med stöd av mottagningslagen. Betänketiden gör det möjligt för ett offer för människohandel att utnyttja sina rättigheter fullt ut.

I 38 § i mottagningslagen föreskrivs om egentlig identifiering av offer för människohandel. Enligt förarbetena till lagen handlar det om en sådan identifiering av en persons ställning som till karaktären motsvarar den officiella identifieringen som avses i artikel 10 i Europarådets konvention och som är starkare än den ovan beskrivna preliminära identifiering som sker i samband med upptagningen i hjälpsystemet (RP 266/2014, s. 37).

Enligt 38 § i mottagningslagen kan identifieringen ske på tre olika sätt. Dessa egentliga identifieringsförfaranden är sinsemellan mycket olika. Ett offer kan bli identifierat i och med beslut som fattas i en straff- eller uppehållstillståndsprocess, medan den identifiering som görs av förläggningen i Joutseno är ett separat förvaltningsförfarande där ett uttryckligt förvaltningsbeslut om egentlig identifiering fattas.

I mottagningslagen föreskrivs inte i närmare detalj om vad den egentliga identifieringen innebär för offret eller vilka rättsverkningar den får. I praktiken fortsätter ett egentligt identifierat offers rätt till hjälp via hjälpsystemet att gälla tills offret avförs från hjälpsystemet genom ett separat beslut med stöd av 38 f § i lagen. De hjälpinsatser som ett offer har rätt till efter den egentliga identifieringen skiljer sig inte från de hjälpinsatser som ett offer har rätt till på grundval av att ha blivit upptagen i hjälpsystemet med stöd av 35 §. Redan upptagningen i hjälpsystemet förut-

sätter på det sätt som anges ovan att hjälpinsatser ordnas på basis av en bedömning av människohandelsoffrets individuella stödbehov, och till denna del förändrar den egentliga identifieringen inte rättsläget.

Ur offrets perspektiv är det med avseende på tillgången till stödåtgärder av central betydelse att bli upptagen i hjälpsystemet med stöd av 35 § och därmed få sin särskilda ställning identifierad som mottagare av tjänster. Däremot kan den egentliga identifieringen te sig som en otydlig process för offret, eftersom den med avseende på hjälpinsatserna inte förändrar offrets situation och även i övrigt har få rättsverkningar. Det kan vara svårt för myndigheterna och andra aktörer som arbetar med ett offer att ge lättfattliga råd till offret om bestämmelserna om egentlig identifiering och dess rättsverkningar. Den gällande lagstiftningen kan också orsaka offer som är utsatt ställning onödig ovisshet och belastning.

Ovan har det framkommit att den möjlighet till egentlig identifiering som föreskrivs för förläggningen i Joutseno är problematisk, eftersom den egentliga identifieringen är bunden till åtgärder som vidtas i en straffprocess. Dessutom orsakar förfarandet för egentlig identifiering mycket administrativt arbete för förläggningen i Joutseno, och det är också en tidskrävande process. Innan ett beslut om egentlig identifiering av en klient kan fattas ska förläggningen höra en sektorsövergripande expertgrupp, vars medlemmar sköter expertuppgiften vid sidan av sina övriga tjänsteuppdrag. På grund av begränsade resurser har beslut om egentlig identifiering inte kunnat fattas i den omfattning som antalet klienter skulle förutsätta. År 2020 fattade förläggningen i Joutseno ett beslut om egentlig identifiering endast i fråga om 15 klienter. Även år 2021 fattades 15 beslut. Den 6 maj 2022 väntade omkring 200 klienter inom hjälpsystemet på ett beslut om egentlig identifiering. Bestämmelserna om egentlig identifiering kan således inte heller ur myndigheternas synvinkel anses vara ändamålsenliga.

Som det har sagts ovan har den egentliga eller officiella identifieringsskyldigheten enligt artikel 10 i Europarådets konvention särskilt väsentlig betydelse för dem som löper risk för att bli avlägsnade ur landet. Syftet är att säkerställa att offret har möjlighet att utnyttja sina rättigheter fullt ut. Dessa rättigheter som hör till offer för människohandel gäller såväl hjälp- och stödåtgärder som ska ges, rättigheter som uppkommer via straffprocessen som uppehållsrätt.

Förläggningen i Joutseno administrerar hjälpsystemet, inom vilket hjälpen till offer för människohandel ordnas, och tillämpar mottagningslagen i sin verksamhet. Förläggningen i Joutseno är inte behörig myndighet i frågor som gäller uppehållstillstånd, avlägsnande ur landet eller straffprocesser. Förläggningen har emellertid i samband med att ett offer upptas som klient i systemet möjlighet att på ovan beskrivet sätt bevilja en betänketid, under vilken offret inte kan avlägsnas ur landet. Behöriga myndigheter i frågor som gäller vistelse i landet är Migrationsverket, som ansvarar för beviljande av uppehållstillstånd, samt polisen och gränskontrollmyndigheten, som ansvarar för verkställandet av avlägsnande ur landet. Behöriga myndigheter ur straffprocessuellt perspektiv är förundersökningsmyndigheterna, åklagaren och domstolarna. De ovannämnda myndigheterna tillämpar inte mottagningslagen i dessa sina uttryckliga uppgifter.

I mottagningslagen är det möjligt att fastställa när en person blir identifierad i den mening som avses i lagen och har rätt till de hjälp- och stödåtgärder som han eller hon behöver. Även om det inte föreskrivs om Migrationsverket och förundersökningsmyndigheterna som egentliga identifieringsansvariga aktörer i mottagningslagen betyder det inte att de i egenskap av behöriga myndigheter inte skulle vara skyldiga att identifiera människohandel i sin egen verksamhet. Den lagstiftning som tillämpas av uppehållstillstånds- och förundersökningsmyndigheterna innehåller inga bestämmelser om identifiering och ingen egentlig definition begreppet identifiering, men i praktiken identifierar dessa myndigheter offer i sin verksamhet och bedömer hur offrets

rättigheter tillgodoses med stöd av sin egen behörighet och den lagstiftning som de tillämpar. Dessa myndigheters befogenheter när det gäller identifiering av människohandelsoffer grundar sig bland annat på utlänningslagen och förundersökningslagen.

Förundersökningsmyndigheten spelar en central roll i identifieringen av människohandelsoffer. Förundersökningsmyndigheten kan anses identifiera ett människohandelsoffer i samband med att den fattar beslut om att inleda en förundersökning i utredningen av ett människohandelsbrott. Förundersökningsmyndigheterna spelar också en central roll i arbetet med att styra offer till hjälpsystemet. I samband med förundersökningen är det möjligt för offret att delta i processen för utredning av det misstänkta brottet. Efter en eventuell åtalsprövning har ett offer för människohandel möjlighet att vittna i en straffrättegång, och en lagakraftvunnen dom ger offret möjlighet att få dels ersättningar för det brott som han eller hon blivit utsatt för, dels de rättigheter som följer av de internationella åtagandena. Även Migrationsverket ska i egenskap av uppehållstillståndsmyndighet sträva efter att identifiera människohandel. Ställningen som människohandelsoffer beaktas i uppehållstillståndsprövningen, och offret beviljas vid behov uppehållstillstånd enligt artikel 14 i Europarådets konvention.

Det att en person upptas i hjälpsystemet är för de andra myndigheterna ett starkt tecken på att personen kan vara ett offer för människohandel, vilket de i förekommande fall beaktar i sin beslutsprövning. Som det har konstaterats ovan kan förläggningen i Joutseno när den upptar ett offer för människohandel i hjälpsystemet bevilja offret en betänketid inom vilken offret kan återhämta sig från sina erfarenheter, ansöka om uppehållstillstånd och göra en polisanmälan. Syftet med betänketiden är bland annat att säkerställa att personen inte avlägsnas från landet i strid med artikel 10 i Europarådets konvention.

Identifieringen av människohandelsoffer är ett av de centrala syftena och målsättningarna med mottagningslagen. De gällande bestämmelserna om identifiering utgör dock inte någon tydlig helhet för vare sig offret, dem som arbetar med offret eller myndigheterna. Bestämmelserna om identifiering i mottagningslagen behöver därför förenklas och förtydligas på ett sätt som bättre överensstämmer med syftet med den lag som reglerar hjälpverksamheten och identifieringen av offren med avseende på de hjälp- och stödåtgärder som de har rätt till.

2.4.3 Socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen

Enligt systematiken inom socialvården fastställs de tjänster som ska tillhandahållas med stöd av socialvårdslagen enligt de stödbehov som definieras i 11 § i lagen. I 11 § i socialvårdslagen nämns till exempel människohandel inte uttryckligen som sådant stödbehov för vilket socialservice ska ordnas. Trots detta har stödbehov på grund av närstående- och familjevåld samt annat våld eller annan illabehandling, som nämns i 5 punkten i paragrafen, redan i nuläget ansetts omfatta även stödbehov som orsakas av människohandel och annan form av utnyttjande.

Ett problem har i praktiken varit att det i vissa kommuner har varit oklart vilken lagstiftning som ska tillämpas i hjälpinsatser till offer för människohandel och hur socialvårdslagstiftningen ska tillämpas i förhållande till mottagningslagen när det gäller att hjälpa offer som upptagits i hjälpsystemet. Människohandelsoffren utgör en heterogen grupp med synnerligen varierande servicebehov. Många av deras servicebehov kan också mötas med stöd av den allmänna lagstiftningen om social- och hälsovård. I vissa fall kan en centralisering av tjänsterna och kompetensen kring offer för människohandel emellertid främja tillgången till ändamålsenliga tjänster, och att centralisera kompetensen har upplevts vara till nytta bland annat med tanke på den samlade expertisen. I vissa kommuner har hjälpen till offer för människohandel koncentrerats till en viss enhet, till exempel tjänsterna för invandrare.

Enligt systematiken i hälso- och sjukvårdslagen är välfärdsområdena skyldiga att ordna i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivna tjänster för sina invånare, till exempel sjukvårdstjänster eller mentalvårdstjänster. Hälso- och sjukvårdslagen innehåller dessutom bestämmelser om ordnande av tjänster för andra personer än välfärdsområdets invånare. I hälso- och sjukvårdslagens systematik föreskrivs det således inte att vissa specificerade grupper, såsom människohandels-offer, har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster, utan kunderna har rätt att få medicinskt motive-rade tjänster i den omfattning de har rätt till vård enligt lagstiftningen.

Med stöd av hälso- och sjukvårdslagen är ett välfärdsområde enligt sitt organiseringsansvar endast skyldigt att ordna brådsakande vård för personer som inte är invånare i välfärdsområdet i fråga. Regeringen har på grundval av regeringsprogrammet för statsminister Marins regering till riksdagen lämnat en proposition (RP 112/2022 rd) enligt vilken välfärdsområdena, Helsing-fors stad och HUS-sammanslutningen ska åläggas att utöver brådsakande vård ordna sådana hälso- och sjukvårdstjänster som har bedömts som nödvändiga för vissa utlänningar som inte har hemkommun i Finland eller som inte med stöd av någon annan nationell lag eller internat-ionell lagstiftning eller överenskommelse som är bindande för Finland har rätt till andra offent-liga hälso- och sjukvårdstjänster än brådsakande vård (så kallade papperslösa personer). För min-deråriga ska alla nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster ordnas i samma omfattning som för minderåriga med hemkommun i Finland. Bestämmelser om detta finns i den nya 56 a § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. De hälso- och sjukvårdstjänster som omfattas av orga-niseringsansvaret ska motsvara de tjänster som bestäms enligt 26 § i mottagningslagen. Om riksdagen godkänner propositionen har offer för människohandel utan hemkommun rätt till tjänster i samma omfattning oberoende av om de tillhandahålls dessa tjänster med stöd av 56 a § i lagen om ordnande av social- och hälsovård eller med stöd av 26 § i mottagningslagen.

3 Målsättning

Det huvudsakliga syftet med propositionen är att genomföra regeringsprogrammet för statsmi-nister Sanna Marins regering när det gäller kopplingen mellan hjälpen till offer för människo-handel och straffprocessen, och att göra de ändringar i lagstiftningen som krävs för att försvaga denna koppling. Målet med propositionen är att verksamheten för att hjälpa offer för människo-handel ska utgöra en självständig och separat helhet i förhållande till de beslut som fattas inom ramen för straffansvarssystemet.

Ett centralt mål är att förbättra människohandelsoffrens ställning genom att i högre grad utgå från offrens behov när hjälp erbjuds och särskilt i fråga om fortsatta hjälpinsatser. Syftet med de förslag som lagts fram är att hjälpen till människohandelsoffer ska bli mer förutsägbar och att tonvikten läggs på att beakta offrets hjälpbehov. På så sätt främjas uppdagandet av männi-skohandel, hänvisningen av offer till hjälpsystemet och således också realiseringen av straffan-svaret.

Målet är dessutom att precisera och specificera bestämmelserna om hjälpsystemet för offer för människohandel, så att tillämpningen av lagen och hjälpsystemets syfte blir tydligare för offren, myndigheterna och andra aktörer.

Syftet med ändringen av socialvårdslagen är att effektivisera hjälpen till människohandelsoffer i välfärdsområdena.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att mottagningslagen ändras så att kopplingen mellan hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen och de beslut som fattas i olika skeden av straffprocessen försvagas. Ändringar föreslås i mottagningslagens bestämmelser om återhämtningstid, egentlig identifiering och avförande från hjälpsystemet.

Det föreslås att bestämmelsen om återhämtningstid och dess rättsverkningar upphävs. Bestämmelsen, och särskilt den skyldighet att underrätta polisen som den innehåller, har i praktiken upplevts vara problematisk. Den anses ha en negativ effekt på uppdagandet av människohandel och hänvisningen av offer till hjälpsystemet. I fortsättningen framhävs det stöd, den handledning och de råd som hjälpsystemet erbjuder offren ytterligare. Detta kan även antas främja realiseringen av straffansvaret.

Målet med propositionen är att försvaga kopplingen mellan hjälpen och straffprocessen, vilket i varje fall förutsätter en ändring av bestämmelsen om egentlig identifiering, så att den behörighet som förläggningen i Joutseno har när det gäller att identifiera offer inte är bunden till tidigare straffprocessuella åtgärder. Det är emellertid ändamålsenligt att ändra bestämmelserna om identifiering enligt mottagningslagen mer övergripande, så att identifieringens betydelse och effekter bättre motsvarar mottagningslagens syfte och de hjälpinsatser som med stöd av lagen ges till offer för människohandel. Följaktligen upphävs bestämmelsen om egentlig identifiering av människohandelsoffer.

Med identifiering av offer för människohandel enligt mottagningslagen avses i fortsättningen enbart upptagning i hjälpsystemet. På så sätt blir bestämmelserna om identifiering i mottagningslagen tydligare och identifieringens rättsverkningar mer förutsägbara ur både offrets och myndigheternas synvinkel. Enligt syftet med mottagningslagen anses identifieringen av offret ha slutförts när personen upptas i hjälpsystemet. Det bör dock noteras att det även i fortsättningen förutsätts att en person behöver hjälpinsatser för att han eller hon ska kunna upptas i hjälpsystemet. Detta innebär att en person kan betraktas som människohandelsoffer i någon annan myndighetsverksamhet och i något annat syfte än vad som avses för att mottagningslagen ska tillämpas, även om han eller hon inte upptas i hjälpsystemet. Ur perspektivet för mottagningslagens tillämpning slutar identifieringen att ha någon verkan efter att personen avförts från systemet. Inga ändringar föreslås i villkoren för att en person ska kunna upptas i hjälpsystemet. Även i fortsättningen ska en person som antas ha blivit offer för människohandel upptas i systemet med låg tröskel. Föreståndaren för förläggningen i Joutseno och en av denne förordnad tjänsteman fattar även i fortsättningen ett överklagbart förvaltningsbeslut om upptagning i och avförande från hjälpsystemet.

Det att en person upptas i hjälpsystemet visar i fortsättningen mer entydigt att det, enligt en myndighet som specialiserat sig på identifiering av och hjälp till människohandelsoffer, är fråga om ett offer för människohandel. Liksom i nuläget ger upptagning i hjälpsystemet vid handen att människohandelsoffrets särskilda ställning ska beaktas även i andra relevanta myndighetsförfaranden. Även framöver ska andra myndigheter inom gränserna för sin behörighet, sina lagstadgade uppgifter och bestämmelserna om sekretess ha möjlighet att av hjälpsystemet begära mer information om människohandelsoffret och grunderna för att han eller hon upptagits i hjälpsystemet.

Rättsverkningarna av identifiering enligt mottagningslagen stärks också genom att det i lagen införs en bestämmelse om att offret har rätt till de tjänster som tillhandahålls via hjälpsystemet

tills ett separat beslut om avförande från systemet har fattats. I fortsättningen läggs större tonvikt på bedömningen av offrets hjälpbehov, med beaktande av de ändringar som föreslås när det gäller avförande från hjälpsystemet.

Bestämmelserna om avförande från hjälpsystemet ändras så att beslut som fattas i straffprocessen inte leder till att offret avförs från systemet, vilket händer i nuläget. Det föreslås att de grunder för avförande ska hävas som anknyter till beslut som fattats i samband med en förundersökning eller åtalsprövning eller i en domstol i ett mål som behandlas under beteckningen människohandel enligt strafflagen. På så sätt stärks sambandet mellan den fortsatta hjälpen till ett offer för människohandel och det behov av hjälpinsatser som uppstår av att personen har blivit offer för människohandel.

De andra viktiga ändringarna som föreslås i mottagningslagen gäller lagens förhållande till den allmänna lagstiftningen om social- och hälsovård samt syftet med det hjälpsystem som administreras av förläggningen i Joutseno och hjälpsystemets uppgifter. Mottagningslagens syfte i förhållande till lagstiftningen om social- och hälsovård förtydligas i fråga om sådana offer som har en hemkommun genom att det gällande rättsläget stärks. Till hjälpsystemets uppgifter hör i fortsättningen att som nationell expertmyndighet arbeta med frågor som gäller människohandelsfenomenet och bekämpningen av det. Vidare föreslås det att bestämmelsen om den sektorsövergripande expertgruppen ska upphävas.

I mottagningslagen och lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen föreslås ändringar, som föranleds av att ansvaret för organiseringen av social- och hälsovården överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Vidare ska rätten att få upplysningar i anslutning till hjälpsystemet för offer för människohandel preciseras.

Socialvårdslagens 11 § ändras så att stödbehov på grund av annat utnyttjande fogas till förteckningen över stödbehov. Den föreslagna ändringen påverkar inte hjälpsystemets verksamhet utan är avsedd att förtydliga hjälpen till människohandelsoffer i välfärdsområdena.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Propositionen främjar tillgodoseendet av offrets mänskliga rättigheter och förutsättningar för ett människovärdigt liv. De föreslagna bestämmelsernas betydelse med tanke på 6, 7, 21 och 22 § i grundlagen behandlas närmare i avsnittet om grundlagen och lagstiftningsordningen.

4.2.2 Samhälleliga konsekvenser

Genom propositionen främjas de mål som satts upp i regeringsprogrammet för Sanna Marins regering och i handlingsplanen mot människohandel, som utarbetats för åren 2021–2023. Människohandel är vanligtvis en typ av dold brottslighet som enligt den arbetsgrupp som berett handlingsplanen förekommer i högre grad i Finland än vad antalet avslöjade fall ger vid handen. I handlingsplanen konstateras att Finland målmedvetet främjar avslöjande av människohandel. Det är viktigt för både människohandelsoffret själv och hela samhället att myndigheterna får kännedom om människohandel. Människohandel är ett allvarligt brott som ger brottslingarna betydande vinning. Detta uppmuntrar till människohandelsbrott, varför samhället beslutsamt ska bekämpa människohandel. Människohandel är ett problem som berör hela samhället. Människohandel kränker offrets rättigheter, och utöver det påverkar människohandelsbrott i hög grad samhällets intressen bland annat i form av skadliga konsekvenser på arbetsmarknaden.

