

Förord

Den interdepartementala arbetsgruppen mot människohandel för arbetskraftsexploatering, organhandel m.m. tillsattes av arbetsmarknadsminister Hans Karlsson i augusti 2006. Uppdraget var att göra en kunskapssammanställning om människohandel för arbetskraftsexploatering, handel med organ och andra former av utnyttjande till grund för förslag till en handlingsplan. Arbetsgruppens uppdrag syftade till att komplettera det arbete som gjorts när det gäller åtgärder mot människohandel för sexuellt utnyttjande.

Enligt regeringskanslibeslutet ska handlingsplanen omfatta åtgärder för att förebygga och bekämpa människohandel för arbetskraftsexploatering, organhandel m.m., motverka efterfrågan samt åtgärder för skydd och stöd till offren.

Arbetsgruppen har bestått av följande personer: ämnesrådet Carin Jahn, Arbetsmarknadsdepartementet, ordförande, kansliråden Helle Ellehöj och Pontus Ringborg, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Inger Högberg, Justitiedepartementet, departementssekreteraren Hanna Lantz, Socialdepartementet, kanslirådet Viveca Lång, Justitiedepartementet, ämnessakkunnige Mikael Oskarsson, Justitiedepartementet, ämnesrådet Prudence Woodford Berger, Utrikesdepartementet, kanslirådet Klas Nyman, Utrikesdepartementet samt ambassadören Anders Oljelund, Utrikesdepartementet. Viveca Lång och Mikael Oskarsson har under arbetets gång ersatts av ämnessakkunniga Tord Edlund och Peter Wenestam. Departementssekreteraren Kim Tuorila har varit sekreterare i arbetsgruppen.

Arbetsgruppen har knutit till sig två referensgrupper bestående av dels brottsbekämpande och andra myndigheter, dels arbetsmarknadens parter samt myndigheter verksamma inom arbetsmarknadsområdet. Arbetsgruppen har därutöver haft kontakt med representanter för andra relevanta myndigheter samt med frivilligorganisationer.

Arbetsgruppens ordförande och sekreterare har gjort studieresor till bl.a. Haag, Bryssel och Genève och där träffat representanter för nederländska regeringskansliet, myndigheter och internationella organisationer. Sekretariatet har också deltagit i flera internationella konferenser med relevans för arbetet.

I maj månad 2007 organiserade sekretariatet tillsammans med ILO, OSSE och UNODC ett nordiskt expertseminarium där frågor om människohandel för arbetskraftsexploatering diskuterades. Värddar för seminariet var justitieminister Beatrice Ask och arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin. En rapport från seminariet har sammanställts och finns tillgänglig på Internet (<http://www.regeringen.se/sb/d/8270>).

Den handlingsplan som här föreslås innefattar vissa åtgärder som tar sikte på människohandel i hela dess kontext, det vill säga även människohandel som syftar till sexuellt utnyttjande. Detta är oundvikligt dels med hänsyn till den definition av människohandel som gäller, dels då de mekanismer som ligger bakom och som styr människohandeln ofta är desamma oavsett om det gäller att människor ska utnyttjas i tvångsarbete eller sexuellt. Arbetsgruppens förhoppning är att våra förslag i den delen samordnas med det arbete som pågår i Regeringskansliet när det gäller människohandel för sexuellt utnyttjande.

Stockholm i december 2007
för arbetsgruppen

Carin Jabn

Kim Tuorila

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Förkortningar..... | 13 |
| 1 Inledning | 15 |
| 1.1 Om problemet människohandel | 15 |
| 1.2 Några exempel..... | 18 |
| 1.3 Internationella organisationers arbete mot människohandel och tvångsarbete | 20 |
| UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime..... | 20 |
| ILO – International Labour Organisation | 20 |
| UNICEF – FN:s barnfond | 21 |
| OHCHR – Högkommissarien för mänskliga rättigheter..... | 21 |
| OSSE – Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa | 21 |
| IOM – International Organization for Migration..... | 22 |
| Europarådet | 22 |
| Östersjösamarbetet..... | 23 |
| 2 Internationella konventioner, definitioner, rättslig reglering och avgränsning..... | 25 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2.1 | Människohandel | 25 |
| 2.1.1 | Internationella konventioner och åtaganden | 25 |
| 2.1.2 | Definition av människohandel | 30 |
| 2.2 | Tvångsarbete/arbetskraftsexploatering..... | 34 |
| 2.2.1 | Internationella konventioner m.m..... | 34 |
| 2.2.2 | Definition av tvångsarbete | 35 |
| 2.2.3 | Krav på kriminalisering av tvångsarbete | 38 |
| 2.3 | Avlägsnande av organ..... | 39 |
| 2.4 | Barnhandel..... | 39 |
| 2.5 | Gällande rätt i Sverige | 40 |
| 2.5.1 | Straffrättslig lagstiftning..... | 40 |
| 2.5.2 | Arbetsrättslig lagstiftning..... | 41 |
| 2.5.3 | Utlänningslagen | 43 |
| 2.5.4 | Organhandel..... | 44 |
| 2.5.5 | Olagliga adoptioner | 45 |
| 3 | Omfattning av människohandel, tvångsarbete och annan exploatering | 47 |
| 3.1 | Internationellt | 48 |
| 3.1.1 | Internationella arbetsorganisationen (ILO) | 48 |
| 3.1.2 | International Organization for Migration (IOM)..... | 49 |
| 3.1.3 | U.S. State Department..... | 50 |
| 3.1.4 | Andra källor | 50 |
| 3.2 | Förhållanden i Sverige..... | 51 |
| 3.2.1 | Anmälda och lagförda brott | 51 |
| 3.3 | Handel med barn..... | 52 |
| 3.3.1 | UNICEF om internationell handel av barn | 52 |
| 3.4 | Organhandel och människohandel för avlägsnande av organ | 57 |
| 3.4.1 | Europaparlamentets rapport om organhandel | 61 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.4.2 | Omfattning av global organhandel enligt Världshälsoorganisationen (WHO) | 63 |
| 3.4.3 | Barn som offer för organhandel..... | 64 |
| 3.5 | Människohandelsströmmar | 64 |
| 3.6 | Slutsatser..... | 65 |
| 4 | Hur rekryteras och exploateras offer för människohandel..... | 69 |
| 4.1 | Rekrytering..... | 70 |
| 4.1.1 | Hur rekryteras offren..... | 70 |
| 4.1.2 | Hur barn rekryteras..... | 72 |
| 4.2 | Identifiering av människohandel..... | 74 |
| 4.2.1 | Förekomst av exploatering i Sverige..... | 76 |
| 4.2.2 | Exploatering av barn i Sverige..... | 86 |
| 4.3 | Om förövarna..... | 87 |
| 4.3.1 | Förövare av barnhandel..... | 89 |
| 5 | Om EU:s, Europarådets och några enskilda staters arbete mot människohandel | 91 |
| 5.1 | Rådets rambeslut om bekämpande av människohandel | 92 |
| 5.2 | Rådets handlingsplan | 93 |
| 5.3 | Kommissionens arbete mot människohandel | 95 |
| 5.4 | Eurojusts och Europols arbete mot människohandel..... | 96 |
| 5.5 | Europarådets arbete mot människohandel..... | 99 |
| 5.6 | Erfarenheter från andra stater | 100 |
| 5.6.1 | Det nederländska arbetet mot människohandel ... | 100 |
| 5.6.2 | Det belgiska arbetet mot människohandel..... | 104 |
| 5.6.3 | Det brittiska arbetet mot människohandel..... | 105 |
| 5.6.4 | Det finska arbetet mot människohandel..... | 108 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.6.5 | Det italienska arbetet mot människohandel..... | 110 |
| 6 | Sveriges hittillsvarande arbete mot människohandel.. | 117 |
| 6.1 | Inledning..... | 117 |
| 6.2 | Förebyggande..... | 118 |
| 6.2.1 | Sveriges arbete i ursprungsländer..... | 118 |
| 6.2.2 | Övrigt förebyggande arbete | 121 |
| 6.3 | Brottsbekämpning..... | 121 |
| 6.4 | Skydd och stöd till offren..... | 127 |
| 7 | Skadeverkningar på individer och samhället..... | 135 |
| 7.1 | Skadeverkningar på individen..... | 136 |
| 7.1.1 | Människohandelsoffret perspektiv..... | 136 |
| 7.1.2 | Den i Sverige bosattes perspektiv | 137 |
| 7.2 | Skadeverkan på samhället | 138 |
| 7.2.1 | Kopplingen mellan svartarbete och arbetskraftsexploatering/tvångsarbete | 139 |
| 7.2.2 | Samhällsekonomiska effekter av människohandel för arbetskraftsexploatering..... | 140 |
| 7.2.3 | Samhällseffekter av människohandel för avlägsnande av organ samt tiggeri och stölder..... | 142 |
| 8 | Orsaker och drivkrafter till att människohandel förekommer | 145 |
| 8.1 | Drivkrafter i ursprungslandet..... | 145 |
| 8.2 | Drivkrafter i mottagarlandet | 147 |
| 8.2.1 | Efterfrågan på billig arbetskraft som orsak till människohandel för arbetskraftsexploatering..... | 148 |
| 8.2.2 | Gemensamma drag och skillnader mellan sektorer..... | 149 |
| 8.2.3 | Tiggeri och stölder..... | 152 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 8.3 | Drivkrafter för organhandel..... | 152 |
| 9 | Hinder för ett effektivt bekämpande av människohandel..... | 155 |
| 9.1 | Förebyggande åtgärder | 157 |
| 9.1.1 | Migrationsreglernas betydelse och Sverige som destinationsland | 157 |
| 9.1.2 | Förebyggande arbete i ursprungsländer | 163 |
| 9.1.3 | Förebyggande arbete för att stävja efterfrågan | 164 |
| 9.2 | Brottsbekämpning/lagföring..... | 164 |
| 9.2.1 | Svårigheter att identifiera människohandel..... | 165 |
| 9.2.2 | Brister i samverkan | 168 |
| 9.2.3 | Resurser..... | 170 |
| 9.2.4 | Lagstiftningen | 171 |
| 9.3 | Stöd och skydd..... | 174 |
| 9.4 | Särskilt om barn | 177 |
| 9.5 | Brist på övergripande samordning | 178 |
| | Förslag till handlingsplan | 181 |
| | Mål för handlingsplanen | 181 |
| | Övergripande åtgärder | 183 |
| | 1. Samordning i Regeringskansliet..... | 183 |
| | 2. Den nationella rapportören om människohandel | 185 |
| | 3. Forskning om människohandel..... | 187 |
| | 4. EU-samarbetet – det svenska ordförandeskapet..... | 188 |
| | 5. Internationellt samarbete | 189 |
| | Förebyggande åtgärder | 191 |
| | 6. Politiken för global utveckling och regeringens strategi ”Fattigdom och människohandel” | 191 |
| | 7. Strategier för utvecklingssamarbetet | 192 |
| | 8. Information till utländsk arbetskraft..... | 193 |

| | |
|---|-----|
| 9. Utbildning av personal vid utlandsmyndigheterna | 194 |
| 10. Samarbetet inom EU i biståndsfrågor..... | 194 |
| 11. Arbetet för att motverka människohandel inom EU | 195 |
| 12. Uppföljning av tillstånd för asylsökande att arbeta ... | 196 |
| 13. Utökade möjligheter för arbetskraftsinvandring | 197 |
| 14. Information till allmänheten | 199 |
| Brottsbekämpande/lagföring | 200 |
| 15. Översyn av människohandelsbrottet | 200 |
| 16. Ratificering av Europarådskonventionen mot människohandel | 201 |
| 17. Det internationella brottsbekämpande samarbetet.... | 201 |
| 18. Myndighetssamverkan | 202 |
| 19. Kompetensutveckling hos myndigheter | 203 |
| 20. Förbättrade möjligheter till kontroll av arbetsplatser | 204 |
| 21. Indikatorer för människohandel/arbetskraftsexploatering | 205 |
| 22. Förbättrade möjligheter till avlyssning och förverkande av pengar och annan egendom | 206 |
| Stöd och skydd till offren för människohandel..... | 207 |
| 23. Nationell samverkan av stöd och hjälp till offer för människohandel | 207 |
| 24. Nationell hjälptelefon | 208 |
| 25. Trygga och säkra boenden..... | 209 |
| Särskilt när det gäller barn | 210 |
| 26. Kompetensutveckling av myndighetspersonal..... | 210 |
| 27. Myndighetssamverkan Polisen – Migrationsverket – berörda kommuner | 211 |
| 28. Implementering av UNICEF:s riktlinjer | 212 |
| 29. Trygga och säkra boenden för barn | 212 |
| Organhandel | 214 |
| 30. Det internationella arbetet mot organhandel | 214 |
| 31. Aktualisera frågan i medicinsk-etiska rådet..... | 215 |

| | |
|--|------------|
| Bilaga 1 | 217 |
| Käll- och litteraturlista..... | 217 |
| Bilaga 2 | 223 |
| Uppdrag till interdepartemental arbetsgrupp..... | 223 |

Förkortningar

| | |
|----------|--|
| ATD | Anti-trafficking Day |
| AT-UND | Undantag från krav på arbetstillstånd |
| BrOM | Brottsoffermyndigheten |
| BRÅ | Brottsförebyggande rådet |
| BSTF | Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region |
| CBSS | The Council of the Baltic Sea States |
| CEDAW | Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women |
| COE | Council of Europe |
| CRC | Convention on the Rights of the Child |
| DG-DEV | Directorate-General Development |
| EBM | Ekobrottsmyndigheten |
| ILO | International Labour Organization |
| INTERPOL | International Criminal Police Organization |
| IOM | International Organization for Migration |
| IPEC | International Programme on the Elimination of Child Labour |
| LVU | Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga |
| ODIHR | Office for Democratic Institutions and Human Rights. |
| OHCHR | Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights |

| | |
|-----------|---|
| OSCE/OSSE | Organization for Security and Co-operation in Europe/Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa |
| PGU | Politik för global utveckling |
| PTN | Polis-Tull-Narkotika (Nordiskt polis- och tullsamarbete) |
| RIF | Rådet för rättsliga och inrikes frågor |
| RKP | Rikskriminalpolisen |
| RPS | Rikspolisstyrelsen |
| SAP-FL | (ILO) Special Action Programme to Combat Forced Labour |
| Sida | The Swedish Agency for International Development Cooperation (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) |
| SIOD | De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (Social Intelligence and Investigation Service) |
| UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime |
| UNICEF | United Nations Children's Fund |
| WGCC | Working Group for Cooperation on Children at Risk |
| WHO | World Health Organization |

1 Inledning

1.1 Om problemet människohandel

Människohandel är ett komplext fenomen. Det är ett allvarligt brott som innebär att människor genom hot, våld och förödmjukelser tvingas in i ett beroendeläge och rättslöshet. Människohandeln är global och förekommer inom och över nationella gränser, oavsett om en stat är ett ursprungs-, transit eller destinationsland. Människohandel har säkerhetspolitiska implikationer och anses utgöra en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet. Enligt uppskattningar av UNODC, Europol m.fl. utgör handeln med människor den snabbast växande inkomstkällan för den organiserade brottsligheten och kan storleksmässigt jämföras med handeln med vapen och narkotika. I Sveriges politik för global utveckling påpekas att gränsöverskridande frågor såsom internationell brottslighet inklusive människohandel måste hanteras mer effektivt och kraftfullt, bl.a. genom stärkt samstämmighet i svensk politik.¹

Handel med människor syftar till att personer ska utnyttjas på olika sätt, t.ex. sexuellt, som arbetskraft, för slaveri i hemmet, för avlägsnande av organ eller för illegala adoptioner. Insatser för att bekämpa människohandel har emellertid hittills främst riktat sig mot sådan handel som syftar till olika former av sexuellt utnyttjande. Mot bakgrund av den kunskap vi nu har måste åtgär-

¹ Prop. 2002/03:122; bet. 2003/04:UU3; rskr 2003/04:112

derna även ta sikte på övriga former av exploatering och förtryck.

Inte bara kvinnor och flickor utan även män och pojkar faller offer för människohandel. Det finns dock könsspecifika aspekter såsom att det främst är kvinnor och flickor som utnyttjas för sexuell exploatering och i hushållsarbete medan främst män utnyttjas i byggsektorn. Emellertid finns exempel på branscher där både kvinnor och män utnyttjas, jordbrukssektorn är en sådan.

Handel med människor är en brottslig verksamhet som allvarligt försvårar den drabbades möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter.

Människohandelns offer, bland dem många underåriga, utsätts för fysiskt och psykiskt våld, förvägras värdighet samt utsätts för exploatering och annan omänsklig och förnedrande behandling. Offren förvägras personlig fri- och säkerhet samt befinner sig ofta i en påtvingad och oönskad beroenderelation till människohandlarna.

Människohandel är ett brott. Den efterföljande exploateringen ett annat. För att motarbeta människohandeln är det dock nödvändigt att kunna känna igen exploatering. Till följd av detta läggs, i denna promemoria, stor vikt vid den efterföljande exploateringen.

Möjligheterna för tredjelandsmedborgare att få tillträde till EU:s arbetsmarknad är begränsad. Samtidigt finns det inom unionen en stor efterfrågan på arbetskraft till låg kostnad. Detta leder till olaglig migration, människosmuggling och människohandel. Exploaterad arbetskraft kan kanske sänka kostnaderna för varor och tjänster, men gör det på bekostnad av den utnyttjades mänskliga värdighet och den underminerar arbetsnormer, hälso- och säkerhetsåtgärder, rättvisa löner samt lokala och statliga intäkter genom att skatter och sociala avgifter inte betalas in.

När det gäller den olagliga organhandeln finns ett flertal bidragande faktorer. En åldrande befolkning och ökande omfattning av sjukdomar såsom diabetes och högt blodtryck medför ökade risker för organsvikt och därigenom ökad efterfrågan på organ. Den ökande efterfrågan har ytterligare spänts på av de

medicinska landvinningar som har möjliggjort att fler typer av organ och vävnad än tidigare kan transplanteras. Samtidigt som efterfrågan på organ har ökat har tillgången i många utvecklade länder minskat.

Ofta står det klart att ett barn har handlats med först efter det att ett utnyttjande har påbörjats. Utmaningen är att istället identifiera tecknen på att ett barn handlas med i syfte att sedermera utnyttjas. Det är därför viktigt att arbeta preventivt och identifiera barn som riskerar att falla offer för människohandlare. Likaledes är det av största vikt att inte se barnet som kriminellt oavsett om barnet har tvingats till kriminell verksamhet.

De stora inkomster som den brottsliga människohandeln inbringar blir ofta föremål för penningtvätt vilket gör det möjligt för gärningsmännen att delta i annan organiserad kriminell verksamhet och uppnå ekonomisk, social eller t.o.m. politisk makt.

Efterfrågan på de tjänster som offren för människohandel tillhandahåller är, kombinerat med fattigdom, social utestängning och brist på alternativa möjligheter, människohandelns främsta drivkraft. Utan att stärka den politiska viljan och öka de gemensamma insatserna för att minska denna efterfrågan kommer det knappast att vara möjligt att stoppa eller ens väsentligt minska människohandeln.

Bristen på ekonomiska och sociala framtidsutsikter, hög arbetslöshet och växande fattigdom i vissa ursprungsländer tillsammans med den ekonomiska och sociala utvecklingsnivån i Europa, bidrar till ett klimat som gör människohandel till ett lönande alternativ för kriminella organisationer.

Människohandeln utgör ett växande problem. Att stärka arbetet mot människohandeln är inte bara moraliskt viktigt utan även nödvändigt för att säkerställa förtroendet för rättsstaten och för en väl fungerande arbetsmarknad.

För att bekämpa människohandel krävs insatser inom en rad olika områden. Man brukar i internationella sammanhang tala om de tre P:na – Prevention, Prosecution, Protection (förebyggande, lagföring samt skydd av och stöd till offren), som alla är nödvändiga för att bekämpa människohandeln. Därtill bör också

läggas ett C för Cooperation – samarbete. Människohandeln kan aldrig framgångsrikt bekämpas med åtgärder som begränsar sig till den nationella nivån. Samarbete såväl över gränserna mellan brottsbekämpande myndigheter, sociala myndigheter, nationella och internationella organisationer som myndigheter och organisationer emellan inom ett lands gränser är av avgörande betydelse.

1.2 Några exempel

Utblick tvångsarbete (Exemplen kommer från IOM Kiev)

Typfall I: Tre unga och välutbildade ukrainska män letade efter välavlönat arbete. En rekryterare erbjöd dem arbete med god lön på en byggarbetsplats i Tjeckien. Rekryteraren införskaffade pass och visum samt följde med männen till Tjeckien. Vid ankomsten till destinationen informerades de ukrainska arbetarna om att rekryteraren, för att täcka sina egna skulder, hade sålt dem till arbetsgivaren.

Det var vinter och de ukrainska arbetarna tvingades att utföra de farligaste arbetsuppgifterna under bar himmel. Login bestod av en kall hydda. Deras pass omhändertogs av arbetsgivaren.

En av de ukrainska männen lyckades fly och är därefter spårlöst försvunnen. Ingen vet något om hans vidare öde. De övriga männen tvingades att stanna och arbeta under slavliknande förhållanden i ytterligare fyra månader. Efter rymningen hade övervakningen blivit mycket sträng.

Allt eftersom tiden gick anpassade sig ukrainarna till sin situation, men började även få kontakt med lokalbefolkningen. De började planera sin flykt och som första steg övertalade de vakterna att ge tillbaka passen, något som inte visade sig svårt

eftersom arbetstillstånden inte längre var giltiga och ukrainarna därigenom vistades illegalt i Tjeckien.

En helg lyckades männen lämna byggarbetsplatsen och tog tåget via Prag till den ukrainska gränsen. Alla pengar de hade gick åt till att betala för tågbiljetter i Tjeckien. Väl framme i Ukraina fick männen ta sig till fots till sin hemstad.

Efter hemkomsten gjorde männen en polisanmälan och anti-människohandelspoliserna lyckades upptäcka andra tvångsarbetsoffer. Varje offer ställde upp med vittnesmål mot människohandlaren som även visade sig ägna sig åt människohandel för sexuell exploatering.

Typfall II: Oleksander läste en annons i dagstidningen. I annonsen söktes byggarbetare. Oleksander lånade 2 000 USD, skaffade fram nödvändiga handlingar och reste i augusti år 2004 till en stad i Italien där han och andra landsmän till honom erbjöds arbete.

Oleksander placerades i en vagn där sju ukrainare bodde. På kvällen berättade dessa att de alla var slavar. Oleksander vägrade att tro på detta och gick till en förman som i sin tur skickade Oleksander till chefen som berättade att han hade köpt såväl Oleksander som de andra männen. Då Oleksander vägrade att arbeta misshandlades han grovt och hans tänder slogs ut. Han lämnades i en källare utan mat eller vatten under flera dagar och till slut bröts han ned och började arbeta.

Arbetsförhållandena var usla och arbetarna hunsades med hugg och slag. Oleksander kunde inte sova, fick magproblem och tappade fem kilo i vikt. I december utförde polisen en razzia på byggarbetsplatsen och Oleksander blev fri.

1.3 Internationella organisationers arbete mot människohandel och tvångsarbete

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

UNODC är det FN-organ som förvaltar konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och tilläggsprotokollet om människohandel (Palermoprotokollet). Inom organisationen finns en anti-human traffickingenhet.

UNODC sammanställer statistik, bistår med tekniskt samarbete och utbildning samt assisterar medlemsstaterna att översätta protokollet till praktisk handling. UNODC har en samordningsroll i förhållande till andra organisationer som sysslar med att bekämpa människohandel. Organisationen har sitt huvudkontor i Wien.

ILO – International Labour Organisation

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är FN:s fackorgan för arbetslivsfrågor. Dess grundläggande mål är att bekämpa fattigdom och främja social rättvisa, sysselsättning och bättre arbetslivsvillkor i hela världen samt att värna om föreningsfrihet och organisationsrätt.

ILO är uppbyggt av tre parter; stater – arbetstagare – arbetsgivare. Organisationen är mycket aktiv i bekämpandet av människohandel för tvångsarbete. Den arbetar bl.a. med att utveckla metoder för att uppskatta och mäta omfattningen av tvångsarbete och människohandel för ändamålet, tekniskt stöd till lagstiftare och rättsvårdande myndigheter m.m. Organisationen har gett ut ett antal rapporter med analyser av situationen i några ursprungsländer, särskilt kan här nämnas Global Report on Forced Labour 2005

UNICEF – FN:s barnfond

UNICEF finns i ”hela världen” och arbetar sedan länge bl.a. med frågor som rör arbetsexploatering av barn. Organisationen har sitt huvudkontor i New York, Europakontoret finns i Genève.

UNICEF:s forskningscentrum i Florens har gjort flera studier om handel med barn och även gett ut riktlinjer som stöd och hjälp till staterna i deras arbete med skydd av och stöd till barn som blivit offer för människohandel.

OHCHR – Högkommissarien för mänskliga rättigheter

OHCHR är FN:s organ för mänskliga rättigheter och är baserat i Genève.

Inom OHCHR inrättades 2004 en specialrapportör för människohandel. Det finns även en särskild rapportör för handel med barn.

OHCHR:s arbete är inriktat på offrens situation och organisationens inställning är att fokus i bekämpandet av människohandel i större utsträckning bör ligga på offren och inte på förövarna.

OSSE – Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa

OSSE är en samarbetsorganisation som för närvarande består av 56 medlemsstater. OSSE:s ministerråd antog i december 2003 en handlingsplan för att bekämpa människohandel. Inom OSSE finns en specialrepresentant och samordnare för människohandel. Organisationen ger stöd och hjälp till medlemsstaterna via ODIHR – Office for Democratic Institutions and Human Rights. Organisationen har sitt huvudkontor i Wien.

IOM – International Organization for Migration

International Organization for Migration (IOM) är en mellanstatlig organisation med 120 medlemmar och har kontor i över 100 länder.² Dess huvudkontor finns i Genève. För Norden och Baltikum samt de forna sovjetstaterna finns ett regionalt kontor i Helsingfors. IOM:s verksamhetsområde är brett inriktat och organisationen ger bl.a. stöd och råd till såväl regeringar som migranter.

Organisationens arbete inom människohandelsområdet handlar framförallt om att kartlägga och uppmärksamma människohandel, utbildning för brottsbekämpande myndigheter, förebyggande arbete i ursprungsländerna, program för återvändande och återintegrering av offer samt medvetandegörandekampanjer.

Organisationen har också utvecklat indikatorer för att mäta förekomsten av människohandel. IOM vill lyfta människohandel från att ses som en migrationsfråga till att betraktas som en arbetsmarknadsfråga.

Europarådet

Europarådet spelar en viktig roll i arbetet mot människohandel, inte minst genom sitt normbildande arbete. Dess parlamentariska församling antog under 2003 en resolution och en rekommendation om migration i samband med människohandel. En konvention mot människohandel har utarbetats, den blev klar och undertecknades av bl.a. Sverige i maj år 2005. Europarådet arbetar vidare med projekt i flera länder för att hjälpa till att författa ändamålsenlig lagstiftning mot människohandel, bl.a. i södra Europa och i Ukraina.

² Se <http://www.iom.int>

Östersjösamarbetet

Den nordisk-baltiska aktionsgruppen bildades vid ett utrikesministermöte i Tallinn 2003. I arbetsordningen angavs att fokus skulle ligga på människohandel för såväl sexuell exploatering som tvångsarbete. Av olika skäl kom arbetet dock att helt inriktas på sexuell exploatering. Från och med hösten 2006 har gruppen lagts ned och arbetet har integrerats i Östersjöstaternas råd – CBSS, vars sekretariat finns i Stockholm

Inom CBSS finns också ett särskilt projekt (WGCC) som arbetar med barnfrågor, bl.a. handel med barn.

Östersjöstaterna samarbetar också inom ramen för ”Task-Force on Organized Crime in the Baltic Sea Region”, det vill säga brottsbekämpande arbete.