Denna proposition förtydligar lagstiftningen och skapar ramar för hjälpsystemet, som är mer förutsägbart än tidigare och vars rättsverkningar det kan informeras om entydigt. Genom propositionen förbättras offrens ställning, vilket kan antas ha en positiv effekt också på avslöjandet av människohandelsbrott, brottsutredningen och möjligheten att ställa förövarna till svars för brotten. När kopplingen mellan hjälpen och straffprocessen och dess resultat försvagas vågar offren i högre grad än tidigare söka hjälp och samarbeta med myndigheterna. Enligt den information som fått från hjälpsystemet är så gott som alla offer som ansöker om att bli upptagna i hjälpsystemet slutligen beredda att göra en polisanmälan. Med tanke på detta är det sannolikt att också sådana offer som tidigare på grund av kopplingen mellan hjälpen och straffprocessen inte har sökt sig till hjälpsystemet eller vågat kontakta myndigheterna inte bara kommer att ansöka om att bli upptagna i hjälpsystemet utan också kommer att göra en polisanmälan om utnyttjandet. Samtidigt anses de föreslagna ändringarna, såsom upphävandet av återhämtningstiden, inte ha någon negativ effekt på realiseringen av straffansvaret.

Arbetet mot människohandel kräver även framöver åtgärder för att stärka och upprätthålla kompetensen och yrkesskickligheten vid de olika myndigheterna och hos aktörerna inom den tredje sektorn. Detta arbete stöds av att hjälpsystemets roll som en nationell expertorganisation stärks på det sätt som föreslås i denna proposition. Bland annat erbjuder hjälpsystemet utbildning för att stärka kunskaper om identifiering av och hjälp till offer för människohandel både hos myndigheterna och bland aktörerna inom den tredje sektorn. Detta återspeglar sig också i offrens ställning, i och med att de olika aktörerna har bättre förutsättningar att kunna identifiera människohandel och hänvisa offer till hjälp. Även enskilda personer kan ta stöd av den expertis som finns inom hjälpsystemet.

4.2.3 Konsekvenser för individens ställning

Propositionen strävar efter att förbättra människohandelsoffrens ställning med beaktande av regeringsprogrammet och de mål som satts upp i statsrådets handlingsplan mot människohandel. I handlingsplanen mot människohandel konstateras att Finland eliminerar hinder för avslöjande av människohandel genom att utveckla lagstiftning och myndighetspraxis. Ett centralt mål med handlingsprogrammet är att offren upplever att det är ett realistiskt och tryggt alternativ för dem att söka hjälp hos myndigheterna och polisanmäla utnyttjande som de har upplevt.

Det föreslås att hänvisningarna till brottsrekvisit stryks ur mottagningslagens bestämmelser. Bestämmelsen om avförande från hjälpsystemet ändras så att kopplingen mellan fortsatta hjälpinsatser och en straffprocess försvagas. Avsikten är att stärka offrets rätt till hjälp oberoende av inledningen, fortsättningen och resultatet av en eventuell straffprocess. Offrets rätt till fortsatta hjälpinsatser ska i fortsättningen inte vara beroende av under vilken brottsbeteckning ärendet utreds och huruvida det är möjligt att få bevis på att ett brott begåtts. När förläggningen i Joutseno överväger att avföra en person från hjälpsystemet ska den göra en helhetsbedömning av personens situation. Människohandelsoffrets tillgång till hjälp ska i högre grad vara kopplad till frågan huruvida offret behöver hjälpinsatser. Dessa ändringar, liksom även upphävandet av bestämmelsen om återhämtningstid och den relaterade anmälningsskyldigheten, sänker tröskeln för offren att söka sig till hjälpsystemet och via det även till andra myndighetsåtgärder och förbättrar således offrens möjligheter att återhämta sig och lösgöra sig från utnyttjandet.

Genom propositionen förtydligas bestämmelserna om identifiering så att identifiering enligt mottagningslagen i fortsättningen avser enbart upptagning i hjälpsystemet, eftersom det nuvarande identifieringsförfarandet i två steg inte har visat sig vara någon ändamålsenlig lösning. Framöver är det möjligt att ge offren mer entydig information om identifieringsprocessens rättsverkningar, vilket har en positiv inverkan på den hjälp som kan ges offren och arbetet med att

bygga upp ett förtroende. Hjälpssystemet för offer för människohandel enligt mottagningslagen blir som helhet mer förutsägbart, vilket stärker offrets ställning avsevärt.

Syftet med propositionen är att förtydliga dels ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller att hjälpa människohandelsoffer, dels förhållandet mellan mottagningslagen och den allmänna lagstiftningen om social- och hälsovård när det gäller att tillämpa lagstiftningen. Hjälpssystemet ska erbjuda alla offer för människohandel råd och handledning, och dess roll som nationell expertorganisation stärks. De föreslagna ändringarna har en positiv inverkan på människohandelsoffrens ställning. Ändringarna främjar identifieringen av offer i utsatt ställning och tryggar möjligheten att stödja offren med hänsyn till deras individuella situationer.

De offer som identifieras och hänvisas till hjälpssystemet i Finland är ofta utländska medborgare. Exempelvis år 2021 var endast 7 procent av alla nya klienter i hjälpssystemet finska medborgare. Utländska människohandelsoffer, särskilt de som vistas i Finland utan laglig uppehållsrätt, är ofta till exempel på grund av bristande språkkunskaper i en mer utsatt ställning, och de känner inte till sina rättigheter eller det stödnätverk som samhället erbjuder. Även om de föreslagna bestämmelserna inte gäller enbart utlänningar kan de antas främja identifieringen av i synnerhet utländska offer för människohandel och deras tillgång till hjälp. Således kan propositionen antas ha positiva effekter för jämlikheten. Dessutom främjar ändringarna en lika behandling av alla offer oberoende av om de har en hemkommun eller inte. Kommunerna har under de senaste åren hänvisat relativt få offer till hjälpssystemet för offer för människohandel. Genom propositionen förtydligas mottagningslagens syfte i förhållande till lagstiftningen om social- och hälsovård i fråga om sådana offer som har en hemkommun. Ändringen i lagstiftningen bidrar med tillhörande utbildning och handledning till att öka medvetenheten om hjälpssystemets existens och möjlighet att utöver de tjänster som ska erbjudas enligt den allmänna lagstiftningen om social- och hälsovård även ordna tjänster med stöd av mottagningslagen.

4.2.4 Konsekvenser för barn

De viktigaste ändringarna som föreslås i mottagningslagen när det gäller kopplingen mellan hjälpinsatser och straffprocess förbättrar både de myndiga och de minderåriga offrens ställning. De offercenterade lösningar som föreslås bidrar således också till att förbättra ställningen för minderåriga offer och offrens medföljande barn.

Barn som blir offer för människohandel är i en synnerligen utsatt ställning och behöver således särskilt skydd. I statsrådets handlingsplan mot människohandel bedöms det dock att människohandel som riktas mot barn och unga förblir dold, trots att man anser att barn och unga löper en uttalad risk för att falla offer för människohandel. Hjälpssystemet har hittills omfattat relativt få minderåriga offer, i genomsnitt 10–14 per år med undantag av 2021, då ett exceptionellt stort antal minderåriga offer upptogs i hjälpssystemet. Däremot har systemet omfattat ett stort antal barn till offer för människohandel, som även de kan behöva stödåtgärder.

Att identifiera människohandelsoffer kräver specialkompetens, i synnerhet när det gäller barnoffer. En utredning som hjälpssystemet för offer för människohandel har gjort i samarbete med Europeiska institutet för kriminalpolitik, HEUNI (Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa, 2019) visar att myndigheterna har varierande kunskap om människohandel som riktas mot barn och unga, vilket kan försämra möjligheterna att identifiera och uppdaga dessa fall och erbjuda offren hjälp. Det kan hända att det kommer fram först när en person är myndig att han eller hon blivit offer för människohandel eller utnyttjande som barn, trots att personen redan tidigare har omfattats av de tjänster som ordnas av hjälpssystemet för offer för människohandel. Med tanke på detta är det ytterst viktigt att en person kan identifieras som offer redan som minderårig.

GRETA har i sin senaste rapport om Finland uppmanat de finländska myndigheterna att effektivisera sina åtgärder för att förebygga barnhandel genom att dels fästa större vikt vid barn som anländer till Finland utan vårdnadshavare och separerade från sina vårdnadshavare, dels säkerställa att staten fullgör sin skyldighet att erbjuda dem en skyddande miljö (punkt 71). GRETA har också ansett att myndigheterna bör vidta åtgärder för att utbilda alla yrkespersoner som arbetar med barnoffer och hjälpa unga offer som håller på att bli vuxna (punkt 38).

Förslaget att stärka hjälpsystemets roll som en nationell expertorganisation som erbjuder rådgivning och utbildning främjar identifieringen av barnoffer och hänvisningen av dessa offer till hjälpinsatser. Den ovannämnda statistiken om minderåriga offer som fått från hjälpsystemet anger endast antalet barnoffer som hänvisats till hjälpsystemet, inte fenomenets verkliga omfattning, som även enligt den ovannämnda utredningen är större än vad statistiken visar. De minderåriga som upptogs i hjälpsystemet år 2021 var i allmänhet asylsökande, vilket innebär att framställningen om upptagning i hjälpsystemet i praktiken gjordes av förläggnings- eller Joutseno eller Migrationsverket. Endast ett av offren hade blivit offer för utnyttjande som tyder på människohandel i Finland. Identifieringen av barnoffer bör alltså utvecklas i samarbete med alla aktörer som kan möta eventuella offer i sin verksamhet. Utifrån vad som sagts ovan gäller det dock att stärka kompetensen särskilt hos de aktörer som kan möta sådana barnoffer som inte omfattas av mottagningstjänster eller som inte kan bli identifierade i samband med Migrationsverkets tillståndsförfarande. Exempel på dessa centrala aktörer är de som arbetar inom social- och hälsovården samt undervisningspersonal. Liksom det konstaterats ovan bidrar det att hjälpsystemets roll som nationell expert antecknas i lagen till att specialkompetensen om människohandel kan stärkas på bred front bland de olika aktörerna.

Ett barn till en person som blivit offer för människohandel kan enligt gällande lagstiftning upptas i hjälpsystemet, om barnet befinner sig i Finland och är i behov av hjälp. Ingen ändring föreslås till denna del. I nuläget upptas i praktiken minderåriga barn till ett myndigt offer för människohandel i hjälpsystemet tillsammans med sina föräldrar genom ett och samma beslut. Minderåriga barn till offer för människohandel kan ha blivit indirekta offer till exempel om de blivit tvungna att bevittna hur föräldrarna utnyttjas, och behöver följaktligen ofta själva olika hjälp- och stödåtgärder. Ett centralt mål med propositionen är att öka antalet avslöjade fall av människohandel och andelen offer som söker hjälp. På så sätt främjar propositionen också tillgången till nödvändiga stödåtgärder i fråga om sådana barn som inte själva har blivit offer för människohandel men som skulle må bättre och återhämta sig snabbare om de var klienter i hjälpsystemet och följaktligen föreslås bli upptagna i hjälpsystemet tillsammans med en förälder som blivit offer för människohandel.

I regel kan det anses vara mer utmanande för en person som blivit offer för människohandel att erbjuda sitt barn en stabil och trygg uppväxtmiljö, framför allt om offret inte själv får de stöd- och tjänster han eller hon behöver. Åtgärder som främjar ställningen för människohandelsoffer påverkar således indirekt även ställningen för deras barn. Syftet med hjälpinsatserna är bland annat att hjälpa offren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning samt att undvika att de blir offer på nytt. Genom att stödåtgärder sätts in i rätt tid och stödåtgärdernas varaktighet binds till offrets hjälpbehov främjas offrets förutsättningar att klara av att leva ett normalt liv, ta hand om sitt barn och ha ett familjeliv tillsammans med barnet.

4.2.5 Konsekvenser för jämställdheten

Människohandel är ett könsrelaterat fenomen. Kvinnor och män blir ofta offer för människohandel för olika ändamål. Av denna anledning måste också hjälpinsatserna till offren vara könspecifika. Största delen av alla offer för människohandel som anknyter till sexuellt utnyttjande

är kvinnor och flickor, men även män och i synnerhet minderåriga pojkar kan bli offer för denna form av människohandel.

Under åren 2015–2020 var 58 procent av alla nya klienter i hjälpsystemet kvinnor och flickor, medan 41 procent var manliga klienter. Bland klienterna finns också icke-binära personer.

Kommissionen lämnade 2021 ett meddelande om EU:s strategi för bekämpning av människohandel för åren 2021–2025. Av meddelandet framgick att 72 procent av alla offer som registrerats i EU är kvinnor eller flickor, och 60 procent av offren har upplevt sexuellt utnyttjande. Hjälpsystemets nationella statistik avviker klart från dessa siffror. Särskilt stor är skillnaden i fråga om andelen offer inom hjälpsystemet som upplevt sexuellt utnyttjande. En ännu tydligare skillnad kan noteras i fråga om antalet offer som upplevt sexuellt utnyttjande i Finland.

Det som sagts ovan ger vid handen att de finländska myndigheterna får kännedom om en relativt liten andel av alla fall av sexuellt utnyttjande jämfört med andra europeiska länder. Detsamma konstateras också i statsrådets handlingsplan mot människohandel. Detta kan anses bero på såväl att de olika aktörerna inte klarar av att identifiera sexuellt utnyttjande som på andra omständigheter som gör att offer som blivit sexuellt utnyttjade inte vill söka hjälp hos myndigheterna. Ett centralt syfte med propositionen är att främja avslöjandet av människohandel genom att försvaga kopplingen mellan hjälp och straffprocess. Detta kan uppskattas leda till att tröskeln för att våga söka hjälp hos myndigheterna blir lägre för offer som blivit sexuellt utnyttjade.

Som det har sagts ovan kan det också finnas brister i de olika aktörernas kompetens särskilt när det gäller att identifiera olika former av utnyttjande som riktas mot kvinnor. Särskild vikt ska således fästas vid identifiering av människohandel som anknyter till sexuellt utnyttjande och tvångsäktenskap. Bland annat människorättskommittén och CEDAW-kommittén har gett Finland rekommendationer om identifiering av och hjälp till kvinnliga offer samt även offer för sexuellt våld och utnyttjande. Förslaget att stärka hjälpsystemets roll som en nationell expertorganisation som erbjuder rådgivning och utbildning främjar identifieringen av olika former av utnyttjande som riktas mot kvinnor och hänvisningen av dessa offer till hjälpinsatser.

Genom propositionen främjas identifieringen av offer och offrens rätt till hjälp. Hjälpinsatser erbjuds inom hjälpsystemet utifrån offrens individuella behov, vilket är styrkan med systemet. I samband med upptagningen i hjälpsystemet beaktas vid sidan av andra omständigheter det eventuella människohandelsoffrets kön och sexuella läggning och hur dessa påverkar offrets utsatthet samt särskilda behov av psykisk hjälp och psykiskt stöd som orsakats av våld, inklusive sexuellt våld. Trots att de föreslagna bestämmelserna är könsneutrala kan de anses sänka tröskeln för särskilt kvinnliga våldsoffer och personer som blivit offer för könsrelaterat våld att söka hjälp. Således kan propositionen antas ha positiva effekter för jämställdheten.

De föreslagna lösningarna har också en stark koppling till många andra åtgärder som är avsedda att främja jämställdheten och bekämpa kränkningar av kvinnors rättigheter.

Statsrådet godkände den 9 juni 2022 en redogörelse om jämställdhetspolitiken. Ett mål med redogörelsen är att alla i Finland kan leva utan könsrelaterat våld eller hot om våld och utan att rätten till frihet och integritet kränks. Med tanke på detta är ambitionen att människohandel som anknyter till sexuellt utnyttjande identifieras som könsrelaterat våld och bekämpas effektivt. Våldsoffren får hjälp och förövarna hänvisas till stödtjänster. Enligt redogörelsen erbjuder samhället särskilt skydd för människor i en sårbar position i syfte att trygga deras okränkbarhet och integritet. Även i genomförandet av regeringens jämställdhetsprogram för åren 2020–2023 läggs fokus särskilt på åtgärder som är ämnade att förbättra människohandelsoffrens ställning.

De ändringar som föreslås i denna proposition stöder genomförandet av målen och åtgärderna i både redogörelsen och jämställdhetsprogrammet.

Ett program för bekämpning av våld mot kvinnor publicerades i oktober 2020. Målet med programmet är att öka allmänhetens och myndigheternas medvetenhet om våld mot kvinnor och att förbättra hänvisningen av offer till tjänster. Förebyggande av våld är ett genomgående tema i programmet. Förslaget i denna proposition om att stärka hjälpsystemets roll som nationell expertmyndighet kan anses stödja detta mål.

4.2.6 Konsekvenser för myndigheterna

Med identifiering enligt mottagningslagen avses i fortsättningen enbart upptagning i hjälpsystemet med stöd av lagens 35 §. Förläggningen i Joutseno har redan nu till uppgift att fatta förvaltningsbeslut om upptagning i hjälpsystemet. I fortsättningen anger detta beslut också att personen anses vara ett offer för människohandel, varvid mottagningslagen ska tillämpas. Det föreslås att förläggningen i Joutseno framöver inte längre ska fatta beslut om egentlig identifiering på grundval av 38 §, utan att bestämmelsen i fråga upphävs. Även om det i fortsättningen inte föreskrivs om Migrationsverket och förundersökningsmyndigheterna som egentliga identifieringsansvariga aktörer i mottagningslagen, ska dessa myndigheter alltså i sin egen verksamhet identifiera offer för människohandel inom ramen för sin egen behörighet och utifrån den lagstiftning som de tillämpar. Till exempel Migrationsverket ska även framöver identifiera offer i sin prövning av uppehållstillstånd. Vidare ska såväl Migrationsverket som förundersökningsmyndigheterna även i fortsättningen hänvisa offer till hjälpsystemet med offrens samtycke.

De föreslagna ändringarna i lagstiftningen om identifiering påverkar inte Migrationsverkets beslutsfattande om uppehållstillstånds- och asylförfarandet. Det att en person upptas i hjälpsystemet med stöd av mottagningslagen är i sig inte bindande för Migrationsverkets beslutsprövning, utan prövningen i fråga om uppehållstillstånd görs med stöd av utlänningslagstiftningen. Migrationsverket ska ändå på samma sätt som i nuläget även framöver i sin beslutsprövning beakta att personen har upptagits i hjälpsystemet. Detsamma gäller i förhållande till förundersökningsmyndigheterna och de uppgifter som de sköter.

Det föreslås att 36 §, som gäller en återhämtningstid, upphävs och att förläggningen i Joutseno därmed inte längre ska fatta beslut om återhämtningstid. Det är emellertid i praktiken inte fråga om någon betydande ändring i myndighetsverksamheten, eftersom bestämmelsen inte har tillämpats under de senaste åren.

I nuläget finns det en sektorsövergripande expertgrupp som stöder beslutsfattandet vid förläggningen i Joutseno samt bedömningen av hjälpinsatser för människohandelsoffer och offrens skyddsbehov. Expertgruppen består förutom av föreståndaren för förläggningen i Joutseno av minst en sakkunnig inom socialvården och en sakkunnig inom hälso- och sjukvården samt en företrädare för polisen, en för gränskontrollmyndigheten och en för Migrationsverket. Det föreslås att 38 c §, som gäller den sektorsövergripande expertgruppen ska upphävas, vilket påverkar de ovannämnda aktörernas verksamhet. I och med att hjälpsystemet, som administreras av förläggningen i Joutseno, har blivit ett kompetenscenter har expertgruppen inte längre ansetts vara ändamålsenlig. Förläggningen i Joutseno har i praktiken inte hört expertgruppen i samband med att en person upptagits i eller avförts från systemet. De gånger expertgruppen har hörts i samband med beslut om egentlig identifiering har hörandet lett till en långsammare beslutsprocess och mer arbete för dem som deltagit i gruppen, och dessutom har administreringen av gruppen belastat förläggningen i Joutseno onödigt mycket. Upphävandet av bestämmelsen om den sektorsövergripande expertgruppen kan således anses ha en positiv effekt när det gäller att åstadkomma en mer ändamålsenlig allokering av myndigheternas resurser.

Den sektorsövergripande expertgruppen kan inte heller anses vara nödvändig ur myndighets-samarbetssynvinkel, eftersom samarbetet och informationsutbytet kan fortsätta oberoende av gruppen. En av de åtgärder som föreslås i handlingsplanen mot människohandel är att det i Finland ska förberedas ett nationellt identifierings- och hänvisningssystem för att underlätta identifiering av offer för människohandel och för att trygga hjälpen till dem (NRM, National Referral Mechanism). Detta motsvarar genomförandet av GRETA:s rekommendation och kommer att skapa förutsättningar för myndighetssamarbete.

Ansvar för att organisera de lagstadgade social- och hälsovårdstjänsterna övergår i början av 2023 från kommunerna till välfärdsområdena. I mottagningslagen hänvisas det följaktligen framöver till nödvändiga delar till välfärdsområdena i stället för kommunerna. Ändringarna påverkar inte mottagningslagens personkrets, och även i fortsättningen kommer också människohandelsoffer som har en hemkommun att kunna upptas i hjälpsystemet. Ansvar för att hjälpa offer för människohandel bärs även framöver av två myndigheter: Hjälpsystemet för offer för människohandel, som verkar i anslutning till förläggningen i Joutseno, och välfärdsområdena. Detta förutsätter ett tätt samarbete både mellan hjälpsystemet och välfärdsområdena och mellan de aktörer som styr dessa, tydliga ansvarsområden och verksamhetsmodeller samt ett smidigt informationsflöde. Syftet med propositionen är att förtydliga dels ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller att hjälpa människohandelsoffer, dels förhållandet mellan mottagningslagen och den allmänna lagstiftningen om social- och hälsovård när det gäller att tillämpa lagstiftningen. Detta har en positiv effekt på myndigheternas verksamhet.

Hjälpsystemet ska erbjuda alla offer för människohandel råd och handledning. Till hjälpsystemets uppgifter hör i fortsättningen också att som nationell expertmyndighet arbeta med frågor som gäller människohandelsfenomenet och bekämpningen av det. På så sätt stärks hjälpsystemets roll i arbetet mot människohandel på lagstiftningsnivå samtidigt som det blir möjligt att vidareutveckla verksamheten. Detta har en positiv effekt också för andra myndigheter som kan möta offer för människohandel i sin verksamhet, i och med att det på lagnivå tydligt föreskrivs om en aktör vars sakkunskap kan utnyttjas i ärenden som gäller människohandel.

Den föreslagna ändringen av 11 § i socialvårdslagen utvidgar inte välfärdsområdenas organiseringsansvar, eftersom redan ordalydelsen i gällande 11 § kan anses omfatta stödbehov som orsakas till exempel av människohandel och annat utnyttjande. Genom att till paragrafen foga ett uttryckligt omnämnande av annat utnyttjande kan man dock främja att socialvårdspersonalen fäster större vikt vid människohandelsfenomenet och annat utnyttjande och att offren får bättre hjälp i socialvårdens grundstrukturer. För att detta mål ska uppnås är det dock viktigt att också ge välfärdsområdena handledning och information om bestämmelsens betydelse.

4.2.7 Ekonomiska konsekvenser

Den 31 maj 2022 omfattade hjälpsystemet 909 människohandelsoffer och 270 barn till offer. Sammanlagt 1 179 klienter fanns upptagna i hjälpsystemet. I slutet av 2021 omfattade hjälpsystemet 1 132 personer och i slutet av 2020 omfattade det 916 personer. Det totala antalet klienter har ökat de senaste åren.

De ändringar som föreslås i syfte att försvaga kopplingen mellan hjälp och straffprocess sänker tröskeln för människohandelsoffer att söka sig till hjälp, vilket i viss mån kan antas öka arbetsbördan inom hjälpsystemet för offer för människohandel, som finns i anslutning till förläggningen i Joutseno. De organisationer som arbetar med offer för människohandel har uppskattat att cirka 30 procent av alla offer som identifierades av organisationerna år 2020 av en eller annan orsak inte sökte sig till hjälpsystemet. Den eventuella ökningen av antalet klienter påverkas dock av många faktorer, och det är därför svårt att exakt bedöma vilken effekt propositionen

kommer att ha på antalet klienter. Uppgifterna i anslutning till upptagning i hjälpsystemet och antalet förvaltningsbeslut som ska fattas i och med detta ökar, men samtidigt behöver inga resurser reserveras vare sig för beslutsfattandet i fråga om återhämtningstid och egentlig identifiering eller för den sektorsövergripande expertgruppens arbete. Det ökande antalet klienter och de hjälpinsatser som erbjuds offren kan öka användningen av de anslag som reserverats för hjälptjänsterna för offer för människohandel. Detta kan påverkas av att den statistik som finns att tillgå visar att cirka 13 procent av personerna har avförts från hjälpsystemet på grund av kopplingen till en straffprocess, vilket i fortsättningen inte är möjligt. Även målet att stärka hjälpsystemets roll att som nationell expertmyndighet arbeta med frågor som gäller människohandelsfenomenet och bekämpningen av det kan återspegla sig i behoven av anslag.

De behov av tilläggsresurser som propositionen eventuellt ger upphov till kan täckas inom ramen för Migrationsverkets tillgängliga anslag. Myndigheternas resurser och deras tillräcklighet bedöms varje år i samband med statens budget- och ramprocesser.

Det är möjligt att antalet polisanmälningar och rättegångar om människohandel ökar i viss mån till följd av att offren i högre grad vågar samarbeta med förundersökningsmyndigheterna. Även en liten ökning i antalet klienter kan påverka förundersökningsmyndigheternas samt åklagarmyndighetens och rättsväsendets arbetsmängd och resursbehov, med beaktande av att människohandelsärenden är mer krävande och arbetsdryga än genomsnittet.

Propositionen påverkar inte grunderna för de ersättningar som ska betalas till välfärdsområdena med stöd av 53 § i lagen om främjande av integration, och utbetalningen av ersättning förutsätter även i fortsättningen att personen är klient i hjälpsystemet. Propositionen kan emellertid leda till att också fler offer som har en hemkommun hänvisas till hjälpsystemet och på det sättet öka beloppet av ersättningar som ska betalas ut. Åren 2019–2021 betalades i genomsnitt cirka 420 000 euro per år i ersättningar till kommunerna, vilket är cirka 0,33 procent av alla ersättningar som betalats med stöd av 6 kap. De ekonomiska konsekvenserna av propositionen bedöms således inte bli betydande.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Speciallag om hjälp till offer för människohandel

Den ovannämnda av social- och hälsovårdsministeriet tillsatta arbetsgruppen (VN/10456/2020, STM/054:00/2020) hade som mål att dels förtydliga och förenkla gällande lagstiftning och praxis när det gäller att hjälpa offer för människohandel, så att offrens rätt till hjälpinsatser tillgodoses på lika villkor oberoende av var offret bor eller om offret har en hemkommun eller inte, dels försvaga kopplingen till straffprocessen. Arbetsgruppen hade till uppgift att bereda ett förslag till en ny lag om hjälp till offer för människohandel. Som en del av beredningen av speciallagen var det också meningen att lägga fram förslag till lagstiftning om trygga och stödda boendetjänster för offer för människohandel.

Speciallagen om hjälp till offer för människohandel bereddes under social- och hälsovårdsministeriets ledning. Syftet var att lagen skulle innehålla bestämmelser om bland annat kostnadsersättningar som ska betalas till välfärdsområdena, då kostnaderna uppkommit av ordnande av tjänster för människohandelsoffer, THL:s och de nedan beskrivna så kallade kompetenscentrumens uppgifter.

Arbetsgruppen beredde en struktur för hur hjälpen till människohandelsoffer ska organiseras i fortsättningen. I en modell som godkändes av arbetsgruppen hösten 2021 föreslogs att det befintliga hjälpsystemet för offer för människohandel, som verkar under Migrationsverket, ska läggas ned som sådant och att så kallade kompetenscentrum i stället ska grundas inom både inrikesministeriets och social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Syftet var att kompetenscentrumen ska samarbeta och samordna arbetet mot människohandel inom sitt respektive förvaltningsområde. Och stödja det arbete som görs inom välfärdsområdena och vid förläggningarna för att hjälpa offer för människohandel. Vidare föreslogs att kompetenscentrumen ska ha andra uppgifter i anslutning till bland annat konsultering och rådgivning, utbildning, administrering av mångprofessionella samarbetsnätverk och utformning av en lägesbild. I den föreslagna strukturen bestod THL:s uppgifter av att administrera lägesbilden över hjälpen till offer för människohandel, forska och samla in data samt samarbeta med myndigheter och intressentgrupper. Vidare föreslogs att THL och Migrationsverket bland annat ska samordna arbetet, ansvara för informationsstyrningen och stödja utvecklingen inom sina respektive förvaltningsområden. Enligt förslaget ska verksamheten samordnas av en förvaltningsövergripande koordinationsgrupp, som stöder den allmänna ledningen och resultatstyrningen vid social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet.

5.1.2 Mottagningslagen

Ett särskilt viktigt mål är att försvaga kopplingen mellan hjälp och straffprocess. Detta kräver att bestämmelsen om egentlig identifiering i 38 § åtminstone ändras, så att den behörighet som förläggningen i Joutseno har när det gäller att identifiera offer inte är bunden till tidigare straffprocessuella åtgärder. I samband med beredningen har det dock ansetts att den gällande lagstiftningen om identifiering inte nödvändigtvis är det mest välfungerande och ändamålsenligaste alternativet, och det har därför ansetts vara nödvändigt att utreda om en mer övergripande ändring av lagstiftningen behövs.

Till stöd för utredningsarbetet ordnades den 27 april 2022 en workshop med deltagare från såväl myndigheter som frivilligorganisationer. I samband med workshopen behandlades olika alternativ för att utveckla bestämmelserna om identifiering i mottagningslagen som helhet. Deltagarna övervägde bland annat vilka aktörer som i fortsättningen ska vara behöriga att identifiera offer, huruvida identifieringsförfarandet i två steg behövs och vilka risker en ändring av lagstiftningen kan medföra.

I samband med workshopsarbetet kom det fram att det ur offrens synvinkel är viktigt att de upptas i hjälpsystemet med stöd av 35 § i mottagningslagen för att de ska få stödåtgärder. Där emot ändrar ett beslut om egentlig identifiering inte offrens situation med avseende på hjälpinsatser, och beslutets rättsverkningar har delvis förblivit oklara. Workshopsdeltagarna ansåg också att trots att förundersökningsmyndigheterna och Migrationsverket spelar en viktig roll när det gäller att identifiera offer för människohandel i deras egen verksamhet, utifrån den lagstiftning som de tillämpar och de befogenheter som de har, är det uttryckligen det beslut som fattas av förläggningen i Joutseno som är viktigt vid tillämpning av mottagningslagen.

Utifrån workshopsarbetet stannade man för en modell där identifiering av offer för människohandel enligt mottagningslagen i fortsättningen enbart innebär att offret upptas i hjälpsystemet genom ett förvaltningsbeslut som fattas av förläggningen i Joutseno. Bestämmelsen om egentlig identifiering av människohandelsoffer föreslås bli upphävd. På så sätt blir bestämmelserna om identifiering i mottagningslagen tydligare och identifieringens rättsverkningar mer förutsägbara ur både offrets och myndigheternas synvinkel. Modellen är också mer ändamålsenlig med tanke på allokeringen av myndigheternas resurser.

En risk med ändringen av lagstiftningen som lyftes fram i samband med workshopsarbetet var att tröskeln till upptagning i hjälpsystemet kan stiga i och med övergången till identifiering i ett steg. Inga ändringar i villkoren för upptagning i hjälpsystemet föreslås dock, och en person som antas ha blivit offer för människohandel ska även i fortsättningen upptas i systemet med låg tröskel.

När det gäller 36 §, som gäller en återhämtningstid, har det under beredningen förts fram som en alternativ lösning att i stället för att upphäva hela bestämmelsen endast stryka skyldigheten att underrätta polisen.

I artikel 13 i Europarådets konvention föreskrivs det om en period för återhämtning och eftertanke, som enbart gäller personer som vistas utan laglig uppehållsrätt i landet. År 2015 fogades dock en ny 36 § om återhämtningstid till mottagningslagen, som gjorde det möjligt att bevilja även personer som vistas lagligt i landet återhämtningstid. Detta motiverades med att GRETA i sina landsrapporter hade betonat att alla förmodade offer för människohandel bör ges möjlighet till en återhämtningstid.

Som det har konstaterats tidigare i denna proposition har en så kallad förklarande rapport fogats till Europarådets konvention. Det är fråga om ett viktigt dokument som styr tolkningen av konventionen. Enligt den förklarande rapporten ska artikel 13 tillämpas förutom på människohandelsoffer som vistas olagligt i landet även på de människohandelsoffer som beviljats kortvarigt uppehållstillstånd (s. 28). I den förklarande rapporten konstateras att de ovannämnda grupperna kan vara i en särskilt utsatt ställning på grund av att de blivit utnyttjade, och de löper också risk för att bli utvisade.

Enligt 36 § i mottagningslagen kan ett offer i samband med beslutsfattandet om upptagning i hjälpsystemet ges en återhämtningstid. Målgruppen för återhämtningstid, som även inkluderar dem som beviljats kortvarigt uppehållstillstånd och som nämns i den förklarande rapporten, riskerar vid tidpunkten för upptagningen i hjälpsystemet ingen risk för utvisning. Till denna del är återhämtningstiden inte till lika stor nytta för offret som den betänketid som enligt 52 b § i utlänningslagen ska beviljas människohandelsoffer som vistas i landet utan uppehållsrätt. Enligt den förklarande rapporten ska perioden för återhämtning och eftertanke inte blandas ihop med beviljande av uppehållstillstånd enligt artikel 14. Efter att ha blivit upptagen i hjälpsystemet har en person, om hans eller hennes situation så kräver, alltid möjlighet att ansöka om sådant uppehållstillstånd som är avsett för offer för människohandel eller annat uppehållstillstånd på det sätt som föreskrivs i utlänningslagen. Även utlänningslagens bestämmelser om betänketid kan tillämpas i dessa fall.

Syftet med återhämtningstiden enligt mottagningslagen är i enlighet med Europarådets konvention och den förklarande rapporten om hur den ska tolkas (s. 28) att offret ska ges möjlighet att återhämta sig efter sina upplevelser av att ha blivit utnyttjad och överväga att samarbeta med de behöriga myndigheterna. Återhämtningstiden är avsedd för sådana offer som av en eller annan orsak inte genast vill eller vågar vara i kontakt med förundersökningsmyndigheterna. Återhämtningstiden gör det möjligt för offret att i lugn och ro utan påtryckning bestämma vilka fortsatta åtgärder han eller hon tänker vidta.

Enligt den gällande mottagningslagen kan den hjälp som fås via hjälpsystemet avbrytas om personen inte är villig att samarbeta med förundersökningsmyndigheterna. Ett viktigt mål med denna proposition är att försvaga kopplingen mellan hjälp och straffprocess. De ändringar som föreslås i bestämmelserna om egentlig identifiering och avförande från hjälpsystemet går hand i hand med detta. Det innebär att offrets rätt till hjälpsatser i fortsättningen är mer bunden till

offrets hjälpbehov än till beslut som fattats inom ramen för det straffrättsliga systemet. Följaktligen blir det centrala syftet med återhämtningstiden, dvs. att garantera offret möjlighet att överväga ett samarbete med förundersökningsmyndigheterna, irrelevant när det gäller att skydda och hjälpa offer i enlighet med mottagningslagen. Ett offer som upptagits i hjälpsystemet på grundval av 35 § har en reell möjlighet att återhämta sig och lösgöra sig från utnyttjandet samt att överväga en polisanmälan utan att detta samarbete påverkar den fortsatta klientrelationen till hjälpsystemet på samma sätt som i nuläget.

Beviljandet av återhämtningstid har i samband med beredningen ur offrets synvinkel och med tanke på hans eller hennes rättigheter och faktiska tillgång till hjälp inte ansetts ha så stor betydelse att det kan betraktas som ändamålsenligt att bevara bestämmelserna om återhämtningstid och endast stryka anmälningsskyldigheten. Följaktligen föreslås det att bestämmelsen upphävs som helhet.

5.1.3 Socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen

Enligt regeringsprogrammet ska hänvisningar till offer för människohandel fogas till socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen. I samband med beredningen utreddes alternativet att till 11 § 5 punkten i socialvårdslagen foga ett uttryckligt omnämnande av människohandel. En sådan koppling till brottsbeteckningen konstaterades dock vara problematisk, eftersom en socialarbetare i sitt praktiska arbete sällan klarar av att bedöma om en person har blivit offer för människohandel eller något anslutande brott. Överlag definieras inte klienternas servicebehov inom socialvården via straffrättsliga begrepp, utan det är alltid fråga om en individuell bedömning. Dessutom kan även brottsoffrens servicebehov variera mycket. För den myndighet som tillämpar socialvårdslagen är det tydligare att det i socialvårdslagen hänvisas mer allmänt till utnyttjande, av vilket människohandel är en form. I det praktiska arbetet kan termen ”människohandel” styra tjänsteinnehavarna till att identifiera en viss typ av allvarligt utnyttjande i stället för att identifiera den mångfald av utnyttjande som förekommer och de hjälpbehov som en klient som blivit utnyttjad har. Ett typiskt drag i arbetet med att hjälpa offer för människohandel är att hjälpbehoven och lägesbilden förändras allteftersom arbetet framskrider. Ofta klarnar eller kompletteras bilden av utnyttjandets art eller omfattning först efter en tid, och det är viktigt att offret får den hjälp han eller hon behöver genast när information som tyder på utnyttjande uppdagas, oavsett om brottsrekvisitet för människohandel uppfylls eller inte. Av ovannämnda orsaker föreslås det i denna proposition att ett omnämnande av annat utnyttjande, som bland annat omfattar människohandel, fogas till 11 § 5 punkten i socialvårdslagen. På så sätt innefattar paragrafen många olika former av våld, utnyttjande och illabehandling.

Inget motsvarande omnämnande föreslås i hälso- och sjukvårdslagen, eftersom det i hälso- och sjukvårdslagens systematik inte föreskrivs om rätt till hälsovårdstjänster på grundval av någon viss status eller ställning, såsom offer för människohandel. I lagen föreskrivs allmänt om de tjänster som hör till välfärdsområdets organiseringsansvar, såsom sjukvårdstjänster och mentalvårdstjänster, som ska erbjudas invånarna och andra kunder. Om ett separat omnämnande av uttryckligen människohandelsoffers rätt till hälsovårdstjänster fogas till hälso- och sjukvårdslagen, kan detta leda till kontradiktoriska slutsatser om vem som har rätt till tjänster och vem som inte har det, vilket är främmande för lagens systematik. Detsamma gäller socialvårdslagen.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Allmänt

I Norden och i EU:s medlemsländer har hjälpen till offer för människohandel organiserats på mycket olika sätt. Någon motsvarande aktör som hjälpsystemet för offer för människohandel,

som administreras av den nationella förläggningen i Joutseno, finns inte. De centrala lösningarna i propositionen går dessutom i linje med regeringsprogrammet. Av denna anledning kan lösningar som andra länder har gjort i sin lagstiftning inte utnyttjas nämnvärt i utvecklingen av Finlands lagstiftning och system.