2 Internationella konventioner, definitioner, rättslig reglering och avgränsning

2.1 Människohandel

2.1.1 Internationella konventioner och åtaganden

Människohandel behandlas och förekommer i ett flertal internationella konventioner och andra instrument, bl.a.:

- FN-protokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor (Palermoprotokollet)³
- EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel⁴
- Barnhandelsprotokollet⁵
- Konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (CEDAW)⁶
- Europarådets konvention mot människohandel⁷
- OSSE:s handlingsplan mot människohandel⁸
- EU:s handlingsplan mot människohandel⁹

³ Tilläggsprotokoll till FN:s konvention den 15 november 2000 mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

⁴ EGT L 203, 01.08.2002

⁵ Fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi

⁶ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

⁷ ETS 197

⁸ OSCE PC.DEC/557, 24.07.2003

⁹ EUT C 311, 09.12.2005

Sverige har tillträtt de båda FN-protokollen och genomfört rambeslutet i svensk rätt. Frågan om tillträde till Europaråds-konventionen är föremål för beredning. OSSE:s handlingsplan är till skillnad från övriga dokument inte juridiskt bindande, men givetvis politiskt vägledande för Sverige. Detsamma gäller EU:s handlingsplan.

Statens skyldigheter

Staten har ett ansvar enligt internationella instrument för mänskliga rättigheter och för bekämpande av internationell brottslighet att tillförsäkra människor skydd mot människohandel.

Regeringarna i det land varifrån någon bortförs, i de eventuella transitländerna såväl som i det slutliga destinationslandet är direkt ansvariga för att vidta de åtgärder som krävs för att förebygga och bekämpa människohandel samt skydda offren och ge dem stöd.

Om staterna, eller deras företrädare, står bakom eller underlåter att bekämpa och beivra människohandeln begår de kränkningar av sina skyldigheter enligt instrumenten för mänskliga rättigheter och för bekämpande av internationell brottslighet. Om enskilda aktörer står bakom människohandeln, utgör deras handlingar brott enligt nationell lagstiftning.

FN-protokollet

FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermo-protokollet) är ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet. Det betyder att konventionens bestämmelser ska tillämpas även i fråga om människohandel och att protokollet ska tolkas tillsammans med konventionen.

Protokollets syfte är:

1. att förebygga och bekämpa handel med människor, med särskild hänsyn tagen till kvinnor och barn.
2. att skydda och bistå offren för sådan handel med full respekt för deras mänskliga rättigheter, och
3. att främja samarbetet mellan staterna för att uppnå dessa syften (*artikel 2*).

Människohandel definieras i protokollet genom en uppräkningslista av olika handelsåtgärder som begås med vissa otillbörliga medel i syfte att utnyttja en person. Se närmare avsnitt 2.1.2.

EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel

EU:s rambeslut syftar till att skapa minimiregler i EU:s medlemsstater när det gäller straffrättsliga påföljder och andra former av straffrättsliga åtgärder mot människohandel.

Rambeslutet omfattar människohandel syftande till arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering och innehåller definitioner av straffbar människohandel och ställer krav på kriminalisering av anstiftan, medhjälp, främjande och försök samt gemensamma lägsta maximistraff. Dessutom behandlas frågor om bl.a. ansvar och påföljder för juridiska personer, jurisdiktion och brottsoffer.

Rambeslutet har ett snävare tillämpningsområde än FN-protokollet. Det behandlar, i enlighet med EU-fördraget, enbart straffrätt och tar sikte på sådan människohandel som syftar till arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering. Det beror på att det är inom dessa områden som man inom EU har kunnat identifiera ett behov av och har underlag för att med straffrättsliga åtgärder gå längre än FN. I övrigt utgör FN-protokollet en gemensam plattform.

Konventionen om barnets rättigheter (CRC) med fakultativt protokoll

I konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) finns en artikel som ålägger konventionsstaterna att vidta lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra bortförande och försäljning av eller handel med barn för varje ändamål och i varje form (*artikel 35*).

Det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi konkretiserar bestämmelsen och innehåller definitioner av begreppen samt ett antal åtaganden för staterna såväl när det gäller kriminalisering och lagföring som förebyggande åtgärder och skydd av offren.

Konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (CEDAW)

I konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor sägs i artikel 6 att staterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnoprostitution.

Europarådets konvention mot människohandel

Inom Europarådet har utarbetats en konvention mot människohandel, som antogs 2005. Syftet med konventionen är att förhindra och bekämpa människohandel, att konstruera ett fullständigt regelverk när det gäller skydd och hjälp till offer för människohandel, att garantera effektiva brottsutredningar och åtal samt att främja internationellt samarbete. Denna konvention är en vidareutveckling av Palermoprotokollet och EU:s rambeslut. Tyngdpunkten och det som är nytt återfinns framför allt i kapitel III Åtgärder för att skydda och främja brottsoffrens rättigheter med beaktande av jämställdhet, och då särskilt artikel 12 Hjälp till brottsoffer. Nytt är också att konventionen innehåller

ett rapporterings- och övervakningssystem till hjälp för staterna att implementera sina åtaganden.

Konventionen träder ikraft den 1 februari 2008, i och med att tio länder har ratificerat den.

OSSE:s handlingsplan mot människohandel

Syftet med handlingsplanen är att förse deltagande stater med en sammanhållen verktygslåda till hjälp vid implementering av åtaganden för att bekämpa människohandel. Planen innehåller rekommendationer och råd till medlemsstaterna, såväl ursprungssom destinationsstater, samt till OSSE:s egna institutioner. Handlingsplanen är uppdelad på åtgärder för att förebygga människohandel, brottsbekämpande åtgärder samt åtgärder till skydd och stöd för offren. Vidare finns uppföljnings- och samordningsåtgärder, för vilka ansvaret åvilar OSSE:s permanenta råd.

EU:s handlingsplan

Rådet för rättsliga och inrikes frågor (EU) antog i december 2005 en handlingsplan för att bekämpa och förhindra människohandel. Åtgärderna ska genomföras fortlöpande och utvärdering kommer att ske under 2008. I avsnitt 5.2 redogörs närmare för innehållet i och syftet med handlingsplanen.

2.1.2 Definition av människohandel

I Palermoprotokollet definieras begreppet människohandel. Denna definition av begreppet är den allmänt vedertagna i princip världen över och används såväl i senare tillkomna instrument som i det internationella samarbetet för att bekämpa människohandel. EU:s rambeslut, Europarådets konvention och OSSE:s handlingsplan bygger på denna definition.

Artikel 3 i protokollet, definitioner, har följande lydelse:

I detta protokoll avses med

a) handel med människor: rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erbjuda samtycke från en person som har kontroll över annan person i syfte att utnyttja denna person. Utnyttjande skall innebära åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, trälldom eller avlägsnande av organ.

b) Samtycke som ges av någon som är offer för handel med människor till sådant åsyftat utnyttjande som anges i a ovan skall sakna betydelse när något av de medel som anges där har använts.

c) Rekrytering, transport, överföring, hysande och mottagande av barn för utnyttjandeändamål skall betraktas som handel med människor, även om inget av de medel som anges i a ovan använts.

d) barn: person under 18 års ålder

För att en företeelse ska benämnas människohandel ska den således innefatta huvudsakligen tre element – en handelsåtgärd, som begås genom användning av något av de nämnda otillbörliga medlen i ett syfte att utnyttja.

Det första elementet är åtgärder för genomförandet av själva handeln. Här kan nämnas rekrytering och transport av människor såväl inom ett land som från ett land till ett annat. Hit hör också sådana förfaranden som att ta emot eller inhysa offren. Vidare ingår att föra över människor som är föremål för handeln mellan rekryterare och agenter eller s.k. mottagare. Till själva handeln hör också överföringar i destinationslandet mellan t.ex. olika arbetsgivare eller bordellägare.

Det andra elementet är de s.k. otillbörliga medlen som används för att få offren att underkasta sig eller foga sig. För att gärningsmännen ska lyckas genomföra handeln krävs att de kan betvinga eller undertrycka offrens vilja eller i vart fall beskära deras valmöjligheter eller utnyttja att de saknar sådana. Människors utsatthet på grund av fattigdom, bristande utbildning och dåliga framtidsutsikter i det egna landet etc. är faktorer som gör att människor är lätta offer. Vid rekryteringen är det t.ex. vanligt att offret vilseleds om det arbete som han eller hon rekryteras till, man tror att det arbete som ska utföras är ett riktigt arbete under relativt goda förhållanden. Gemensamt för de olika situationerna är att offrets sårbara situation på ett eller annat sätt utnyttjas i något eller flera av handelns olika led. Handlaren försätter offret i eller utnyttjar att offret befinner sig i en sårbar situation av sådan art att offret inte har något annat reellt val än att underkasta sig att bli utnyttjad.

Det tredje elementet är syftet med handeln. Det signifikanta elementet i människohandel är att förfarandet syftar till någon sorts efterföljande utnyttjande av offret. Det kan vara för sexuella ändamål, för att utnyttja personens arbetskraft eller för åtkomst av mänskliga organ. Det kan också vara fråga om en kombination av olika slags utnyttjanden, t.ex. för såväl sexuella ändamål som för hushållsarbete under tvångsmässiga förhållanden. Utmärkande även för utnyttjandestadiet är att offrets verkliga möjligheter att påverka sin situation är eller för offret framstår som beskurna.

Särskilt om handel med barn

Av Palermoprotokollet framgår att rekrytering, transport, överföring, hysande och mottagande av barn för utnyttjandeändamål betraktas som människohandel även om inget av de otillbörliga medel som anges har använts. Med barn avses en person under 18 år.

Handel med barn behandlas också i det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

Enligt artikel 3.1 i barnhandelsprotokollet ska

Varje konventionsstat (...) säkerställa att åtminstone följande handlingar och verksamheter omfattas helt av dess straffrättsliga lagstiftning, oavsett om brotten begås inom ett land eller är gränsöverskridande och oavsett om de begås på individuell basis eller i organiserad form:

- a) när det gäller försäljning av barn enligt artikel 2*
 - i) att bjuda ut, leverera eller ta emot ett barn, på vilket sätt det än sker, i syfte att*
 - a. barnet skall utnyttjas sexuellt,*
 - b. att barnets organ skall överlätas i vinstsyfte,*
 - c. att barnet skall sättas i tvångsarbete,*
 - ii) att som mellanhand otillbörligt framkalla samtycke till adoption av ett barn i strid med tillämpliga internationella rättsliga instrument om adoption.”*

Språkbruket är något annorlunda, dock att det är samma företeelse som behandlas och som ska bekämpas. I Palermoprotokollet och de andra instrument som nämnts inledningsvis i detta kapitel används begreppet *trafficking in human beings*, vilket översatts till *människohandel*. I barnhandelsprotokollet använder man termen *sale of children*, i svensk översättning *försäljning av barn*. Ytterligare en skillnad, eller snarare ett tillägg, är att barnhandel också kan förekomma i samband med adoption, vilket av naturliga skäl inte är aktuellt när det gäller vuxna. Av barnhan-

delsprotokollet framgår också att det inte krävs något otillbörligt medel för att det ska vara fråga om barnhandel.

Människohandel – människosmuggling

Med människosmuggling avses mer eller mindre organiserade former av illegal invandring. Denna brottstyp riktar sig företrädesvis mot staten och typiskt sett sammanfaller smugglarnas och de smugglades intressen när det gäller brottets fullbordan, även om smugglarna många gånger hänsynslöst utnyttjar människors utsatta situation i ursprungsländerna.

Gränsdragningen kan ibland vara svår, människohandeln kan i vissa fall innefatta även människosmuggling. När polis eller tull gör ett tillslag mot det som i första hand kan te sig som människosmuggling, kan det likväl vara fråga om människohandel. Migranterna kan under smugglingsresan utsättas för övergrepp och tvång av olika slag och det är inte helt ovanligt att personer hamnar i ett skuld- och beroendeförhållande till smugglarna som måste arbetas av. På så vis övergår människosmugglingen till att bli människohandel.

Människohandel är till sin natur ett brott mot person, det innehåller en kedja av olika gärningar – köp-och sälj, vilseledande – som syftar till ett utnyttjande. Människosmuggling kan i och för sig utgöra ett led i människohandeln, men brottet människohandel kan också begås genom att människor förs helt lagligt och med korrekta dokument över landgränser.

Gemensamt för brotten är att människors fattigdom, utsatthet och drömmar om ett bättre liv exploateras. Typiskt för de båda brotten är också att det är frågan om gränsöverskridande brottslighet (även om människohandel också kan förekomma inom ett lands gränser).

2.2 Tvångsarbete/arbetskraftsexploatering

2.2.1 Internationella konventioner m.m.

De aktuella uttrycken arbetskraftsexploatering, tvångsarbete, tvångstjänst, slaveri etc. är sedan länge etablerade i andra internationella överenskommelser och avsikten är att uttrycken, när de förekommer i FN-protokollet och rambeslutet om människohandel, ska ha samma innebörd som de har i den internationella rätten rörande mänskliga rättigheter. Begreppen arbetskraftsexploatering och tvångsarbete används ofta synonymt i samband med människohandel. I EU:s definieras arbetskraftsexploatering som ”inbegripet åtminstone tvångsarbete eller obligatoriska tjänster, slaveri eller sådana förhållanden som kan liknas vid slaveri eller trälldom”.

Förbud mot tvångsarbete finns i ett antal internationella konventioner:

- ILO konvention nr. 29 från juni 1930 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete
- ILO konvention nr. 105 från 1957 om avskaffande av tvångsarbete
- ILO konvention nr. 182 från 1999 om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete
- Europakonventionen¹⁰

Sverige har ratificerat samtliga dessa konventioner.

¹⁰ Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

2.2.2 Definition av tvångsarbete

I ILO konvention nr. 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete anges i art 2:

Vid tillämpningen av denna konvention skall med beteckningen tvångs- eller obligatoriskt arbete förstås varje arbete eller tjänst, som avfordras en person under hot om något slag av straff och till vars utförande ifrågavarande person icke erbjudit sig av fri vilja.

Därefter följer en uppräknig av ett antal situationer av mer eller mindre obligatoriskt eller påtvingat arbete, som inte ska innefattas i begreppet tvångsarbete, det handlar om värnplikts-tjänstgöring, arbete under fängelsevistelse, samhälleligt skyddsarbete m.m..

ILO konvention nr. 105 från 1957 om avskaffande av tvångsarbete innehåller bestämmelser som förbjuder staterna att hålla någon i tvångsarbete av politiska eller andra skäl. Konventionen har därmed ingen relevans i detta sammanhang.

Europakonventionens artikel 4 stadgar förbud mot slaveri och tvångsarbete, som är i princip identisk med ILO-konventionens. Den uppräknig av undantag som här görs är också densamma som i ILO konvention nr. 29:

1. Ingen får hållas i slaveri eller trälldom.
2. Ingen får tvingas utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete.
3. Med "tvångsarbete" eller "annat påtvingat arbete" enligt denna artikel förstås inte
 - a) arbete som vanligtvis utkrävs av den som är frihetsberövad i enlighet med bestämmelserna i artikel 5 i denna konvention eller som är villkorligt frigiven från sådant frihetsberövande,

b) tjänstgöring av militär art eller, i länder där samvetsbetänkligheter mot sådan tjänstgöring beaktas, tjänstgöring som i dessa fall utkrävs i stället för militär värnplikstjänstgöring,

c) tjänstgöring som utkrävs när nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd,

d) arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerskyldigheterna.

ILO konvention nr. 182 om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete anger i artikel 3:

I denna konvention omfattar ”de värsta formerna av barnarbete”

a) alla former av slaveri och med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, såsom handel med barn, trälldom för skuld, livegenskap och tvångsarbete, inklusive rekrytering med våld eller tvång av barn för utnyttjande i väpnade konflikter

c) utnyttjande, rekrytering och utbudande av barn för olaglig verksamhet...

d) arbete som genom sin natur eller de omständigheter under vilka det utförs kan skada barns hälsa, säkerhet eller moral.

Kännetecken för tvångsarbete

På basis av dessa stadganden har ILO sammanställt följande indikatorer på tvångsarbete:¹¹

- Tvångsarbete är ett allvarligt övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och begränsar mänskliga friheter.
- Tvångsarbete kan inte jämföras med låga löner eller undermåliga arbetsförhållanden.

¹¹ Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and rights to Work 2005, International Labour Conference, 93rd session 2005

- Tvångsarbete kan delas upp i en ofrivillighets- och en hotaspekt. T.ex. kan en person inledningsvis – under falska förespeglingar – frivilligt ha gått in i arbetet för att senare upptäcka att avtalet inte kan brytas.
- Tvångsarbetsituation bestäms av maktförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetaren, *inte* av vilket arbete som utförs.
- Ett eventuellt straff behöver inte vara fysiskt utan kan även innefatta förlust av rättigheter eller privilegier eller hot om att anmäla en ”illegal arbetare” till myndigheterna. En annan form av bestraffning kan ha finansiella förtecken kopplade till skulder eller hot om att hålla inne lön. Ibland beslagtar arbetsgivaren tvångsarbetsarens identitetshandlingar för att därigenom skapa incitament för fortsatt exploatering. Offret luras till att tro att han eller hon har skulder till förövaren och inte sällan har falska löften getts om vilket arbete som ska utföras och under vilka förhållanden.
- Hot av fysisk eller annan art är vanliga för att vidmakthålla exploateringen. Antingen hotas offret självt eller dennes nära anhöriga.
- Hot om anmälan till myndigheter.
- En kvinna som tvingas till prostitution kan betraktas som ett offer för tvångsarbete till följd av att arbetet är ofrivilligt och att det äger rum under hot *oavsett* om det utförda arbetet är lagligt eller inte. Ett förvärv behöver således inte officiellt betraktas som ”ekonomisk aktivitet” för att konstituera tvångsarbete. Ett annat exempel är påtvingat tiggeri.
- Ett barn ska betraktas som tvångsarbetare såväl om barnet arbetar ensamt som om barnet arbetar tillsammans med sin familj som arbetar under tvång.
- Den moderna arbetskraftsexploateringen kännetecknas ofta av bakomliggande vinstintressen och äger, i de utvecklade länderna, främst rum i arbetskraftsintensiva

sektorer, såsom jordbruk, byggnation, textil- och livsmedelsindustri.

- En särskilt allvarlig form består av handel med barn i syfte att utnyttja dem för tiggeri, knarkklängning eller i sexuellt syfte.
- Offren ser sig inte alltid som offer då de inte är medvetna om sina rättigheter.

2.2.3 Krav på kriminalisering av tvångsarbete

ILO konvention nr. 29 innehåller ett stadgande i artikel 25 enligt följande:

Olagligt utkrävande av tvångs- eller obligatoriskt arbete skall vara hemfallet under straffpåföljd; och varje medlem, som ratificerar denna konvention, skall vara pliktig försäkra sig om, att de i lag föreskrivna straffbestämmelserna äro verkligt effektiva och strängt tillämpas.

Europadomstolen har i ett avgörande från den 26 juli 2005 fastslagit att artikel 4 i Europakonventionen innebär en skyldighet för staterna att kriminalisera tvångsarbete.¹²

Domen gäller ett mål där ett franskt par höll en flicka från Togo som husslav under fyra års tid. Flickan var tvungen att arbeta 15 timmar/dag, 7 dagar i veckan, hon fick ledigt bara för att gå till kyrkan. Hon sov på en madrass på golvet i barnens rum och fick gå i gamla, avlagda kläder. Hon fick ingen lön. Paret åtalades för att ha utnyttjat en persons utsatta belägenhet till att utföra arbete mot ingen eller ringa betalning och för att ha utsatt en person för arbets- eller levnadsvillkor oförenliga med mänsklig värdighet (artikel 225-13 och 225-14 i Code Penal). Paret dömdes i första instans till 12 månaders fängelse. I nästa instans – Cour d'Appel – blev de frikända. Flickan överklagade till högsta instans – Cour de Cassation, som återförvisade målet till

¹² Siliadin v. France (application no. 73316/01)

Cour d'Appel, vilken utdömde skadestånd. Paret befanns i och för sig skyldiga till att ha låtit flickan arbeta för dem utan lön, men hennes arbets- och levnadsvillkor kunde inte anses oförenliga med mänsklig värdighet.

Europadomstolen konstaterade vid sin prövning att flickan åtminstone hade varit föremål för tvångsarbete, men omständigheterna var sådana att hon dessutom hade hållits i "träldom". Frankrike hade inte uppfyllt sina förpliktelser enligt konventionens artikel 4 genom att åklagaren inte hade gått vidare med målet, att Cour de Cassation hade behandlat målet som ett tvistemål och för att den franska strafflagen inte gav flickan erforderligt skydd mot att utsättas för tvångsarbete.

2.3 Avlägsnande av organ

All illegal handel med organ är inte att betrakta som människohandel. Den situation som Palermoprotokollet tar sikte på är den där människan är objektet för handeln med *syftet* att komma åt hans eller hennes organ. Gränsdragningen är dock svår mellan situationer där det är fråga om människohandel och sådana där människors utsatthet och fattigdom utnyttjas på ett oetiskt sätt i syfte att komma åt deras njurar eller andra organ.

De finns flera scenarion som kan diskuteras huruvida det kan betraktas som människohandel. Är det människohandel om en person frivilligt beger sig till en klinik och säljer en njure? Om han vilseleds när det gäller ersättningen? Har ersättningens storlek betydelse för hur handeln ska klassificeras?

Den handel med organ som förekommer i Kina, där organ tas från avrättade fångar, med deras givna samtycke, må vara oetisk, men kan inte innefattas i begreppet människohandel.

2.4 Barnhandel

Barn är särskilt utsatta för risken att bli offer för människohandel och utsätts för alla former av utnyttjande. De områden som

är särskilt markanta när det gäller barn är dock att utnyttja dem för tiggeri och kriminell verksamhet. Det finns därutöver en särskild form av handel när det gäller barn, och det är att spädbarn säljs för att adopteras, eller att adoption används för att ”köpa” barn som sedan ska utnyttjas sexuellt, i tvångsarbete eller för att komma åt deras organ.

2.5 Gällande rätt i Sverige

2.5.1 Straffrättslig lagstiftning

Straffbestämmelsen om *människohandel* i brottsbalkens 4 kap. 1a § omfattar sedan den 1 juli 2004, förutom sådan människohandel som sker för sexuellt utnyttjande, även människohandel för arbetskraftsexploatering och avlägsnande av organ. Första stycket p. 2 anger tvångsarbete eller annat sådant tvångstillstånd, p. 3. avlägsnande av organ och p. 4 på annat sätt utnyttjas i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Bestämmelsen har konstruerats med Palermoprotokollet och EU:s rambeslut. som förebild. Straffansvaret omfattar alla led i gärningskedjan. Straffskalan löper mellan två och tio års fängelse. Om brottet är att bedöma som mindre grovt är straffskalan fängelse i högst fyra år.¹³

Närliggande straffbestämmelser, som kan vara tillämpliga om det inte är möjligt att visa att gärningen är en del av människohandel, är olaga frihetsberövande eller olaga tvång.

Det finns inte någon brottsrubricering som uteslutande tar sikte på tvångsarbete/arbetskraftsexploatering. Arbetskraftsexploatering kan, beroende på vad man lägger i detta, vara ett vidare begrepp än människohandel för arbetskraftsändamål. Begreppet exploatera innebär bl.a. att hänsynslöst utnyttja. Vad som inbegrips i detta begrepp är varken klart eller lätt att avgränsa. De former av arbetskraftsexploatering vilka är särskilt kännbara för den utsatte bl.a. på grund av de ekonomiska följ-

¹³ Prop. 2003/04:111, bet. 2003/04:JuU20, rskr 2003/04:232

derna, det tvång som utövas eller riskerna för hälsan torde vara kriminaliserade. Ett flertal olika straffbestämmelser i brottsbalken kan bli tillämpliga. Det kan exempelvis gälla bestämmelserna om bedrägeri, utpressning och ocker. När det gäller utpressningsfallen torde dock människohandelsbrottet ofta kunna tillämpas eftersom det krävs att handlingen eller underlåtenheten föregåtts av ett olaga tvång. Även arbetsmiljöbrott torde kunna komma i fråga i de fall någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som i enlighet med arbetsmiljölagen åligger honom för att förebygga ohälsa eller olycksfall och därigenom vållar annans död, kroppsskada eller sjukdom. Ansvar kan även komma i fråga för detta brott för den som på motsvarande sätt av grov oaktsamhet utsätter annan för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom.

Att utnyttja någons trångmål på sådant sätt som anges i straffbestämmelsen om ocker torde också kunna komma i fråga beträffande utnyttjanden som sker i syfte att avlägsna organ.

2.5.2 Arbetsrättslig lagstiftning

Förhållandena på arbetsmarknaden regleras genom den arbetsrättsliga lagstiftningen tillsammans med kollektivavtal och individuella avtal. Nedan redogörs för de viktigaste lagarna i detta sammanhang.

Lagen (1982:80) om anställningsskydd reglerar bl.a. vilka anställningsformer som är tillåtna, rätt till skriftlig information om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet samt regler om uppsägning och avsked. En arbetsgivare som bryter mot lagen ska betala inte bara lön och andra anställningsförmåner utan även ersättning för skada som uppkommer. Ett avtal är ogiltigt i den mån det upphäver eller inskränker arbetstagarens rättigheter enligt lagen. Avsteg från lagen kan dock göras genom kollektivavtal.

Semesterlagen (1977:480) reglerar frågor kring semesterledighet, semesterlön och semesterersättning. Arbetsgivare som bryter mot lagen ska till arbetstagaren utge, förutom semesterlön

eller semesterersättning som arbetstagaren har rätt till, ersättning för uppkommen skada. Utöver semesterlagen finns ett stort antal ytterligare ledighetslagar. Avvikelser från ledighetslagarna kan i viss utsträckning göras genom kollektivavtal.

Genom arbetstidslagen (1982:673) regleras frågor om arbetstid. Arbetsmiljöverket har tillsyn över lagen och att de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs. Arbetsmiljöverket får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs. Lagen innehåller straffbestämmelser. Även arbetstidslagen kan göras avsteg från genom kollektivavtal under förutsättning att de minimikrav som fastställts genom EG-lagstiftningen inte åsidosätts.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) reglerar bl.a. arbetsgivares skyldigheter i förhållande till arbetstagare. Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Lagen gäller inte arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll av person som fyllt 18 år. Tillsyn över att lagens bestämmelser efterlevs utövas av Arbetsmiljöverket. De sanktionsmedel som myndigheten har till sitt förfogande är främst föreläggande eller förbud, som kan vara förenade med vite. Den som uppsåtligt bryter mot föreläggande eller förbud, som inte förenats med vite, kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

I den mån anställningsvillkoren inte regleras genom lag eller kollektivavtal, bestäms de genom individuella avtal. Oskäligen avtalsvillkor i enskilda anställningsavtal har i vissa fall jämkats med tillämpning av 36 § avtalslagen¹⁴. Domstolarna har i dessa fall gjort en jämförelse med kollektivavtalsvillkor i branschen.

Det kan noteras att det i Sverige inte finns någon lagstiftning om minimilöner, vilket är vanligt i de flesta andra länder i Europa. Kollektivavtal om löner och allmänna villkor utgör en mycket viktig del av regleringen av villkoren på arbetsmarknaden. Regler om förhandlingsrätt m.m. återfinns i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

¹⁴ Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område

2.5.3 Utlänningslagen

I utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om straffansvar vid anlitan av arbetskraft som vistas olagligt i landet, olovlig vistelse i landet och människosmuggling.

Av 20 kap. 5 § framgår att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd, döms till böter, eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år. I fråga om påförande av särskild avgift gäller 12-14 §§.

Enligt 20 kap. 12 § ska en fysik eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har arbetstillstånd betala en särskild avgift oavsett om ansvar krävs ut enligt 5 §. Avgiften tillfaller staten.

Även den utlänning som arbetar olagligt kan dömas till böter (20 kap. 3 §).