Jämförelsen av gällande lagstiftning och praxis i andra länder bygger på EU-medlemsstaternas, Norges och Georgiens jämförelserapport om tredjelandsmedborgare som utsatts för människohandel, som Europeiska migrationsnätverket (EMN) publicerade i mars 2022 (Third-country national victims of trafficking in human beings: detection, identification and protection), Sveriges nationella rapport om identifiering och skydd för människohandelsoffer som kommer från tredjeländer, som EMN publicerade år 2021 (Detection, identification and protection of third-country national victims of trafficking in human beings, National Report Sweden), Europeiska kommissionens rapport från år 2020 om en översyn av medlemsstaternas nationella och internationella system för identifiering och hänvisning av offer för människohandel (Study on reviewing the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms, HOME/2018/ISFP/PR/THB/0000), Europeiska kommissionens databas över medlemsstaternas metoder för att bekämpa och identifiera människohandel samt projektverktyget HOF-BSR (Harmonized Operational Framework in the Baltic Sea Region) som tagits fram av Östersjöstaternas råds arbetsgrupp mot människohandel. Källorna finns tillgängliga på EMN:s, Europeiska kommissionens och Östersjöstaternas råds webbplatser.

5.2.2 Observation och identifiering av offer för människohandel

Målet med den ovannämnda EMN-rapporten är att granska hur väl tredjelandsmedborgare som blivit offer för människohandel har observerats, identifierats och skyddats under åren 2015–2020. Rapporten har sammanställts utifrån nationella uppgifter som 27 nationella kontaktpunkter har lämnat genom att besvara ett frågeformulär som EMN och Europeiska kommissionen utarbetat tillsammans. Med observation avses i rapporten en process där ett eventuellt människohandelsfall identifieras, vilket kan leda till en egentlig identifiering, dvs. en officiell bekräftelse om att den observerade personen enligt de behöriga myndigheterna kan betraktas som ett misstänkt offer för människohandel. Alla länder har inte gjort en tydlig skillnad mellan observation och identifiering.

Vilka myndigheter som deltar i arbetet med att observera och identifiera misstänkta offer varierar från land till land. Det hör till flera olika myndigheters befogenheter att observera misstänkta offer för människohandel, men i allmänhet har ett mer begränsat antal myndigheter behörighet att identifiera offer. Brottsbekämpningsmyndigheterna har de befogenheter som krävs för att både observera och identifiera misstänkta offer i alla länder. I vissa länder hör också åklagarmyndigheten till dessa brottsbekämpningsmyndigheter. Gränsbevakarna, asyl- och migrationstjänsterna, arbetarskyddsinspektörerna och olika frivilligorganisationer är i allmänhet behöriga att observera och – i mindre skala – identifiera offer.

Det finns olika nationella förfaranden och åtgärder för att observera tredjelandsmedborgare som är misstänkta offer för människohandel, såsom exempelvis informationskampanjer, indikatorer som används för att observera offer, datainsamling och prognostiserande screeningmekanismer i samband med asyl- och migrationsförfaranden. Många stater har rapporterat om förfaranden som de infört i syfte att identifiera misstänkta offer för människohandel. Dessa verkställs oftast av polisen och mer sällan av åklagarmyndigheten eller en kombination av olika myndigheter och organisationer.

5.2.3 Allmän översikt över de nordiska länderna

I Norge görs det ingen skillnad mellan observation och identifiering av offer för människohandel. Alla myndigheter, organisationer och enskilda personer är skyldiga att hänvisa ett eventuellt offer för människohandel till de behöriga myndigheterna. Inget enskilt statligt ämbetsverk och ingen enskild av staterna oberoende aktör bär det primära ansvaret för identifiering av offer för människohandel. Ansvaret för att identifiera misstänkta offer hör till alla yrkesgrupper som kan komma i kontakt med offer via sitt arbete: exempelvis polisen, migrationsmyndigheterna och socialservicen. Norge har tills vidare inte utvecklat något nationellt system för hjälp till och hänvisning av offer för människohandel. En koordinationsenhet för människohandelsoffer (KOM), som finns vid den nationella polisavdelningen, bistår de statliga myndigheterna, dem som tillhandahåller kommunala och regionala stödtjänster samt organisationerna genom att ta fram metoder för att observera offer och mobilisera lämpliga stöd- och skyddstjänster för offer för människohandel.

En person som av myndigheterna bekräftats vara ett eventuellt offer för människohandel har rätt till hjälp och skydd. Offren kan ha rätt till bland annat juridisk hjälp, betänketid, nödvändig medicinsk hjälp, trygg inkvartering och ekonomiskt stöd. Personer som blivit utnyttjade eller behöver hjälp kan vända sig till olika myndigheter och frivilligorganisationer som kan hjälpa dem eller föra ärendet vidare till den behöriga aktör som kan erbjuda hjälp. Med andra ord är tröskeln till att få hjälp relativt låg i Norge. De statliga och kommunala ämbetsverken erbjuder offren hjälp och stöd genom att organisera hjälptjänster via kommunala kriscenter och statligt finansierade frivilligorganisationer. Till exempel den nationella stödorganisationen ROSA, PRO Sentret, Frälsningsarmén och kyrkan erbjuder stöd- och skyddstjänster till offer för människohandel bland annat i form av inkvartering och rådgivning.

I Sverige finns det ingen särskild lag om att hjälpa, stödja eller identifiera offer för människohandel. Bestämmelser om detta finns bland annat i lagen om hälso- och sjukvård för asylsökande och andra grupper, utlänningslagen och socialtjänstlagen. År 2016 trädde en nationell manual vid misstanke om människohandel (NRM) i kraft. Det är fråga om en manual för yrkespersoner som möter eventuella offer i sitt arbete, och den klargör varje statlig myndighets skyldigheter när det gäller att erbjuda stöd och skydd. Jämställdhetsmyndigheten i Sverige (JÄMY) fungerar som en central samordnande aktör på nationell nivå i bekämpningen av människohandel.

I Sverige kan vem som helst observera ett offer för människohandel. En person kan också själv uppges att han eller hon har blivit offer för människohandel. Till de viktigaste intressentgrupperna som deltar i arbetet med att observera offer hör de regionala koordinatorena, socialservicen, polismyndigheten, åklagarmyndigheten, migrationsverket, arbetsmiljöverket och de som tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster. Även plattformen Civila Sverige mot människohandel och utrikesdepartementet deltar i arbetet med att observera offer. Trots att det i Sveriges lagstiftning inte föreskrivs om något särskilt förfarande för officiell identifiering av offer, konstateras det i den svenska manualen vid misstanke om människohandel (NRM) att en person identifieras officiellt när den huvudsakliga ledaren av brottsutredningen inleder en förundersökning. Tröskeln för inledande av förundersökning är relativt låg, eftersom det endast krävs att en person förmodas vara ett människohandelsoffer. Efter att en förundersökning har inletts får personen en juridisk status i Sverige som eventuellt offer för människohandel.

I Sverige är juridisk status i allmänhet en förutsättning för att få full tillgång till de hjälp- och stödtjänster som staten erbjuder. Offer för människohandel som har en juridisk status har till stor del samma rättigheter till social- och hälsovårdstjänster som de övriga svenska medborgarna. Hjälpformerna varierar från skydds- och inkvarteringsplats till språkkurser, tandläkarbe-

sök och yrkesutbildning. Den kommunala socialservicen och hälso- och sjukvården bär det primära ansvaret för ordnandet av stöd- och skyddstjänster för offer för människohandel. De regionala koordinatorena är socialarbetare som specialiserat sig på att hjälpa offer för människohandel, och till deras ansvarsområden hör att säkerställa att offrens rätt till skydds- och stöd-tjänster tillgodoses och att erbjuda myndigheterna handledning i situationer som är förknippade med människohandel.

Frivilligorganisationerna spelar en betydande roll i arbetet med att hjälpa offer i Sverige, eftersom de erbjuder skydds- och stöd-tjänster oberoende av offrens juridiska status. Plattformen Civila Sverige mot människohandel är en paraplyorganisation som samarbetar med kommunernas socialtjänster när det gäller att ordna stöd- och hjälptjänster. Plattformen erbjuder ett statligt samfinansierat nationellt stödprogram som ett komplement till de stöd-tjänster som myndigheterna erbjuder. Bland de stöd- och skyddsåtgärder som offer för människohandel erbjuds kan nämnas tillfällig inkvartering, juridisk rådgivning, tolkningstjänster samt stöd för att kontakta social- och hälsovårdstjänsterna.

I *Danmark* finns det ingen särskild lagstiftning om hjälp och stöd till och identifiering av offer för människohandel. Bestämmelser om ställningen för offer för människohandel finns i utlänningslagen, lagen om rättskipning och lagen om socialservice. Den minister som ansvarar för jämställdhetsfrågor ansvarar också för samordningen och genomförandet av den nationella handlingsplanen om bekämpning av människohandel i Danmark. I den nationella handlingsplanen fastställs regler om bland annat identifieringen av offer för människohandel och ordnandet av hjälp- och stöd-tjänster.

Myndigheterna, såsom polisen, skatteverket, arbetsmiljömyndigheten och det internationella rekryterings- och integrationsverket i Danmark, kommer oftast första gången i kontakt med eventuella offer för människohandel via sina normala tillsynsåtgärder, till exempel på byggarbetsplatser, i restauranger och inom transportbranschen. Förutom de ovannämnda aktörerna hör också frivilligorganisationerna och det danska centret mot människohandel (Center mod Menneskehandel, CMM) till dem som mest sannolikt kommer i kontakt med offer för människohandel. I Danmark identifierar den behöriga myndigheten offret officiellt i samtliga fall oberoende av om personen är part i en straffprocess eller inte. När det är fråga om en person som vistas lagligt i landet är det CMM som ansvarar för den officiella identifieringen av offer. Migrationsverket i Danmark identifierar offer som vistas olagligt i landet. De danska domstolarna beviljar en person statusen offer för människohandel i sådana fall där det förmodade offret för människohandel har åtalats för ett brott. Offret hörs under identifieringsprocessen.

Officiell identifiering är i Danmark allmänt taget en förutsättning för att offret ska omfattas av statens stödprogram. CMM, migrationsmyndigheten och den nationella migrationsorganisationen (IOM) är centrala aktörer som samordnar de hjälp- och skyddsåtgärder som erbjuds offer. Till hjälpinsatserna hör inkvartering, mer omfattande tillgång till medicinska tjänster, juridisk rådgivning och hjälp, psykologiskt stöd och assisterad frivillig återresa. I praktiken erbjuds hjälp- och stöd-tjänsterna av frivilligorganisationer som har ingått ett avtal i enlighet med den nationella handlingsplanen. Kommunen ansvarar för tillhandahållandet av tjänster till ensamkommande minderåriga i samarbete med den företrädare som utsetts för barnen och en kontaktperson vid CMM.

6 Remissvar

Remissinstanserna understödde på bred front de centrala ändringar som föreslås i mottagningslagen i syfte att försvaga kopplingen mellan hjälp och straffprocess och därmed förbättra offrets ställning. De lösningar som föreslagits med tanke på detta mål när det gäller identifiering av

offer för människohandel, återhämtningstid och avförande från hjälpsystemet ansågs huvudsakligen vara motiverade. Lösningarna har preciserats och specificerats utifrån remissvaren. Bland annat har vikten av identifiering enligt mottagningslagen förtydligats, liksom även Migrationsverkets och förundersökningsmyndigheternas roll som identifierande aktörer med stöd av någon annan lag än mottagningslagen. Med avseende på den identifiering som sker i samband med att en person upptas i hjälpsystemet och avförande från systemet har för tydlighetens skull vissa motiveringar om tillgodoseendet av personens rättsskydd lagts till, med beaktande av att inga ändringar föreslås till denna del.

Remissinstanserna förhöll sig i regel positivt till förslagen till den del målet med förslagen är att dels precisera lagstiftningen om hjälpsystemet för offer för människohandel samt hjälpsystemets syfte och uppgifter, dels stärka hjälpsystemets roll som expert, handledare och rådgivare i frågor som gäller offer som har en hemkommun. Samarbetet mellan hjälpsystemet och välfärdsområdena lyftes fram som en viktig punkt, och följaktligen har samarbetets betydelse framhävts tydligare i propositionen utgående från remissvaren. I detta skede har det dock inte ansetts vara ändamålsenligt att ta in fler bestämmelser om samarbetets strukturer i lagen. För att samarbetet ska löpa smidigt har det ansetts vara särskilt viktigt att fästa vikt förutom vid lagstiftningen även vid dess verkställighet. Propositionen har också preciserats utifrån remissvaren för att förtydliga att informationsflödet och samarbetet mellan de olika aktörerna kommer att fortsätta oberoende av att bestämmelserna om en sektorsövergripande expertgrupp upphävs.

Remissinstanserna understödde målet att förtydliga förhållandet mellan mottagningslagen och lagstiftningen om socialvård och hälso- och sjukvård, men i vissa remissvar framfördes kritiska synpunkter om huruvida den föreslagna lösningen är tillräcklig. Förslaget till mottagningslag har inte ändrats med anledning av remissvaren, eftersom det har ansetts att även andra viktiga åtgärder vidtas utöver de föreslagna bestämmelserna, såsom anvisningar och utbildning. I en del remissvar betonades också betydelsen av dessa. Några remissinstanser fäste vikt vid att man i stället för att bereda en särskild lag har stannat för att endast göra specifika ändringar i mottagningslagen och socialvårdslagen. Ingen ändring av handlingsvägen har övervägts till följd av dessa remissvar, eftersom det har ansetts vara motiverat att framskrida i enlighet med beslutet om tillsättande av projektet. I utlåtandena lyftes också andra ändringsförslag fram, som inte har börjat genomföras med hänsyn till de mål som uppställts för projektet. Propositionen har emellertid preciserats med anledning av remissvaren såtillvida att utgångspunkterna för beslutet om tillsättande och syftet med de föreslagna ändringarna anges tydligare. Det kan bli aktuellt att återgå till beredningen av den särskilda lagen i framtiden, när välfärdsområdena har etablerat sin verksamhet och fått erfarenhet om organiseringen av social- och hälsovårdstjänster för offer för människohandel.

När det gäller propositionens konsekvenser poängterade remissinstanserna de ekonomiska konsekvenserna, konsekvenserna för barnens ställning samt konsekvenserna för jämställdheten och jämlikheten. Konsekvensbedömningen har till vissa delar kompletterats i samband med den fortsatta beredningen.

Med anledning av remissvaren har de ändringar i mottagningslagen som beror på överföringen av ansvaret för organisering av social- och hälsovårdstjänsterna preciserats.

Några remissinstanser lyfte fram de ändringar som föreslagits i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen, och den rätt att få uppgifter som hör till hjälpsystemet för offer för människohandel, som administreras av förläggningen i Joutseno. Rätten att få uppgifter har preciserats med anledning av remissvaren.

I fråga om den ändring som föreslås i socialvårdslagen understödde social- och hälsovårdsministeriet, THL och Västra Nylands välfärdsområde förslaget att termen ”annat utnyttjande” fogas till förteckningen över stödbehov i 11 § i socialvårdslagen. Många av de andra remissinstanserna ansåg dock att ändringen är otillräcklig och konstaterade att termen människohandel bör nämnas uttryckligen i socialvårdslagen. Vidare ansåg riksdagens biträdande justitieombudsman och Helsingfors stad att en hänvisning till människohandel bör tas in också i hälso- och sjukvårdslagen, eller att detta alternativ åtminstone bör utredas. På grundval av remissvaren har avsnitt 5.1.3 kompletterats med en närmare beskrivning av varför det inte föreslås att termen ”människohandel” ska tas in i socialvårdslagen eller hälso- och sjukvårdslagen.

I vissa remissvar konstaterades dessutom att det i motiveringen till ändringen i socialvårdslagen bör hänvisas till mottagningslagen och lagen om främjande av integration. Propositionen kommer dock inte att ändras till denna del, eftersom syftet med ändringen i socialvårdslagen framför allt är att förtydliga att socialvården är skyldig att hjälpa även ett offer för människohandel utgående från hans eller hennes servicebehov. Hjälpens ska inte vara beroende av om personen är en klient inom hjälpsystemet eller om det görs en framställning om att personen ska upptas som klient inom hjälpsystemet. Mottagningslagen kan inte heller tillämpas inom socialvården, om offret inte är en klient inom hjälpsystemet, och välfärdsområdet kan i så fall inte heller ansöka om ersättning från staten enligt lagen om främjande av integration. Risken för förvirring är således stor om det i motiveringen till ändringen i socialvårdslagen hänvisas till mottagningslagen eller lagen om främjande av integration.

Justitieministeriet, Amnesty International Finländska sektionen rf och Monika-Naiset liitto ry betonade i sina remissvar vikten av trygga och stödda boendetjänster och efterlyste uttryckliga bestämmelser om detta. Enligt den utredning som THL har gjort om boendetjänster för offer för människohandel är det dock inte ändamålsenligt att beskriva om boendetjänster som riktar sig uttryckligen och enbart till offer för människohandel.

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

4 §. Förhållande till andra lagar. Till paragrafen fogas ett nytt 2 mom., där lagens förhållande till den allmänna social- och hälsovårdslagstiftningen konstateras i fråga om sådana offer som har upptagits i hjälpsystemet och som har en i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland. Det har till vissa delar varit oklart hur de gällande bestämmelserna ska tillämpas i förhållande till exempelvis socialvårdslagen (1301/2014) och hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), och målet är att förtydliga läget.

Syftet med propositionen är att stärka och förtydliga det gällande rättsläget. I nuläget får ett offer för människohandel som upptagits i hjälpsystemet i egenskap av invånare i kommunen samma social- och hälsovårdstjänster som de övriga kommuninvånarna. Genom den föreslagna ändringen förtydligas att när social- och hälsovårdstjänster ordnas för ett offer som har en hemkommun i Finland ska utöver mottagningslagen även social- och hälsovårdslagstiftningen tillämpas, dvs. socialvårdslagen, hälso- och sjukvårdslagen, speciallagstiftningen om social- och hälsovård samt till exempel lagstiftningen om klientens och patientens ställning och rättigheter. Liksom det konstateras i riksdagens biträdande justitieombudsmans avgörande (EOAK/3489/2017), som beskrivits tidigare i propositionen, har offer för människohandel dock en särskild ställning som mottagare av tjänster, och tjänster kan ordnas med stöd av mottagningslagen utöver de tjänster som ordnas på grundval av den allmänna social- och hälsovårdslagstiftningen. Detsamma konstateras i den gällande anvisning till kommunerna som social- och

hälsovårdsministeriet publicerade år 2019, ”Ihmiskaupan uhrien oikeus erityiseen tukeen ja palveluihin Suomessa” (social- och hälsovårdsministeriets kommuninfo 3/2019, endast på finska), som syftar till att förtydliga vilka rättigheter till social- och hälsovårdstjänster offer för människohandel har.

I situationer där kommunerna ansvarar för ordnandet av tjänster har det i praktiken kunnat vara lättare för ett offer att få tjänster efter att han eller hon har upptagits i hjälpsystemet. Det att en person upptas i systemet visar på att man är medveten om att han eller hon har blivit offer för människohandel. Ett offer kan ha fått tryggad tillgång till tjänster som möter hans eller hennes behov i sista hand genom att ha blivit upptagen i hjälpsystemet. Vidare har en klientrelation till hjälpsystemet gjort det möjligt att ur statens medel betala ut sådana ersättningar till kommunen som avses i 53 § i lagen om främjande av integration (1386/2010).

Ansvar för organisering av social- och hälsovård överförs på välfärdsområdena i början av 2023. Mottagningslagens personkrets och tillämpningsområde i sak ska bevaras oförändrade när det gäller offer som har en hemkommun. Detta innebär att lagen bibehåller sin karaktär av kompletterande lag i förhållande till den allmänna social- och hälsovårdslagstiftningen och att den endast kan tillämpas på personer som är klienter i hjälpsystemet. Det är viktigt att välfärdsområdenas social- och hälsovårdspersonal är medveten om dels hjälpsystemets existens och möjligheten att utöver de tjänster som ska erbjudas enligt den allmänna social- och hälsovårdslagstiftningen även ordna tjänster med stöd av mottagningslagen, dels möjligheten att söka ersättning från staten för de kostnader som ordnandet av tjänsterna ger upphov till.