För varje utlänning utgör avgiften hälften av det prisbasbelopp enligt lagen (1962:38) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela prisbasbeloppet. Avgiften får sättas ned eller efterges helt, om särskilda skäl talar för det.

För människosmuggling döms den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera genom Sverige, medlemsstat i EU eller Island eller Norge. Straffet är fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska dömas till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen utförts mot ersättning, utgjort ett led i en verksamhet som avsett ett stort antal personer eller utförts under former som inneburit livsfara för utlänningen eller annars utförts under hänsynslösa former. (20 kap. 8 §) Organisering av respektive grovt organiserande av människosmuggling regleras i 20 kap. 9 §. Straffskalan är densamma som för människosmuggling.

2.5.4 Organhandel

Den svenska lagstiftning som reglerar frågor om avlägsnande av en människas organ är lagen (1995:831) om transplantation m.m. Lagen innehåller bestämmelser om ingrepp för att ta till vara organ eller annat biologiskt material från en levande eller avliden människa för behandling av sjukdom eller kroppsskada hos en annan människa (transplantation) eller för annat medicinskt ändamål. Lagen innehåller också bestämmelser om användning av vävnad från ett aborterat foster och förbud mot vissa förfaranden med biologiskt material. Enligt 5 § får inte biologiskt material avsett för transplantation eller annat medicinskt ändamål tas från en levande människa, om ingreppet kan befaras medföra allvarlig fara för givarens liv eller hälsa. Enligt 6 § får biologiskt material avsett för transplantation eller annat medicinskt ändamål tas från en levande människa endast om han eller hon har samtyckt till det.

Den som med uppsåt utför ingrepp på eller tar biologiskt material från en levande eller avliden människa i strid med transplantationslagen döms till böter (14 §). Den som med uppsåt och i vinningssyfte tar, överlämnar, tar emot eller förmedlar biologiskt material från en levande eller avliden människa döms till böter eller fängelse i högst två år. Till samma straff döms den som med uppsåt använder eller tar till vara sådant material för transplantation eller annat ändamål trots insikt om att materialet tagits, överlämnats, tagits emot eller förmedlats i vinningssyfte. I ringa fall ska inte dömas till ansvar (15 §).

I sammanhanget bör också nämnas lagen (2006:351) om genetisk integritet som straffbelägger viss handel med biologiskt material.

2.5.5 Olagliga adoptioner

I föräldrabalken finns en bestämmelse om förbud mot vederlag i samband med adoption. Förbudet mot vederlag är inte straffsanktionerat, dock får en ansökan om adoption inte bifallas om det från någon sida getts eller utlovats ersättning eller om det har avtalats om ersättning till barnets underhåll.

När det gäller internationella adoptioner utgör 1993 års Haag-konvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner ett betydelsefullt instrument. Konventionen gäller som lag i Sverige genom lag (1997:191). Konventionen, som innehåller detaljerade villkor för internationella adoptioner, syftar till att stärka barnets rättsskydd och att förhindra bortförande av, försäljning av och handel med barn.

Lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling är tillämplig när en underårig med hemvist utomlands ska adopteras av någon eller några med hemvist i Sverige. Adoptioner av barn från utlandet får förmedlas endast av sammanslutningar som är auktoriserade. Vidare följer av samma lag att den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet ska anlita en sådan sammanslutning.

Sedan den 1 juli 2006 finns en bestämmelse i brottsbalken, som kriminaliserar mellanhänders otillbörliga framkallande av samtycke till adoption. Bestämmelsen har tillkommit för att fullt ut svara mot de åtaganden som finns i FN-protokollet om försäljning av barn, när det gäller att förhindra att barn säljs i syfte att adopteras.

3 Omfattning av människohandel, tvångsarbete och annan exploatering

Det svårt att ge en exakt siffra på hur många som drabbas av olika former av människohandel och därpå efterföljande utnyttjande. Olika aktörer har gjort uppskattningar om omfattningen, men även av de monetära vinster människohandeln genererar.

Förutom den allmänna definitionen av människohandel inkluderar Palermo-protokollet en specifik referens till handel med barn.¹⁵ I den slås fast att handel med barn är brottslig oavsett vilket eller vilka rekryteringsmedel som har använts. Barnkonventionen omfattar i artikel 35 förtydliganden när det gäller staters ansvar för förebyggandet av handel med barn ”*for any purpose or in any form*” och syftar till att förstärka och bredda det skydd som barn har rätt till.

Frågan om människohandel och tvångsarbete uppmärksammas allt mer av såväl internationella aktörer som enskilda stater. Beträffande de nedan redovisade internationella uppskattningarna är det värt att beakta att den redovisade rapporteringen omfattar både sexuell och annan exploatering. Inom ramen för ifrågavarande arbete omfattas inte sexuell exploatering, utom i de fall där frågorna angränsar varandra. Tonvikten läggs således på det icke-sexuella utnyttjandet.

¹⁵ Se kap. 2.

3.1 Internationellt

3.1.1 Internationella arbetsorganisationen (ILO)

ILO inrättade 2001 en projektgrupp, (SAP-FL), som samordnar ILO:s arbete mot tvångsarbete och människohandel. SAP-FL står för en av de kanske mest omfattande och genomarbetade uppskattningarna av den globala förekomsten av människohandel och tvångsarbete där en uppdelning görs mellan olika delar av världen samt mellan tvångsarbete och människohandel.¹⁶

Globalt uppskattas 12,3 miljoner människor vara offer för tvångsarbete. Av dessa har knappt 20 procent eller 2,45 miljoner hamnat i olika former av tvångsarbete som en följd av människohandel.¹⁷

I industrialiserade stater beräknas 360 000 individer vara offer för olika former av tvångsarbete. Av nämnda 360 000 personer uppskattar ILO att 19 000 är offer för av stater påtvingat tvångsarbete och 142 000 för icke-sexuell eller för blandade former av exploatering.¹⁸ Utnyttjandet äger ofta rum i arbetskraftsintensiva sektorer. En vidare uppdelning på landnivå har inte gjorts av ILO. 75 procent eller 270 000 av det totala antalet tvångsarbetare i industrialiserade stater har hamnat i tvångsarbete till följd av människohandel.

En uppdelning baserad på ålder i olika delar av världen har inte genomförts av ILO. Emellertid uppskattas 40 – 50 procent av alla offer för tvångsarbete vara under 18 år.

En slutsats man kan dra av detta är att det är nödvändigt för våra länder att rikta in sig på tvångsarbetet för att därigenom komma fram till den människohandel som ska bekämpas.

¹⁶ Se kapitel 2 för definitioner av människohandel och tvångsarbete.

¹⁷ Tvångsarbetet delas upp i fyra grupper: 1. "State-imposed"; 2. "Commercial Sexual Exploitation"; 3. "Economic Exploitation"; och 4. "Mixed". Uppskattningarna baseras, såvitt inte annat anges, på International Labour Office (2005), Patrick Belser m.fl., *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*

¹⁸ Restposten om 200 000 personer innefattar offer för sexuell exploatering.

I anslutning till detta ska tilläggas att ILO:s International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) har uppskattat att det globalt sett finns 5,7 miljoner tvångsarbetande barn.¹⁹

De årliga vinsterna av icke-sexuell exploatering beräknas uppgå till 3 407 miljoner USD. Om enbart vinster av människohandelsoffrens förvärv räknas uppgår de till 2 235 miljoner USD.²⁰

3.1.2 International Organization for Migration (IOM)

IOM har i en rapport redovisat resultaten av drygt 5 500 genomförda intervjuer i Bulgarien, Moldavien, Rumänien, Ukraina och Vitryssland.²¹ Av resultaten kan man bl.a. utläsa att omkring 225 000 personer från undersökta länder har utsatts för människohandel. Av dessa har 116 000 utnyttjas i tvångsarbete av privata företag, 80 000 i hushållsarbete och 29 500 i sexuell exploatering.²²

En diskrepans finns till av ILO uppskattad omfattning av människohandel och olika former av exploatering i de industrialiserade staterna. IOM:s uppgifter indikerar att omfattningen, i synnerhet av att utnyttjas för arbetskraftsändamål, tiggeri och liknande är betydligt större än vad som tidigare har rapporterats.

¹⁹ IPEC (2002), *Every Child Counts. New Global Estimates on Child Labour*

²⁰ International Labour Office (2005) Patrick Belser, *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits*

²¹ IOM (2006), *Human trafficking survey: Belarus, Bulgaria, Moldova, Romania, and Ukraine*

²² I rapporten lyfts fram att urvalet, till följd av det känsliga i att avslöja sexuellt utnyttjande och mindre urval avseende yngre kvinnor jämfört med andra urvalsgrupper, kan ge en undervärderad bild avseende omfattningen av sexuell exploatering.

3.1.3 U.S. State Department

U.S. State Department skattade 2004 den globala gränsöverskridande människohandeln till att omfatta 600 000 – 800 000 individer årligen.²³ Minderåriga uppskattas utgöra 50 procent, medan kvinnor och flickor beräknas utgöra 80 procent. En majoritet av den gränsöverskridande handeln avser kvinnor i sexuellt exploateringssyfte. Vidare uppskattar U.S. State Department att mellan två till fyra miljoner människor handlas med inom enskilda staters gränser.

3.1.4 Andra källor

UNODC konstaterar att den dolda omfattningen är oklar och lyfter fram omständigheten att människohandel för tvångsarbete av flera stater har betraktats som en mindre viktig fråga än sexuell exploatering. Detta har medfört att upptäckten av tvångsarbetsoffer varit mindre framgångsrik än att när det gäller sexuellt utnyttjade.

Den tidigare ordföranden för Anti-Slavery International, Mike Dottridge, ifrågasätter vilken grund det finns för det vanliga påståendet att människohandel för sexuella ändamål är vanligast förekommande. Hans bedömning är att uppgifter om den sexuella människohandelns omfattning ofta baseras på information som har getts av offer i skyddade boenden. Eftersom sådana boenden för tvångsarbetare knappt finns blir även källmaterialet alltför skevt för att man ska kunna dra alltför långtgående jämförande slutsatser om hur många som utnyttjas på olika sätt.²⁴

²³ U.S. Department of State (2004 och 2006), *Trafficking in Persons Report*; Rapporterna kan i sin helhet läsas på <http://www.state.gov>

²⁴ Enligt föredrag hållet den 10 september 2007 under OSSE-konferensen "Assistance to Trafficked Persons: We can do better" i Wien, Österrike. Mike Dottridge är för övrigt anlitad av Kommissionen för att utarbeta indikatorer avseende olika aspekter av människohandel.

Det finns således ingen entydig uppfattning kring omfattningen, vilket visar på behovet av förbättrad såväl kvalitativ som kvantitativ forskning.

3.2 Förhållanden i Sverige

Den statistik som förekommer om förhållandena i Sverige härrör i första hand från Brottsförebyggande rådet (BRÅ). BRÅ tar fram statistik om anmälda brott, uppklarade brott, misstänkta och lagförda personer samt återfall i brott.²⁵ BRÅ framhåller att brott som inte har anmälts inte heller kommer med i statistiken. En naturlig utgångspunkt är att genom BRÅ:s statistik granska utfallet av det utvidgade straffansvaret för människohandel. Av intresse är hur många människohandelsbrott som har anmälts och klarats upp samt hur många personer som har misstänkts och lagförts.

Mörkertalet avseende omfattningen av människohandel för arbetskraftsexploatering framstår som stort mot bakgrund av uppgifter från bl.a. ILO och IOM samt situationen i andra närliggande länder.

Oavsett svårigheterna pekar tillgänglig information på att människohandel för tvångsarbete förekommer i Sverige på liknande sätt som i andra med oss jämförbara länder. Frånvaron av fällande domar ska därför inte tas som ett bevis för att det inte förekommer människohandel för andra former av utnyttjande än sexuellt i Sverige.

3.2.1 Anmälda och lagförda brott

Den 1 juli 2002 infördes människohandel för sexuella ändamål som ett nytt brott i Sverige. Den 1 juli 2004 utvidgades bestämmelsen till att omfatta även människohandel som sker inom landets gränser samt människohandel som syftar till andra former

²⁵ Kriminalstatistiken belyser brottsligheten utifrån de brott som anmäls till och handläggs av åklagare, polis, tull, domstol samt kriminalvård.

av utnyttjande än för sexuella ändamål, till exempel tvångsarbete och handel med organ. Fram till och med 2005 har enligt BRÅ:s statistiska databas inga fall av brottet människohandel för annat än sexuella ändamål anmälts och inga personer har misstänkts för denna brottstyp. Under 2006 har totalt elva brott anmälts varav samtliga efter september månad.²⁶ Under januari – september 2007 har 29 brott av människohandel för annat än sexuella ändamål anmälts. Detta kan antingen peka på att förekomsten av människohandel i Sverige ökar; att de brottsbekämpande myndigheterna har blivit bättre på att uppmärksamma brottet eller en kombination av båda.

BRÅ:s statistik ger en bild av att människohandel för arbetskraftsutnyttjande (eller organhandel) knappt förekommer i Sverige. Brottsrubriceringen är emellertid, som har framgått, relativt ny i den svenska lagstiftningen varför det är svårt att dra några slutsatser.

Arbetsgruppen har, bl.a. mot bakgrund av det låga antalet anmälda människohandelsbrott, sökt komplettera informationen om förhållandena i Sverige. En viktig källa har varit de referensgrupper, som knutits till arbetsgruppen, bestående av representanter för brottsbekämpande och andra myndigheter samt arbetsmarknadens parter.²⁷

3.3 Handel med barn

3.3.1 UNICEF om internationell handel av barn

FN:s barnfond, UNICEF, har i en rapport beskrivit situationen när det gäller handel med barn.²⁸ Utgångspunkten för UNICEF är att ett utmärkande drag beträffande handel med barn är att det utgör en allvarlig kränkning av barnets rättigheter. Ett barn far fysiskt och psykiskt illa i samtliga led av människohandeln. Re-

²⁶ Av statistiken framgår att två av de misstänkta brotten under år 2006 är begångna utomlands. En vidare diskussion om bl.a. dessa fall återges nedan. Se <http://www.bra.se>

²⁷ Se kapitel 4

²⁸ UNICEF, Child Protection Unit, Geneva (2006), *Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe*

kryteringsfasen kan vara fredlig, men det förekommer även att den utmärks av vilseledande förfarande eller våld. Andra fall kan innefatta kidnappning eller påtvingat intag av droger. Transporter över gränser kan likaså vara särskilt farliga för barn som i stor utsträckning är utlämnade till transportörernas eller människohandlarnas godtycke. Såväl transporten som det slutliga utnyttjandet utmärks ofta av våld, även sexuellt, för att garantera lydnad. I vissa delar av världen ges barnen nya och falska identiteter i samband med gränsövergångar, något som ska ses som ett led i att frånta barnet hans/hennes egna identitet. UNICEF konstaterar att utöver det våld som människohandlarna kan stå för löper barn risken att även utsättas för godtyckligt våld från brottsbekämpande myndigheter i transitländer eftersom de endera kan betraktas som kriminella eller som olagliga migranter. Barn kan även drabbas om de hamnar i skottlinjen mellan myndigheter och människohandlarna.

Den skada barn drabbas av under själva exploateringen beror på vad barnet tvingas att utföra. Att ett barn inte får fullfölja skolan utgör emellertid ofta ett bestående handikapp oavsett formerna av det regelrätta utnyttjandet.

UNICEF väljer att dela upp barn som offer för människohandel i tre kategorier:

1. "Nästan vuxna" barn, d.v.s. barn mellan 15 – 17 år gamla. Dessa offer – främst flickor – klumpas ofta ihop med vuxna och flera i denna grupp betraktar sig sällan som barn. I många delar av världen utgörs denna grupp i stor utsträckning av flickor som utnyttjas för sexuella ändamål. Denna grupp antas enligt UNICEF vara störst i Europa;
2. Förpubertala barn som främst utnyttjas i tvångsarbete;
3. Spädbarn, främst barn som handlas illegalt i internationellt adoptionssyfte.

De vanligaste formerna av utnyttjande av barn i Europa är för prostitution, pornografi, tjuveri och tvångstiggeri.²⁹ Rapporter har även förekommit om adoptioner i syfte att utnyttja barn sexuellt och i tvångsarbete.

Uppgifter från flera västeuropeiska stater gör gällande att barn förs in i EU för att tvingas att begå brottsliga handlingar. Som ett exempel kan nämnas att frivilligorganisationer år 2002 uppskattade att mer än 2 000 albanska barn under åren 1998 – 2002 hade förts till Grekland för att tigga. Fenomenet är utbrett i hela Europa och det finns bl.a. uppgifter om att hela ukrainska familjer har tvingats till Polen för att tigga. När det gäller barn, kan det klassificeras som människohandel om en förälder överlämnar sitt barn till släkt eller nära vänner för att tigga.

Att anställa ett barn för hushållsarbete är tillåtet under förutsättning att barnet har uppnått minimiåldern för arbetstagare.³⁰ UNICEF redogör dock för uppgifter om att barn i skolåldern har arbetat som inneboende hushållsarbetare samt äldre barn som har hållits under fångenskap för att fullfölja sina uppgifter i privata hem. Dessa barn utgör offer för människohandel och de flesta rapporterade fall i Europa innefattar barn från Afrika söder om Sahara.

Beträffande handel av barn i adoptionssyfte har i dansk massmedia rapporterats att adoptivbarn som kommer till Danmark från Indien kan vara offer för människohandel. I samband med att misstankarna uppdagades beslutade den danska regeringen att omedelbart stoppa nya adoptioner från Indien.³¹

Utblick – påtvingat hushållsarbete

Den 13-åriga nigerianska flickan ”Lucy” togs till Storbritannien av en landsmaninna som senare överlämnade henne till en annan nigeriansk familj. Flickan tvingades att ta hand om

²⁹ UNICEF (2006)

³⁰ UNICEF (2006)

³¹ DN 2007-06-11, *Danmark fryser indiska adoptioner.*

familjens barn, ett hårt arbete, under såväl dag- som nattetid. Lucy hade ingen fritid och misshandlades. En person från allmänheten uppmärksammade flickans belägenhet och berättade detta för en frivilligorganisation. Efter flera möten med frivilligorganisationen anmälde Lucy till slut sin arbetsgivare till myndigheterna.³²

Utblick – tiggande barn

I slutet av 1990-talet uppdagades att flera albanska barn tvättade vindrutor på bilar i grekiska städer. En grekisk frivilligorganisation, ARSIS, agerade genom att inrätta en mötesplats för barnen och började samtidigt undersöka deras belägenhet. Det upptäcktes snart att barnen var människohandelsoffer. Frivilligorganisationen såg att den bästa metoden att bekämpa denna handel var att försöka begränsa inströmningen av pengar till barnen. Förutom pengar från vindrutetvätt "tjänade" barnen även pengar från tiggeri, instrumentspelande och blomster- samt annan försäljning på restauranger. Tillvägagångssättet var att upplysa allmänheten om att barnen utnyttjades och att det låg i barnens bästa att inte betala för deras tjänster.

Frivilligorganisationen ville inte minska allmänhetens givmildhet utan gick ut med kampanjbudskap – bl.a. om att det inte hjälper barnen om de får pengar på gatan – kombinerade med information om att barnen utnyttjades för andras vinning. Till sin hjälp för att sprida budskapet hade frivilligorganisationen ett nära samarbete med massmedia. Antalet albanska barn som tigger i grekiska städer har efter kampanjen minskat avsevärt.

Barnoffer har berättat för polis att de bestraffats på flera olika sätt av förövarna. Bl.a. har barn bränts med cigaretter, utsatts

³² UNICEF (2006)

för misshandel och tvingats att sova utomhus. Förövarna manipulerade barnen till att tro att de skulle se upp för polis och socialarbetare och att den enda person de kunde lita på var just deras ”chef”.³³

Utblick – tiggande familj från Ukraina

En fattig ensamstående arbetslös kvinna hade två döttrar, tre respektive fyra år gamla. Av en bekant erbjöds kvinnan skördearbete i Polen. Kvinnan informerades om att hon kunde ta med sig sina barn och att någon skulle se efter barnen medan hon arbetade.

Kvinnan och hennes barn reste till Polen med bil. Fordon byttes vid flera tillfällen och olika personer tog hand om familjen. Först i efterhand förstod kvinnan att hon och hennes barn hade blivit sålda. I en liten polsk stad byttes till busstransport. I bussen fanns sex andra kvinnor och barn. Kvinnorna utan barn lämnades av på vägen medan kvinnor med barn åkte längre.

På slutdestinationen togs kvinnan och hennes barn till ett hotell där de upplystes om att deras arbete bestod av att tigga. De fick ta på sig gamla och slitna kläder och de fick en barnvagn. När kvinnan uttryckte trots mot att tigga blev hennes barn bitna.

Eftersom hennes barn var livliga och inte ville sitta i barnvagnen lyckades familjen inte tjäna mycket pengar utan såldes vidare.

Den nya ”arbetsgivaren” slog barnen för att de inte kunde sitta still och bröt benen på den treåriga flickan för att förmå henne att sitta still i barnvagnen. Smärtan fick flickan att skrika och mannen ströp henne tills hon blev blå och tystnade. Han misshandlade den äldre systemen och vred om hennes öron.³⁴

³³ UNICEF (2006)

³⁴ Exemplet härrör från IOM:s kontor i Kiev.

Kvinnan tvingades att tiggas med en av döttrarna i taget medan den andra dottern hölls som gisslan. Hon hotades med att dottern skulle mördas om hon gick till polisen eller försökte fly.

En okänd kvinna hjälpte henne genom att gå till polisen som i sin tur lyckades frita den dotter som hölls som gisslan. Efter att ha kommit hem till Ukraina hotades kvinnan på nytt vilket fick henne att återta sitt tidigare vittnesmål mot förövarna.

3.4 Organhandel och människohandel för avlägsnande av organ

Den medicinska utvecklingen har medfört att transplantationer, i synnerhet njurtransplantationer, numera är en rutinoperation som genomförs på sjukhus runt om i världen. I Västeuropa finns 120 000 personer under dialysbehandling och närapå 40 000 patienter väntar på en njurtransplantation enbart i denna del av världen. Som en följd av bristen på njurar avlider mellan 15 – 30 procent av patienterna i väntan på en transplantation. Väntetiden för en njurtransplantation beräknas 2010 uppgå till nästan tio år.³⁵

Rapportering kring organhandel

I såväl svensk som utländsk press har artiklar skrivits om människor som nödgats att sälja organ, främst njurar. Ett gemensamt drag i dessa fall har ofta varit att donatorn är fattig eller utsatt på annat sätt. T.ex. kartlade Dagens Nyheter under hösten 2003 moldavier som för – ur ett svenskt perspektiv – en liten summa pengar förmåtts sälja en av sina njurar vid sjukhus i Istanbul.³⁶ Betydligt större summor pengar ska ha betalats av de patienter som på detta sätt har köpt njurar. Stora vinster uppges ha gjorts av diverse mellanhänder.

³⁵ Council of Europe Parliamentary Assembly (2003), *Recommendation 1611; Trafficking in organs in Europe*

³⁶ DN 2003-11-28, *Njuror säljs illegalt på nätet.*

I anslutning till detta bör man ha i åtanke den bild som framträder, det vill säga att de vuxna donatorerna till följd av ekonomiska incitament i huvudsak frivilligt har ställt upp som organ-donatorer. De har varit medvetna om att de skulle föras till ett annat land för att där – mot betalning – avlägsnas en njure. Att de i slutändan förefaller ha lurats på det utlovade beloppet utgör grunden för att man kan benämna förfarandet som människohandel för avlägsnande av organ. Rekryteringen har således skett genom övertalning snarare än fysiskt tvång. Samtidigt som övertalning är vanligt, har rapporter förekommit om att barn har mördats i t.ex. Indien i syfte att beslagta organ som ett led i den vinstgivande organhandeln.³⁷ I indisk rikstäckande massmedia har rapporterats om fall där båda njurarna har avlägsnats från fattiga medborgare, något som inneburit att personen har avlidit.³⁸

Generellt betraktat är det svårt att enbart utifrån uppgifter i massmedia bilda sig en uppfattning om de berörda fallen handlar om människohandel eller inte. Än mer bekymmersamt är att bilda sig en uppfattning av hur stor omfattningen av denna organhandel kan vara. Försök har gjorts av bl.a. Interpol och Europol att kartlägga omfattningen, men detta har visat sig vara svårt även för dessa organisationer.

Organhandel med svensk koppling

Enligt en kartläggning genomförd av Världshälsoorganisationen (WHO) för cirka två år sedan framkom att 20 svenskar har köpt organ i tredje land, främst Pakistan, Indien och Mellanöstern. Alla utom två av dessa 20 rörde migranter som besökte sina ur-

³⁷ DN 2007-06-08, *Två män misstänks för mord och organstöld.*

³⁸ The Times of India 2005-12-23, *Another kidney racket unearthed in Bihar.*

sprungliga hemstater för att köpa organ.³⁹ De medicinska komplikationerna var få i de svenskanknutna fallen. I dessa fall är det närapå omöjligt att i efterhand klarlägga huruvida donatorerna har varit utsatta för människohandel. Enligt de uppgifter som har framkommit saknas bevis för att människohandel för avlägsnande av organ förekommer eller har förekommit i Sverige.

Internationell organhandel eller organturism som är en annan benämning är i sig en etiskt komplicerad fråga i synnerhet då köp- och sälj av organ är tillåten i endera lag eller praxis i flera stater. Frågor man bör ha i åtanke är om det ska vara tillåtet för svenskar att köpa exempelvis en njure i ett annat land och vilka möjligheter samhället har att hämma sådan organturism.

Möjligheterna för samhället att överhuvudtaget få reda på om en i Sverige bosatt individ köpt ett organ i utlandet är i belysning av gällande sekretessregler begränsade. Sjukvårdspersonal torde ändå kunna misstänka att en person har köpt ett organ i specifika fall. Ett sådant är om personen i fråga tidigare har varit föremål för omfattande vårdinsatser i väntan på lämplig donator för att i ett senare skede inte behöva vård i samma utsträckning som tidigare.

I Sverige förbjuder transplantationslagen kommersiell hantering med biologiskt material från människor. Motsvarande lagstiftning finns i många andra länder. För att motverka skillnaden mellan utbud och efterfrågan har åtminstone Iran tillåtit handel med organ på en reglerad marknad vilket drastiskt bringat ned väntetiderna för donation. Den som under sin livstid donerar ett organ till någon får ersättning för de mer- eller omkostnader som donationen kan ge upphov till (t.ex. genom förlorad arbetsförtjänst), men ingen annan ersättning. Det måste emellertid framhållas att det iranska systemet inte har fungerat friktionsfritt. Inom ramen för detta betänkande ingår dock inte att argumentera kring olika organhandelsregimer, men det kan – i annat

³⁹ Enligt samtal den 2 maj 2007 med professor emeritus i transplantationskirurgi Carl G. Groth. Groth är medlem i WHO Expert Advisory Panel on Cell, Tissue and Organ Transplantation 2005 – 2008. Groth har på WHO:s uppdrag kartlagt den internationella organhandeln.

sammanhang – finnas skäl att utreda frågan om hur köerna till donation kan minskas.

Således är organhandeln en internationell fråga vilket medför att frågan aktivt diskuteras i berörda fora, exempelvis WHO, och hanteras mellan stater.

Medicinsk översikt

Njurtransplantationer, som är den internationellt vanligast förekommande transplantationsformen, är ur en medicinsk synvinkel numera relativt okomplicerade. De kräver i princip inte någon särskilt omfattande vårdapparat. Komplikationerna efter ett ingrepp är i allmänhet få och uppstår oftast inom en vecka efter ingreppet. Avstöttningsrisken är idag liten jämfört med tidigare, vilket i stor utsträckning förklaras av att det numera finns tolv olika mediciner mot två förr; 80 – 90 procent av alla som får en njure inopererad får behålla den. Dessa omständigheter är viktiga att ha i åtanke. Visserligen krävs livslång medicinerings efter ingreppet, men bestämmelserna om patientsekretess försvårar eventuella efterforskningar.

Utblick – Handel med organ, ett etiskt dilemma⁴⁰

Under år 2002 sitter den 32 år gamla Hernani vid en bar i Recife i nordöstra Brasilien. Hernani är arbetslös, saknar pengar och har en kriminell bakgrund. En man uppmärksammar Hernanis belägenhet och erbjuder honom 1 000 USD för att sälja en av sina njurar.

I en annan del av världen, i Israel, sviktar njurarna hos en advokat som inte vill genomgå dialys flera gånger i veckan. Det alternativ som återstår är en njurtransplantation, men väntetiderna är långa. Njuror finns dock till försäljning på den

⁴⁰ Exemplet är hämtat från The Christian Science Monitor 2004-06-09. *What is a kidney worth?*

svarta marknaden. Kostnaden uppgår då till 60 000 – 150 000 USD.

Hernani får höra talas om en man som mot betalning sålt en av sina njurar i Sydafrika, och söker upp denne. Hernani lugnas av de besked han får av denne man, men även av en pensionerad förtroendeingivande polis som Hernani har fått kontakt med. Polisen hjälper även till med läkarkontroller och är med när Hernani får sitt pass för sin första utlandsresa. Kvällen innan Hernanis resa till Sydafrika får han 500 USD från polisen samt löfte om att resterande utbetalning väntar på honom när han kommer hem. Hernanis fru försöker förgäves övertyga honom att inte resa till Durban.

I Sydafrika tas Hernani till en praktfull villa där han väntar på operationen tillsammans med andra donatorer från Brasilien. Före ingreppet har Hernani fått skriva under flera handlingar, bl.a. ett där han intygar att han är släkt till den person som har köpt en av hans njurar. Hernani träffar denne man och kan snabbt se att mannen – som är israel – är mycket sjuk. Den israeliske mannen blir överlycklig över att få träffa Hernani och säger att ”nu är du en av min familj”.

Tre dagar efter ingreppet, som gick bra för både Hernani och den israeliska mannen, sitter Hernani på planet hem till Brasilien. Han är glad eftersom han kommer att bli rik och väl hemma får Hernani också återstoden av de pengar han har lovats.

3.4.1 Europaparlamentets rapport om organhandel

Europaparlamentet har låtit göra en sammanställning av vad olika källor har rapporterat om organhandel.⁴¹ Handel med njurar ska vara vanligast förekommande. Massmedia och organisationen

⁴¹ European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union 23.1.2006, *Study Organ Trafficking*. DGExPo/B/PolDep/Note/2006_010

Organs Watch har enligt Europaparlamentet även rapporterat om handel av bl.a. hornhinnor, lungor, hjärtan och leverar.⁴²

Handel av organ och vävnad delas av Europaparlamentet upp i en ”frivillig” och en påtvingad marknad där donatorn i det senare fallet tvingas att sälja organ eller kroppsvävnad. Den frivilliga försäljningen upprätthålls genom ojämlig resursfördelning. Därtill får donatorn sällan nödvändig eftervård och donatorerna drabbas ofta av allvarliga medicinska besvär.⁴³ Mellanhänder som arbetar provisionsbaserat rekryterar potentiella donatorer i de fattigaste delarna av ett lands befolkning. Mottagande patienter i sin tur identifieras av läkare i rika länder där en stark efterfrågan finns. I utbyte mot en stor summa pengar erbjuds dessa patienter en prioriterad behandling som genomförs av skrupulösa kirurger på privata kliniker i vissa fall i den mottagande patientens hemland. Emellertid är det vanligare att ingrepp utförs på välutrustade kliniker i donatorns hemland.

Uppgifter om påtvingad försäljning har förekommit då bl.a. kidnappning och falska adoptioner har nämnts. Trots dessa uppgifter finns dock ytterst få konkreta bevis för att en sådan marknad skulle finnas. De flesta rapporterade fall där en individ har tvingats till donation innefattar ett tidigt medgivande, som senare mister sin relevans till följd av vilseledande beteende, där endast en liten del av den utlovade summan pengar betalas ut. Då medgivande inte har getts till donation rör dessa exempel oftast avlidna donatorer.

I anslutning till detta är värt att lyfta fram att kommissionen har gett ett uppdrag till Europol att utreda förekomsten av människohandel i syfte att avlägsna organ. Resultaten tyder på att det mest handlar om rykten då bevisningen är mycket knapp. Europol kan mot bakgrund av de uppgifter de har lyckats samla in inte bedöma om någon kriminell organisation ägnar sig åt sådan verksamhet.

⁴² Organisationens hemsida förefaller inte ha uppdaterats på flera år. Den innehåller bl.a. rapportering från massmedia. Se <http://sunsite.berkeley.edu/biotech/organswatch/>

⁴³ Detta motsägs av WHO. Se avsnitt 3.4.2

3.4.2 Omfattning av global organhandel enligt Världshälsoorganisationen (WHO)

Den årliga globala organhandeln omfattar enligt Världshälsoorganisationen (WHO) några tusental organ, främst njurar från levande donatorer. Den övervägande delen av den kartlagda organhandeln är antingen legal eller tillåten enligt rådande praxis i berörd stat. Organhandeln kan delas upp i tre kategorier:

1. Inom enskilda stater förekommande organhandel. Det har exempelvis varit kulturellt samt i praxis accepterat med handel av organ i t.ex. Pakistan och Filippinerna;
2. Transplantationsturism som omfattar runt 25 procent av organhandeln. Viktiga ”klientstater” är bl.a. Saudiarabien och Taiwan;
3. Människohandel för avlägsnande av organ.

I den sistnämnda kategorin har Groth kännedom om ett fall där fattiga moldaviska män hade lockats till Istanbul för arbete i byggsektorn. Männerna erbjöds emellertid inget arbete och för att täcka de utgifter förmedlarna av det påhittade arbetet uppgav sig ha haft – för bl.a. kost, logi och transporter – förmåddes moldavierna att sälja sina njurar. Ett annat fall som kan röra sig om människohandel rörde brasilianska unga män som mot betalning (1 000 USD) fördes till ett sjukhus i Sydafrika. Via amerikanska och israeliska mellanhänder rekryterades patienter i USA, vilka i sin tur betalade cirka 100 000 USD för att transplanteras med dessa njurar.⁴⁴ Inom WHO finns däremot ingen kunskap om att det skulle finnas ”underjordiska” transplantationskliniker i vare sig Sverige eller Västeuropa i stort.

Donatorer har ofta dålig kunskap om de konsekvenser en donation kan medföra. Härvid är viktigt att framhålla att de fysiska komplikationerna är ovanliga och någon efterbehandling krävs

⁴⁴ The Economist 2006-11-16, *Organ transplants – Psst, wanna buy a kidney* och *Organ transplants – Your part or mine?*

sällan. Däremot kan donatorerna bli stigmatiserade som "icke-fullständiga människor" i vissa länder.

3.4.3 Barn som offer för organhandel

Enligt UNICEF finns mycket begränsad information om huruvida barn i Europa skulle ha fallit offer för människohandel i avsikt att beslagta organ eller vävnader för transplantation eller övriga medicinska syften.⁴⁵

3.5 Människohandelsströmmar

Europol har uppgett att Bulgarien och Rumänien men även Polen är viktiga ursprungsstater för människohandeln till Västeuropa. Före detta sovjetrepubliker såsom Ukraina, Moldavien och Vitryssland är andra betydelsefulla ursprungsstater. En oroväckande utveckling är människohandeln inom EU, där människor från de fattigare delarna riskerar att utnyttjas i de rikare delarna av EU.

Viktiga ursprungsländer finns även i andra delar av världen. Uppgifter talar för att det är vanligt att personer från Latinamerika och Syd- samt Sydostasien utnyttjas i Europa. Mönstret som framkommer är därmed att strömmarna går både från öst till väst och syd till nord.

Det kan noteras att stater som tidigare betraktades som ursprungsstater till följd av bl.a. den ekonomiska utvecklingen numera även är destinationsstater, t.ex. Ryssland och de baltiska staterna.⁴⁶

Europol bedömer att människohandeln från västra Balkan har minskat då bl.a. bosniska offer är färre än tidigare. Däremot utgör de fattiga Svarta havsangränsande- och kaukasiska staterna framtida riskområden för ökade människohandelsströmmar.

⁴⁵ UNICEF (2006)

⁴⁶ Ojämn inkomstfördelning utgör ett viktigt skäl till att vissa grupper i en stat kan vara mer utsatta än andra.

Även UNODC har kartlagt hur människohandelsströmmarna ser ut ur ett europeiskt perspektiv. Det framgår av rapporteringen att Central- och Sydösteuropa ska vara de viktigaste ursprungsländerna för att utnyttjas i Västeuropa.⁴⁷ UNODC:s slutsatser ligger således i linje med vad Europol och IOM har rapporterat.⁴⁸

3.6 Slutsatser

Såsom har framkommit ovan är det svårt att ge exakta uppgifter på omfattningen av människohandel och tvångsarbete såväl nationellt som internationellt. Ännu svårare är att avgöra hur stort problemet är med människohandel med syfte att avlägsna organ. En viktig förklaring till detta är att människohandel av flera skäl är ett dolt fenomen vilket försvårar upptäckten. Svårigheten att upptäcka människohandel för arbetskraftsexploatering kan bero på vitt skilda orsaker såsom att offren till följd av hot eller brist på information är ovilliga att träda fram. Samtidigt kan det vara svårt för brottsbekämpande myndigheter, det civila samhället och företrädare för arbetsmarknadens parter att veta hur utnyttjande kan kännas igen. I jämförelse med utvecklingen i vår omvärld förefaller det emellertid som sannolikt att vi kommer att göras uppmärksamma på allt fler fall av utnyttjande allteftersom de samlade kunskaperna ökar. En jämförelse kan göras med den andra hälften av 1990-talet då anmälningarna om hets mot folkgrupp ökade. BRÅ har förklarat detta med dels en större medvetenhet, dels en mer restriktiv inställning till dessa brott från samhällets sida.⁴⁹ På snarlikt sätt har Länsstyrelsen i Stockholms län i en rapport om den organiserade brottsligheten i Östersjöregionen konstaterat att uppgifter om antalet anmälningar, tillslag

⁴⁷ UNODC (2006), *Trafficking in Persons – Global Patterns*; resultaten baseras på UNODC Database on Human Trafficking Trends som i sin tur är uppbyggd av material från öppna källor. Sverige uppges vara ett transitland för människohandel till andra skandinaviska länder.

⁴⁸ IOM (2006)

⁴⁹ BRÅ (2004), *Brottsutvecklingen i Sverige 2001-2003*; Rapporten kan i sin helhet läsas på <http://www.bra.se/>

eller domar säger mer om hur myndigheterna prioriterar sina resurser än om den faktiska omfattningen av brottsligheten.⁵⁰ Det torde, i beaktande av utvecklingen i omvärlden, inte vara osannolikt att utvecklingen kan bli snarlik avseende människohandelsbrottet.

Ekobrottsmyndigheten framhåller beträffande ekonomisk brottslighet att dess utveckling inte bör beskrivas eller bedömas enbart med utgångspunkt från den anmälda brottsligheten. Denna speglar snarare kontrollsystemets insatser och samhällets förmåga att upptäcka ekonomiska brott än brottslighetens omfattning, utveckling och struktur. Uppgifter och statistik om den anmälda brottsligheten måste kompletteras med bl.a. underrättelseinformation och information från andra myndigheter för att man ska få en bättre bild av hur den ekonomiska brottsligheten ser ut. Den sammantagna bilden är att mörkertalet avseende den ekonomiska brottsligheten är stort.⁵¹

Att bl.a. ILO, IOM och U.S. State Department ger olika siffror på omfattningen av människohandeln pekar på vikten av vidare kvalitativ och kvantitativ forskning på området.⁵²

Den knappa statistik som föreligger idag bör emellertid inte nödvändigtvis tas till intäkt för att problemet i Sverige är litet eller att det inte kommer att öka. Det finns anledning att tro att delar av den svenska arbetsmarknaden kommer att utsättas för samma tryck som övriga delar av den industrialiserade världen. Beredskapen att upptäcka tendenser till och motarbeta exploate-

⁵⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län, *Rapport 2007:4: Organiserad brottslighet – ett hinder för långsiktigt hållbar tillväxt i Östersjöregionen*

⁵¹ Ekobrottsmyndigheten, *Omvärlds- och hotbildsanalys 2006 – Påverkansfaktorer, hotbilder och åtgärder*. I kapitel 7 och 8 ges en beskrivning av varför arbetskraftsexploateringen utgör en extrem form av svartarbete.

⁵² Ekobrottsmyndigheten lyfter särskilt fram vikten av nationalekonomiska beräkningar.

ring av arbetskraft bör därför stärkas även i Sverige, inte minst i förebyggande syfte.

4 Hur rekryteras och exploateras offer för människohandel

Människohandeln har vissa gemensamma beröringspunkter med historiens transkontinentala slavhandel. Skillnaderna mellan den tidens övergrepp – som bestod av bl.a. kidnappning och transatlantisk transport under vedervärdiga förhållanden – och dagens raffinerade rekryteringsmetoder med ett stort inslag av vilseledande är emellertid stora.

Det är viktigt att ha kunskap om både hur rekryteringen går till och hur exploateringen tar sig uttryck. Genom kunskap om rekryteringsens karaktär kan förebyggande åtgärder vidtas. Ett brett angreppssätt är nödvändigt för att bemöta människohandeln oavsett på vilket sätt människor exploateras. Rekrytering och exploatering av barn kan skilja sig från det som vuxna utsätts för. Hur barn utnyttjas beskrivs därför separat.

Flera internationella organisationer har lagt ned resurser på att kartlägga hur såväl rekrytering som exploatering tar sig uttryck. Kunskap bidrar till ökade möjligheter att både motarbeta rekrytering i ursprungsländer, motverka efterfrågan och bekämpa exploatering i destinationsländer.

Den bild som ges av internationella organisationers erfarenheter kompletteras med de erfarenheter som myndigheter och organisationer i Sverige har av exploatering som kan misstänkas vara relaterade till människohandel. Detta görs med utgångspunkt i olika sektorer i Sverige.

Slutligen ges en beskrivning av hur de brottsliga organisationer som ligger bakom människohandeln kan se ut enligt olika bedömare.

4.1 Rekrytering

4.1.1 Hur rekryteras offren

ILO

Vid människohandel sker en rekrytering ofta genom annonsering, bl.a. i tidningar och på Internet med erbjudande om arbete, inte sällan i ett annat land.⁵³ Annonseringen, urvalet och transporten innefattar regelmässigt ett vilseledande förfarande, hot om våld eller våld. Från rekrytering till utnyttjande kan flera led av personer vara inblandade och det kan ofta vara svårt att fastställa en koppling mellan rekryteraren och den som slutligen utnyttjar offret.

Rekryterarna kan enligt ILO grovt delas upp i antingen mellanhänder eller agenter. En mellanhand kan arbeta på egen hand, men är många gånger en del av en organisation. Mellanhanden verkar under ett alias och kan vara en ”vän till en vän”, familjemedlem eller pojk-/flickvän.

Privata arbetsförmedlingar inblandade i människohandel arbetar många gånger under legal täckmantel eller som agenturer av olika slag. Exempel på sådana är resebyråer, au-pair-förmedlingar och förmedlare av hushållsarbete. Officiellt kan de – i många fall – Internetbaserade agenturerna bistå med nödvändiga tillstånd till höga kostnader.⁵⁴ Inresan till destinationslandet kan därigenom vara formellt laglig.

En ”framgångsrik” rekrytering av människohandelsoffer förutsätter ofta ett nätverk av personer som tillhandahåller olika tjänster. Exempel kan utgöras av en person i hembyn som identifierar potentiella rekryter, personer som tillhandahåller falsk

⁵³ ILO Special Action Programme to Combat Forced Labour (2006), *Trafficking for Forced Labour – How to monitor the recruitment of migrant workers*

⁵⁴ Jfr. avsnitt 4.2.1 där Migrationsverket från ryska myndigheter har fått information om att agenter i St Petersburgsområdet förmedlat arbeten under slavliknande förhållanden i byggsektorn i Sverige.

dokumentation, andra som ansvarar för transporten, korrupta tjänstemän samt arbetsgivare utan skrupler.

Sammanfattningsvis kan hela rekryteringskedjan utmärkas av vilseledande beteenden: orimlig betalning kan krävas för visering samt resehandlingar och information kan undanhållas från offret om att utfärdade handlingar är falska. Vidare kan rekrytering ske till icke-existerande jobb och det är allt annat än ovanligt att arbetsuppgifterna visar sig skilja sig från dem som har utlovats eller avtalats om. Ett vanligt sätt att redan från början skaffa sig kontroll över människohandelsoffret är att erbjuda lån med hög ränta. Lånet ska täcka utgifter som vida överstiger rekryterarens verkliga kostnader. Detta mönster kan ses i den process som föregår både sexuellt utnyttjande och annan exploatering.

IOM

ILO:s teoretiska bild av rekryteringsförfarandet kompletteras av IOM som, utifrån frågor ställda till människohandelsoffer som har fått stöd till återvändande och återintegrering i ursprungsländer, skapat en omfattande databas benämnd Counter Trafficking Database (CTM).⁵⁵ Urvalet omfattar närmare 10 000 enskilda fall runt om i världen under tidsperioden november 1999 – september 2006. De drabbade har ställts frågor med utgångspunkt i ett standardiserat formulär.

Enligt IOM:s information utgörs drygt 80 procent av dem som har fått olika former av återvändandestöd av kvinnor och nästan hälften av samtliga offer har varit mellan 18 – 24 år gamla. Av människohandelsoffren har 75 procent utsatts för sexuellt utnyttjande och 20 procent för tvångsarbete.

Utbildningsnivån hos offren varierar, men de flesta offren har fullföljt åtminstone motsvarigheten till grundskola. Över hälften

⁵⁵ De uppgifter som återges här baseras på utdrag som IOM har tillhandahållit under ILO:s tekniska konsultationer i Genève under december år 2006. Enligt Richard Danziger, Head of Counter Trafficking Division vid IOM, är huvudmannskapet för databasen i dagsläget oklar. I september år 2007 omfattar källmaterialet, enligt Danziger, över 12 000 specifika fall.

har varit ogifta/ensamstående och inte haft egna barn. Samtidigt har en knapp tredjedel av alla offer haft minst ett barn. Över 60 procent av offren har betraktat sig som fattiga eller mycket fattiga, medan endast 10 procent ansett sig ha haft normala eller höga inkomster.

Personlig rekrytering stod för nästan 60 procent av alla fall. Rekrytering genom tidningsannonser eller försäljning av den egna familjen var inte heller ovanligt. Oftast var rekryteraren okänd, men det är slående att drygt 15 procent av offren uppger att de rekryterades av ”vänner”. Könsfördelningen bland rekryterarna var någorlunda jämn även om urvalet indikerar en viss överrepresentation av män. De flesta, nästan 70 procent, av dem som hade utsatts för människohandel lät sig bli rekryterade efter att ha erbjudits arbete.

Man bör vara försiktig med att tolka in för mycket i ovan nämnda uppgifter bl.a. då de baserar sig på material från ett stort antal länder. T.ex. kan det finnas skillnader i hur svaren har sammanställts, något som försvårar den statistiska uttolkningen. Utan fördjupade studier går det heller inte att dra säkra slutsatser för hur exempelvis strömningar ser ut. Oavsett detta kan man urskilja vissa mönster avseende åldern på offren, deras ekonomiska förutsättningar och civilstånd samt rekrytering. Dessa mönster kan vara till hjälp i ett senare skede när åtgärder för att bekämpa människohandeln ska presenteras.

4.1.2 Hur barn rekryteras

Människohandlare rekryterar barnoffer medan barnen alltjämt bor hemma, efter att barnen lämnat hemmet eller efter att de har lämnat sitt hemland.⁵⁶ När det gäller yngre barn är det vanligt att människohandlarna tar direktkontakt med föräldrarna för att ingå ett avtal om barnet. Rekryteraren kan utnyttja föräldrarnas utsatta situation och även erbjuda förskott på kommande in-

⁵⁶ UNICEF, Child Protection Unit, Geneva (2006), *Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe*

komster eller på annat sätt pressa föräldrar till att lämna över kontrollen över barnet. Det förekommer att föräldrarna bedras till att tro att deras barn går en ljus framtid till mötes om de följer med rekryteraren. Uppgifter om att barn ska kidnappas är mer ovanliga i Europa men förekommer i exempelvis flera afrikanska länder. Därtill finns uppgifter om att barnhem säljer barn under förespeglingen att köparen ska bereda barnen en trygg uppväxt.⁵⁷

Många tonåringar har i sin tur uppgett att de har utsatts för människohandel efter att ha duperats. Äldre flickor har i stor utsträckning lurats av pojkvänner som erbjudit sig att resa med till ett annat land för att gifta sig där. Likaledes är det vanligt att tonåringar har lurats av falska arbetserbjudanden, i synnerhet när det handlar om sexuell exploatering. Vittnesmål anger ofta att pojkvänner, släktingar, grannar eller vänner har erbjudit sig att ta med ett barn till ett nytt land för att senare visa sig vara en människohandelsförövare.

Save the Children har i ett forskningsprojekt intervjuat minderåriga människohandelsoffer från Sydösteuropa för att söka klargöra hur barnen rekryterades för att därigenom försöka utredna vilka barn som är i riskzonen.⁵⁸ En slutsats var att barn vill ses som självständiga individer med förmåga att fatta egna beslut, något som kan utnyttjas av förövare på olika sätt. Barns vilja att bidra till sin familjs försörjning eller äventyrlusta är andra drivkrafter som brottslingar drar nytta av. För att inte bli ett människohandelsoffer behöver utsatta barn bättre valmöjligheter, känna sig delaktiga i beslut som rör deras egen framtid och även göras medvetna om att de riskerar att handlas för även andra ändamål än sexuella.

⁵⁷ Se avsnitt 4.2.2

⁵⁸ Save the Children in Albania (2007), *Children Speak Out: Trafficking Risk and Resilience in Southeast Europe*. Rapporten presenterades av Zosa De Sas Kropiwnicki under OSSE-konferensen "Assistance to Trafficked Persons: We can do better" i Wien den 10 – 11 september 2007.

4.2 Identifiering av människohandel

Genom kunskaper i hur exploateringen vidmakthålls underlättas brottsbekämpande myndigheters arbete mot människohandeln. Det är därför viktigt att vara medveten om hur ett beroendeförhållande kan vidmakthållas.

Efter det att ett människohandelsoffer kommit till sin slutdestination och det slutliga utnyttjandet tar vid krävs metoder för hur den som exploaterar kan bibehålla sin makt över offret. Ett offer kan i rekryteringsfasen frivilligt – men under falska förespeglingar – ha gått med på att utföra ett arbete eller en tjänst för att i ett senare skede inse att han/hon inte kan bryta avtalet.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har sammanställt indikatorer på hur tvång och tvångsarbete kan identifieras.⁵⁹ Sammanställningen baseras på fallstudier från frivilligorganisationer, analyser från forskningsvärlden samt en del rättsfall.

Det är vanligt att offren förmås lyda order eller avstå klagomål genom fysiskt eller sexuellt våld eller hot om sådana övergrepp. Än grövre är förekomsten av mord eller hot om att röja undan en arbetare. Att hot riktas mot kvarvarande familjemedlemmar i ursprungslandet är inte heller ovanligt.

Mer subtila former av påtryckningar utgörs av underlåtelse att betala ut avtalad lön, att låta bli att formalisera ett utlovat arbetstillstånd eller att ändra arbetsuppgifter och arbetsförhållanden. Det är vidare vanligt att offren tvingas betala påhittade avgifter för t.ex. arbetsresor, skatter och sociala avgifter. Ofta isoleras offren från omvärlden genom att deras rörelse- och kommunikationsfrihet begränsas eller övervakas. Offren kan förhindras att lära sig språket i destinationslandet och förhindras att

⁵⁹ OSCE 2006, Katy Thompson & Office of the Special Representative Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *A Summary of Challenges Facing Legal Responses to Human Trafficking for Forced Labour in the OSCE Region*

umgås med övriga landsmän. Isoleringen förstärks genom att förövarna omhändertar rese- och identitetshandlingar.

Levnadsförhållandena för de exploaterade är inte sällan undermåliga. Arbetsförhållandena är i sin tur ofta hälsovådliga. Böter kan avtvingas för fingerade orsaker såsom för sen ankomst, sjukdom och "otillräckliga arbetsprestationer" samtidigt som offret förvägras tillgång till sjukvård och arbetspassen är överdrivet långa.

Redovisningen är på intet sätt uttömmande utan omfattar i vissa destinationsländer bl.a. även inslag av korruption vid brottsbekämpande myndigheter och hos vårdgivare som underlåter att anmäla utnyttjande. Det är viktigt att poängtera att en tvångsarbetsituation bestäms av det ömsesidiga maktförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetaren, *inte* av vilket arbete som utförs. Tvångsarbete karaktäriseras av ofrivillighet och att det äger rum under hot, *oavsett* om det utförda arbetet är lagligt eller inte. Ett förvärv behöver således inte officiellt betraktas som "ekonomisk aktivitet" för att konstituera tvångsarbete. Exempel är påtvingat tiggeri eller tvång att utföra stölder.

En särskild form av tvångsarbete utgörs av skuldslaveri. Detta förknippas vanligtvis med specifika arbetsförhållanden i södra Asien där det har varit alltför förekommande. ILO har rapporterat om hur fattiga arbetare genom skuldsättning har tvingats att arbeta av skulderna hos en arbetsgivare. Arbetstiderna är långa och lönerna låga. Arbetaren knyts till arbetsgivaren genom att löneutbetalningar sker retroaktivt efter säsongens slut. Rekryteringen sker genom mellanhänder som får ett arvode genom att ett löneavdrag görs av arbetsgivaren.⁶⁰

Det framstår som om fenomenet förekommer även i Sverige och andra västeuropeiska länder. Förfarandet är då att en person tvingas skuldsätta sig för att genom smugglares försorg kunna komma hit. I denna fas finns ofta en frivillig överenskommelse mellan smugglare och emigranter. Väl framme i destinationslan-

⁶⁰ International Labour Conference, 93rd session (2005), *A global alliance against forced labour – Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and rights to Work 2005*

det ska skulden återbetalas vilket i flera fall innebär långvarigt arbete under hårda förhållanden. Det förefaller inte osannolikt att mellanhänder även här får provision som dras av den eventuella lön som utbetalas.

Igenkännande av exploatering av barn

I likhet med vuxna offer utsätts barn för en mängd olika former av påtryckningar för att på detta sätt kvarhålla dem i utnyttjande.⁶¹ Brukligt är att barn förmås att tro att de inte har något annat alternativ än att fortsätta låta sig bli exploaterade för att därigenom ta ifrån dem alla tänkbara motiv till att fly.

Yngre barns särskilda behov och beroende av vuxna för att få mat och bostad utnyttjas ofta. Formerna av kontroll och beroende har jämförts med de som barn som utsätts för olika former av våld i hemmet får utstå.

4.2.1 Förekomst av exploatering i Sverige

När det gäller förhållanden i Sverige har arbetsgruppen, i avsaknad av officiella källor, sökt information hos brottsbekämpande och andra myndigheter, arbetsmarknadens parter och frivilligorganisationer. Av den information som därvid har framkommit framträder bilden att utnyttjande förekommer inom olika branscher även i Sverige. Man bör emellertid vara försiktig med att dra slutsatsen att alla former av utnyttjande som har förts fram handlar om människohandelsrelaterad exploatering. Oavsett detta, är vissa fenomen värda att lyfta fram då uppgifterna är relativt frekvent förekommande. I belysning av vad som är känt om förhållanden i vår omvärld vore det också fel att tro att arbetskraftsexploatering kopplad till människohandel inte skulle kunna förekomma i Sverige. Omfattningen är emellertid okänd. En viktig del i arbetsgruppens arbete har varit att försöka utröna

⁶¹ UNICEF (2006)

i vilken utsträckning och inom vilka branscher människohandel för arbetskraftsexploatering kan förekomma samt vilka tendenser som kan skönjas.