7 §. Ersättning för kostnader. I 2 mom. görs en teknisk ändring genom att författningsnumret på lagen om hemkommun stryks. Det hänvisas till lagen om hemkommun första gången i det föreslagna 4 § 2 mom.

18 §. Enskild inkvartering. I 2 mom. ersätts hänvisningen till det kommunala organ som ansvarar för socialvården med en hänvisning till välfärdsområdet för boningsorten och Helsingfors stad. Det är fråga om en teknisk ändring. Ändringsbehovet beror på att ansvaret för organisering av social- och hälsovårdstjänster överförs på välfärdsområdena i början av 2023.

26 §. Hälso- och sjukvårdstjänster. I 1 mom. görs en teknisk och författningsteknisk ändring av ordalydelsen. Hänvisningen till lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) stryks. Lagen i fråga har upphävts genom lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (616/2021). Bestämmelser om brådskande sjukvård finns endast i 50 § i hälso- och sjukvårdslagen.

33 §. Hjälpsystemets uppgifter. Paragrafens rubrik ändras så att den bättre motsvarar hjälpsystemets uppgifter, som räknas upp i en sammanställning i paragrafen. I stället för hjälpsystemets ändamål används i fortsättningen uttrycket hjälpsystemets uppgifter i rubriken. I det inledande stycket i 1 mom. tilläggs för tydlighetens skull att det är fråga om uppgifter inom det hjälpsystem som administreras av förläggningen i Joutseno.

I 1 mom. 1 punkten tilläggs som en av hjälpsystemets uppgifter att förutom att besluta om upptagning av en person i hjälpsystemet även identifiera ett offer för människohandel enligt vad som föreskrivs i 35 § 1 mom.

I 1 mom. 1 och 6 punkten stryks hänvisningen till den sektorsövergripande expertgruppen, eftersom det föreslås att 38 c §, som gäller den sektorsövergripande expertgruppen, upphävs.

I 1 mom. 2 punkten stryks hänvisningarna till att ge, förlänga eller avbryta den återhämtningstid som avses i 36 §, eftersom det föreslås att den bestämmelsen om återhämtningstid upphävs.

I 1 mom. 3 punkten tilläggs som en av hjälpsystemets uppgifter att ge i 38 a § 1 mom. 1 punkten avsedd rådgivning och handledning även till sådana offer för människohandel som har en hemkommun. Här avses uttryckligen sådan rådgivning och handledning som kräver specialkompetens kring och förtrogenhet med människohandelsfrågor och offrets ställning. Det kan vara fråga om att till exempel ge ett offer råd i ett uppehållstillståndsärende eller ett straffprocessuellt ärende. Med den ovannämnda rådgivningen och handledningen avses inte alla former av allmän rådgivning och handledning, som även i fortsättningen ges till exempel med stöd av socialvårdslagen. Syftet är inte heller att denna rådgivning och handledning ska ersätta sådan rättshjälp och juridisk rådgivning som avses i rättshjälpslagen (257/2002).

I nuläget ger hjälpsystemet i praktiken råd i frågor som gäller fenomenet människohandel vid behov till alla klienter inom hjälpsystemet, inklusive dem som har en hemkommun. Rådgivningen sker när hjälpsystemet samarbetar med kommunen för att hjälpa ett offer, varvid offrets hemkommun kontaktar hjälpsystemet. Offren kan också själva vara i direkt kontakt med hjälpsystemet till exempel i frågor som gäller polisanmälan. När hjälpsystemets uppgift fastställs tillräckligt tydligt i lag säkerställs det att alla klienter i hjälpsystemet även i fortsättningen har möjlighet att på lika villkor få sådan rådgivning och handledning i frågor som gäller människohandelsoffrets ställning som det inte nödvändigtvis finns förutsättningar och kompetens för i annan myndighetsverksamhet.

Det föreslås att 1 mom. 4 punkten ändras så att hänvisningen till kommunen ersätts med en hänvisning till välfärdsområdet, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen, eftersom ansvaret för att organisera de lagstadgade social- och hälsovårdstjänsterna övergår från kommunerna till välfärdsområdena i början av 2023. Syftet är att samarbetet kring hjälp till offer för människohandel ska fortsättas och stärkas mellan hjälpsystemet och välfärdsområdena. Det att organiseringsansvaret fördelas mellan flera myndigheter förutsätter ett gott samarbete mellan dessa, tydliga ansvar och handlingsmodeller samt ett smidigt informationsflöde. Förläggningen i Joutseno kan till exempel ge ett välfärdsområde många typer av konsultation och rådgivning i ett ärende som gäller ett enskilt offer som har en hemkommun och samtidigt mer allmänt stödja en ökande sakkunskap om hjälp till offer för människohandel i välfärdsområdena. Målet med samarbetet är att säkerställa offrets intresse så att stödåtgärder ordnas på ett så bra sätt som möjligt och i enlighet med offrets individuella behov. Samarbetet är viktigt också med tanke på den rådgivningsuppgift som föreslås för hjälpsystemet i 1 mom. 3 punkten, för att personalen i välfärdsområdena ska veta i vilka typer av frågor hjälpsystemet kan ge råd och handla offret. Genom samarbete kan man undvika överlappande arbete och förebygga till exempel situationer där välfärdsområdet styr klienten till att söka råd på annat håll i en fråga där hjälpsystemet bäst klarar av att stödja klienten. Med avseende på samarbetet är det särskilt viktigt att fästa vikt förutom vid lagstiftningen även vid dess verkställighet.

Det föreslås att 1 mom. 5 punkten ska ändras så att det läggs till hjälpsystemets uppgifter att samarbeta med förläggningen när det gäller att hjälpa ett offer för människohandel som söker internationellt skydd eller som får tillfälligt skydd. Förslaget beskriver den verkliga ansvarsfördelningen mellan förläggningen i Joutseno och det hjälpsystem som administreras av förläggningen och det ändrar inte nuläget utan har en förtydligande karaktär.

Basservicen för människohandelsoffer som har sökt internationellt skydd eller som får tillfälligt skydd och som är klienter i hjälpsystemet ordnas i den förläggning i vilken offret är registrerat.

Dessutom kan hjälpsystemet ordna och bekosta hjälpinsatser som möter människohandelsoffrets särskilda behov och som föranleds av hans eller hennes offerställning, oberoende av personens individuella situation.

Hjälpsystemet samarbetar på många sätt med förläggningarna för att hjälpa klienter, bland annat genom att ge förläggningarna råd och stöd. Hjälpsystemet utför också praktiskt klientarbete och möter till exempel klienter vid de olika förläggningarna, ordnar de tjänster som klienterna behöver och hjälper dem att få tillgång till dessa tjänster samt samarbetar för att bedöma klienternas servicebehov.

Det tidigare innehållet i punkten stryks till följd av de ändringar som föreslås när det gäller att identifiera offer för människohandel. Det föreslås att 38 §, som nämns i 5 punkten i den gällande bestämmelsen och som gäller egentlig identifiering, upphävs.

Enligt förslaget ska en ny punkt 7 fogas till momentet, enligt vilken det också hör till hjälpsystemets uppgifter att som nationell expertmyndighet arbeta med frågor som gäller fenomenet människohandel och bekämpningen av det. Med denna uppgift avses annan typ av verksamhet än den verksamhet som riktar sig direkt till de offer som upptagits i hjälpsystemet till exempel via hjälpinsatser. Genom förslaget stärks på lagnivå den omfattande expertroll som det hjälpsystem som administreras av förläggningen i Joutseno har i arbetet mot människohandel. Att identifiera människohandel och människohandelsoffer samt upprätthålla kompetensen kring människohandel kräver aktiv uppföljning av fenomenet människohandel och hur det förändras. Hjälpsystemet har genom sina uppgifter, sina befintliga strukturer och sin erfarenhet och kompetens de förutsättningar som krävs för att verka som nationell expert i arbetet mot människohandel. Genom att stärka hjälpsystemets uppgift i lag säkerställs att det i arbetet mot människohandel finns en expertmyndighet som har byggt upp sin expertis och kompetens genom praktiskt hjälparbete och människohandelsfall och som bland annat kan sprida information och kunnande samt utbilda andra aktörer i frågor som gäller arbetet mot människohandel.

En viktig del av hjälpsystemets verksamhet i nuläget förutom praktiskt klientarbete är expertarbetet, som de facto särskilt främjar avslöjandet av människohandel, identifieringen av offer och hjälpinsatserna. Hjälpsystemet utbildar bland annat olika aktörer som kan komma i kontakt med människohandel i sitt arbete. Hjälpsystemet erbjuder rådgivning och handledning till andra myndigheter, aktörer inom den tredje sektorn och enskilda personer. Hjälpsystemet samarbetar också via många olika former av nätverk med olika myndigheter och organisationer. Dessutom samlar och publicerar hjälpsystemet statistik. Det erbjuder också telefonrådgivning dygnet runt och administrerar en webbplats om arbetet mot människohandel.

Hjälpsystemet bedriver också internationellt samarbete och följer hur läget i människohandelsfrågor utvecklas bland annat i de nordiska länderna och i andra länder i Europa. Den information som samlas in på detta sätt kan utnyttjas i arbetet mot människohandel i Finland. Hjälpsystemet har också samlat in information om vad andra länder har gjort för att bekämpa människohandel, i synnerhet vilka aktörer som hjälper offren och vilka stödåtgärder offren erbjuds. Denna information är viktig till exempel i en situation där det blir aktuellt att avlägsna en person som upptagits i hjälpsystemet ur landet. Hjälpsystemet kan försöka utreda vilka aktörer som eventuellt kan hjälpa klienten i den mottagande staten och med hans eller hennes samtycke sträva efter att skapa en kontakt mellan klienten och den aktör i det mottagande landet som erbjuder hjälp. Hjälpsystemet kan också, om personen så vill, ge personen ett dokument på engelska som bevisar att han eller hon har varit upptagen i hjälpsystemet för offer för människohandel i Finland och därmed har identifierats som offer för människohandel av det nationella hjälpsystemet och på det sätt som avses i lagen.

När det föreskrivs om en sådan uppgift som beskrivs ovan blir det också möjligt att vidareutveckla verksamheten, vilket på lagnivå förtydligar och synliggör hjälpsystemets expertroll i arbetet mot människohandel bland annat för de övriga myndigheterna och för aktörer inom den tredje sektorn.

I 2 mom. stryks hänvisningen till 1 mom. 5 punkten, eftersom det föreslås att innehållet i 5 punkten ändras.

34 §. Framställning om att uppta en person i hjälpsystemet. Det föreslås att en språklig ändring görs i paragrafen så att uttrycket offer för människohandel används i stället för uttrycket offer för ett människohandelsbrott. Detta återspeglar målet att skilja åt hjälp och straffprocess och på så sätt propositionens primära mål att försvaga kopplingen mellan dessa processer. Ändringen påverkar inte tillämpningen av bestämmelsen. Enligt den gällande lagstiftningen förutsätts det inte att en förundersökning om ett människohandelsbrott har inletts för att en framställning om upptagning i hjälpsystemet ska kunna lämnas.

35 §. Upptagning i hjälpsystemet och identifiering av offer för människohandel. Till paragrafens rubrik och 1 mom. fogas en hänvisning till identifiering av offer för människohandel. Detta förtydligar att identifiering enligt mottagningslagen i fortsättningen enbart avser upptagning i hjälpsystemet med stöd av lagens 35 §. Liksom det har beskrivits närmare i bedömningen av nuläget har en identifieringsprocess i två steg inte visat sig vara en ändamålsenlig lösning, och det föreslås att 38 §, som gäller egentlig identifiering och som togs in i lagen 2015 (RP 266/2014, 388/2015), upphävs. Även i fortsättningen ska ett förvaltningsbeslut, i vilket ändring får sökas, fattas om upptagning i hjälpsystemet, och detta fungerar samtidigt som ett beslut som bevisar att personen har identifierats som ett offer för människohandel.

Ordalydelsen i den senare bisatsen i 1 mom. ändras. I fortsättningen används uttrycket offer för människohandel i stället för uttrycket offer för människohandelsbrott. För att en person ska kunna upptas i hjälpsystemet förutsätter den gällande lagstiftningen och dess tillämpningspraxis med beaktande av de internationella åtagandena inte att en förundersökning om människohandel har inletts i personens ärende, eller att personen måste samarbeta med förundersökningsmyndigheterna för att kunna få hjälp och stöd. Den föreslagna ändringen är emellertid förenlig med den språkliga ändring som föreslås i 34 §, och den bidrar också till att skilja åt hjälp och straffprocess.

Syftet med de föreslagna ändringarna är inte att ändra lagens tillämpningsområde eller villkoren för upptagning i hjälpsystemet. Även framöver ska ett offer för människohandel kunna upptas i hjälpsystemet oberoende av om han eller hon har en hemkommun i Finland eller inte. Tröskeln för upptagning i hjälpsystemet kommer alltså att vara låg. Särskild vikt fästs vid tillämpningströskeln genom att utbildning ordnas och anvisningar om tillämpningspraxis publiceras.

I 2 och 3 mom. är det inte fråga om identifiering av offer för människohandel utan om en person som anknyter till utredningen eller ett minderårigt barn till offret, som även i fortsättningen kan upptas i hjälpsystemet om de är i behov av hjälp. Ingen ändring föreslås i de nämnda momentens innehåll.

Till paragrafen fogas ett nytt 4 mom., enligt vilket rätten till hjälpåtgärder för ett offer som tagits med i hjälpsystemet fortgår tills ett separat förvaltningsbeslut enligt 38 f § om avförande från hjälpsystemet har fattats. Detta förtydligar och stärker rättsverkan av den i lagen avsedda identifiering som sker i samband med upptagningen i hjälpsystemet ur offrets synvinkel. Den främsta betydelsen av de gällande bestämmelserna om egentlig identifiering har enligt mottagningslagens syfte ur offrets synvinkel i praktiken varit att de har garanterat offret en fortsatt

tillgång till de hjälpinsatser som fås via hjälpsystemet tills ett beslut om avförande har fattats. I fortsättningen är detta inte nödvändigt, eftersom identifieringen sker enbart i samband med upptagningen i hjälpsystemet. I fortsättningen läggs större tonvikt på bedömningen av offrets hjälpbehov, med beaktande av de ändringar som föreslås i 38 f § när det gäller avförande från hjälpsystemet.

36 §. Återhämtningstid och dess rättsverkan. Paragrafen föreslås bli upphävd. Utifrån vad som sagts i bedömningen av nuläget kan bestämmelsen inte anses vara ändamålsenlig ur offrets eller myndighetens synvinkel, och inte heller med tanke på den faktiska realiseringen av straffansvaret. I paragrafen föreskrivs om en återhämtningstid som kan ges en finländsk medborgare eller ett utländskt offer för människohandel som lagligen vistas i landet på det sätt som avses i 40 § i utlänningslagen. Bestämmelsen innehåller en skyldighet att lämna polisen upplysningar om offret efter att återhämtningstiden löpt ut oberoende av om offret är villigt att samarbeta med förundersökningsmyndigheten för att reda ut människohandelsbrottet. Återhämtningstiden erbjuder med anledning av anmälningsskyldigheten inte nödvändigtvis offret en genuin möjlighet att återhämta sig från sina upplevelser och fatta ett genomtänkt beslut om att börja samarbeta, vilket är det egentliga syftet med återhämtningstiden. I praktiken har anmälningsskyldigheten i vissa fall lett till att offren inte vill ansöka om bli upptagna i hjälpsystemet, och bestämmelsen kan inte anses vara ändamålsenlig ur offrens synvinkel. Upplysningar som lämnas till förundersökningsmyndigheten utan offrets samtycke främjar inte heller utredningen av brottet. Återhämtningstiden anses inte gynna offret på motsvarande sätt som den betänketid som beviljas personer som vistas i landet utan uppehållsrätt. I denna proposition föreslås inga ändringar i bestämmelserna om betänketid. Den gällande bestämmelsen har ansetts vara utmanande även för förläggningen i Joutseno, som tillämpar lagstiftningen, vilket i sin tur har lett till att bestämmelsen om återhämtningstid inte har tillämpats under de senaste åren.

Förläggningen i Joutseno ska även i fortsättningen lämna polisen nödvändiga upplysningar enligt 37 §.

38 §. Egentlig identifiering av offer för människohandel. Det föreslås att paragrafen upphävs som en del av de ändringar som föreslås i lagens bestämmelser om identifiering som helhet och som har beskrivits och bedömts närmare ovan i denna proposition.

38 b §. Ordnande av hjälpinsatser. Det föreslås att 1 mom. ändras så att hänvisningen till offrets hemkommun ersätts med en hänvisning till välfärdsområdet, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen som den aktör som ansvarar för ordnandet av hjälpinsatser, när det gäller offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. En motsvarande ändring görs i 2 mom. Ändringsbehovet beror på att ansvaret för organisering av social- och hälsovårdstjänster överförs på välfärdsområdena i början av 2023.

38 c §. Den sektorsövergripande expertgruppen. Paragrafen föreslås bli upphävd. Enligt gällande lag kan förläggningen i Joutseno höra den sektorsövergripande expertgruppen efter behov när den fattar beslut om att uppta en person i hjälpsystemet eller avföra ett offer för människohandel från hjälpsystemet. När förläggningen i Joutseno identifierar ett offer för människohandel med stöd av 38 § ska den höra den sektorsövergripande expertgruppen innan den fattar sitt beslut om identifiering.

Den sektorsövergripande expertgruppens huvudsakliga syfte har varit att finnas som stöd för de beslut som förläggningen i Joutseno fattar och som stöd för bedömningen av hjälpinsatserna till offer för människohandel och av offrens behov av skydd. När gruppen grundades var människohandel ett relativt nytt fenomen, och vid den tidpunkten fanns det ännu inte många som hade erfarenhet och kunskaper om arbete mot människohandel och den hjälp offren behöver. Det

hjälpssystem som administreras av förläggningen i Joutseno har senare allt mer utvecklats till en riksomfattande expertmyndighet som specialiserat sig på frågor som gäller offer för människohandel och som dagligen erbjuder bland annat handledning och rådgivning förutom för offer för människohandel även för andra myndigheter, aktörer inom den tredje sektorn och allmänheten. Med tanke på detta är den uppgift som varit avsedd för den sektorsövergripande expertgruppen inte längre ändamålsenlig, och sloandet av expertgruppen bedöms inte begränsa expertisen om beslutsfattandet. Trots att bestämmelsen om den sektorsövergripande expertgruppen upphävs kan hjälpssystemet även i fortsättningen samarbeta med de andra myndigheterna och anlita deras expertis vid behov.

Förläggningen i Joutseno har i praktiken inte hört expertgruppen i samband med att en person upptagits i eller avförts från systemet. Det hörande som enligt lagen förutsätts i samband med beslut om egentlig identifiering har dock gjort beslutsprocessen väsentligt trögare. Detta beror på att såväl förläggningen i Joutseno som de andra expertmedlemmarna som deltar i expertgruppen vid sidan av sina andra tjänsteuppgifter har begränsade resurser. Den sektorsövergripande expertgruppens fortsatta existens kan således inte heller motiveras med att den skulle främja ett resultatrikt utförande av myndighetsuppgifter.

38 d §. *Samarbete för att skydda offer för människohandel.* Hänvisningen till hemkommunen för ett offer för människohandel ersätts med en hänvisning till välfärdsområdet, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen. Ändringsbehovet beror på att ansvaret för organisering av social- och hälsovårdstjänster överförs på välfärdsområdena i början av 2023.