Det är särskilt inom sektorerna restaurang- och service, jordbruks- och säsongsarbete, hushållsarbete, bygg samt transport som olika former av exploatering har uppmärksamats. Miss-tankar finns även om människohandel för exempelvis tiggeri.

Enligt bl.a. Skatteverket står oseriösa bemanningsföretag bakom exploatering av utländsk arbetskraft. Bl.a. Rikskriminalpolisen och Ekobrottsmyndigheten poängterar att arbetskraftsutnyttjande äger rum i sektorer där svartarbete är vanligt. En genomgång följer av olika sektorer och verksamheter där människohandel kan misstänkas förekomma.

Restaurang och service

Operation Krogsanering i Stockholm genomför kontroller av restaurangnäringen.⁶² I sitt arbete har gruppen vid flera tillfällen stött på utländska medborgare som de misstänker har utnyttjats av sina arbetsgivare. Det förekommer att de påträffar utlänningar som bor i förråd på restaurangerna. Ofta saknar utlänningarna uppehållstillstånd i Sverige alternativt har de fått lagakraftvunna av-/utvisningsbeslut. Utöver asiater, påträffar Operation Krogsanering ofta latinamerikaner i anslutning till sina kontroller. Arbetsmiljöverket uppger att de i samband med sina inspektioner har kunnat konstatera att restaurangverksamheten ofta drivs av bulvaner. Rikskriminalpolisen och Åklagarmyndigheten uppger att utnyttjande och/eller brottslighet inom t.ex. kinesiska och vietnamesiska grupperingar är svår att utreda till följd av den starka inre sammanhållningen.

⁶² I Operation Krogsanering i Stockholm ingår bland andra, förutom Länsstyrelsen i Stockholms län, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Brandförsvaret, Miljöförvaltningen och länets kommuner. Ett samarbete ska även inledas med Arbetsmiljöverket. Det främsta syftet med kontrollerna är att granska hur alkohollagens bestämmelser om serveringstillstånd efterföljs.

Polisen i Halmstad inledde under år 2006 en omfattande utredning rörande smuggling av vietnamesiska medborgare till Sverige. Här förekommer även misstankar om människohandel för tvångsarbete i restauranger och hushåll.

Jordbruks- och säsongsarbete

Inom jordbruket och närliggande sektorer såsom bärplockning har det länge varit vanligt med att säsongsarbetare från stater utanför EU arbetar i Sverige, men även polska arbetare förekommer. Enligt Skogsbärbranschens Intresseförening är det allt färre svenskar som plockar bär för försäljning. Uppemot 80 procent av bärplockarna är utländska medborgare. Resultat från den skattning av antal plockare som har gjorts visar på att det under säsongen 2000 fanns 8 000 utländska bärplockare i Sverige. Skogsbärbranschen är enligt egna uppgifter närmast helt beroende av utländska plockare. På en allt mer global marknad är det den totala bærtillgången som styr prissättningen, vilket får till följd att plockarpriserna som regel är satta redan innan bärsäsongen i Sverige har startat.⁶³ Bärplockningen i skogarna utförs ofta av ryssar och thailändare. Verksamheten kan enligt bl.a. inslag i massmedia innehålla grymma inslag. Ofta har resan hit kostat stora summor pengar som måste betalas på ett eller annat sätt. Rikskriminalpolisen utesluter inte att utländska bärplockare kan vara offer för människohandel i Sverige. Det är i dessa fall generellt betraktat svårt att angripa ett eventuellt tvångsarbete då den regelrätta arbetsgivaren ofta är okänd.

Som ett led i att stävja missbruket inom säsongsbetonad bärplockning har Skatteverket beslutat att tidigare icke-skattade bärnumera ska beskattas. Därtill har krav införts på att tredjelandsmedborgare ska ha arbetstillstånd även för kortvarigt bärplockande. Migrationsverket har för sin del utarbetat föreskrifter för våra ambassader i Bangkok, Kiev och Moskva samt vårt generalkonsulat i S:t Petersburg om att en förutsättning för att ett ar-

⁶³ Se <http://www.swedishwildberries.com>

betstillstånd ska kunna utfärdas är att arbetarna ska anställas av ett utländskt företag som samarbetar med Skogsbärbranschens Intresseförening. Hur har då de formella regelförändringarna påverkat intresset för tredjelandsmedborgare att plocka bär här? Misstankar har funnits om att bär- och svampplockning till följd av vad som har betraktats som omständliga regler och högre omkostnader i Sverige skulle ha förflyttat sig till fattigare länder. Av Migrationsverkets statistik från de svenska ambassaderna i Bangkok, Kiev och Moskva samt generalkonsulatet i S:t Petersburg 2007 framgår att antalet bifallna uppehålls- och arbetstillstånd för plockning av vilt växande bär uppgår till drygt 4 000. Till detta ska läggas att antalet viseringar beviljade av ambassaden i Bangkok för besök under bärplockarsäsongen har ökat med 2 700 i år, en ökning som enligt Migrationsverkets bedömning beror på att de som har beviljats visering avser att arbeta som bärplockare. På motsvarande sätt har 150 – 200 besöksviseringar utfärdats i Kiev.⁶⁴ Sammantaget med uppgifterna från Skogsbärbranschens Intresseförening om efterfrågan på utländsk arbetskraft förefaller det som om kravet på uppehålls- och arbetstillstånd inte har påverkat antalet utländska bärplockare i särskilt stor utsträckning. Huruvida regelförändringarna haft effekt på eventuellt utnyttjande går inte att fastställa enbart på grundval av dessa uppgifter.

Kommunalarbetareförbundet har länge haft misstankar om att säsongsarbetare utnyttjas i jordbruket i södra Sverige. Därför har förbundet tidigare delat ut informationsbroschyrer om arbetstagares rättigheter i Sverige i sydsvenska färjelägen till potentiella utländska arbetare. Till följd av hot har förbundet känt sig tvingade att upphöra med sina informationsinsatser.

En tjänsteman från Skatteverket har berättat om utnyttjande av polska medborgare i pälsdjursindustrin på Gotland i början av

⁶⁴ Migrationsverkets statistik har sammanställts av Anita Engström, expert vid enheten för besök och bosättning i Solna. Hon framhåller att det inte finns någon speciell kodning för arbetstillstånd beträffande bärplockning utan att det i vissa fall anges att tillstånd har beviljats för plockning av odlade bär. Enligt Migrationsverkets huvudkontor beviljas dock inte några tillstånd för plockning av odlade bär varför man kan utgå från att statistiken för odlade bär gäller vilda bär.

2000-talet, det vill säga innan Polens inträde i EU och innan brottet människohandel fanns i svensk lagstiftning. Arbetarna fick mycket låg lön, bodde i baracker av låg standard och kosten bestod av samma slaktavfall som påsldjuren utfodrades med. Följden av Skatteverkets tillslag var att arbetsgivaren fick betala ett basbelopp i böter för brott mot utlänningslagen medan arbetarna av-/utvisades utan att ha fått någon lön.

Information har också inkommit till polisen om brittiska medborgare som lurats till Sverige av oseriösa personer i tron att de ska tjäna mycket pengar på att lägga asfalt.⁶⁵ De brittiska medborgarna har varit utsatta personer som på ett eller annat sätt levt vid sidan av samhället, uteliggare och funktionshindrade, och således varit lätta offer att rekrytera. Väl i Sverige har passen tagits ifrån dem och de har inte fått något betalt för utfört arbete utan snarare hamnat i skuld för resa och uppehälle m.m. Enstaka förundersökningar har inletts.

Hushållsarbete

Under en sexmånadersperiod under åren 2005 – 2006 har den katolska kyrkans biståndsorganisation, Caritas, hjälpt 32 kvinnor ut ur utnyttjande i hushållsarbete.⁶⁶ Caritas uppskattning är att 100-tals kvinnor i Stockholm utnyttjas i städ- och hushållsarbete. Situationen bedöms vara jämförbar i de övriga storstadsregionerna, men även i landet i stort. Det förekommer enligt Caritas att i Sverige baserade utländska diplomater anlitar i synnerhet filippinska kvinnor för att arbeta här eftersom de betraktas som fogliga och arbetsvilliga.⁶⁷ Caritas skönjer i övrigt en trend i att utnyttjande av latinamerikaner i hushållsarbete ökar där städfirmor ofta utgör basen för rekrytering. Det kan vara värt att no-

⁶⁵ Uppgiften har lämnats den 24 augusti 2007 av Gränspolisavdelningens Kriminalunderrättelse tjänst vid Polismyndigheten i Stockholms län.

⁶⁶ En av dessa kvinnor har, efter att ha arbetat i ett hushåll under 15 h för en nettolön om 10 kr./h, tvingats att sälja sin kropp till tiotalet män varje dag.

⁶⁷ Motsvarande förhållanden har uppmärksammats i exempelvis Finland.

tera att medborgare från flera stater i Latinamerika inte behöver visering för att resa in i Sverige.

Ett uppmärksammat fall, som även fick rättsligt efterspel, rörde en thailändsk kvinna, som under fyra års tid tvingades att arbeta som sömmerska i en källare i Halland.⁶⁸ Den svenska kvinnan/arbetsgivaren som hade ordnat arbetet tvingade den thailändska kvinnan att arbeta 14 timmar om dagen, sex dagar i veckan. Den sjunde dagen ägnades åt städning av huset.

Fallet blev allmänt uppmärksammat av Sveriges Radio i programmet Kaliber 2004. Den thailändska kvinnan hade accepterat ett erbjudande om arbete av den svenska arbetsgivaren 2000. Kaliber rapporterar att hon inte fick gå ut utan sällskap av kvinnan hon jobbade åt och att de pengar hon lovats i lön drogs in. Hon fick inte ringa hem till sina barn i Thailand mer än någon gång i månaden och var då övervakad av sin arbetsgivare. Hon hölls isolerad och fick inte träffa andra människor. Arbetsgivaren krävde också att hon skulle betala sin biljett och senare även för symaskinen hon arbetade på. Efter fyra års tid fritogs den thailändska kvinnan efter att en vän till hennes arbetsgivare hade intervenerat.⁶⁹

Efterspelet av detta ärende blev att den thailändska kvinnan dömdes till dagsböter för brott mot utlänningslagen. Arbetsgivaren, som nekade till att ha haft kvinnan som anställd, dömdes till dagsböter. Åklagaren valde att lägga ned förundersökningen för misstankarna om olaga frihetsberövande och olaga tvång bl.a. med hänvisning till att den thailändska kvinnan vistades illegalt i Sverige.⁷⁰

Hushållsarbets- och städsektorerna är intressanta i det hänseendet att den mesta informationen om misstänkt exploatering inte har kommit från myndigheter utan från frivilligorganisatio-

⁶⁸ Kvinnans situation uppmärksammades först i Sveriges Radios program Kaliber år 2004, varefter övrig uppmärksamhet följde. Kaliber, 2004-05-16, *Salee – en laglig slav*. Se bl.a. <http://mobil.sr.se/site/index.aspx?artikel=414213>

⁶⁹ Det är härvid intressant att notera vad bl.a. OSSE har anfört om hur exploatering kan arta sig. Jfr. avsnitt 4.2

⁷⁰ Se <http://mobil.sr.se/site/index.aspx?artikel=620852>

ner. En orsak till detta är att arbete som genomförs i exempelvis privata hem är svårt att uppmärksamma för myndigheter.

Byggsektorn

Vid samtal med företrädare för Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) har uppgifter framkommit om ett flertal olika fall där utländsk arbetskraft till mycket låga löner varit verksamma på svenska byggarbetsplatser. Arbetspassen har generellt sett varit långa och arbetsförhållandena undermåliga i de fåtalet utvalda fall som beskrivs här. I flertalet av de fall som har lyfts fram har arbetarna rekryterats eller ”förmedlats” via utländska mellanhänder.

Ett sådant fall rörde thailändska arbetare som genom italienska mellanhänder hade fått tillfälligt jobb på ett företag i Lysekil. Några löner betalades inte ut förrän facket hade intervenerat varefter det svenska företaget betalade ut hela den avtalade lönen. Det bör framhållas att det inte var det svenska företaget som var orsak till uteblivna löneutbetalningar utan underleverantören som inte uppfyllde sina förpliktelser. Byggnads har konstaterat att det fanns kollektivavtal om rimliga löner.⁷¹ Dock tillämpades inte dessa avtal och de verkliga lönerna hamnade på betydligt lägre nivåer. Enligt Byggnads har företeelsen med dubbla avtal blivit vanligt i förhållande till gästarbetare. Med detta avses att arbetsgivaren skriver avtal med facket, men gör andra överenskommelser med de anställda.

Ett fall som också har uppmärksammats av Byggnads, Arbetsmiljöverket och Sveriges Television är byggandet av en kinesisk företagspark utanför Kalmar. De kinesiska arbetarna har arbetat tre månader i taget i grupper om 150 personer. Nettolönen har varit 4,50 kronor i timmen, enligt fackets bedömning en lön i nivå med den brukliga i Kina. Byggfacket lyckades i förhandling med den kinesiska arbetsgivaren avtala om rimliga löner samt att

⁷¹ LO 2006-09-19, *Hur upptäcks dubbla avtal?* Artikeln finns publicerad på <http://www.lo.se>

pengarna skulle sättas in på personliga konton i Kina. SVT:s Rapport har sänt ett inslag där de berättat om situationen samt följt upp vad som hände efter. Förvisso hade löneinbetalningar gjorts på personliga konton, men tillträdet till kontona kontrollerades av mellanhänder. I inslaget intervjuades byggföretagets VD som uppgav att löneavdrag har gjorts för dåliga arbetsinsatser. Det framkom även att löneavdrag har gjorts för kost och logi. Före detta anställda har visat sig för rädda för att låta sig bli intervjuade av Rapports medarbetare.⁷² Av inslaget framkom vidare att upphandling hade skett enligt svenska och EU-regler, men kravspecifikationen hade gjorts så snäv att enda tänkbara entreprenören var det kinesiska byggföretaget. I ett senare inslag i Aktuellt framkom att Arbetsmiljöverket har utdömt arbetsförbud till följd av att nödvändig säkerhetsutrustning inte använts för arbete på hög höjd. Förbudet efterföljdes inte, nyhetsteamet kunde filma att farligt arbete alltjämt fortgick. Arbetsmiljöverket stoppade då omedelbart fortsatt arbete. En representant för entreprenören förklarade att det handlade om kulturskillnader och att arbetarna är vana vid andra förhållanden och krav i hemlandet.

Vid uppförandet av en kinesiskinspirerad konferensanläggning har tjänstemän vid Arbetsmiljöverket uppmärksammat bl.a. följande. Anläggningen byggs av arbetare från Kina och material har direktimporterats från Kina medelst sjötransport. Det framstår som oklart om tullklarering har genomförts eller om materialet uppfyller de svenska miljökraven. Elsäkerhetsverket har bedömt att elinstallationer är bristfälliga. Det har varit svårt att fastställa vem som är huvudentreprenör. Skatteverket har haft svårt att klargöra var/om arbetsgivaravgifter betalas in. Arbetsmiljöverket har sedan år 2004 vid flera tillfällen besökt arbetsplatsen och har vid nio tillfällen meddelat förbud på grund av att arbetsmiljöregler inte följts, förbuden har inte efterlevts vilket har medfört vitesförelägganden.⁷³ Som mest har 80-talet kinesiska

⁷² Inslaget sändes som lednyhet i nyhetssändningen kl. 19.30 den 19 mars 2007. Se <http://svt.se>

⁷³ Ett sådant exempel utgörs av en bygghiss som har bedömts vara farlig.

arbetare jobbat på stället. Login är undermålig då arbetarna bor i hopsnickrade sängar i sovsalar i en gjuten grund för en tilltänkt företagspark. Arbetarna benämns som "konsulter" och är här i egenskap av egenföretagare. Efter att Byggnadsarbetareförbundet hade fått kännedom om kinesernas lönevillkor om uppgivna 17 kronor i timmen träffades en överenskommelse om att lön skulle utgå med 22 000 kronor/månad. Emellertid lär arbetarna alltså få 3 000 kronor/månad för sju dagars arbetsvecka. Det har vidare uppmärksammats att arbete pågår under dygnets alla timmar. Arbetsmiljöverket har vid en av sina inspektioner noterat en lastbil med demolerad förarkabin. Det finns emellertid inga uppgifter om att någon arbetare har sökt vård för arbetsplats-skador. Mot bakgrund av de omfattande säkerhetsbristerna finns misstankar om att skadade arbetare har förts tillbaka till Kina.

I samband med en ombyggnation av en restaurang i centrala Stockholm uppdagades att 18 polska medborgare såväl arbetade som bodde på arbetsplatsen, bl.a. under urinoaren och i kylutrymmen. Sedermera har mannen som skulle driva restaurangen konstaterats vara grovt kriminell.

Ett vanligt tillvägagångssätt i exploateringen inom byggsektorn är att en man erbjuds ett arbete och utlovas lön efter tre månaders hårt arbete. Strax innan tre månader har passerat tipsas polisen om att migranter utan nödvändiga tillstånd är verksamma på en arbetsplats. Genom att polisen gör ett tillslag behövs således inga löner betalas ut.

Det har även framkommit uppgifter om att agenter i S:t Petersburgsområdet förmedlar arbeten under slavliknande förhållanden i den svenska byggsektorn.

Transportsektorn

Arbetsmiljöverket har tagit del av uppgifter om lettiska lastbilschaufförer som arbetar utan lön inom transportsektorn. Det tål att framhållas att på samma sätt som med den fria rörligheten för personer är den fria rörligheten för varor och tjänster två av de

andra grundläggande friheterna inom EU.⁷⁴ Detta innebär bl.a. att lastbilschaufförer från olika EU-stater fritt kan röra sig på och arbeta på svenskt territorium. Kontrollen av arbetsvillkoren för chaufförerna blir därigenom svår att genomföra och det har, trots rykten om utnyttjande i branschen, inte gått att få fram några konkreta fallbeskrivningar.

Hösten 2006 uppmärksammades, i samband med en arbetsplatsolycka, där en kinesisk arbetare omkom, att 14 kinesiska arbetare arbetat 60 timmar i veckan för 4 kronor i timmen med att uppföra hamnkranar i Göteborg. Ett kinesiskt varv stod för arbetarnas mat, husrum och lön.⁷⁵

Tiggeri och annat utnyttjande

Tiggeri, tjuveri, gatuuppträdande, blomsterförsäljning m.m. har uppmärksammats i flera EU-länder. Rikskriminalpolisen har framfört att människor från andra länder, framför allt Rumänien och Bulgarien, förs till Sverige för att tigga och stjäla under organiserade former. Information har inkommit till flera polismyndigheter under 2006. Det är många gånger oklart huruvida dessa personer tvingas till denna verksamhet och om de befinner sig under eventuella gärningsmäns kontroll. I Skåne län rör sådan information framför allt polska medborgare som tvingas till Sverige för att stjäla. Denna information har ökat under 2006 och några enstaka förundersökningar har inletts i Malmö. Bekräftade uppgifter finns om att barn tvingas till Sverige, och andra länder i Europa, för att stjäla och dessa barn kontrolleras hårt av förövarna. Då barn ofta är inblandade i dessa verksamheter ges en vidare utveckling nedan.

⁷⁴ En fördjupad genomgång av regler för besök och bosättning samt deras influens på människohandel ges i kapitel 9.

⁷⁵ SVD 2006-11-02, *Gästarbetare får fyra kronor i timmen*. Artikeln finns publicerad på <http://www.svd.se>

4.2.2 Exploatering av barn i Sverige

Det är värt att ånyo lyfta fram omständigheten att barn som har påträffats med att begå stölder eller i tiggeri i Sverige i vissa fall misstänks vara offer för organiserad människohandel. Det är viktigt för myndigheterna att vara medvetna om detta.

Under hösten 2006 har olika åklagarkammare börjat utreda fall där barn från sydöstra Europa har tvingats genomföra butiks- och fickstölder och ägna sig åt tiggeri i Sverige. Misstankar förekommer bland polis och åklagare om att samma barn i vissa fall har tvingats till sådan verksamhet också i andra EU-stater. Polisen har redogjort för misstankar om förövare som har köpt barn på barnhem eller av socialt utsatta föräldrar i Bulgarien, Moldavien och Rumänien – syftet har varit att transportera barnen runt om i Europa för att de ska tigga och begå stölder. Vid ”köpet” har förövarna åtagit sig att garantera barnen en god uppväxt.

Ett exempel på att koppling kan finnas till andra former av utnyttjande är den härva som uppdagades under 2006 där rumänska kvinnor tvingades till att prostituera sig.⁷⁶ Kvinnorna bodde i husvagnar i en förort till Stockholm. Samtidigt uppmärksammade polisen tiggande barn på pendeltågslinjer. Barnen förmådde att skaka av sig skuggande poliser. Polisen misstänkte i detta fall att barnen hade köpts på barnhem eller av utsatta föräldrar för att senare transporteras runt i Europa i syfte att begå stölder. I samband med tillslaget mot husvagnarna påträffades ”tiggerikort” som hade använts av barnen på pendeltågslinjerna.

Ett annat av bl.a. Migrationsverket, polisen och massmedia uppmärksammat fall rörde runt 100 ensamkommande kinesiska barn som under hösten 2004 sökte asyl i Sverige för att sedermera försvinna från Migrationsverkets anläggningar. Den internationella åklagarkammaren i Stockholm inledde en förundersökning om vad som hade inträffat och hade som utredningste-

⁷⁶ Uppgifterna har lämnats av kriminalkommissarie Greger Casselborg, verksam vid Polismyndigheten i Stockholms läns ”Projekt Europa”.

ori att det rörde sig om människohandel och att Sverige användes som transitland för att komma in i Schengenområdet. Sex barn har påträffats i Nederländerna. Några av barnen spårades så småningom till Frankrike och Italien. Var resten av barnen befinner sig idag är emellertid oklart.⁷⁷

Migrationsverket har observerat motsvarande fenomen avseende ensamkommande barn från Indien.

Problemet med ensamkommande barn som avviker kort efter det att de sökt asyl finns även i Norge, Danmark, Finland och Nederländerna och mönstret är detsamma.

Inom Skatteverket har under lång tid förekommit uppgifter om s.k. ”kuddadoptioner”. Sådana innebär att en svensk kvinna falskeligen utger sig vara gravid för att senare med falsk dokumentation styrka att hon har fött barn utomlands.

Caritas har uppgett att de har bistått med hjälp och stöd till en 16-årig flicka som hade utnyttjats i arbete som barnflicka hos en familj i Västerås.

I en pågående brottsutredning i västra Sverige har framkommit att vietnamesiska barn har utnyttjats i tvångsarbete i hushåll och på olika restauranger. Barnen har i dessa fall förts in i Sverige som föregivna biologiska barn till en vuxen medföljare.

4.3 Om förövarna

Europol och Eurojust bedömer att organisationer som befattar sig med människohandel ofta är välorganiserade med medlemmar som har klart definierade funktioner såsom reseförmedlare, chaufförer och arbetsgivare. Paralleller kan dras till maffialiknande nätverk. Vissa kopplingar till narkotikahandlande organisationer finns, men specialisering inom en brottstyp är vanlig. Oavsett att kriminella organisationer ofta står bakom människohandel berör de flesta brottsutredningar emellertid mindre grup-

⁷⁷ Enligt samtal den 22 januari 2007 med den Internationella åklagarkammaren i Stockholm.

peringar. Etniskt homogena brottsgrupperingar framstår som mindre vanliga idag då människohandeln tenderar att bli allt mer globaliserad. Ett i Storbritannien uppdagat exempel på detta utgjordes av ett samarbete – trots avsaknad av ens ett gemensamt språk – mellan albanska och litauiska kriminella. Generellt betraktat har konkurrensen mellan olika etniska ligor varit måttlig då offer ofta har utnyttjats av etniska anförvanter. Tidigare etniskt baserade organisationer samarbetar numera ofta med kriminella organisationer i andra länder.

Enligt den definition av organiserad brottslighet som EU har antagit finns det elva kriterier för organiserad brottslighet:⁷⁸

1. Samarbete mellan fler än två personer;
2. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden;
3. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar;
4. Strävan efter vinning och makt;
5. Egna tilldelade uppgifter;
6. Någon form av disciplin och kontroll;
7. Verksamhet på internationell nivå;
8. Användandet av våld eller hot;
9. Användande av affärsmässiga strukturer;
10. Deltagande i penningtvätt;
11. Otillbörlig påverkan.

De fyra första och minst två av de övriga kriterierna ska vara uppfyllda för att brottsligheten ska anses vara organiserad.

Enligt UNODC ägnar sig kriminella organisationer åt människohandel som en del av sin lukrativa verksamhet. UNODC indelar för övrigt kriminella organisationer i hierarkiska dito eller s.k. ”kärngrupperingar”. De hierarkiska organisationerna karakteriseras av en stark inre disciplin och har ofta en stark ledarstruktur som bygger på en social- eller etnisk identitet. Kärngrupperingar ägnar sig primärt åt människohandel och består ofta av en liten och väl sammansvetsad grupp individer. Runt

⁷⁸ 604/2/97 Enfopol 35 rev 2

kärnan figurerar ett löst nätverk av samarbetspartners. Grupperingar av denna art har sällan en etnisk eller social bas utan drivs av ett krasst vinstintresse. Båda typer av kriminella organisationer är våldsbenägna.

Ett konkret exempel

En av de slutsatser som dras av Polismyndigheten i Stockholms län är att östeuropeiska ligor i stor utsträckning står bakom människohandeln.⁷⁹ Utredningar visar att den organiserade brottsligheten – utöver människohandel – befattar sig med bl.a. narkotika- och spritsmuggling, inbrott och ”skimning” av betal- och kreditkort. Organisationerna kan sägas vara av ”varuhuskarakter” då verksamheten bedrivs som ett företag med flera olika kriminella aktiviteter under en ledning. I Estland kallas sådana organisationers ledningsstruktur för ”tak”. Detta ”tak” tar 10 procent av alla kriminella inkomster som dess medarbetare tar in. En del av pengarna används för att genom mutor köpa skydd. Utöver människohandel för sexuell exploatering bistår de kriminella ligorna med arbetskraft – genom underentreprenörer – till byggarbetsplatser där arbetarna, till följd av att vinster ska distribueras uppåt i organisationen, får mycket låga löner. Vinsterna av denna form av uthyrning av arbetskraft bedöms av polisen vara lika stora som av prostitution eller knarksmuggling.

4.3.1 Förövare av barnhandel

Den organiserade brottsligheten står, på samma sätt som när det gäller handel med vuxna, i stor utsträckning bakom handel med barn.⁸⁰ Särskilt påtagligt är den organiserade brottslighetens inflytande i sviktande stater och länder där samhällsstyrningen är svag och där det saknas ett effektivt regelverk för skydd av barn.

⁷⁹ Uppgifterna baseras på ett föredrag av den 6 mars 2007 av kriminalkommissarie Greger Casselborg, vid ”Projekt Europa”.

⁸⁰ UNICEF (2006)

Samtidigt bör man hålla i åtanke att i synnerhet flickor har tvingats in i sexuell exploatering genom medverkan av nära anhöriga. Yngre barn har likaså tvingats till tiggeri av släktingar.

Nära band mellan vissa barnhandlare och barnens familjer gör det ofta svårt att tillförsäkra sig ett samarbete med vare sig ett barn som har fallit offer för människohandel eller hans/hennes familj. Vid samtal förefaller barnens berättelser utgå från inlärd manus och det har förekommit att barnen rest runt med en vuxen som uppvisat "köpekontrakt" från barnens föräldrar. Misstankar finns om att barnen vistas i Sverige under korta perioder. Det har bl.a. uppmärksammats att ligorna stannar kvar två till tre månader innan de flyttar vidare för att ånyo återkomma vid senare tillfällen. Det har även framkommit uppgifter om att ensamkommande asylsökande barn har lämnats ut till personer som har utgett sig för att – utan att legitimera sig – vara släktingar till barnet.