38 f §. *Avförande från hjälpssystemet.* Det föreslås att en ändring på grundval av regeringsprogrammet görs i 1 mom., där det föreskrivs om grunderna för avförande från hjälpssystemet, så att avförandet i fortsättningen grundar sig på en bedömning av människohandelsoffrets hjälpbehov snarare än på beslut som har fattats inom ramen för det straffrättsliga systemet. Liksom det har beskrivits ovan i propositionen verkar det med tanke på offrens rättigheter och målet att möta deras faktiska hjälpbehov inte vara motiverat att avslutandet av en klientrelation till hjälpssystemet ska vara bundet till beslut som fattats i en straffprocess. Av denna anledning föreslås det att gällande 1 mom. 2–5 punkten ska strykas. Syftet med ändringen är att försvaga kopplingen mellan hjälpen till ett offer för människohandel och de beslut som fattats i en eventuell straffprocess. På grund av att de ovannämnda punkterna stryks flyttas de gällande punkterna 6 och 7 med oförändrat innehåll och bildar punkterna 2 och 3 i momentet.

Det inledande stycket i 1 mom. och 1 punkten ändras för att förtydliga att en helhetsbedömning behöver tillämpas endast om offret avförs från hjälpssystemet med stöd av 1 punkten, dvs. när offret inte längre behöver hjälpinsatser. Ändringen överensstämmer med gällande tillämpningspraxis, enligt vilken en helhetsbedömning av offrets personliga situation i praktiken görs för att bedöma om offret fortfarande behöver hjälpinsatser. Däremot behöver ingen helhetsbedömning göras när avförandet från hjälpssystemet grundar sig på 2 eller 3 punkten, dvs. situationer där offret avlägsnar sig eller avlägsnas ur landet eller offret meddelar att han eller hon vill lämna hjälpssystemet eller har försvunnit.

Offer för människohandel utgör en heterogen grupp med synnerligen varierande situationer, bakgrunder och behov av hjälpinsatser. Hur länge ett offer för människohandel behöver hjälp och i hur stor omfattning varierar beroende på personens individuella situation. Vissa offer för människohandel kan ha ett intensivare och mer kortvarigt behov av hjälp, medan andra kan behöva hjälp en mycket lång tid efter att de blivit offer för människohandel och lyckats lösgöra sig från sin offerställning. Det är således inte möjligt att på ett uttömmande sätt fastställa när behovet av den hjälp som ges via hjälpssystemet upphör eller vilka faktorer bedömningen grundar sig på i enskilda fall. Det är inte heller nödvändigt att fastställa vilken typ av hjälptjänster

enligt 38 a § en person ska vara i behov av för att klientrelationen till hjälpsystemet ska fortsätta. Det är till exempel möjligt att en person inte har särskilda behov av social- och hälsovårdstjänster med anledning av sin offerställning, men personen kan ändå behöva annan handledning och rådgivning i anslutning till människohandel. Om ett offer har denna typ av behov av handledning och rådgivning, till exempel i anslutning till ett uppehållstillstånd eller en straffprocess, kan offret fortsätta som klient i hjälpsystemet.

Beslut om avförande från hjälpsystemet fattas även i fortsättningen utifrån den berörda personens individuella situation och hjälpbehov. I samband med att ett beslut om avförande övervägs ska personen i fråga höras enligt förvaltningslagen (434/2003). Helhetsbedömningen av offrets personliga situation kan vid behov göras i samarbete med välfärdsområdets social- och hälsovårdspersonal eller förläggningens social- och hälsovårdspersonal. I bedömningen ska offret sättas i främsta rummet.

I bedömningen kan det tas fasta på bland annat om personen behöver stödåtgärder som ordnas via hjälpsystemet, så att han eller hon kan återhämta sig fysiskt, psykiskt och socialt från att ha blivit utnyttjad samt lösgöra sig från utnyttjandet eller undvika att bli offer på nytt. Vidare kan det bedömas till exempel vilken typ av stöd personen behöver eller vilka förutsättningar han eller hon har att klara av att leva ett normalt liv, och huruvida personen behöver uttryckligen sådana stödåtgärder som ordnas via hjälpsystemet. Om det anses att de behov som beror på offrets psykiska och fysiska hälsotillstånd eller någon annan orsak kan mötas på något annat sätt finns det inget behov av att ordna hjälpinsatser via hjälpsystemet. I praktiken innebär detta att mottagningstjänsterna eller de tjänster som tillhandahålls av välfärdsområdena är tillräckliga och att personen således inte behöver vara klient i hjälpsystemet. Om en person till exempel får en kommunplats medan han eller hon är klient i hjälpsystemet betyder det dock inte att personen automatiskt avförs från hjälpsystemet, utan situationen övervägs från fall till fall.

Ett offer för människohandel kan avföras från hjälpsystemet med stöd av 1 mom. 1 punkten också om det efter att offret har upptagits i hjälpsystemet framkommer fakta med stöd av vilka det med fog kan anses att det inte är fråga om ett offer för människohandel i den mening som avses i lagen. Då kan personen inte heller anses vara i behov av de hjälpinsatser som ges via hjälpsystemet för offer för människohandel, varvid grunden för avgörande ska tillämpas.

En person upptas i hjälpsystemet utgående från den information som finns att tillgå vid respektive tidpunkt. Under den tid som personen är klient i hjälpsystemet kan det framkomma fakta som ger anledning till en omprövning. Information som pekar på sådana fakta kan följa av exempelvis ett annat myndighetsförfarande eller ges av offrets rättsliga biträde eller offret själv i samband med klientarbetet. Det kan handla om information som gäller tillförlitligheten av personens egen berättelse eller de förhållanden utifrån vilka det har ansetts vara fråga om människohandel. I framställningen om upptagning i hjälpsystemet kan man till exempel ha uppgett felaktig information om personens situation eller sådana omständigheter som tyder på människohandel och som har använts som grund för att personen ska upptas i hjälpsystemet. Senare inkommen information kan stå i konflikt med den information som har uppgetts i upptagningskedet eller av annan orsak ge upphov till en ombedömning av situationen.

Enbart ett tips i sig leder inte direkt till att personen avförs från hjälpsystemet, men det kan ge förläggningen i Joutseno en grund till att göra en ny bedömning av personens situation. I beslutsfattandet beaktas hur tillförlitlig personens berättelse är samt huruvida det är fråga om människohandel. Om resultatet av bedömningen är att personen inte anses vara ett offer för människohandel ska de fakta som pekar på detta föras fram i beslutet om avförande.

Bedömningen kan grunda sig på bland annat uppgifter som getts av personen själv, uppgifter som samlats in i samband med att personen upptagits i hjälpsystemet eller under klientrelationen samt annat material som finns att tillgå, såsom information som samlats in om personen i annan myndighetsverksamhet till den del denna kan användas trots sekretessbestämmelserna.

I bedömningen av huruvida det är fråga om människohandel ska det beaktas hur begreppet människohandel definieras på både internationellt och nationellt plan. Till denna del utnyttjas till exempel den definition av människohandel som finns i Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel. Förläggningen i Joutseno utnyttjas som stöd för sitt beslutsfattande anvisningar och beslutsmodeller och motiveringar som bygger på internationell och nationell lagstiftning när det gäller att bedöma om det på grundval av de uppgifter som finns att tillgå är fråga om människohandel eller drag som tyder på människohandel. Till exempel i fråga om tvångsarbete kan Internationella arbetsorganisationens (ILO) indikatorer utnyttjas som stöd för anvisningar och beslutsfattande. På så sätt kan man trygga att principen om jämlikhet realiserar när det gäller att bedöma vem som har rätt till tjänster och stödåtgärder via hjälpsystemet för offer för människohandel. Om förläggningen i Joutseno till följd av ett tips som framkommit gör en bedömning av huruvida det är fråga om människohandel är den i sin bedömning inte bunden till beslut eller bedömningar som en annan myndighet har gjort i sin verksamhet. Förläggningen i Joutseno kan efter eget omdöme ur perspektivet för tillämpningen av mottagningslagen bedöma om det är fråga om människohandel.

57 §. Besvärshämbud. Det föreslås att 2 mom. upphävs. I momentet hänvisas det till beslut om återhämtningstid som avses i 36 §. I propositionen föreslås att bestämmelsen om återhämtningstid upphävs.

58 §. Rätt att få upplysningar. Det föreslås att välfärdsområdet, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen fogas till 1 mom. som nya aktörer som har rätt att trots sekretessbestämmelserna få de upplysningar som är nödvändiga för att utföra uppgifterna enligt 3 och 4 kap. av de andra aktörerna som nämns i bestämmelsen samt som på motsvarande sätt har rätt att trots sekretessbestämmelserna av välfärdsområdet få de upplysningar som är nödvändiga för att utföra uppgifterna enligt 3 och 4 kap. I samband med social- och hälsovårdsreformen överförs ansvaret för organiseringen av social- och hälsovårdstjänster från kommunerna till välfärdsområdena. I denna proposition föreslås det att ändringar som föranleds av överföringen av organiseringsansvaret ska göras i mottagningslagen. Följaktligen föreslås det att motsvarande ändringar görs även i fråga om rätten att få upplysningar.

Det föreslås att välfärdsområdet, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen fogas till 3 mom. som nya aktörer av vilka företrädare för minderåriga utan vårdnadshavare har rätt att trots sekretessbestämmelserna få de upplysningar som är nödvändiga för att utföra uppgifterna enligt 41 § i mottagningslagen. Utöver de ändringar som föreslås i mottagningslagen till följd av överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna överförs även ansvaret för organiseringen av barnskyddet i samband med social- och hälsovårdsreformen på välfärdsområdena, varför ändringar om detta ska göras i fråga om företrädares rätt att få upplysningar.

59 a §. Tillämpning i landskapet Åland. Det föreslås att en ny 59 a § om tillämpning av lagen i landskapet Åland fogas till lagen. Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Bestämmelser om hur lagstiftningsbehörigheten fördelas mellan landskapet och riket finns i 18, 27 och 29 § i självstyrelselagen. Landskapet Åland har bland annat enligt 18 § 12 och 13 punkten i självstyrelselagen för Åland lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller socialvård och med vissa undantag i frågor som gäller hälso- och sjukvård. I nuläget är det kommunerna i landskapet Åland samt samkommunen för kommunernas socialtjänst (Kommunernas socialtjänst KST) som sörjer

för de uppgifter som hör till socialvården. Ansvar för organiseringen av hälso- och sjukvården överfördes genom den landskapslag som trädde i kraft den 1 januari 1994 från kommunerna till landskapet. Landskapsmyndigheten Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS) ansvarar för hälso- och sjukvården. Enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet också i fråga om lagtingets organisation och uppgifter samt val av lagtingets ledamöter; landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar. Följaktligen är det inte möjligt att genom en rikslag som ska antas genom vanlig lagstiftningsordning ålägga dessa myndigheter uppgifter.

Enligt 27 § i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om bland annat rätt att vistas i landet (2 punkten) samt medborgarskap, utlänningslagstiftning och pass (26 punkten). Vidare har riket lagstiftningsbehörighet i övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i självstyrelselagen ska hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet (42 punkten). Enligt vad som sagts ovan hör de frågor som det föreskrivs om i mottagningslagen enligt självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet, och på denna grund ska bestämmelserna tillämpas direkt i landskapet Åland.

I propositionen föreslås det att det i mottagningslagen ska göras tekniska ändringar som föranleds av att ansvaret för organiseringen av social- och hälsovårdstjänsterna överförs från kommunerna till välfärdsområdet. Genom dessa ändringar ersätts hänvisningarna till kommunen med hänvisningar till välfärdsområdena, så att lagstiftningen överensstämmer med det nya verksamhetsfältet och organiseringsansvaret. Det finns inga välfärdsområden på Åland, och målet med den föreslagna nya 59 a § är att beakta de särskilda förhållandena i landskapet i syfte att bevara nuläget i fråga om socialvårdsuppgifterna när dessa uppgifter i riket överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Det enda syftet med den föreslagna nya bestämmelsen är att bevara nuläget. Syftet är inte att genom bestämmelsen ge kommunerna i landskapet Åland nya uppgifter. Eftersom det i landskapet Åland, som det konstaterats ovan, inte är kommunerna i landskapet utan en landskapsmyndighet (ÅHS) som ansvarar för organiseringen av hälso- och sjukvårdstjänsterna, föreslås det att bestämmelsen till denna del förtydligas i fråga om hälso- och sjukvårdstjänster.

7.2 Lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen

13 §. Annan rätt att få uppgifter. Det föreslås att 4 mom. 1 punkten underpunkt e ändras så att hänvisningarna till kommunens socialmyndigheter ändras till hänvisningar till välfärdsområdets, Helsingfors stads och kommunens myndigheter samt landskapet Ålands hälso- och sjukvårdsmyndighet och HUS-sammanslutningen. I samband med social- och hälsovårdsreformen överförs ansvaret för organiseringen av social- och hälsovårdstjänster från kommunerna till välfärdsområdena, Helsingfors stad, Nylands välfärdsområden och HUS-sammanslutningen. På Åland hör organiseringen av social- och hälsovården till landskapets lagstiftningsbehörighet. På grundval av detta ansvarar hälso- och sjukvårdsmyndigheten i landskapet Åland, som hör under Ålands landskapsregering, för organiseringen av såväl den specialiserade sjukvården som primärvården. I landskapet Åland ansvarar kommunerna och samkommunerna för uppgifterna inom socialvården.

Enligt 13 § 4 mom. 5 punkten i den gällande lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen har hjälpsystemet för offer för människohandel, som verkar i anslutning till förläggningen i Joutseno, rätt att trots sekretessbestämmelserna och avgiftsfritt av kommunens socialmyndigheter få behövliga uppgifter för utredning av behovet av hjälpåtgärder för ett offer för människohandel enligt mottagningslagen, uppgifter om bakgrund och situation för en person som föreslås ingå i hjälpsystemet för offer för människohandel och de social- och hälsovårds-

tjänster som personen fått samt uppgifter om utredning av behovet av barnskydd och klientrelationen inom barnskyddet. Bestämmelsen har varit i kraft sedan den 1 september 2020. Inga problem har förekommit i tillämpningen av den, och rätten att få uppgifter har inte heller påverkat antalet personer som söker sig till hjälpsystemet. I samband med uppdateringen av bestämmelserna om hjälpsystemet i mottagningslagen har det emellertid noterats att det finns skäl att se över rätten att få uppgifter, samtidigt som hjälpsystemets rätt att få uppgifter ska vara tillräckligt omfattande för att en bedömning av förutsättningarna för upptagning i hjälpsystemet ska kunna göras i mottagningslagen.

Hjälpsystemet för offer för människohandel, som verkar i anslutning till förläggningen i Joutseno får i nuläget av kommunens socialmyndigheter de uppgifter som är nödvändiga för att ett offer för människohandel ska kunna erbjudas tjänster enligt mottagningslagen och för att ett beslut om avförande från hjälpregistret ska kunna fattas. Till denna del föreslås i propositionen inga ändringar i bestämmelserna om rätten att få uppgifter, och på hjälpsystemets rätt att få uppgifter av de kommande välfärdsområdena i stället för av kommunerna, i syfte att fullgöra dessa lagstadgade uppgifter tillämpas även i fortsättningen 13 § 1 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen.

Däremot när det gäller att göra en bedömning om upptagning i hjälpsystemet enligt 35 § i mottagningslagen har rätten att få uppgifter i den gällande 13 § 4 mom. 5 punkten i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen på det sätt som anges ovan grundat sig på uppgifternas behövlighet som en del av en helhetsbedömning. Grundlagsutskottet har noterat att uppgifter som beskriver någons behov av socialvård eller de socialvårdstjänster, stödåtgärder och andra förmåner inom socialvården som någon erhållit inte är direkt jämförbara med de särskilda kategorier av personuppgifter som beskrivs i artikel 9 i den allmänna dataskyddsförordningen (EU) 2016/679. Registrering av dessa uppgifter har dock nationellt ansetts innebära en större risk än normalt för medborgarnas privatliv och rättsskydd, varför det i konstitutionellt hänseende är motiverat att betrakta dem som känsliga (GrUU 15/2018 rd, s. 38, se även RP 96/1998 rd, s. 4/I, GrUU 4/2021 rd, s. 3). På grund av socialvårdsuppgifternas känsliga karaktär har det i samband med beredningen ansetts vara motiverat att rätten att få uppgifter är bunden till uppgifternas nödvändighet även i fråga om bedömningar om upptagning i hjälpsystemet enligt 35 § i mottagningslagen. En utredning som fått från hjälpsystemet visar att, avvikande från den gällande bestämmelsen, inga uppgifter behövs om hälsotillståndet hos en person som föreslås bli upptagen i hjälpsystemet. Grundlagsutskottet har dock konstaterat i ett utlåtande (GrUU 15/2018 rd, s. 38) att det dock inte heller är uteslutet att de ovannämnda uppgifterna om socialvård kan innehålla uppgifter som hör till de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Det kan då exempelvis gälla hälsotillståndet för en klient hos socialvården. Även detta talar för att rätten till uppgifter ska vara bunden till uppgifternas behövlighet i skötseln av en lagstadgad uppgift.

I propositionen föreslås det att 13 § 4 mom. 5 punkten i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen upphävs och att 13 § 1 mom. i fortsättningen ska tillämpas även på den rätt som hjälpsystemet för offer för människohandel vid förläggningen i Joutseno har att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt av det välfärdsområde som ansvarar för tillhandahållandet av socialservicen, Helsingfors stad, en kommun och en samkommun få de nödvändiga uppgifter som hjälpsystemet behöver för att kunna sköta sin uppgift enligt 35 § i mottagningslagen.

Det är inte ändamålsenligt att olika aktörer ordnar överlappande eller rentav sinsemellan motstridiga tjänster. För bedömningen av servicebehovet hos en person som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland ansvarar i nuläget kommunen och i fortsättningen väl-

färdsområdet eller Helsingfors stad. Vidare ska det beaktas att personer som behöver hjälpinsatser inte alltid till exempel klarar av att ge de uppgifter som behövs för beslutsprövningen och berätta om sina förhållanden som inverkar på beslutet. Ibland kan de också av andra orsaker låta bli att berätta om omständigheter som inverkar på beslutet. I sådana fall kan det av framställningen om upptagning i hjälpsystemet eller av det som personen berättat ha kommit fram att personen är klient inom socialvården eller har träffat en socialarbetare, men uppgifterna behöver preciseras eller är sinsemellan motstridiga. Då är det nödvändigt att i enskilda fall få de ovan nämnda uppgifterna av de aktörer som ansvarar för tillhandahållandet av socialservicen för att bedömningen ska kunna göras. Det är nödvändigt att få uppgifterna, eftersom bristfälliga uppgifter till exempel kan leda till att ett grundlöst positivt beslut fattas, om personen redan får de tjänster inom socialvården som han eller hon behöver och således inte är i behov av hjälpinsatser via hjälpsystemet. Samtidigt kan bristfälliga uppgifter också leda till ett nekande beslut, om personen inte klarar av att tala om förhållanden som inverkar på beslutet, till exempel sitt hjälpbehov.

7.3 Socialvårdslagen

11 §. Stödbehov. I paragrafen föreskrivs det om stödbehov för vilka socialservice ska ordnas. Det föreslås att 5 punkten ändras så att där förutom närstående- och familjevåld samt annat våld och annan illabehandling även nämns annat utnyttjande. Det utnyttjande som avses i bestämmelsen kan vara till exempel människohandel eller annat motsvarande utnyttjande. Det kan vara fråga om bland annat sexuellt, ekonomiskt, fysiskt eller psykiskt utnyttjande, som också kan vara förknippat med till exempel kontroll.

8 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Ansvar för organisering av social- och hälsovård överförs från kommunerna till välfärdsområdena i början av 2023. Propositionen innehåller ändringar som följer av detta i både mottagningslagen och lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen. Det vore ändamålsenligt att dessa förslag träder i kraft samtidigt som organiseringsansvaret överförs.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Det centrala målet med propositionen är att förbättra människohandelsoffrens ställning. Utgångsläget är att de föreslagna ändringarna ska främja tillgodoseendet av offrets mänskliga rättigheter och förutsättningar för ett människovärdigt liv. Hand i hand med detta går att stödja offrens fysiska, psykiska och sociala återhämtning, hjälpa dem att lösgöra sig från utnyttjandet samt att undvika att de blir offer på nytt.