Rikskriminalpolisen har genom samarbete med Stockholmspolisen och polis i andra EU-länder utkristalliserat ett mönster när det gäller handel med barn. De ligor som handlar med barn förflyttar sig mellan olika länder och det sker byte av barn mellan olika ligor. Genom spaning i Stockholms City har polisen kunnat konstatera att verksamheten innefattar stora gäng, 40 – 50 personer från sydöstra Europa, där kvinnor och barn används för tiggeri, ungdomar för snatterier och männen spelar instrument. Regelmässig "utsättning" sker på T-centralen. Tiggarna och spelarna hålls under uppsikt av personer ifall polisen skulle närma sig och ifrågasätta om de har pengar till sitt uppehälle. Då finns det alltid någon som kommer fram och visar upp plånboken.

Avseende de nätverk som sysslar med såväl prostitution som tiggerier och stölder förekommer det att man byter och/eller fingerar sin eller andras identitet. Det kan ske genom förfalskade pass eller genom att man reser hem, byter namn, får ett nytt pass och sedan reser tillbaka till EU i sitt nya namn. I Österrike har polisen utrett 600 bulgariska barn de senaste åren som har utnyttjas för bl.a. tiggerier. En av de utredda pojkarna greps sex gånger och hade vid varje tillfälle en ny identitet.

5 Om EU:s, Europarådets och några enskilda staters arbete mot människohandel

Under den senaste tioårsperioden har människohandeln uppmärksamats alltmer på den internationella arenan. Globalt sett är milstolpen FN:s protokoll om människohandel till konventionen om transnationell organiserad brottslighet (öppnad för signatur i Palermo i december 2000 och ikraftträd den 25 december 2003). Motsvarande utveckling har också varit påtaglig inom EU. Sedan 1996 har en rad policydokument (meddelanden, rekommendationer m.m.), mer eller mindre stora projekt och rättsakter sett dagens ljus. De främsta framgångarna inom EU är antagandet av rambeslutet om straffrättslig tillnärmning rörande människohandel den 19 juli 2002 och antagande av direktivet om tidsbegränsade uppehållstillstånd den 29 april 2004.

I maj 2003 antog rådet vidare rådsslutsatser på grundval av den s.k. Brysseldeklarationen från september 2002 (deklarationen var ursprungligen slutsatser från en konferens organiserad av kommissionen med 1073 deltagare). Deklarationen innehåller en serie rekommendationer om förebyggande, brottsoffer samt polisiärt och rättsligt samarbete. Brysseldeklarationen har därefter kommit att bli "policyramen" för EU:s arbete mot människohandel, bl.a. genom inrättandet av en expertgrupp under kommissionen som i december 2004 levererat en omfattande rapport med rekommendationer för genomförande av Brysseldeklarationen.

I detta kapitel ges en genomgång av det arbete mot människohandeln som pågår på såväl över- och mellanstatlig nivå som inom några medlemsstater där ett aktivt arbete mot människohandel redan förekommer.

Förklaringar till att arbetsgruppen har valt att särskilt lyfta fram förhållandena i Finland och Nederländerna beror på att dessa stater, i likhet med Sverige, utgör små öppna ekonomier. Vidare uppvisar den finska förvaltningsmodellen stora likheter med den svenska. Belgien framstår som ett land som har kommit långt i sitt arbete mot människohandel för arbetskraftsexploatering. Även Nederländerna och Storbritannien har redan nu upparbetade former för ett strukturerat arbete mot människohandeln. Erfarenheter från Italien redovisas då de italienska myndigheterna har lång erfarenhet av kampen mot inhemsk organiserad brottslighet. Med utgångspunkt i att Sverige kan dra lärdomar av olika delar i nämnda staters arbete mot människohandel är det värt att framhålla det brottsbekämpande arbete som dessa stater utmärker sig för.

5.1 Rådets rambeslut om bekämpande av människohandel

Rådet för rättsliga och inrikes frågor (EU) antog den 19 juli 2002 ett rambeslut om bekämpande av människohandel.⁸¹ Målet med rambeslutet är att tillnärma medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om polisiärt och straffrättsligt samarbete när det gäller kampen mot människohandel. Syftet är att på EU-nivå skapa minimiregler när det gäller straffrättsliga påföljder och andra former av straffrättsliga åtgärder som ska vidtas mot människohandel. Rambeslutet omfattar människohandel syftande till dels arbetskraftsexploatering, dels sexuell exploatering och behandlar definitioner av straffbar människohandel, kriminalisering av anstiftan, medhjälp, främjande och försök samt gemensamma lägsta maximistraff och vad som ska anses utgöra försvårande omständigheter. Dessutom tas frågor upp om bl.a. ansvar och påföljder för juridiska personer, jurisdiktion och brottsoffer.

Bakgrunden är bl.a. de allvarliga konsekvenser som människohandeln kan ha för människors åtnjutande av sina mänskliga

⁸¹ EGT L 203, 1.8.2002

rättigheter och för deras värdighet. Människohandel bedrivs med hänsynslösa metoder såsom övergrepp på och vilseledande av utsatta personer, liksom våld, hot, skuldlaveri och tvång. Barn är mer sårbara och löper därför större risk att bli offer för människohandel. Det arbete som utförs av internationella organisationer måste kompletteras med insatser av EU.

För att komma tillrätta med det allvarliga brottet människohandel är det nödvändigt med både enskilda åtgärder i varje medlemsstat och en övergripande strategi, där definitionen av gemensamma brottsrekvisit i samtliga medlemsstaters straffrätt och effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder, ingår som en integrerad del. I enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inskränker sig rambeslutet till det minimum som krävs för att målen ska uppnås och går inte utöver vad som är nödvändigt för det syftet.

I rambeslutets artiklar stipuleras vilka åtgärder varje medlemsstat ska vidta mot människohandeln och dess förövare samt vilka påföljderna ska vara samt vilket ansvar som ska åläggas förövarna. Rambeslutet föreskriver vidare förutsättningarna avseende medlemsstaternas behörighet och lagföring. Slutligen tar rambeslutet upp grundläggande villkor för hur skydd av och stöd till brottsoffer ska se ut.

5.2 Rådets handlingsplan

I december 2005 antog rådet en handlingsplan för bästa metoder, standarder och förfaranden för att bekämpa och förhindra människohandel.⁸² De allmänna principerna för planen är bl.a. att syfta till att stärka EU:s och medlemsstaternas åtagande att förhindra och bekämpa människohandel, samt vara utformad för att bekämpa alla former av utnyttjande och för att skydda, stödja och rehabilitera offren för människohandel. Rådets uppfattning är att detta kräver en integrerad strategi som bygger på respekten för de mänskliga rättigheterna och tar hänsyn till människohan-

⁸² EUT C 311, 9.12.2005

delns globala karaktär. Handlingsplanen är föremål för revidering under hösten 2007.

Av handlingsplanen framgår att medlemsstaterna och kommissionen bör aktivt eftersträva politik som förstärker kriminaliseringen av människohandel och skyddet av potentiella offer på nationell-, regional-, EU- och internationell nivå. När en medlemsstat utformar nationella strategier bör de bl.a. beakta rättsligt bindande dokument, politiska åtaganden och andra tillämpliga dokument såsom Europarådets människohandelskonvention.

EU bör prioritera ett fördjupat operativt arbete vid förstärkningen av EU:s verksamhet i kampen mot människohandeln som måste omvandlas från ett företag med låg risk och hög utdelning för den organiserade brottsligheten till ett företag med hög risk och låg utdelning. Brottsbekämpningen måste använda alla tillgängliga resurser och medel för att verkställa förbudet mot människohandel, beröva den alla ekonomiska fördelar och, om en ekonomisk vinst har gjorts, beslagta och konfiskera tillgångar. Medlemsstaterna bör tillhandahålla specialiserad personal och tillräckliga ekonomiska resurser så att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt kan bekämpa människohandeln. Polis-samarbetet mellan specialenheter för bekämpning av människohandel i medlems- och ursprungsstaterna bör förstärkas. Gemensamma projekt bör inrättas så att specialenheterna i ursprungsstaterna får ökad förmåga att bekämpa människohandel i enlighet med EU:s normer. Rådet bör i möjligaste mån, när så är lämpligt i samarbete med kommissionen, främja regelbunden övervakning på grundval av klara och mätbara kriterier. Strategier mot korruption och fattigdom bör utgöra en integrerad del av strategierna mot människohandel.

Rådet har utarbetat en lista på åtgärder som ska användas i kampen mot människohandeln. Listan kommer att regelbundet ses över, revideras och uppdateras. Åtgärderna bör inriktas på förbättring av vår gemensamma förståelse för frågorna och på gemensamma insatser för att vi ska bli så effektiva som möjligt. Åtgärdspaketet innefattar områden som samordning av EU:s

åtgärder, en kunskapssammanställning om problemets omfattning, förhindrande av människohandel, minskning av efterfrågan, utredning och lagförande, skydd och stöd för offer för människohandel, återvändande och återanpassning samt yttre förbindelser.

5.3 Kommissionens arbete mot människohandel

Kommissionens arbete mot människohandel leds i huvudsak, av Generaldirektoratet för Rättvisa, frihet och säkerhet (DG JLS). Kommissionen lade fram förslaget om harmonisering av den straffrättsliga lagstiftningen mot människohandel i medlemsstaterna samt har levererat en utvärdering av hur rådets rambeslut genomförts i medlemsstaterna. Kommissionen har även initierat rådets direktiv om uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och samarbetar med de behöriga myndigheterna.⁸³

Kommissionen ger finansiellt stöd genom program som syftar till att utveckla, stärka och utvärdera arbetet mot människohandel inom EU samt mellan medlemsstater och kandidatländer. Ett särskilt program syftar till att bekämpa alla former av våld riktat mot barn, ungdomar och kvinnor genom att genomföra förebyggande åtgärder och erbjuda offren hjälp. Detta program syftar dessutom till att hjälpa organisationer som är verksamma på området och förstärka samarbetet mellan dem.⁸⁴

Den så kallade Brysseldeklarationen från september 2002 som kom till på bl.a. initiativ från kommissionen innehåller en serie rekommendationer om förebyggande, brottsoffer samt polisiärt och rättsligt samarbete och utgör grunden för kommissionens arbete mot människohandeln. Genom deklarationen har inrättats en expertgrupp under kommissionen som i december 2004 presenterade en omfattande rapport med rekommendationer för

⁸³ EUT L 261, 6.8.2004

⁸⁴ Daphne II

genomförande av Brysseldeklarationen. Gruppen har bestått av 20 oberoende experter som har utnämnts av kommissionen efter förslag från såväl medlemsstater och kandidatländer som människohandelsbekämpande organisationer. I början av 2008 kommer expertgruppen att ersättas av en ny grupp för att bättre balansera representationen efter utvidgningen i maj 2004 och för att kunna fokusera mer på människohandel för arbetskraftsexploatering. Under 2005 har bl.a. ett nytt meddelande samt ett förslag till handlingsplan mot människohandel lagts fram av kommissionen. Kommissionen tog också under 2007 initiativet till en s.k. Anti Trafficking Day (ATD) som troligen kommer att hållas årligen. Vid ATD den 18 oktober 2007 diskuterades bl.a. brottsofferfrågor och den deklaration som antogs i Porto på temat jämställdhet och människohandel. Dessa diskussioner låg till grund för de slutsatser om människohandel rådet antog i november i år.

Internationellt samarbetar kommissionen med institutioner och organisationer i flera fora – däribland FN, OSSE och Europarådet – och betraktar Palermoprotokollet som en grund att bygga en ökad global samverkan på. Detta sker bl.a. genom Generaldirektoratet för utveckling (DG DEV). DG DEV svarar för policy och utformning av avseende utvecklingssamarbetet. Europeaid är det organ som svarar för huvuddelen av kommissionens bistånd.

5.4 Eurojusts och Europols arbete mot människohandel

Eurojust

EU-institutioner som Eurojust och Europol har försetts med särskilda behörigheter och specialiserad personal i kampen mot människohandel.

Eurojust är namnet på EU:s åklagarsamarbete. Uppgiften för Eurojust är att underlätta och förbättra medlemsstaternas sam-

arbete när det gäller utredning av och åtal för grov, organiserad brottslighet. Varje medlemsstat inom Europeiska unionen ska skicka en åklagare, domare eller polistjänsteman med motsvarande behörighet till Eurojust. Den utsände kallas nationell medlem och är stationerad vid Eurojusts huvudkontor i Haag i Nederländerna. De nationella medlemmarna befinner sig alltså fysiskt på samma ställe och bildar tillsammans Eurojust.

Eurojust är behörigt för frågor som rör gränsöverskridande människohandel i de delar som avser utredning och åtal i ärenden som innefattar två eller flera medlemsstater i EU. Eurojust har befogenhet att *uppmåna* rättsliga myndigheter i de medlemsstater som berörs av ett ärende att genomföra brottsutredningar eller rättsliga åtgärder, eller att låta bli att göra det. Eurojust kan vidare uppmåna berörda myndigheter att samordna utredningar och rättsliga åtgärder.

En annan av Eurojusts funktioner är att underlätta informationsutbyte och internationell rättslig hjälp mellan medlemsstaterna. En uppmaning från Eurojust måste inte följas, men om ett land väljer att inte följa uppmaningen ska Eurojust i princip informeras om skälen för beslutet. Eurojust har dock inte några egna judiciella befogenheter. Beslut i brottsutredningar fattas alltid på nationell nivå – av åklagare, domare eller andra personer med motsvarande behörighet – med tillämpning av nationell lag. En nationell åklagare som utreder brottslighet med internationella förgreningar kan med hjälp av Eurojust snabbt komma i kontakt med och få hjälp av kollegor i andra medlemsstater med t.ex. information eller rättslig hjälp. Här ligger en av Eurojusts styrkor i det mellanstatliga brottsbekämpande arbetet.

Av 770 ärenden som har tagits upp i Eurojusts s.k. kollegium, det vill säga i det forum där de nationella medlemmarna samråder, har 32 haft koppling till gränsöverskridande människohandel.⁸⁵ Eurojust kan skönja en trend som består i att kriminella organisationer övergår från att ha varit etniskt uppbyggda till att vara mer internationellt präglade.

⁸⁵ Uppgiften har lämnats av Sveriges före detta nationella medlem, Solveig Wollstad, den 30 januari 2007.

Europol

EU:s polisbyrå Europol är ett organ för behandling och analys av underrättelser som rör organiserad gränsöverskridande brottslighet inom EU. Europol har inga egna operativa befogenheter. Det betyder att Europol inte har rätt att till exempel anhålla och förhöra enskilda människor eller att spana på misstänkt brottslighet. Europol kan inte heller bedriva förundersökningar eller andra formella brottsutredningar. Myndighetsutövning av det slaget är helt och hållet förbehållet polisen i varje medlemsstat.

Europols uppgifter är istället att tjäna som kanal för informationsutbyte mellan medlemsstaternas polismyndigheter; upprätta strategiska rapporter och analyser om brottsligheten i Europa på grundval av information från medlemsländerna, från Europol själv och från andra källor (till exempel tredjeland); underrätta medlemsstater om kopplingar som upptäcks av Europol rörande brottslighet som berör medlemsstaten; samt bistå utredningar och operationer som genomförs av medlemsstaternas polismyndigheter, till exempel med analys, expertis och teknisk support. Europols behörighet gäller för grov organiserad brottslighet som påverkar två eller flera medlemsstater. Analysregister upprättas vid behov, t.ex. när ett projekt som rör en specifik brottslig verksamhet inleds. En särskilt sammansatt grupp bestående av analyspersonal och andra särskilt utsedda Europol-tjänstemän och sambandsmän från de stater som skickar uppgifter till Europol genomför analyserna.

En av de centrala bestämmelserna i Europol-konventionen är att medlemsstaterna är skyldiga att förse Europol med uppgifter som rör dess verksamhet. Polisen i varje medlemsstat ska med andra ord kontinuerligt överföra den information de har som rör organiserad gränsöverskridande brottslighet av de kategorier som Europol har mandat att bekämpa.

Varje medlemsstat har inrättat en nationell enhet som sköter kontakterna med Europol. Den nationella enheten har till uppgift att skicka lämplig information till Europol, både på eget initiativ och på begäran av Europol. Den nationella enheten ska även vidarebefordra information från Europol till berörda myn-

digheter i den enskilda staten. Sveriges nationella enhet är det s.k. Nationella sambandskontoret inom Rikspolisstyrelsen. Europol har en motsvarande skyldighet att skicka resultatet av sina sammanställningar och analyser till de berörda medlemsstaterna. Inom Europol arbetar enheten ”Crimes against persons” mot människohandel.

Europols människohandelsarbete har hitintills haft tonvikt mot sexuell exploatering, men större fokus kommer framöver att riktas mot arbetskraftsexploatering som bedöms vara av betydligt större omfattning än vad som har rapporterats. Tjänstemän vid Europol lyfter fram omständigheten att byrån utgör ett viktigt forum för såväl analys av den organiserade brottsligheten som förmedlare av kunskaper mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Europols analysresultat uppges vara av tillräckligt bra kvalitet för att räcka som fällande bevisning i nationella domstolar.

5.5 Europarådets arbete mot människohandel

Inom Europarådet pågår sedan länge ett arbete mot människohandel. En konvention som syftar till att komplettera andra instrument på området har utarbetats.⁸⁶ Europarådet har även utarbetat rekommendationer mot ”hushållsslaveri” och organhandel.⁸⁷

Under 2006 initierade Europarådet en kampanj, ”Human being – not for sale”, som ska fortgå till 2008.⁸⁸ Syftet med kampanjen är att öka medvetenheten hos regeringar, parlamentariker, lokala och regionala myndigheter, frivilligorganisationer och det civila samhället om omfattningen av människohandel i Europa. Kampanjen syftar till att betona de åtgärder som kan vidtas för att förebygga den nya formen av slaveri jämte åtgärder för att

⁸⁶ Se avsnitt 2.1.1

⁸⁷ Council of Europe Parliamentary Assembly (2004), *Recommendation 1663; Domestic slavery: servitude, au pairs and ”mail-order brides”* och Council of Europe Parliamentary Assembly (2003), *Recommendation 1611; Trafficking in organs in Europe*

⁸⁸ Se <http://www.coe.int>

skydda offren och åtala förövarna. Kärnan i kampanjen består av genomförandet av seminarier beträffande kunskapsinhämtande och medvetandegörande.

Europarådet arbetar även med projektverksamhet i flera länder. T.ex. pågår i Ukraina ett projekt vars målsättning är att göra en översyn av den ukrainska lagstiftningen med utgångspunkt i människohandelskonventionens åtaganden.

Kunskapsseminarier hålls för romska kvinnor i Albanien, Moldavien och Slovakien. Kvinnorna ska sedan arbeta bland romska samfund för att öka medvetenheten kring handel av barn och yngre kvinnor. Därutöver har seminarierna till syfte att ge information om de möjligheter till stöd som finns för människohandelsoffer och deras familjer samt identifikation av offren.

Ett led i Europarådets medvetandegörande om riskerna för att falla offer för människohandel har varit att utforma informationsmaterial i form av serietidningar. Dessa riktar sig till barn som löper risk att falla offer för människohandel. Serietidningarna har distribuerats tillsammans med övrigt informationsmaterial. Därtill har översättning av människohandelskonventionen utförts till ett flertal av Europarådets medlemsstaters språk.

5.6 Erfarenheter från andra stater

5.6.1 Det nederländska arbetet mot människohandel

Det nederländska arbetet mot människohandel samordnas av Justitieministeriet, men involverar även Immigrations-, Inrikes-, Utrikes-, Finans, Hälso- och välfärds- samt Social- och arbetsmarknadsministerierna.

Den nederländska handlingsplanen mot människohandel utvidgades 2005 till att omfatta även människohandel för icke-sexuella ändamål. Social- och arbetsmarknadsministeriet arbetar tillsammans med organisationer och arbetsmarknadsparter för att öka medvetenheten om människohandelsproblematiken genom kunskapshöjande insatser. Ministeriet analyserar även människohandelns påverkan på migrationspolitiken. För personer som

har utsatts för människohandel ges stöd åt lokala myndigheter samt arbetsförmedlingar för att finna arbetstillfällen för offer, samtidigt som människohandelsoffren ges information om hur de kan få skydd. Under ministeriet finns en enhet med över 300 anställda, SIOD, som arbetar mot missbruk av socialförsäkrings-systemet, olagliga anställningar av utlänningar och människohandel.⁸⁹ SIOD:s verksamhet är uppdelad i enheter som befattar sig med bl.a. utredning, analys och policyfrågor. Ett nära samarbete finns med åklagarväsendet. Under Social- och arbetsmarknadsministeriet lyder även arbetsplatsinspektoratet. Inspektoratet samarbetar med utlänningspolisen och skattemyndigheterna. Inspektoratet har möjlighet att utfärda kännbara böter för företag som bryter mot gällande utlännings- och arbetsmiljölagstiftning. Ny lagstiftning övervägs för att ge utnyttjade arbetare större möjligheter att få ersättning.

Ett annat led i Nederländernas arbete utgörs av Expertcentrum mot människohandel/människosmuggling som består av ett samarbete mellan polisen, SIOD, kustbevakningen och immigrationsmyndigheten. Expertcentrat har en het linje dit poliser och andra myndigheter kan ringa dygnet runt för att få stöd.

Under Justitiedepartementet lyder den fristående människohandelsrapportören, med sex anställda, som årligen överlämnar en rapport till regeringen om hur situationen avseende människohandeln ser ut med rekommendationer om åtgärder. Rapporten lämnas sedan med regeringens kommentarer till parlamentet där den debatteras. Rapportörens mandat har utvidgats den 1 januari 2005 till att även omfatta arbetskraftsexploatering och verksamheten innefattar bl.a. sammanställande och analys av information från olika databaser.

Lagstiftningen mot människohandel återfinns under kapitlet om brott mot personlig frihet i strafflagen (Penal Law Code 273f). Bestämmelsen tar sin utgångspunkt i Palermo-protokollet men, till skillnad från den svenska motsvarande bestämmelsen,

⁸⁹ SIOD är den nederländska akronymen av vad som på engelska kallas Social Intelligence and Investigation Service. Till skillnad från Sverige utgör myndigheterna integrerade delar av ministerierna.

gör sig även den som drar nytta av exploateringen skyldig till människohandel – ”wilfully profits from the exploitation of another person” resp. ”wilfully profits from the removal of organs from another person, while he knows or may reasonably be expected to know that the organs of that person have been removed under the circumstances referred to under a)”.

Erfarenheter från Nederländerna

Erfarenheter från Nederländerna talar för att etniska grupper tycks utnyttja sina egna anförvanter, även om polisens kunskap om människohandel i allmänhet är låg. Exploatering äger ofta rum inom jordbruket, byggbranschen, etniska restauranger (särskilt kinesiska) och i enskilda hushåll. Det är svårt att bevisa utnyttjande i synnerhet av vissa etniska grupper då lojaliteten – av olika skäl – inom grupperna är mycket stark. S.k. tillfälliga arbetsgivarorganisationer som även står för bostäder till arbetare figurerar ofta bland misstankar om utnyttjande. I Nederländerna har även uppmärksammats att bulgariska barn har tvingats att begå stölder enligt ett mönster som överensstämmer med det som har uppmärksammats i Sverige.

Årligen gör arbetsplatsinspektoratet 11 000 inspektioner av arbetsplatser. 25 procent av granskade företag har visat sig ha haft utlänningar som har vistats olagligt i landet som anställda. Inspektoratet har möjlighet att utfärda kännbara böter för företag som bryter mot gällande utlännings- och arbetsmiljölagstiftning. Ny lagstiftning övervägs för att ge utnyttjade arbetare större möjligheter att få ersättning genom rättssystemet.

Den allmänna uppfattningen bland dem som är engagerade i frågor om människohandel, främst SIOD och den nationelle rapportören, är att det är mest relevant att fokusera på den regelrätta exploateringen; själva exploateringen är det mest intressanta och inte vägen dit. Människohandelsrapportören anser dock att lagstiftaren har varit otydlig i definitionen av såväl exploatering som människohandel.

Det finns ännu inga fällande domar avseende människohandel för arbetskraftsexploatering, men några fall har förts till domstol och är föremål för prövning.

Fall I

Initierades av en anonym anmälan och omfattar elva arbetare från Indien, som utnyttjats i en tofu-fabrik. De blev utlovade uppehållstillstånd inom EU, resan till Nederländerna (av smugglare via Ryssland) samt bostad. I verkligheten blev de fråntagna sina pass, låg lön (800 €/månad exkl. kostnader för boende), 6 dagars arbetsvecka, 15-18 timmar/dag, farligt och osäkert arbete. Åtta misstänkta personer har arresterats och rättegången inleds i september/oktober år 2007.

Fall II

Ärendet initierades av en polisrapport. Tolv arbetare från Polen, som utnyttjats inom jordbrukssektorn med svampodling. De blev lovade en betalning om 4 € per timme plus husrum. I verkligheten blev deras betalning 2 € per timme, arbetsdagarna kunde uppgå till 22 timmar, på vintern stängdes värmen av, när de strejkade blev de slagna. Tre misstänkta personer har arresterats och även i detta fall inleds rättegången i början av oktober år 2007.

Organhandel

I likhet med Europol har människohandelsrapportören inte funnit bevis på att människohandel i syfte att avlägsna organ förekommer. Snarare verkar det som om s.k. transplantationsturism kan förekomma.⁹⁰

⁹⁰ Se avsnitt 3.4.2

5.6.2 Det belgiska arbetet mot människohandel⁹¹

Det förefaller som att Belgien är det europeiska land som har kommit längst i sitt arbete mot människohandel för arbetskraftsexploatering. Resultatet har blivit att man upptäcker och lagför fler fall av människohandel för arbetskraftsexploatering än någon annan jämförbar stat. Under 2006 upptäcktes/utredes cirka 400 fall, varav hälften rörde arbetskraftsexploatering. De sektorer där utnyttjande vanligast förekommer i Belgien är biltvättar, hushållsarbete, transportsektorn, skeppsbyggande och städbranschen.

Lagstiftningen, som antogs den 10 augusti 2005, tar sin avstamp i Palermo-protokollet, men går längre. Det begrepp som används är "economic exploitation", vilket definieras som "conditions contrary to human dignity".⁹² Straffbestämmelsen förutsätter inte att något tvång har använts, däremot beaktas det som en försvårande omständighet.

Under Justitiedepartementets ledning finns en interdepartemental samordningskommitté (ICC) avseende människohandel och människosmuggling. I kommittén ingår såväl representanter för andra departement som myndigheter, socialtjänst, skyddscentraler (Shelter Centres) och organisationer. ICC träffas tre gånger per år och ansvarar för genomförande av handlingsplanen, ger råd till regeringen samt är ett diskussionsforum för att utveckla arbetet mot människohandel.

Riktlinjer och indikatorer har utvecklats för att stödja myndigheter i deras arbete att upptäcka arbetskraftsexploatering.

När det gäller skydd och stöd till offer för människohandel finns en lång tradition avseende offer för sexhandel. En ny förordning, som också inkluderar arbetskraftsexploatering, är under utarbetande. Man har byggt upp ett system med s.k. Shelter (eller Reception) Centres, tre avsedda för vuxna, tre för barn. Vid

⁹¹ Följande bygger på föredragningar av representanter från belgiska Federal Public Service Home Affairs och Federal Police vid en workshop organiserad av IGC i Genève 26 – 27 september 2007.

⁹² Belgian Penal Code, Section 433, of 10 August 2005 – Loi modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil.

dessa centraler, dit offren skickas av polis, åklagare, migrationsmyndigheter eller frivilligorganisationer finns det representanter för olika stödprofessioner, såsom socialarbetare, pedagoger m.fl. Man erbjuder skyddat boende och den huvudsakliga uppgiften är att ge psyko-socialt, administrativt, medicinskt samt rättsligt stöd. Samarbete sker med IOM vid fall av frivilligt återvändande till hemlandet.