Väsentliga bestämmelser i grundlagen med tanke på de viktigaste förslagen i propositionen är grundlagens 6 § om jämlikhet, 7 § om personlig frihet, 21 § om rättsskydd samt 22 § om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna. Vidare föreslås det i propositionen bestämmelser som är relevanta med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter, som tryggas i 10 § i grundlagen.

I 22 § i grundlagen föreskrivs om en allmän skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. När det gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna i praktiken räcker det inte att det allmänna avstår från att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna. Ofta förutsätter det faktiska tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna aktiva åtgärder från det allmänna sida, till exempel för att skydda individens grundläggande fri- och rättigheter mot kränkningar

från utomståendes sida eller för att skapa faktiska förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Till metoderna hör också att stifta lagar som tryggar och preciserar utövningen av en grundläggande fri- och rättighet (RP 309/1993 rd, s. 75).

Grundlagsutskottet har understrukt att beredningen av propositioner bör utvecklas för att lagstiftningsordningen ska motiveras också med avseende på skyldigheten enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses och inte enbart med avseende på eventuella motsatsförhållanden i fråga om rättigheterna (GrUU 52/2014 rd, s. 3). Som det konstaterats ovan är det centrala målet med propositionen att förbättra människohandelsoffrens ställning. Genom förslagen främjas tillgodoseendet av människohandelsoffrets grundläggande fri- och rättigheter på det sätt som avses i 22 § i grundlagen, särskilt ur perspektivet för 6 och 7 § i grundlagen. Propositionen innehåller inga förslag som behöver analyseras som begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Med denna allmänna klausul om jämlikhet uttrycks huvudprincipen gällande jämlikhet och jämställdhet. Den allmänna klausulen om jämlikhet riktar sig också till lagstiftaren. De viktigaste förslagen i propositionen ska försvaga kopplingen mellan hjälp och straffprocess. På så sätt främjas en jämlik behandling av offer för människohandel, i och med att alla offer för människohandel kan få de hjälpinsatser som avses i mottagningslagen på lika villkor oberoende av vilka beslut som fattas inom ramen för det straffrättsliga systemet. Särskilt förslaget till ändring av 38 f § är betydande, eftersom det innebär att avförande från hjälpsystemet i fortsättningen i fråga om alla offer i regel ska grunda sig på offrets behov av hjälpinsatser. Prövningen av beslut om avförande, som bygger på offrets hjälpbehov, görs också centraliserat vid förläggningen i Joutseno, vilket tryggar realiseringen av principen om jämlikhet.

Även de förslag som gäller identifieringen av offer för människohandel främjar realiseringen av principen om jämlikhet. De föreslagna ändringarna innebär att alla offer för människohandel i fortsättningen identifieras på det sätt som avses i mottagningslagen när de upptas i hjälpsystemet med stöd av lagens 35 §. Syftet med förslaget till ändring av 33 §, som gäller hjälpsystemets ändamål, är dessutom att säkerställa att alla offer i fortsättningen ges lika möjligheter till rådgivning om människohandel oberoende av om personen har en hemkommun eller inte.

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Med rätt till personlig trygghet avses enligt förarbetena också åtgärder för att trygga offrens rättigheter och förbättra deras ställning (RP 309/1993 rd, s. 47). Det centrala målet med i synnerhet de ändringar som föreslås i 38 f § i mottagningslagen, som gäller avförande från hjälpsystemet, är att beviljandet av hjälp i högre grad ska utgå från offrets behov. Syftet med ändringarna är att bättre än i nuläget beakta det verkliga hjälpbehovet hos en person som blivit offer för människohandel, och därmed bland annat förebygga att personen blir ett offer på nytt.

De viktigaste förslagen i propositionen bidrar till att överlag främja avslöjandet av människohandel och hänvisningen av offer till hjälpinsatser samt realiseringen av straffansvaret. Förslagen kan således på ett övergripande sätt anses trygga förbättringen av brottsoffrens rättigheter och ställning, som ska ingå i rätten till personlig trygghet. Förslagen i propositionen gäller bestämmelserna i mottagningslagen och de rättigheter som offren tryggas med stöd av denna, men ändringsförslagen kan också främja offrets möjligheter att få tillgång till de rättigheter som han eller hon har bland annat via straffprocessen.

I 21 § i grundlagen finns bestämmelser om rättsskydd. I 4 § i mottagningslagen föreskrivs att vid behandlingen av ärenden som avses i den lagen iakttas förvaltningslagen (434/2003) och i ärenden som gäller ändringssökande iakttas lagen om rättegång i förvaltningsärenden

(808/2019), om inte något annat föreskrivs särskilt i lag Om upptagning i och avförande från hjälpsystemet fattas ett beslut enligt förvaltningslagen som omfattas av de villkor som i förvaltningslagen ställs på avgörande av ett ärende. Detta innebär bland annat att beslutet enligt huvudregeln ska fattas skriftligt och att det ska motiveras. Enligt 33 § i mottagningslagen fattas beslutet i dessa situationer av föreståndaren för förläggningen i Joutseno eller av en av denne förordnad tjänsteman. Vidare konstateras det i 55 § att ändring i dessa beslut får sökas genom besvär på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Till denna del föreslås inga ändringar i lagstiftningen. Mottagningslagens 38 c §, som enligt förslaget ska upphävas, har gjort det möjligt att anlita den sektorsövergripande expertgruppen som stöd i beslutsfattandet, men i praktiken har det inte funnits något behov av att anlita gruppen under de senaste åren i och med den starka kompetens kring människohandel som har byggts upp inom hjälpsystemet. Med beaktande av det som sagts ovan kan propositionen inte anses äventyra realiseringen av det rättsskydd som förutsätts i grundlagen.

De förslag som förbättrar offrets ställning och som betonar ett offercentrerat tillvägagångssätt främjar generellt sett realiseringen av målen med Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel och konventionens syfte. Konventionen grundar sig på ett människorättsbaserat förhållningssätt och betonar vikten av att hjälpa offren och skydda deras mänskliga rättigheter. Enligt skäl 5 i konventionens ingress ska respekten för människohandelsoffrens rättigheter, skyddet av offren och åtgärder för att bekämpa människohandel sättas upp som primära mål.

I propositionen föreslås ändringar i den gällande lagstiftningens bestämmelser om rätten att få uppgifter. Ändringarna beror delvis på att ansvaret för organiseringen av social- och hälsovården överförs från kommunerna till välfärdsområdena, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen i början av 2023. Samtidigt har det dock även gjorts preciseringar av de gällande rättigheterna att få uppgifter. Propositionen är relevant med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter, som tryggas i 10 § i grundlagen. I artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna tryggas dessutom skyddet för privatlivet och i artikel 8 vars och ens skydd av personuppgifter.

Grundlagsutskottet har konstaterat att särskild hänsyn bör tas till att inskränkningar i skyddet för privatlivet i respektive regleringssammanhang måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 42/2016 rd, s. 2–3 och de utlåtanden som nämns där). Lagstiftarens handlingsutrymme vid utfärdandet av bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter begränsas i synnerhet av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i skyddet för privatlivet som tryggas i samma moment i 10 § i grundlagen. Lagstiftaren bör tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag. Utskottet har därför ansett att särskilt tillåtande av behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 37/2013 rd, s. 2/II). I sina analyser av omfattning, exakthet och innehåll i lagstiftning om rätten att få och lämna ut uppgifter trots sekretess har utskottet lagt vikt vid att de uppgifter som lämnas ut är av känslig art (se till exempel GrUU 38/2016 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter trots sekretess med tanke på skyddet för privatliv och skyddet för personuppgifter, som regleras i 10 § 1 mom. i grundlagen, och då noterat bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet (GrUU 15/2018 rd, s. 39). Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 5–6).

Grundlagsutskottet har noterat att uppgifter som beskriver någons behov av socialvård eller de socialvårdstjänster, stödåtgärder och andra förmåner inom socialvården som någon erhållit inte är direkt jämförbara med de särskilda kategorier av personuppgifter som beskrivs i artikel 9 i den allmänna dataskyddsförordningen. Registrering av dessa uppgifter har dock nationellt ansetts innebära en större risk än normalt för medborgarnas privatliv och rättsskydd, varför det i konstitutionellt hänseende är motiverat att betrakta dem som känsliga (GrUU 15/2018 rd, s. 38, se även RP 96/1998 rd, s. 4/I, GrUU 4/2021 rd, s. 3). Det är inte heller uteslutet att de ovan nämnda uppgifterna om socialvård kan innehålla uppgifter som hör till de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Det kan då exempelvis gälla hälsotillståndet för en klient hos socialvården (GrUU 15/2018 rd, s. 38).

I samband med social- och hälsovårdsreformen överförs ansvaret för organiseringen av social- och hälsovårdstjänster från kommunerna till välfärdsområdena, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen. I denna proposition föreslås det att ändringar som föranleds av överföringen av organiseringsansvaret ska göras i mottagningslagen. Följaktligen föreslås det att motsvarande ändringar görs även i fråga om rätten att få upplysningar, som det föreskrivs om i 58 §. Ändringar som föranleds av överföringen av organiseringsansvaret föreslås även i fråga om rätten att få uppgifter enligt 13 § 4 mom. 1 punkten underpunkt e i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen när det gäller att utföra sådan prövning av en persons omvårdnadsförmåga som avses i artiklarna 8 och 16 i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten. Samtidigt ändras förteckningen över aktörer som får lämna ut uppgifter så att den motsvarar bestämmelsens sakinhåll. Enligt propositionen krävs det också en ändring av den rätt att få uppgifter som hjälpsystemet i anslutning till förläggningen i Joutseno har när det gäller att bedöma om en person ska upptas i hjälpsystemet enligt 35 § i mottagningslagen. I nuläget har rätten att få uppgifter grundat sig på att uppgifterna behövs för att en lagstadgad uppgift ska kunna skötas, men det föreslås i propositionen att 13 § 4 mom. 5 punkten i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen ska upphävas och att lagens 13 § 1 mom., som bygger på uppgifternas nödvändighet, i fortsättningen ska tillämpas på rätten att få uppgifter.

Den behandling av personuppgifter som föreslås i propositionen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige, och behandlingen grundar sig därför på artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen. Inom ramen för det handlingsutrymme som artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen medger kan man inom den nationella lagstiftningen utfärda närmare bestämmelser om exempelvis de enheter till vilka personuppgifter får lämnas ut och för vilka ändamål. Medlemsstaternas nationella rätt ska då uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Enligt 28 § i dataskyddslagen (1050/2018) tillämpas offentlighetslagen på rätten att få personuppgifter och lämna ut personuppgifter. Enligt 29 § i offentlighetslagen (621/1999) ska det i lag särskilt föreskrivas om rätt att få sekretessbelagda uppgifter av en annan myndighet.

De uppgifter som kan lämnas ut med stöd av rätten att få uppgifter omfattar också uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Enligt artikel 9.2 g i den allmänna dataskyddsförordningen får uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Bestämmelser om skyddsåtgärder som ska tillämpas vid behandlingen av särskilda kategorier av personuppgifter finns i 6 § 2 mom. i dataskyddslagen.

Bestämmelserna om dataskydd och informationshantering i de allmänna nationella lagarna har bedömts utgöra tillräckliga skyddsåtgärder när uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter lämnas ut i enlighet med förslaget. I propositionen föreslås ändringar i fråga om vem som enligt 58 § i mottagningslagen har rätt att få uppgifter och vem som har rätt att lämna ut uppgifter. Ändringarna beror på överföringen av ansvaret för organiseringen av social- och hälsovårdstjänsterna. Rätten att få uppgifter är bunden till uppgifter som är nödvändiga för skötseln av lagstadgade uppgifter, och inga ändringar föreslås i detta avseende. En ändring föreslås även i fråga om rätten att få uppgifter enligt 13 § 4 mom. 1 punkten underpunkt e i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen. Rätten att få uppgifter är i bestämmelsen bunden till uppgifternas behövlighet, eftersom de uppgifter som Migrationsverket behöver för prövning baserar sig på de uppgifter som förutsätts i de standardformulär som kommissionen utfärdat genom genomförandeförordning (EU) 118/2014. I 13 § 1 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen har förläggningens rätt att få uppgifter för det behandlingssyfte som anges 1 § 1 mom. 3 punkten i den lagen begränsats till uppgifter som är nödvändiga för skötseln av de uppgifter som anges i mottagningslagen. De föreslagna bestämmelserna om rätt att få uppgifter har således bedömts uppfylla de krav på godtagbarhet och proportionalitet som ställs i den allmänna dataskyddsförordningen och i grundlagsutskottets utlåtandepraxis.

Lagförslagen kan på ovannämnda grunder behandlas i normal lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) 36, 38 och 38 c § och 57 § 2 mom., sådana de lyder i lag 388/2015,

ändras 7 § 2 mom., 18 § 2 mom., 26 § 1 mom., 33, 34 och 35 §, 38 b § 1 och 2 mom., 38 d §, 38 f § 1 mom., 58 § 1 och 3 mom., av dem 33, 34 och 35 §, 38 b § 1 och 2 mom., 38 d §, 38 f § 1 mom. sådana de lyder i lag 388/2015 samt 58 § 1 och 3 mom. sådana de lyder i lag 616/2020, samt

fogas till 4 §, sådan den lyder i lag 851/2019, ett nytt 2 mom. och till lagen en ny 59 a § som följer:

4 §

Förhållande till andra lagar

Utöver vad som bestäms i 2 § tillämpas social- och hälsovårdslagstiftningen på ordnande av social- och hälsovårdstjänster för sådana offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland.

7 §

Ersättning för kostnader

Migrationsverket betalar kostnaderna för inrättande och upprätthållande av förläggningar och flyktingslussar samt ersättning till tjänsteproducenten för ordnandet av mottagningstjänster. Kostnaderna ersätts för den tid under vilken en utlänning har rätt till mottagningstjänster med stöd av 12 och 14 §. Migrationsverket betalar ersättning till tjänsteproducenten för hjälp till sådana offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland.

18 §

Enskild inkvartering

Föreståndaren för en förläggning beslutar om förflyttning av ett barn utan vårdnadshavare till enskild inkvartering efter att ha hört barnet och dess företrädare samt förläggningsens socialarbetare. Förläggningsen meddelar adressen för ett barn utan vårdnadshavare som bor i enskild inkvartering och uppgifter om de personer hos vilka barnet bor till välfärdsområdet på boningsorten eller till Helsingfors stad. Meddelandet ska åtföljas av rapporter av förläggningsens socialarbetare och barnets företrädare om huruvida förhållandena i den enskilda inkvarteringen är lämpliga samt om huruvida den eller de som tar hand om barnet kan sörja för barnets vård.

26 §

Hälso- och sjukvårdstjänster

Personer som söker internationellt skydd och offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster i enlighet med 50 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) samt rätt till andra hälso- och sjukvårdstjänster som en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården bedömt som nödvändiga.

33 §

Hjälpssystemets uppgifter

Det hjälpssystem som drivs av förläggningsen i Joutseno har till uppgift att

- 1) besluta om upptagning av en person i hjälpssystemet samt identifiera en person som offer för människohandel i enlighet med 35 §,
 - 2) ge offer för människohandel återhämtningstid att i enlighet med 52 c § i utlänningslagen ge dem betänketid som avses i 52 b § i den lagen, och i att förlänga och avbryta betänketiden,
 - 3) ordna hjälpinsatser till offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland samt ge i 38 a § 1 mom. 1 punkten avsedd rådgivning och handledning också till sådana offer för människohandel som har en hemkommun,
 - 4) samarbeta med välfärdsområdet, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen om hjälp till offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland,
 - 5) samarbeta med förläggningsen om hjälp till offer för människohandel som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd,
 - 6) besluta om avförande av ett offer för människohandel från hjälpssystemet,
 - 7) vara nationell expertmyndighet i frågor som gäller människohandel och arbetet mot det.
- I de fall som avses i 1 mom. 1, 2 och 6 punkten fattas beslutet av föreståndaren för förläggningsen i Joutseno eller av en av denne förordnad tjänsteman.

34 §

Framställning om att uppta en person i hjälpssystemet

En aktör inom den offentliga eller privata sektorn eller tredje sektorn kan göra en framställning till förläggningsen i Joutseno om att en person som aktören antar är offer för människohandel ska upptas i hjälpssystemet. Framställningen kan också göras av personen själv.

35 §

Upptagning i hjälpssystemet och identifiering av offer för människohandel

En person för vars del det har gjorts en framställning om upptagning i hjälpsystemet ska upptas i systemet och identifieras som offer för människohandel om omständigheterna tyder på att det kan vara fråga om ett offer för människohandel och att han eller hon är i behov av hjälpinsatser.

En person som bistår vid utredningen av ett människohandelsbrott kan upptas i hjälpsystemet, om han eller hon är i behov av särskild hjälp.

Ett barn till en person som avses i 1 eller 2 mom. kan upptas i hjälpsystemet, om barnet befinner sig i Finland och är i behov av hjälp.

Rätten till hjälpåtgärder för en person som tagits med i hjälpsystemet fortgår tills ett separat beslut enligt 38 f § om avförande från hjälpsystemet har fattats.

38 b §

Ordnande av hjälpinsatser

Förläggningen i Joutseno svarar för ordnandet av hjälpinsatser till offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. För ordnandet av hjälpinsatser till offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland svarar välfärdsområdet, Helsingfors stad eller HUS-sammanslutningen inom vars område offret för människohandel har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun.

Förläggningen i Joutseno, välfärdsområdet, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen kan ordna hjälpinsatserna själv eller köpa dem av offentliga eller privata serviceproducenter.

38 d §

Samarbete för att skydda offer för människohandel

Förläggningen i Joutseno, välfärdsområdet, Helsingfors stad eller HUS-sammanslutningen ska samarbeta med polisen i frågor som hänför sig till skyddet av offret.

38 f §

Avförande från hjälpsystemet

Ett offer för människohandel avförs från hjälpsystemet, om

- 1) offret utifrån en helhetsbedömning av hans eller hennes personliga situation inte längre är i behov av hjälpinsatser,
- 2) offret avlägsnar sig eller avlägsnas ur landet, eller
- 3) offret meddelar att han eller hon vill lämna hjälpsystemet eller har försvunnit.

58 §

Rätt att få upplysningar

Inrikesministeriet, förundersökningsmyndigheter, välfärdsområden, Helsingfors stad, HUS-sammanslutningen och kommunala myndigheter har rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få de upplysningar som är nödvändiga för att utföra uppgifterna enligt 3 och 4 kap. av varandra, av Migrationsverket, av förläggningar och flyktingslussar, av offentliga eller privata serviceproducenter som tillhandahåller tjänster enligt 3 och 4 kap. och av företrädare för barn utan vårdnadshavare.

Företrädare för barn utan vårdnadshavare har rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få de upplysningar som är nödvändiga för att utföra uppgifterna enligt 41 § av Migrationsverket, förläggningar, flyktingslussar, välfärdsområden, Helsingfors stad, HUS-sammanslutningen, kommunala myndigheter och sådana offentliga eller privata serviceproducenter som tillhandahåller tjänster enligt 3 och 4 kap.

59 a §

Tillämpning i landskapet Åland

Vad som i denna lag föreskrivs om välfärdsområden tillämpas när det gäller landskapet Åland på kommunerna i landskapet Åland, med undantag för ordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster enligt 38 a § 1 mom. 5 punkten.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av 13 § i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (615/2020) 13 §
4 mom. 5 punkten och
ändras 13 § 4 mom. 1 punkten underpunkt e som följer:

13 §

Annan rätt att få uppgifter

Migrationsverket samt förläggningar, flyktingslussar och förvarsenheter har dessutom rätt att trots sekretessbestämmelserna och avgiftsfritt få behövliga uppgifter för skötseln av sina uppgifter enligt följande:

1) för prövning enligt artiklarna 8 och 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat av en persons förmåga att ta hand om ett barn eller en person i beroendeställning

e) av välfärdsområdets, Helsingfors stads och kommunens myndigheter samt av hälso- och sjukvårdsmyndigheten i landskapet Åland och HUS-sammanslutningen uppgifter om de social- och hälsovårdstjänster samt sociala förmåner som vederbörande har fått,

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

3.

Lag

om ändring av 11 § i socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i socialvårdslagen (1301/2014) 11 § 5 punkten som följer:

11 §

Stödbehov

Socialservice ska ordnas

5) för stödbehov på grund av närstående- och familjevåld samt annat våld eller utnyttjande
eller annan illabehandling,

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 20 oktober 2022

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Krista Mikkonen

1.

Lag

om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) 36, 38 och 38 c § och 57 § 2 mom., sådana de lyder i lag 388/2015,

ändras 7 § 2 mom., 18 § 2 mom., 26 § 1 mom., 33, 34 och 35 §, 38 b § 1 och 2 mom., 38 d §, 38 f § 1 mom., 58 § 1 och 3 mom., av dem 33, 34 och 35 §, 38 b § 1 och 2 mom., 38 d §, 38 f § 1 mom. sådana de lyder i lag 388/2015 samt 58 § 1 och 3 mom. sådana de lyder i lag 616/2020, samt

fogas till 4 §, sådan den lyder i lag 851/2019, ett nytt 2 mom. och till lagen en ny 59 a § som följer:

Gällande lydelse

4 §

Förhållande till andra lagar

7 §

Ersättning för kostnader

Migrationsverket betalar kostnaderna för inrättande och upprätthållande av förläggningar och flyktingslussar samt ersättning till tjänsteproducenten för ordnandet av mottagnings-tjänster. Kostnaderna ersätts för den tid under vilken en utlänning har rätt till mottagnings-tjänster med stöd av 12 och 14 § i denna lag.

Föreslagen lydelse

4 §

Förhållande till andra lagar

Utöver vad som bestäms i 2 § tillämpas social- och hälsovårdslagstiftningen på ordnande av social- och hälsovårdstjänster för sådana offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland.

7 §

Ersättning för kostnader

Migrationsverket betalar kostnaderna för inrättande och upprätthållande av förläggningar och flyktingslussar samt ersättning till tjänsteproducenten för ordnandet av mottagnings-tjänster. Kostnaderna ersätts för den tid under vilken en utlänning har rätt till mottagnings-tjänster med stöd av 12 och 14 §. Migrations-

Gällande lydelse

Migrationsverket betalar ersättning till tjänsteproducenten för hjälp till sådana offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland.

18 §

Enskild inkvartering

Föreståndaren för en förläggning beslutar om förflyttning av ett barn utan vårdnadshavare till enskild inkvartering efter att ha hört barnet och dess företrädare samt förläggningens socialarbetare. Förläggningen meddelar det kommunala organ på boningsorten som ansvarar för socialvården adressen för ett barn utan vårdnadshavare som bor i enskild inkvartering och uppgifter om de personer hos vilka barnet bor. Meddelandet ska åtföljas av rapporter av förläggningens socialarbetare och barnets företrädare om huruvida förhållandena i den enskilda inkvarteringen är lämpliga samt om huruvida den eller de som tar hand om barnet kan sörja för barnets vård.

26 §

Hälso- och sjukvårdstjänster

Personer som söker internationellt skydd och offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster *på det sätt som föreskrivs i 50 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och 3 § 2 mom. i lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989)* samt rätt till andra hälso- och sjukvårdstjänster som en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården bedömt som nödvändiga.

33 §

Hjälpssystemets ändamål

Föreslagen lydelse

verket betalar ersättning till tjänsteproducenten för hjälp till sådana offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland.

18 §

Enskild inkvartering

Föreståndaren för en förläggning beslutar om förflyttning av ett barn utan vårdnadshavare till enskild inkvartering efter att ha hört barnet och dess företrädare samt förläggningens socialarbetare. Förläggningen meddelar *adressen för ett barn utan vårdnadshavare som bor i enskild inkvartering och uppgifter om de personer hos vilka barnet bor till välfärdsområdet på boningsorten eller till Helsingfors stad.* Meddelandet ska åtföljas av rapporter av förläggningens socialarbetare och barnets företrädare om huruvida förhållandena i den enskilda inkvarteringen är lämpliga samt om huruvida den eller de som tar hand om barnet kan sörja för barnets vård.

26 §

Hälso- och sjukvårdstjänster

Personer som söker internationellt skydd och offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster *i enlighet med 50 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010)* samt rätt till andra hälso- och sjukvårdstjänster som en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården bedömt som nödvändiga.

33 §

Hjälpssystemets uppgifter

Gällande lydelse

Uppgifterna inom hjälpsystemet består i att

1) besluta om upptagning av en person i hjälpsystemet, *vid behov efter att ha hört den sektorsövergripande expertgruppen,*

2) ge offer för människohandel återhämtningstid *enligt 36 § eller* att i enlighet med 52 c § i utlänningslagen ge dem betänketid som avses i 52 b § i den lagen, och i att förlänga och avbryta återhämtnings- eller betänketiden,

3) ordna hjälpinsatser till offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland,

4) samarbeta med *kommunen* om hjälp till offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland,

5) *identifiera offer för människohandel i enlighet med 38 § 3 mom.,*

6) besluta om avförande av ett offer för människohandel från hjälpsystemet, *vid behov efter att ha hört den sektorsövergripande expertgruppen.*

I de fall som avses i 1 mom. 1, 2, 5 och 6 punkten fattas beslutet av föreståndaren för förläggningen i Joutseno eller av en av denne förordnad tjänsteman.

34 §

Framställning om att uppta en person i hjälpsystemet

En aktör inom den offentliga eller privata sektorn eller tredje sektorn kan göra en framställning till förläggningen i Joutseno om att en person som aktören antar är offer för *ett människohandelsbrott* ska upptas i hjälpsystemet. Framställningen kan också göras av personen själv.

Föreslagen lydelse

Det hjälpsystem som drivs av förläggningen i Joutseno har till uppgift att

1) besluta om upptagning av en person i hjälpsystemet *samt identifiera en person som offer för människohandel i enlighet med 35 §,*

2) ge offer för människohandel återhämtningstid att i enlighet med 52 c § i utlänningslagen ge dem betänketid som avses i 52 b § i den lagen, och i att förlänga och avbryta betänketiden,

3) ordna hjälpinsatser till offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland *samt ge i 38 a § 1 mom. 1 punkten avsedd rådgivning och handledning också till sådana offer för människohandel som har en hemkommun,*

4) samarbeta med *välferdsområdet, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen* om hjälp till offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland,

5) *samarbeta med förläggningen om hjälp till offer för människohandel som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd,*

6) besluta om avförande av ett offer för människohandel från hjälpsystemet,

7) *vara nationell expertmyndighet i frågor som gäller människohandel och arbetet mot det.*

I de fall som avses i 1 mom. 1, 2 och 6 punkten fattas beslutet av föreståndaren för förläggningen i Joutseno eller av en av denne förordnad tjänsteman.

34 §

Framställning om att uppta en person i hjälpsystemet

En aktör inom den offentliga eller privata sektorn eller tredje sektorn kan göra en framställning till förläggningen i Joutseno om att en person som aktören antar är offer för *människohandel* ska upptas i hjälpsystemet. Framställningen kan också göras av personen själv.

35 §

Upptagning i hjälpsystemet

En person för vars del det har gjorts en framställning om upptagning i hjälpsystemet ska upptas i systemet, om personen med hänsyn till omständigheterna kan bedömas vara offer för ett människohandelsbrott och han eller hon är i behov av hjälpinsatser.

En person som bistår vid utredningen av ett människohandelsbrott kan upptas i hjälpsystemet, om han eller hon är i behov av särskild hjälp.

Ett barn till en person som avses i 1 eller 2 mom. kan upptas i hjälpsystemet, om barnet befinner sig i Finland och är i behov av hjälp.

36 §

Återhämtningstid och dess rättsverkan

En finländsk medborgare eller ett utländskt offer för människohandel som lagligen vistas i landet på det sätt som avses i 40 § i utlänningslagen kan i samband med beslutsfattandet om upptagning i hjälpsystemet ges en återhämtningstid på 30 dygn. Återhämtningstiden kan förlängas med högst 60 dygn, om offrets personliga förhållanden kräver det. Återhämtningstiden avbryts, om offret avförs från hjälpsystemet med stöd av 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 i 1 mom. avsett offer ges möjlighet att återhämta sig och att överväga samarbete med de behöriga

35 §

Upptagning i hjälpsystemet och identifiering av offer för människohandel

En person för vars del det har gjorts en framställning om upptagning i hjälpsystemet ska upptas i systemet och identifieras som offer för människohandel om omständigheterna tyder på att det kan vara fråga om ett offer för människohandel och att han eller hon är i behov av hjälpinsatser.

En person som bistår vid utredningen av ett människohandelsbrott kan upptas i hjälpsystemet, om han eller hon är i behov av särskild hjälp.

Ett barn till en person som avses i 1 eller 2 mom. kan upptas i hjälpsystemet, om barnet befinner sig i Finland och är i behov av hjälp.

Rätten till hjälpåtgärder för en person som tagits med i hjälpsystemet fortgår tills ett separat beslut enligt 38 f § om avförande från hjälpsystemet har fattats.

(36 § upphävs)

Gällande lydelse

myndigheterna för att reda ut människohandelsbrottet. Förundersökningsmyndigheten eller åklagaren får inte stå i kontakt med offret under återhämtningstiden utan offrets samtycke.

Bestämmelser om den betänketid som ska ges ett offer för människohandel som vistas i Finland utan laglig uppehållsrätt finns i 52 b och 52 c § i utlänningslagen.

38 §

Egentlig identifiering av offer för människohandel

När förundersökningsmyndigheten eller åklagaren inleder förundersökning av ett misstänkt, i 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen (39/1988) avsett människohandelsbrott, identifierar förundersökningsmyndigheten eller åklagaren eventuella offer för brottet som offer för människohandel.

När Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd med stöd av 52 a § 2 mom. i utlänningslagen identifierar Migrationsverket den som beviljats uppehållstillståndet som offer för människohandel.

Förläggningen i Joutseno kan identifiera ett offer för människohandel efter att ha hört den i 38 c § avsedda sektorsövergripande expertgruppen, om

1) förundersökningsmyndigheten eller åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning i Finland men det finns grundad anledning att anse att en person som har upptagits i hjälpsystemet har fallit offer för människohandel utomlands, eller

2) det av ett beslut att avbryta eller avsluta förundersökningen framgår att en person ska anses ha fallit offer för ett människohandelsbrott men det inte har varit möjligt att föra saken till åklagare eftersom det inte finns någon att väcka åtal mot.

38 b §

Ordnande av hjälpinsatser

Föreslagen lydelse

(38 § upphävs)

38 b §

Ordnande av hjälpinsatser

Gällande lydelse

Förläggningen i Joutseno svarar för ordnandet av hjälpinsatser till offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. För ordnandet av hjälpinsatser till offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland svarar *hemkommunen i fråga*.

Förläggningen i Joutseno *eller offrets hemkommun* kan ordna hjälpinsatserna själv eller köpa dem av offentliga eller privata serviceproducenter

38 c §

Den sektorsövergripande expertgruppen

Som stöd för de beslut som förläggningen i Joutseno fattar och som stöd för bedömningen av hjälpinsatserna till offer för människohandel och av offrens behov av skydd finns en sektorsövergripande expertgrupp. Expertgruppen sörjer för informationsutbytet mellan förläggningen och andra myndigheter.

Migrationsverket tillsätter expertgruppen för tre år i sänder. Om en medlem i expertgruppen avgår eller avlider under mandatperioden, utnämner Migrationsverket en ny medlem på förslag av den sammanslutning som den avgående medlemmen företräder. Medlemmarna i expertgruppen handlar under straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter sitt uppdrag. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

Expertgruppen ska förutom av föreståndaren för förläggningen i Joutseno bestå av minst en sakkunnig inom socialvården och en sakkunnig inom hälso- och sjukvården samt av företrädare för polisen, gränskontrollmyndigheten och Migrationsverket. Expertgruppen ska vid behov som sakkunniga höra kommunala myndigheter, arbetarskyddsmyndigheter, arbetsmarknadsorganisationer, sak-

Föreslagen lydelse

Förläggningen i Joutseno svarar för ordnandet av hjälpinsatser till offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. För ordnandet av hjälpinsatser till offer för människohandel som har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland svarar *välfärdsområdet, Helsingfors stad eller HUS-sammanslutningen inom vars område offret för människohandel har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun*.

Förläggningen i Joutseno, *välfärdsområdet, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen* kan ordna hjälpinsatserna själv eller köpa dem av offentliga eller privata serviceproducenter.

(38 c § upphävs)

Gällande lydelse

kunniga inom mentalvårdsarbetet och barnskyddet och andra aktörer som behövs för att hjälpa offren för människohandel.

Trots sekretessbestämmelserna får förläggningen i Joutseno lämna expertgruppen personuppgifterna för ett enskilt offer för människohandel, om personen i fråga ger sitt samtycke eller om det är nödvändigt för att bedöma behovet av service, ordna tjänster eller planera och ordna säkerhetsåtgärder. Expertgruppen får inte lämna ut dessa uppgifter till utomstående.

38 d §

Samarbete för att skydda offer för människohandel

Förläggningen i Joutseno eller hemkommunen för ett offer för människohandel ska samarbeta med polisen i frågor som hänför sig till skyddet av offret.

38 f §

Avförande från hjälpsystemet

Förläggningen i Joutseno avför ett offer för människohandel från hjälpsystemet, vid behov utifrån en helhetsbedömning av offrets personliga situation, om

1) offret inte längre är i behov av hjälpinsatser,

2) offret inte har identifierats som offer för människohandel i enlighet med 38 §,

3) det av ett beslut att avsluta förundersökningen framgår att det inte anses vara fråga om ett människohandelsbrott som avses i 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen,

4) åklagaren inte väcker åtal för människohandelsbrott i ett mål som gäller offret eftersom åklagaren anser att ett människohandelsbrott som avses i 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen inte har begåtts eller att det är fråga om ett annat brott,

5) domstolen har konstaterat att det inte är fråga om ett människohandelsbrott som avses i 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen,

Föreslagen lydelse

38 d §

Samarbete för att skydda offer för människohandel

Förläggningen i Joutseno, välfärdsområdet, Helsingfors stad eller HUS-sammanslutningen ska samarbeta med polisen i frågor som hänför sig till skyddet av offret.

38 f §

Avförande från hjälpsystemet

Ett offer för människohandel avförs från hjälpsystemet, om

1) offret utifrån en helhetsbedömning av hans eller hennes personliga situation inte längre är i behov av hjälpinsatser,

2) offret avlägsnar sig eller avlägsnas ur landet, eller

3) offret meddelar att han eller hon vill lämna hjälpsystemet eller har försvunnit.

— — — — —

Gällande lydelse

6) offret avlägsnar sig eller avlägsnas ur landet, eller

7) offret meddelar att han eller hon vill lämna hjälpsystemet eller har försvunnit.

57 §

Besvärsförbud

I ett beslut om återhämtningstid som avses i 36 § får ändring inte sökas genom besvär.

58 §

Rätt att få uppgifter

Inrikesministeriet, förundersökningsmyndigheter och kommunala myndigheter har rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få de upplysningar som är nödvändiga för att utföra uppgifterna enligt 3 och 4 kap. av varandra, av Migrationsverket, av förläggningar och flyktingslussar, av offentliga eller privata serviceproducenter som tillhandahåller tjänster enligt 3 och 4 kap. och av företrädare för barn utan vårdnadshavare.

Företrädare för barn utan vårdnadshavare har rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få de upplysningar som är nödvändiga för att utföra uppgifterna enligt 41 § av Migrationsverket, förläggningar, flyktingslussar, kommunala myndigheter, Folkpensionsanstalten och sådana offentliga eller privata serviceproducenter som tillhandahåller tjänster enligt 3 och 4 kap.

Föreslagen lydelse

57 §

Besvärsförbud

(2 mom. upphävs)

58 §

Rätt att få upplysningar

Inrikesministeriet, förundersökningsmyndigheter, *välfärdsområden, Helsingfors stad, HUS-sammanslutningen* och kommunala myndigheter har rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få de upplysningar som är nödvändiga för att utföra uppgifterna enligt 3 och 4 kap. av varandra, av Migrationsverket, av förläggningar och flyktingslussar, av offentliga eller privata serviceproducenter som tillhandahåller tjänster enligt 3 och 4 kap. och av företrädare för barn utan vårdnadshavare.

Företrädare för barn utan vårdnadshavare har rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få de upplysningar som är nödvändiga för att utföra uppgifterna enligt 41 § av Migrationsverket, förläggningar, flyktingslussar, *välfärdsområden, Helsingfors stad, HUS-sammanslutningen*, kommunala myndigheter och sådana offentliga eller privata serviceproducenter som tillhandahåller tjänster enligt 3 och 4 kap.

59 a §

Tillämpning i landskapet Åland

Vad som i denna lag föreskrivs om välfärdsområden tillämpas när det gäller landskapet Åland på kommunerna i landskapet Åland, med undantag för ordnandet av hälso- och

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

sjukvårdstjänster enligt 38 a § 1 mom. 5 punkten.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 13 § i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (615/2020) 13 §
4 mom. 5 punkten och
ändras 13 § 4 mom. 1 punkten underpunkt e som följer:

Gällande lydelse

13 §

Annan rätt att få uppgifter

Migrationsverket samt förläggningar, flyktingslussar och förvarsenheter har dessutom rätt att trots sekretessbestämmelserna och avgiftsfritt få behövliga uppgifter för skötseln av sina uppgifter enligt följande:

1) för prövning enligt artiklarna 8 och 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat av en persons förmåga att ta hand om ett barn eller en person i beroendeställning

e) av *kommunens socialmyndigheter* uppgifter om de social- och hälsovårdstjänster och sociala förmåner som vederbörande fått,

5) av *kommunens socialmyndigheter* uppgifter för utredning av behovet av hjälpåtgärder, uppgifter om bakgrund och situation för en person som föreslås ingå i hjälpsystemet för offer för människohandel och de social- och hälsovårdstjänster som personen fått samt uppgifter om utredning av behovet av barnskydd och klientrelationen inom barnskyddet,

Föreslagen lydelse

13 §

Annan rätt att få uppgifter

Migrationsverket samt förläggningar, flyktingslussar och förvarsenheter har dessutom rätt att trots sekretessbestämmelserna och avgiftsfritt få behövliga uppgifter för skötseln av sina uppgifter enligt följande:

1) för prövning enligt artiklarna 8 och 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat av en persons förmåga att ta hand om ett barn eller en person i beroendeställning

e) av *välfärdsområdets, Helsingfors stads och kommunens myndigheter samt av hälso- och sjukvårdsmyndigheten i landskapet Åland och HUS-sammanslutningen* uppgifter om de social- och hälsovårdstjänster samt sociala förmåner som vederbörande har fått,

(4 mom. 5 punkt upphävs)

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 11 § i socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i socialvårdslagen (1301/2014) 11 § 5 punkten som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

11 §

Stödbehov

Stödbehov

Socialservice ska ordnas

Socialservice ska ordnas

5) för stödbehov på grund av närstående-
och familjevåld samt annat våld eller annan il-
labehandling,

5) för stödbehov på grund av närstående-
och familjevåld samt annat våld *eller utnytt-*
jande eller annan illabehandling,

Denna lag träder i kraft den 20 .