5.6.3 Det brittiska arbetet mot människohandel

Storbritannien har under mars 2007 publicerat en handlingsplan mot människohandel.⁹³ Publikationen har föregåtts av en konsultationsprocess där olika frågor har ställts till olika organisationer och myndigheter, ett förfarande som ur svensk synvinkel kan benämnas som ett omvänt remissförfarande.

Ett viktigt inslag i Storbritanniens arbete mot människohandeln är inrättandet av en människohandelsmyndighet. I myndighetens uppgifter ingår att utveckla expertis om människohandelsproblematiken och därutöver verka för närmare operationell samverkan mellan exempelvis migrations- och brottsbekämpande myndigheter.⁹⁴

Storbritannien har, i likhet med alla andra, tidigare koncentrerat sig på människohandel för sexuell exploatering, men har konstaterat att det är nödvändigt att framledes även fokusera på handel med barn och människohandel för arbetskraftsexploatering. Samtidigt tillstås att kunskapen om icke-sexuella syften med människohandel är bristfällig och att det är svårt att bilda sig en fullständig uppfattning om problemets omfattning. I likhet med andra bedömare anses det därutöver, beträffande människohandel för arbetskraftsexploatering, vara svårt att särskilja mellan undermåliga arbetsförhållanden och tvångsarbete.

Den brittiska medvetenheten om att barn handlas för arbetskraftsexploatering, hushållsarbete, bidragsfusk och organiserad

⁹³ Home Office/Scottish Executive (2007), *UK Action Plan on Tackling Human Trafficking*

⁹⁴ UK Human Trafficking Centre (UKHTC). Se <http://www.ukhtc.org/index.htm>

brottslighet har ökat. Mer måste dock göras för att bekämpa handel av barn. Storbritannien bedömer att flera av åtgärdsförslagen i de delar som avser förebyggande arbete, utredning samt brottsbekämpande som presenteras i handlingsplanen är allmän- giltiga för såväl barn som vuxna. Emellertid krävs särskilda insatser för skydd och stöd av barnoffer till följd av barnspecifika behov.

Handlingsplanen

Storbritanniens handlingsplan är uppdelad i åtgärder som riktar in sig på förebyggande arbete, brottsbekämpande åtgärder samt skydd och stöd till offren.⁹⁵

Det förebyggande arbetet betraktas som synnerligen viktigt då man på detta sätt kan förhindra att en individ överhuvudtaget blir ett människohandelsoffer. Arbetet kan sägas syfta till att begränsa både utbudet och efterfrågan av människohandelsoffers tjänster, något som förutsätter vidare efterfrågeanalys. Viktiga aktörer i det preventiva arbetet är departementet för internationell utveckling som arbetar med bl.a. fattigdomsbekämpning, motsvarigheten till vårt utrikesdepartement och människohandelsmyndigheten.⁹⁶

De brottsbekämpande åtgärderna har i sin tur som målsättning att göra Storbritannien ogästvänligt för människohandlare. För att uppnå detta har olika former av anpassad lagstiftning införts samtidigt som polismyndigheter har ålagts att betrakta kampen mot människohandeln som en av deras viktigaste arbetsområden. Exempelvis har en myndighet som specialiserar sig på organiserad brottslighet grundats.⁹⁷ Av denna myndighets resurser ska 25 procent avsättas i kampen mot organiserad migrationsrelaterad brottslighet. Människohandelscentrat utgör i

⁹⁵ I internationella sammanhang brukar man tala om tre "P:n" som syftar till "Prevention", "Prosecution" och "Protection".

⁹⁶ Department for International Development (DfID), Foreign and Commonwealth Office (FCO) och UK Human Trafficking Centre (UKHTC).

⁹⁷ Serious Organised Crime Agency. Se <http://www.soca.gov.uk/>

sin tur en annan viktig tillgång i det brottsbekämpande arbetet bl.a. genom de utbildningsinsatser det riktar till polis- och andra myndigheter. Storbritannien har också inrättat en myndighet som arbetar mot arbetskraftsexploatering inom bl.a. jordbrukssektorn och livsmedelsförädlingsindustrin.⁹⁸ Företag som är intresserade av att anställa personal till branscher som lyder under myndighetens ansvarsområden måste ansöka om tillstånd från myndigheten. Den brittiska regeringen arbetar aktivt med att utforma indikatorer för underlättande av identifiering av arbetskraftsexploatering samt med att sprida denna information till berörda parter på arbetsmarknaden.

Arbetet till stöd och skydd för människohandelsoffer har i Storbritannien till dags dato i stor utsträckning riktat sig till offer för sexuell exploatering genom att bl.a. erbjuda skyddat boende. Mot bakgrund av detta krävs ökade kunskaper för att på ett effektivt sätt även hjälpa offer för andra former av människohandel. Enligt handlingsplanen medför Storbritanniens under-tecknande av Europarådets människohandelskonvention och tillämpning av bestämmelserna i den samma förbättrade möjligheter till nödvändigt stöd för människohandelsoffer. De frivilligorganisationer som har ingått i Storbritanniens konsultationsprocess har framhållit att barn har sämre riskbedömningsförmåga samt i större utsträckning är beroende av andra människor. Handlingsplanen föreskriver därför särskilda åtgärder för barn i synnerhet i de delar som berör skydd och stöd för utsatta barn som har fallit offer för människohandel.

Erfarenheter från Storbritannien

De åtgärder som presenteras i Storbritanniens handlingsplan riktar sig mot både ursprungs- och destinationsstater. Målsättningen förefaller vara att anamma ett helhetsperspektiv då preventiva ingrepp kombineras med brottsbekämpande och offerstödjande dito. En tilltalande aspekt ur ett operativt perspektiv är

⁹⁸ Gangmasters Licensing Authority. Se <http://www.gla.gov.uk/>

att olika insatser jämte huvudmannskapet för de samma är klart definierade samtidigt som tidsplaner för deras genomförande är utsatta. Slutligen ges goda möjligheter till utvärdering av effekten genom att avrapportering ska ske.

5.6.4 Det finska arbetet mot människohandel

Arbetsmigrationen till Finland har generellt betraktat varit begränsad. Årligen har den beräknats omfatta cirka 30 000 personer.⁹⁹

Centralkriminalpolisens enhet mot nyttjande av ”illegal” utländsk arbetskraft har 24 anställda. De har uppskattat att mellan 3 000 – 4 000 utlänningar arbetar inom den informella sektorn i Finland som uppskattas uppgå till 20 000 personer. Centralkriminalpolisen har konstaterat att det finns en koppling mellan den informella sektorn och kriminella organisationer av t.ex. MC-gängskaraktär.

Antalet fall av människohandel till eller genom Finland som transitstat har enligt olika källor uppskattats från några tiotal till några hundra per år. Emellertid saknas forskningsbaserade uppskattningar.¹⁰⁰ Det finska Utlänningsverket har noterat att utnyttjande i hushållsarbete förekommer i andra länder och ser en risk att en sådan situation uppstår i Finland. Motsvarande bild misstänks för au pair-tjänster. Expertintervjuer indikerar att familjeband är viktiga för rekrytering av turkiska medborgare medan kineser, ryssar, nepaleser och afrikaner rekryteras främst av etniska grupperingar.

Det finska arbetet har i stor utsträckning riktat sig mot den informella sektorn och Finland har initierat det s.k. ”Virke-pro-

⁹⁹ Detta stycke bygger, såvitt inte annat anges, på en av IOM utförd studie av Finland. Projektet, som även omfattade förhållanden i Litauen och nordvästra Ryssland, är benämnd: Cooperation on Preventing Illegal Employment of Labour Migrants with a view to Promoting Legal Employment Opportunities (PIELAMI). IOM (2006) Christine Adam och Lucy Laitinen, *Illegal Employment of Third Country Nationals in Finland*

¹⁰⁰ (Finländska) Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande.

jektet” som syftar till ökat myndighetssamarbete mellan olika förvaltningsområden i syfte att avslöja verksamhet i den ekonomiska gråzonen och skapa en helhetsbild av den samma. Samarbetet sker under ledning av Finansministeriet mellan skatte-, polis-, tull- och kronofogdemyndigheterna. Därutöver arbetar arbetarskyddsdistrikten för att risker och olägenheter som arbete kan medföra för människans hälsa hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Arbetarskyddsdistrikten utför årligen 20 000 granskningar av vilka omkring 2 000 har omfattat utländsk arbetskraft. Exempelvis har Nylandsdistriktet granskat 12 000 arbetstagare fram till december år 2006. Resultaten visar att kollektivavtalsbaserade löner för utlänningar endast har betalats ut av 22 procent av de granskade företagen. Tidrapporteringen har varit adekvat i 40 procent av dessa företag och i Finland obligatoriska hälsoavtal i endast 33 procent av företagen. Enligt IOM:s källor saknar utländska medborgare ofta kunskap om sina rättigheter jämfört med arbetsgivarna som i vissa fall medvetet bryter mot regelverket i profitsyfte. I värsta fall bedöms de utsatta utlänningarna vara utsatta för människohandel i arbetskraftsexploaterande syfte.

Finlands Fackförbunds Centralorganisation har uppmärksammat att etniska finländare undviker ”smutsiga” arbeten. T.ex. hanteras bärplockning av ryska och estniska kvinnor. Övriga branscher med stor andel utlänningar är inom byggnation och etniska restauranger (i synnerhet kinesiska diton). Det ovan nämnda Virke-projektet misstänker att arbetskraft rör sig mellan restauranger och att de arbetar under undermåliga förhållanden. Utlänningsverket uppger i sin tur att etniska restauranger utnyttjar migrationssystemet genom att uppge att individer är specialiserade kockar när de i själva verket saknar utbildning.

Stöd till människohandelsoffer

Det finska arbetsministeriet tillsatte under 2005 en arbetsgrupp som skulle ge förslag på det stöd som bör ges till offer för män-

niskohandel.¹⁰¹ En viktig del utgörs av att mottagningssystemet av asylsökande ska skapa ett program för stöd åt såväl misstänkta som konstaterade människohandelsoffer. Verksamheten ska omfatta krisstöd, anordnande av boende, social- och hälsovårdstjänster samt stödåtgärder för endera integrering i Finland eller ett tryggt återvändande till ursprungsstaten. I anslutning till stödåtgärder, däribland åtgärder särskilt tillämpliga för barn, ska biståndstagarens skydd garanteras. Arbetsgruppen föreslår att frivilligorganisationer ska tilldelas resurser för att bistå i det stödgivande arbetet, bl.a. då det gäller att identifiera potentiella offer.

Stödprogrammet ska finansieras genom statsbudgeten och posten faller inom arbetsministeriets område i den del det avser mottagande av flyktingar och asylsökande. Arbetsgruppen föreslår också att den finska motsvarigheten till Svenska spel ska bidra till frivilligorganisationernas arbete.¹⁰² Vidare föreslås att resurser ska tilldelas för inrättandet av en jourtelefon riktad mot utländska medborgare.

5.6.5 Det italienska arbetet mot människohandel

Arbetskraftsexploateringen utgör ett växande problem i Italien. Delvis till följd av erfarenheter erhållna från kampen mot den inhemska organiserade brottsligheten har Italien emellertid en utarbetad arbetsordning för myndigheter som verkar mot människohandeln.

I samband med införlivandet av rådskdirektivet¹⁰³ om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel i sin nationella lagstiftning, beslutade Italien att gå ett steg längre. Arbetet präglas av ett stort hänsynstagande

¹⁰¹ Työhallinnon julkaisu 368 (Työministeriö/Arbetsministeriet 2006), *Ihmiskaupan uhrien auttaminen*

¹⁰² Penningautomatföreningen, RAY. RAY har ensamrätt till verksamhet med penningautomater och kasinospel samt till att driva ett kasino i Finland. RAY samlar in pengar för att stödja verksamheten inom social- och hälsovårdsorganisationer i Finland. Se <http://www.ray.fi/pasvenska/raytietoa/index.php>

¹⁰³ EUT L 261, 6.8.2004

till offren som kan få skydd och stöd utan krav på konkret samarbete med polisen. Grundprincipen är att offrens skyddsbehov går före de polisiära behoven.

I samarbete med främst IOM erbjuder Italien program för assisterat återvändande till ursprungsstaten. Återfallsfrekvensen i utnyttjande har uppgetts vara låg till följd av att personerna var starkt motiverade och då de följdes under sex månaders tid efter återvändandet.

De italienska polismyndigheterna kan i sitt arbete mot människohandeln bl.a. agera under täckmantel och använda sig av avlyssning på motsvarande sätt som i kampen mot den inhemska organiserade brottsligheten. Ett viktigt instrument i att få insikt i handelsrutterna består av förhör med illegala invandrare.

Ett observatorium om människohandel och prostitution har inrättats vid inrikesministeriet. Dess uppgift är att analysera den rådande situationen, politiken samt stöd-/brottsbekämpande metoder.

Det italienska Jämställdhetsministeriet granskar hur massmedia reflekterar över människohandel för tvångsarbete. Ministeriet sprider också information till redaktioner och journalister för att motverka de vanligaste konceptuella missförstånden, det vill säga sammanblandning av människohandel, olaglig invandring och svartarbete. Ministeriet planerar att utarbeta en handbok för spridning till lokala myndigheter, fackförbund och frivilligorganisationer.

Inom ramen för biståndsarbetet tillmäter Italien människohandeln en ökande prioritet då förebyggande insatser är av stor vikt. Bl.a. stödjer Italien utbildningsprogram, rättsligt samarbete och gränsbevakning i Latinamerika.

Utblick – Det förlovade landet, Terra Promessa

I juli 2006 genomfördes ett tillslag i Puglia-regionen i södra Italien.¹⁰⁴ Polska arbetare hade under falska förespeglingar lockats till att arbeta inom det italienska jordbruket. I verkligheten tvingades de arbeta i tomatodlingar under slavliknande förhållanden. Arbetarna hade utlovats timlöner upp till 6 €, men fick endast en sjättedel av utlovat belopp. Genom hot och våld tvingades de att bo i bevakade läger utan vare sig värme, belysning eller matlagningsmöjligheter. Arbetspassen var upp till 15 timmar långa och kosten bestod av vatten och bröd. Om en arbetare blev sjuk tvingades han/hon att betala böter om 20 €. Enligt polisen fanns bevis för att våldtäkter och tvångsprostitution hade förekommit som led i utnyttjandet.

Offer som hade försökt göra motstånd hade utsatts för tortyr. I åtminstone fyra fall ska arbetare ha dödats, dött av utmattning eller begått självmord. Den nationella polska polisen och det italienska "Carabinieri" hade med stöd av Europol och Interpol utrett verksamheten under en längre tid genom att bl.a. ha intervjuat 300 f.d. offer som hade förmått att fly. De brottsbekämpande myndigheterna uppskattar att upp till 1 000 personer hade fallit offer för den kriminella organisationens verksamhet. I samband med tillslaget mot arbetslägret i Italien frigavs 119 polska medborgare. Vid razzior i Italien och Polen arresterades 25 personer för inblandning i människohandelshärvan.¹⁰⁵

Italienska Carabinieri och människohandelsenheten vid polska polishögkvarteret har valt att kalla arbetet mot ovan

¹⁰⁴ Information om ärendet och dess handläggning har i form av en "Background Note" getts av Carmen Manfreda, ställföreträdande italiensk medlem vid Eurojust samt vid ett föredrag hållet vid OSSE i Wien den 16 november 2006 av major Giuseppe Battaglia, högkvarteret för Carabinieri.

¹⁰⁵ Den polska radion har rapporterat om tillslaget den 19 juli 2006. Open Sources Information 19.7.2006, *Clampdown on slave labour ring*. Se bl.a. <http://www.opensourcesinfo.org>

beskrivna exploatering som "Operation Terra Promessa". De första indikationerna på den grova exploateringen härrörde från offers och deras anhörigas rapportering till den polska ambassaden i Rom.

Den kriminella verksamheten var uppdelad i fyra celliknande led där den första stod för rekrytering genom falska förespeglningar om arbetsvillkor; den andra tillhandahöll – mot offrens betalning – transport till slavarbetet; den tredje ordnade boende och transport till arbetet medan den fjärde anlidade beväpnade vakter vid arbetsplatserna för att försäkra att inget offer kunde rymma. Rekryteringen sköttes av mellanhänder som annonserat efter arbetare i polsk press, Internet samt direkta kontakter med arbetssökande. Mellanhändernas tjänster kostade pengar. Transporten från Polen kostade 150 € per person och ombesörjdes av namngivna resebyråer. Offrens foglighet garanterades – utöver beväpnad övervakning – genom skuldslaveri, grov misshandel och olika former av bestraffning. Förövarna bestod av såväl italienska som polska medborgare.

Utöver samarbetet mellan de polska och italienska polismyndigheterna var även Eurojust, Europol och Interpol involverade i det omfattande utredningsarbetet. Samarbetet präglades av täta kontakter och direktutbyte av information. T.ex. fanns på varje inblandad myndighet en utsedd kontaktperson. Spaning bedrevs i både Italien och Polen genom övervakning samt telefonavlyssning. Tillslagen planerades noggrant och genomfördes samtidigt på flera platser i de båda länderna. Åklagarmyndigheten i Italien har utfärdat 27 arresteringsorder varav nio har utfärdats enligt instrumentet Europeisk arresteringsorder i Polen. Polska åklagare har i sin tur utfärdat 22 arresteringsorder i Polen. Koordinationen av samarbetet mellan åklagarmyndigheter ägde rum genom s.k. Joint Inspection Teams, JIT:s, under Eurojusts regi.

Efterarbetet indikerar att det alltså finns 600 offer att utreda i Polen. Den kriminella organisationen har även befattat sig med narkotika- och cigarettsmuggling. Misstankar finns även

om sexuella övergrepp och dödsfall som initialt har misstänkts vara antingen självmord eller bestå av olycksfall.

Erfarenheter från Italien

Människohandel för arbetskraftsexploatering är ett allt mer uppmärksammat fenomen i Italien som främst förekommer inom byggsektorn och inom jordbruket, särskilt i södra Italien. Tvångsarbetet sker ofta i interetniska kretsar som är mycket svåra att penetrera. Sådant utnyttjande upptäcks och anmäls ofta av lokal polis, sociala myndigheter och fackförbund. Lagförslag, i linje med kommissionens prioriteringar, för att motverka tvångs- och svartarbete har lagts fram i det italienska parlamentet. Därutöver anses det som viktigt att utöka och underlätta de legala kanalerna för arbetskraftsinvandring för att på detta sätt motverka människohandeln. Italien ser ett behov av att förbättra informationsutbytet mellan EU:s medlemsstater samt av att stärka gränsbyrån Frontex.

Kopplingar mellan internationell organiserad brottslighet och inhemskt italienskt dito existerar enligt åklagarmyndigheten. Den brottsliga verksamheten bedrivs inom områden där pengar finns att tjäna. T.ex. är det vanligt med handel av bulgariska barn. Syftet med denna form av människohandel är att utnyttja barnen för stölder och tiggeri. Ett problem i dessa fall är att föräldrarna, på grund av svår fattigdom ofta är införstådda med vad som äger rum.

Åklagarmyndigheten betraktar det brottsbekämpande arbetet som överlag effektivt. Problemet är att man ofta endast kommer åt mellanhanderna och inte initiativtagarna till människohandeln som ofta befinner sig i ursprungsstaten. Mer fokus på förebyggande åtgärder krävs därför i ursprungsstater. Ett exempel på när sådant – i kombination med polisiärt samarbete och gräns-skyddsåtgärder – har visat sig effektivt rör ansträngningarna att minska den olagliga invandringen och människohandeln från Albanien.

Italienska åklagare framhåller vikten av direktkontakter mellan brottsbekämpande myndigheter i olika länder även i ett tidigt skede i utredningen, d.v.s. redan innan en formell rättshjälpsframställan blir aktuell. Skillnader i lagstiftning mellan olika stater utgör dock ett operativt problem.

Europol och Eurojust betraktas som viktiga samarbetsfora. Dock innehåller informationsutbytessystemet fortfarande för lite relevant information och Europol har inte samarbetsavtal med alla länder, vilket innebär att medlemsstaterna behöver bilaterala avtal med dessa. Ett stärkt europeiskt arbete skulle kräva ökade bilaterala kontakter samt ökad fokus på områden där EU hittills inte har varit aktivt, t.ex. socialt stöd och vittnesskydd.

Det italienska Jämställdhetsministeriet efterlyser starkare åtgärder från EU för att påverka ursprungs- och transitstater. Ministeriet framhåller det som viktigt att EU enas om synen på människohandel som ett allvarligt mänskliga rättighetsproblem då det alltjämt förekommer kulturellt och erfarenhetsmässigt betingade åsiktsskillnader mellan medlemsstaterna. Vidare ses ett behov av ökad fokusering på människohandel i tvångsarbets syfte även på EU-nivå.

6 Sveriges hittillsvarande arbete mot människohandel

6.1 Inledning

Arbetet mot människohandel i Sverige har, liksom i de flesta andra europeiska länder, hittills fokuserat framförallt på människohandel för sexuell exploatering. I den delen har Sverige varit mycket aktivt och en föregångare i flera avseenden. Inom EU var Sverige redan tidigt drivande att lyfta frågan om kvinnohandeln, som den benämndes då, och 1998 utsågs en nationell rapportör för människohandel. Vidare har Sverige varit pådrivande inom Östersjösamarbetet för att stävja handeln med kvinnor och barn för sexuella ändamål. Ett arbete pågår sedan länge i Integrations- och jämställdhetsdepartementet med att ta fram en handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

När det gäller människohandel för andra ändamål än sexuell exploatering har vi synnerligen begränsade egna erfarenheter. Det finns ett värde i att här redogöra för det arbete som har bedrivits för att bekämpa människohandel för sexuella ändamål, då erfarenheter som har gjorts inom det området kan vara värdefulla för det fortsatta arbetet mot människohandel i övrigt.

Som har konstaterats i tidigare avsnitt, finns det enligt brottsbekämpande myndigheter uppenbar risk att Sverige kommit att bli såväl destinationsland som transitland för människohandel. Arbetsgruppen har därför valt att i detta avsnitt även be-

skriva insatser som har gjorts och strukturer som har skapats för andra primära syften men som ändå kan ha relevans för bekämpning av människohandel, t.ex. åtgärder för ensamkommande barn. Likaså lyfts arbete som görs för att komma åt svart arbetskraft och ekonomisk brottslighet fram inom de branscher som arbetsgruppen har identifierat som branscher där riskerna för exploatering kan vara särskilt stor och där det misstänks att offer för människohandel kan återfinnas. Genom sådant arbete minskas förutsättningar för etablering av oseriösa företag, för att därigenom göra det mindre attraktivt för sådana företag att exploatera arbetskraft.

I internationella sammanhang när det gäller hur människohandeln ska bekämpas, är det vanligt att uttrycket ”Three P:s” används. Det står för Prevention – Prosecution – Protection, alltså förebyggande, brottsbekämpande samt skydd och stöd till offren. Arbetsgruppen har valt att använda sig av den uppdelningen här också.

6.2 Förebyggande

6.2.1 Sveriges arbete i ursprungsländer

I Sveriges politik för global utveckling¹⁰⁶ betonas den betydelse som fattigdom, förtryck och diskriminering har för internationell brottslighet inklusive handeln med människor. Det ömsesidiga beroendet globalt sett gör att bekämpning av gränsöverskridande problem och utmaningar måste ske genom samarbete, gemensamma ansträngningar och beslut. Regeringen beslutade 2003 en strategi för hur människohandeln ska bekämpas genom Sveriges internationella utvecklingssamarbete.¹⁰⁷ Enligt denna ska Sverige i utvecklingssamarbetet behandla människohandeln

¹⁰⁶ *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*, prop. 2002/03:122; samt bet. 2003/04:UU3 och bl.a. rskr 2003/04:112.

¹⁰⁷ *Fattigdom och människohandel – En strategi för bekämpning av människohandel genom Sveriges internationella utvecklingssamarbete*, (UD 2003)

som en fattigdoms-, jämlikhets- och jämställdhetsproblematik och bygga sina åtgärder på pågående programverksamhet för fattigdomsbekämpning.

I Central- och Östeuropa ska åtgärderna även ha en grund i främjandet av bl.a. social trygghet. En prioritering ska ske av de mest utbredda och värsta formerna av människohandel, d.v.s. såväl sexuellt utnyttjande som arbetskraftsexploatering. Tyngdpunkten ska läggas på långsiktiga förebyggande åtgärder men insatserna ska även bidra till bättre förutsättningar för återhämtning till ett värdigt liv för de människor som har utsatts för människohandel. Preventiva åtgärder ska övervägas bl.a. på områden som avser harmonisering av nationell lagstiftning med internationella normer. Kurativa åtgärder ska i sin tur övervägas bl.a. på områden som syftar till att stärka brottsbekämpande myndigheters respekt för de mänskliga rättigheterna och bidra till långsiktig uppbyggnad av socialt arbete och socialtjänst. Andra insatser bör rikta in sig på medvetandegörande av problematiken, samarbete mellan stater och samordning av insatser.

Merparten av det svenska bilaterala biståndet förvaltas av Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete, Sida.¹⁰⁸ Det svenska biståndets övergripande mål är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Genom att i hela världen minska fattigdom och orättvisor, skapas bättre förutsättningar för utveckling, fred och säkerhet för alla folk och nationer.

Sidas hälsoenhet vid avdelningen för Demokrati och Social utveckling har ett övergripande ansvar för människohandelsrelaterade frågor på myndigheten. Emellertid saknas en samordnad struktur för hur människohandelsfrågor ska hanteras.

¹⁰⁸ Drygt 55 procent av Sveriges bistånd går via Sida. Bidrag till multilaterala organ förmedlas av Regeringskansliet och Sida. Inom ramen för denna skrivelse läggs tonvikt vid Sveriges bilaterala bistånd.

En översyn av Sidas arbete mot människohandeln

Två år efter att Utrikesdepartementet hade publicerat sin strategi om hur människohandeln ska bekämpas genom det internationella utvecklingsarbetet publicerade Sida, som ett led i uppföljningen av hur strategiriktlinjerna har implementerats, en av externa konsulter genomförd genomgång och analys av myndighetens arbete mot människohandeln.¹⁰⁹

Rapportförfattarna har lyckats identifiera 54 av Sida och Utrikesdepartementet finansierade projekt under åren 1994 – 2004 (med varaktighet till 2007). Merparten av verksamheten har bedrivits i Östeuropa och Centralasien. En överväldigande majoritet av projekten har varit av kurativ karaktär. De har främst riktat sig mot kvinnor och barn som har exploaterats sexuellt. Av de preventiva program som har identifierats har de flesta handlat om information till riskgrupper. Konsulterna har inte kunnat identifiera något projekt med fokus på män som offer för människohandel. År 2006 lät Sida kartlägga ett sextiotal insatser som myndigheten har genomfört för att bekämpa könsrelaterat våld. Bekämpning av människohandel – framförallt för sexuellt utnyttjande – utgjorde fokus för 47 procent av insatserna, flertalet i Östeuropa. Ett hundratal offer för människohandel fick Sida-stöd genom IOM i Ukraina. I Sidas årsredovisning för år 2006 påpekar man att siffran är lägre än för tidigare år och noterar att en ny tendens är att en växande andel är män som utnyttjas som arbetskraft. Man noterar också att trots åtgärder är fortfarande en bestående andel av de kvinnliga offren för människohandel minderåriga.

Sida ska enligt regleringsbrevet för innevarande år (2007) rapportera om arbetet och åtgärder under åren 2005 – 2006 som syftar till att genomföra strategin för bekämpningen av den internationella handeln med människor, såväl för sexuella ändamål som för arbetskraftsexploatering. Rapporteringen ska redogöra

¹⁰⁹ Department for Democracy and Social Development (Sida 2005), *Overview of Sida's work – Against Trafficking in Human Beings*

för hur man har följt upp ovan nämnd granskning och de rekommendationer som där gavs.¹¹⁰

6.2.2 Övrigt förebyggande arbete

När det gäller förebyggande arbete för att motverka människohandel, kan också nämnas förbudet mot köp av sexuella tjänster (6 kap. 11 § brottsbalken) som trädde i kraft den 1 januari 1999. Lagbestämmelsen straffbelägger den som skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning. Från svensk sida brukar sexköpsförbudet framhållas som ett föredöme när det gäller bekämpandet av människohandel i och med att den riktas mot efterfrågan. Någon utvärdering av vilka effekter förbudet har haft när det gäller att minska omfattningen av människohandel för sexuella ändamål till Sverige har emellertid ännu inte gjorts.

6.3 Brottsbekämpning

Övergripande myndighetsarbete

Rikskriminalpolisen (RKP), som är en del av Rikspolisstyrelsen, ansvarar för den operativa polisverksamheten på central nivå som inte ankommer på Säkerhetspolisen. RKP är den organisation inom svensk polis som samordnar bekämpningen av grov och gränsöverskridande organiserad brottslighet på såväl nationell som internationell nivå. RKP samordnar det brottsbekämpande arbetet mellan olika myndigheter och är kontaktpunkt för det polisiära samarbetet med bl.a. Europol och Interpol. Sektionen för kriminalunderrättelser, vid RKP, bedriver underrättelseverksamhet i avsikt att bekämpa grov organiserad brottslighet, däribland människohandel och människosmuggling.

¹¹⁰ Utrikesdepartementet (2006). *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete*

Ett nationellt underrättelsecentrum som ska arbeta mot grov organiserad brottslighet är under uppbyggnad vid RKP. I samarbetet ingår, förutom RKP, Kriminalvården, Tullen, Skatteverket, Kustbevakningen och Kronofogdemyndigheten. Myndigheterna ska, med hänsyn till gällande lagstiftning, samla in, bearbeta och delge varandra information som kan ligga till grund för gemensamma operativa insatser. Liknande centra finns även vid polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne.

RKP ansvarar därutöver för ett nationellt särskilt undersökningsregister om människohandel.

På det internationella planet finns ett samarbete i Östersjöregionen mellan brottsbekämpande myndigheter, Task-Force on Organized Crime in the Baltic Sea Region, (BSTF), där Sverige deltar aktivt. Inom ramen för BSTF har en särskild expertgrupp på människohandel av kvinnor och barn inrättats. Expertgruppens syfte har varit att samordna projekt, utbyta information och erfarenheter samt att skapa ett internationellt kontaktnät mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Östersjöstaterna. Expertgruppen leds för närvarande av Finland. Gruppen koordinerar även operationer med andra internationella organisationer som Europol och Frontex.

Nationell rapportör om människohandel

Vid RKP finns sedan 1998 en nationell rapportör i frågor som rör människohandel. Rapportören tillsattes som ett led i genomförandet av den s.k. Haagdeklarationen, som antogs av EU:s justitie- och jämställdhetsministrar 1997. Uppdraget gavs som ett av flera myndighetsgemensamma uppdrag för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och löppte under åren 1998 – 2002.¹¹¹ Arbetet har därefter fortgått utan formella beslut. Uppdraget omfattar människohandel med kvinnor och barn för sexuella ändamål och innebär bl.a. att rapportera till regeringen om utveck-

¹¹¹ Regeringsbeslut 1997-12-16, dnr A97/3077/JÅM

lingen av sådan handel, hur den kan förebyggas och bekämpas. Hittills har den nationella rapportören överlämnat nio lägesrapporter till regeringen.

Rapporteringens fokus har legat på människohandel för sexuella ändamål, men information har även sammanställts om andra former av exploatering.

Polisens insatser

Polisen har under senare år vidtagit en rad åtgärder för att bekämpa människohandel. Några exempel på projekt som satts igång är Projekt Europa vid spaningsroteln city på Polismyndigheten i Stockholms län. Målet med projektet är bl.a. att kartlägga människohandel- och koppleriorganisationer i Stockholms län och utveckla nya arbetsmetoder. Vid Polismyndigheten i Västra Götaland finns en särskild s.k. trafficking-grupp, som har ett nära samarbete med åklagarmyndigheten i syfte att effektivisera arbetet och öka antalet lagförda förövare.

Gemensamt för båda projekten är att de också arbetar med att utbilda personalen i hur man identifierar att det är fråga om människohandel. I Västra Götaland har man tagit fram ett "åtgärdskort", som ska finnas hos varje polisman. Åtgärdskortet ger tips om hur man känner igen människohandel och vad som är viktigt att tänka på vid t.ex. husrannsakan och förhör. Inriktningen och uppdraget för projekten har dock som sades inledningsvis, enbart varit att bekämpa människohandel för sexuella ändamål. Polisens satsningar har också omfattat särskilda utredningar om människohandelsbrott i bl.a. Östergötland, Södermanland och Skåne.

Information och utbildning

Rikspolisstyrelsen har genom Rikskriminalpolisen bedrivit fortsatt nätverksbyggande gentemot Sveriges utlandsbeskickningar,

Socialstyrelsen och Migrationsverket, men även mot andra myndigheter och organisationer i syfte att öka medvetenheten och kunskapen om människohandel. Avsikten är att brottsligheten ska kunna upptäckas tidigt, t.ex. i samband med ansökan av visering och uppehållstillstånd samt vid gränskontroll.

Rikskriminalpolisen har även genomfört utbildning om människohandel, koppleri, prostitution och sexköp i grundutbildningen på Polishögskolan i Solna samt för nyanställd personal vid gränskontrollen i Stockholms län. Även Domstolsverket har initierat utbildning om människohandel för ordinarie domare vid allmänna domstolar. Sedan hösten 2007 innefattas människohandel för arbetskraftsexploatering och andra icke-sexuella syften.

Operation Krogsanering

Inom Länsstyrelsen i Stockholms län finns sedan ett antal år ett samarbete mellan olika myndigheter med det primära syftet att utöva tillsyn enligt alkohollagen. Förutom länsstyrelsen ingår polisen, Migrationsverket, Skatteverket och Räddningsverket. Även om det primära syftet är att utöva tillsyn enligt alkohollagen, så ger arbetssättet möjligheter att upptäcka andra former av brottslighet, såsom skattebrott, olagligt anställda, penningtvätt och människohandel. Arbetssättet är ett gott exempel på hur man genom att samverka myndigheter emellan kan mångfaldiga effekterna av insatserna.¹¹²

Kartläggning av den organiserade brottsligheten i Östersjöregionen

Inom projektet Sthlm Jämt, som drivs och finansieras av Länsstyrelsen i Stockholms län, Europeiska socialfonden samt Kommunförbundet Stockholms län, har det gjorts en kartläggning av

¹¹² Se vidare under avsnitt 3.2.2.

den organiserade brottsligheten i Östersjöregionen.¹¹³ Rapporten har tagits fram i samarbete med Polismyndigheten i Stockholms län och Sida Östersjöenheten.

I rapporten, som har fokus på människohandel för sexuella ändamål, bekräftas bilden att människohandel är en lukrativ del av den organiserade brottsligheten och att handeln med människor för andra ändamål än sexuellt utnyttjande ökar även i vår region. Det föreslås därför att inriktningen i det fortsatta arbetet breddas till att omfatta alla former av utnyttjande då det ofta är samma grupperingar som handlar med kvinnor, barn och arbetskraft. I rapporten lämnas vidare ett antal förslag för att förstärka insatserna mot den organiserade brottsligheten. När det gäller de brottsbekämpande insatserna föreslås bl.a. ökad kunskapsspridning och att samarbetet mellan lokala och regionala aktörer utökas. Vidare föreslås att samarbetet mellan polisen och kommunerna i länet förstärks och förbättras för att snabbare kunna ordnat skyddat boende eller motverka att organiserad brottslighet bedrivs i kommunernas fastigheter. Behovet av att använda kunskap och erfarenheter till att påverka lagstiftningen samt att verka för fortsatt utveckling av kunskap, forskning och statistik kring organiserad brottslighet är andra viktiga frågor som lyfts fram. Rapportförfattarna lyfter vidare fram att det för att långsiktigt bekämpa organiserad brottslighet krävs att sociala klyftor och fattigdom i Östersjöregionen motverkas.

Rapporten och förslagen till insatser kommer att vara ett underlag för den kommande dialogen mellan länsstyrelsen, polisen och andra aktörer om hur det framtida samarbetet ska utformas.

Självsanering i byggbranschen

Byggbranschen i samverkan är ett annat projekt som är intressant att nämna där samverkan inte rör myndigheter. Kopplingen

¹¹³ Organiserad brottslighet – ett hinder för långsiktigt hållbar tillväxt i Östersjöregionen, Rapport 2007:4 Länsstyrelsen i Stockholms län

till misstänkt människohandel förefaller inte heller vid en första anblick vara uppenbar. Arbetsgruppen har dock tidigare redogjort för information om grava missförhållanden på byggarbetsplatser.¹¹⁴

I branschen tycks emellertid medvetenheten om ekonomisk brottslighet vara stor bland arbetsgivare och fackförbund. För att motverka samarbete med oseriösa företag har därför flera arbetsgivarorganisationer och byggfacken initierat ett samarbete och inom detta utarbetat både etiska riktlinjer för sektorn och ett åtgärdsprogram mot svartarbete. Målsättningen för samverkansprojektet är bl.a. att skapa en byggsektor där företagen kan konkurrera på lika villkor och där kvalitet och utveckling står i centrum. Anställda ska ha säkra arbetsförhållanden och branschens anseende ska stärkas för att attrahera framtida medarbetare. Oseriösa aktörer på alla nivåer och delar av branschen, såväl privatpersoner och anställda som företag, ska få svårt att agera inom sektorn.¹¹⁵

Arbetsmarknadens parter i byggbranschen har – genom Byggbranschen i samverkan – även gått samman med myndigheter för att agera mot den organiserade handeln med svart arbete.¹¹⁶ I kapitel 7 beskrivs kopplingen mellan svartarbete och arbetskraftsexploatering, men det är redan nu värt att lyfta fram exempel på de möjligheter till självsanering som utsatta branscher själva kan stå för utan myndighetsingripanden. Det går ännu inte att dra några slutsatser om hur byggbranschens insatser mot svartarbete och brottslighet påverkar efterfrågan på offer för arbetskraftsexploatering.

¹¹⁴ Se avsnitt 4.2.1

¹¹⁵ Se <http://www.byggbranschenisamverkan.se>

¹¹⁶ Brottsförebyggande rådet Rapport 2007:18, *Fina Fasader med Fixade Fakturor – Kriminella entreprenader i byggbranschen*

6.4 Skydd och stöd till offren

Uppehållstillstånd för målsägande och vittnen

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och som samarbetar med myndigheterna. Direktivet har genomförts i Sverige genom ett riksdagsbeslut den 9 maj 2007.¹¹⁷ De lagändringar som har beslutats, innebär en tydligare reglering av vilka kriterier som ska gälla för beviljande och återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänning som medverkar vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål.¹¹⁸

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska på ansökan av förundersökningsledaren ges till en bevisperson som vistas här. Förutsättningar för att ett sådant uppehållstillstånd ska beviljas är bl.a. om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras, att utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna och att utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser. Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på 30 dagar meddelas av Migrationsverket om förundersökningsledaren bedömer att bevispersonen behövs här för rättsprocessen och om hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Den ovan nämnda betänketiden kan vid behov förlängas om t.ex. bevispersonen står i ett starkt beroendeförhållande till gärningsmännen och behöver ytterligare tid för att förmå sig bryta kontakten med dessa. Som framgår av förarbetena till de ändrade

¹¹⁷ Prop. 2006/07:53, bet. 2006/07:SfU7, rskr. 2006/07:150.

¹¹⁸ 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716)

bestämmelserna i utlänningslagen om tidsbegränsat uppehållstillstånd för bevispersoner bör det vara förundersökningsledarens uppfattning av om kriteriet om bruten kontakt med gärningsmännen är uppfyllt som bör vara avgörande vid Migrationsverkets prövning.

Den 1 juli 2006 infördes en ny bestämmelse i polislagen (1984:387) om personsäkerhetsarbete. Avsikten är att ge ett bättre skydd till hotade personer, i första hand bevispersoner. Bland de grupper som nämns i propositionen är offer för människohandel.¹¹⁹

Myndigheters ansvar

Beträffande människohandel är det framförallt de sociala myndigheterna, polisen och Brottsoffermyndigheten (BrOM) som har ett ansvar för att ge skydd och stöd till dem som har blivit föremål för människohandel.

Socialstyrelsen har gett ut ett s.k. meddelandeblad om rättigheter inom socialtjänsten för personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd samt kommunernas möjlighet att ansöka om statlig ersättning. En genomgång görs av innebörden av vistelsebegreppet i socialtjänstlagen samt den bestämmelse om stöd till brottsoffer som finns i nämnda lag. I meddelandebladet redogörs också för socialtjänstens ansvar för barn som utsatts för människohandel och vilka åtgärder som bör vidtas, bl.a. när det gäller att bereda boende.¹²⁰

Det är svårt att få en överblick av vilka skyddsbehoven är och av hur skyddat boende organiseras i landet, bl.a. till följd av att ansvaret i stor utsträckning ligger på de enskilda kommunerna. Oftast är det frivilligorganisationer, framförallt kyrkor och kvinnojourer som gör det praktiska arbetet. Det som står helt

¹¹⁹ Proposition 2005/06:138

¹²⁰ Socialstyrelsens Meddelandeblad (Januari 2005), *Rättigheter inom socialtjänsten för personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd samt kommuners möjlighet att ansöka om statlig ersättning*.

klart är dock att det inte finns några skyddade boenden för män som fallit offer för människohandel.

I Stockholms län har en samverkansplan för stöd till personer utsatta för människohandel utarbetats mellan Polismyndigheten i Stockholms län, Rikskriminalpolisen, Migrationsverket, Socialtjänsten i Stockholm, Åklagarmyndigheten och Länsstyrelsen. Vid utarbetandet av planen har även Stiftelsen Kvinnoforum deltagit. Samverkansplanen utgör en praktisk vägledning för vad som behöver göras hos respektive myndighet vid misstanke om människohandel. Syftet är att dels tillse att människohandelsoffer ges trygghet och ett värdigt stöd, dels att handläggare och operativ personal vid berörda myndigheter känner trygghet i sitt arbete och därmed kan tillgodose individens behov. Därutöver syftar planen till att effektivisera handläggningen av ärenden med anknytning till människohandel och tydliggöra roller och ansvar myndigheterna emellan. Liknande samverkansprojekt finns i Västra Götaland och Skåne.

BrOM arbetar för att främja brottsoffers rättigheter, intressen och behov. BrOM inrättades 1994 och dess övergripande mål är att främja brottsoffers rättigheter, intressen och behov. Myndigheten är placerad i Umeå och har rikstäckande ansvar för tre områden:

1. Brottsskadeersättning; Om den som begått brott saknar förmåga att betala skadestånd och om det inte finns någon försäkring som täcker skadorna, kan offret ha rätt till brottsskadeersättning av statliga medel. Den rätten kan finnas även om gärningsmannen är okänd. Ersättningen kompenserar framför allt personskador och kränkning.
2. Brottsofferfonden; Fondens medel delas ut till forskning och andra brottsofferinriktade projekt drivna i ideell, offentlig eller privat regi. Fonden byggs huvudsakligen upp av en särskild avgift på 500 kr som varje dömd person ska betala om brottet kan straffas med fängelse. Årligen fördelas ca. 30 miljoner kr ur fonden.

3. Kunskapscentrum; BrOM ska samla och sprida information och forskningsresultat för att bidra till ett bättre bemötande och behandling av brottsoffer. Det sker bl.a. genom informationsmaterial till andra myndigheter, ideella organisationer och brottsoffer. BrOM arrangerar också konferenser, temadagar och vidareutbildningar.

Arbetet i Östersjöstaternas råd

I augusti 2002 tog utrikesminister Anna Lindh initiativ till en nordisk-baltisk aktionsgrupp mot människohandel vid det nordisk-baltiska utrikesministermötet i Tallinn. Den nordisk-baltiska aktionsgruppens mandat gick ut i augusti 2006. Vid Östersjötoppmötet den 8 juni 2006 i Reykjavik uttryckte emellertid regeringscheferna sitt stöd för en överföring av aktionsgruppens verksamhet till Östersjöstaternas råd, CBSS. En stor fördel med överföringen till CBSS är att även Ryssland, Tyskland, Polen och EU-kommissionen ingår i aktionsgruppen, och att frågans politiska förankring därmed stärks i hela CBSS-kretsen.

Sverige har sekonderat en tjänst till CBSS internationella sekretariat för att ytterligare stärka fokus på arbetet mot människohandel.

Aktionsgruppen fokuserar på de sociala och preventiva aspekterna av människohandel för personer över 18 år. Därmed kompletteras det arbete som bedrivs i barnarbetsgruppen (se nedan). En prioriterad aktivitet är att utbilda diplomatisk och konsulär personal i att identifiera offer för människohandel, i enlighet med Europarådskonventionen.¹²¹

Det är vidare värt att nämna att ett treårigt nordiskt-baltiskt pilotprojekt för stöd, skydd säkert återvändande och rehabilitering av kvinnor som har fallit offer för människohandel för sexuella ändamål. Projektet initierades av den svenska regeringen och leds av organisationen European Women's Lobby. Projektet

¹²¹ ETS 197

arbetar med att bygga upp en nordisk-baltisk regional struktur för skydd och säkert återvändande för offer för människohandel. Detta ska göras genom att etablera nätverk för stärkt samarbete mellan regeringskanslierna, myndigheter och frivilligorganisationer. Projektet ska vidare arbeta med att stärka kompetensutvecklingen, utveckla metoder för offerstöd med fokus på bl.a. identifikation av offer och säkert återvändande, samt finansiera skyddade boenden i de baltiska länderna. Projektet pågår till hösten 2008. Samtliga länder i CBSS-kretsen kommer att kunna ta del av resultaten.

Barn i Östersjösamarbetet

Inom ramen för CBSS bedriver Arbetsgruppen för samarbete omkring utsatta barn (WGCC) sedan februari 2003 ett program för bekämpande av handel med barn och för att stödja ensamkommande barn i regionen.

Programmet antogs i maj 2004 av arbetsgruppen och blev senare förlängt av barnansvariga ministrar vid dessas möte i Oslo under maj 2005. Programmet ska uppdateras och ett nytt antas vid gruppens nästa möte i Helsingfors i april 2008. Programmet omfattar barn som är ensamkommande och barn som misstänks ha utsatts för människohandel.

Ett nätverk av s.k. National Contact Points, NCP, har upprättats. Dessa utgör regeringstjänstemän i CBSS medlemsstater samt tjänstemän från Moldavien, Vitryssland och Ukraina. NCP samverkar i konkreta ärenden för att underlätta alla former av informella kontakter mellan länderna i ärenden rörande barn. Sveriges NCP återfinns i Justitiedepartementet vid enheten för migration och asylpolitik. Därutöver har en tvåårig utbildning för 50-talet experter från tio länder i samarbetet genomförts. Utbildningen avslutades i Stockholm i september år 2007. För närvarande färdigställs en dokumentation av ärenden av handel med barn i regionen under tiden oktober år 2006 – oktober år 2007.

Samverkan mot trafficking

Med stöd av Europeiska socialfonden har ett treårigt samverkansprojekt mot människohandel (för sexuella ändamål) bedrivits sedan 2005. Det är ett samarbete där myndigheter, enskilda organisationer, kyrkliga samfund, museer och universitet ingår.¹²² Arbetet är organiserat i tre temaområden: Myndighetssamverkan mot människohandel, Aktion Värdigt Liv (nätverk av organisationer) samt Opinionsskapande och medvetandegörande. Projektet samordnas av Stiftelsen Kvinnoforum.

Projektet pågår till slutet av 2007 och en utvärdering av projektet kommer att ske.

Barn som offer för människohandel

Den 1 juli 2005 infördes lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. En god man ska så snart möjligt förordnas för de barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare eller motsvarande. Detta för att det ska finnas någon som kan ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter.

Socialstyrelsen arbetar tillsammans med svenska UNICEF med att översätta av UNICEF utarbetade riktlinjer för omhändertagande av barn utsatta för människohandel.

Ensamkommande barn

Diskussioner om att ta fram en gemensam handlingsplan för hanteringen av ensamkommande barn har förts mellan Gräns-

¹²² De myndigheter och organisationer som ingår i samverkan är: Baltic Fem, Caritas Sverige, Manliga Nätverket riksorganisation, Hela Människan, Kvinnoforum, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Polismyndigheten i Västra Götaland, Prostitutionsenheten i Stockholm stad, Södermalms Baptistförsamling, Världskulturmuseet samt Åklagarmyndigheten.

lisens Kriminalunderrättelsetjänst vid Polismyndigheten i Stockholms län och kommuner i Stockholms län samt Migrationsverket. Upphovet till diskussionerna är de kinesiska ensamkommande barnen som försvann.¹²³

Handlingsplanen avses ha två huvudsakliga syften. Processen kring de åtgärder som vidtas från främst polisiär sida vad gäller att öka risken för upptäckt för kriminella aktörer inom människosmuggling/handel med barn ska förbättras. Utöver detta avses samordningen gällande hanteringen av ensamkommande barn mellan Migrationsverket och berörda kommuner förbättras. Handlingsplanen avses således ha både ett brottsbekämpande och ett skyddsperspektiv.

Gränspolisens kriminalunderrättelsetjänst har också gjort en analys av ökningen av kinesiska barn som kommer utan passhandling eller med falska dokument till Stockholm-Arlanda. Analysen utmynnar i ett antal rekommendationer till berörda myndigheter.

¹²³ Se avsnitt 4.2.2

7 Skadeverkningar på individer och samhället

I tidigare kapitel har konstaterats att det är svårt att bedöma hur stort problemet med människohandelsrelaterad arbetskraftsexploatering är i Sverige. Brottsbekämpande myndigheter och aktörer på arbetsmarknaden bedömer emellertid att sådant utnyttjande förekommer även här. På vilket sätt påverkar då människohandeln individer och samhället i stort? Följande analys är ett försök att ge svar på frågan varför människohandel är ett problem genom att illustrera de skadeverkningar som individer och samhället drabbas av på olika plan. Det bör noteras att förda resonemang görs utifrån ett principiellt utgångsläge eftersom omfattningen av människohandeln till Sverige och det efterföljande utnyttjandet är oklar.

Offer för människohandel drabbas inte sällan av omfattande fysisk, psykisk och ekonomisk skada.¹²⁴ Invånare i Sverige kan i sin tur indirekt drabbas av människohandeln exempelvis genom att stängas ute från arbetsmarknaden ifall ett företag som utnyttjar arbetare genom lägre kostnader utkonkurrerar företag som följer arbetsmarknadens regler. Den enskilda kan utsättas för egendomsbrott som utförs av offret för människohandel.

Staten och näringslivet påverkas av organiserad ekonomisk brottslighet genom uteblivna intäkter samt snedvridande effekter

¹²⁴ Se avsnitt 4.2. Detta avsnitt illustrerar hur exploaterings effekter kan underlätta igenkännande av människohandelsoffer. ILO i sin tur beskriver hot och våld som utmärkande kriterier för vad som kännetecknar tvångsarbete, se bl.a. International Labour Office (2005), Patrick Belser m.fl., *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World* och avsnitt 2.2.2

på konkurrensen. Tonvikten i analysen av de samhällsliga effekterna av människohandel görs på arbetskraftsexploatering eftersom verkan sannolikt är störst inom detta område.

7.1 Skadeverkningar på individen

7.1.1 Människohandelsoffrets perspektiv

I inledningen till EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel fastslås att ”människohandel innebär en allvarlig kränkning av de grundläggande mänskliga rättigheterna och den mänskliga värdigheten och bedrivs med hänsynslösa metoder såsom övergrepp på och vilseledande av utsatta personer, liksom våld, hot, skuldslageri och tvång”. Människohandel utgör ett allvarligt brott som kränker offrens värdighet och försvårar deras möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Om staterna, eller deras företrädare, står bakom eller underlåter att bekämpa eller beivra människohandel begår de kränkningar av sina skyldigheter enligt instrumenten för de mänskliga rättigheterna och för bekämpande av internationell brottslighet.

En utnyttjad arbetare kan drabbas av olyckor som medför invaliditet och/eller nedsatt arbetsförmåga. Det kan även gälla den som tvingas att begå stöld/tigga eller donera organ eller biologisk vävnad. En situation som har inneburit hot om våld eller våld kan även medföra psykisk ohälsa. Behandling av både kroppsliga och psykiska skador kan behövas för att rehabilitera en exploaterad person.

Utöver de fysiska och psykiska skador som den exploaterade kan drabbas av tillkommer även att han/hon faller utanför samhällets skyddsnet med de konsekvenser som följer av detta. Signifikant för arbetskraftsexploatering är att lagar och regler för bl.a. arbetsmiljön inte följs; de exploaterade arbetarna tvingas ofta utföra hälsofarliga och ibland även livsfarliga arbeten utan normal skyddsutrustning. De tvingas leva i efter svenska mått mätt undermåliga logiförhållanden och med inskränkning av den

personliga rörelsefriheten. Arbetare som befinner sig olagligt i landet har heller inget försäkringsskydd och ingen reell tillgång till hälso- och sjukvården. Situationen för den exploaterade präglas därigenom av en starkt upplevd rättslöshet. Arbetsgruppen har träffat på berättelser om polacker som utnyttjats på minkfarmar på Gotland och som utfordrades med samma mat som minkarna, det vill säga slakteriavfall. Barn som utnyttjas går miste om skolgång och riskerar allvarliga men i sin utveckling. Detta utöver de effekter på hälsan som den situation de lever i kan ha.

Förmågan att bearbeta trauman skiljer sig åt mellan olika individer. Offer för människohandel kan på motsvarande sätt ha varierande behov av stödinsatser beroende på vilken skada som de har åsamkats och deras återanpassningsförmåga. Behov av stödåtgärder skiljer sig därigenom åt offer emellan och det är nödvändigt att samhället har en väl anpassad förmåga att erbjuda stöd utifrån nödvändiga behov. Stödbehovet kan även variera vid ett återvändande till hemlandet beroende på hur stigmatiserande utnyttjandet har uppfattats.

7.1.2 Den i Sverige bosattes perspektiv

Människohandel för arbetskraftsexploatering medför sannolikt minskade intäkter för samhället.¹²⁵ Innebörden av detta kan vara att statens utgifter måste minskas på ett sätt som inte annars hade varit fallet. Detta påverkar enskilda individer i behov av olika delar av samhällets resurser. Följaktligen drabbas alla i samhället av människohandelns effekter. Det finns redan nu misstankar bland myndigheter och organisationer om att människohandel för arbetskraftsexploatering och för att begå stölder förekommer i Sverige. Utvecklingen i omvärlden kombinerat med den ökade rörligheten mellan länder indikerar att männi-

¹²⁵ Se avsnitt 7.2.1. Den offentliga sektorn bedöms förlora 66 miljarder kr. i uteblivna skatteintäkter under 2006 till följd av svartarbete. Skatteverkets pressmeddelande (2007-10-16), *Skattefelet i Sverige uppgår till över 130 miljarder kronor*.

skohandelsproblematiken kan öka. Därför ligger det i allas intresse att bekämpa detta fenomen.

Den snedvridna konkurrensen inom olika sektorer kan tränga undan reguljär arbetskraft, vilket kan leda till högre arbetslöshet för vissa grupper. En sådan arbetslöshet medför ökade kostnader för och ställer ökade krav på samhället och kan i förlängningen bidra till en strukturomvandling som kanske inte annars hade kommit till stånd. En växande irreguljär låglönesektor inom exempelvis restaurangnäringen ligger inte i samhällets eller enskildas intresse utan medför enbart växande otrygghet.

Den enskilde kan som brottsoffer drabbas ekonomiskt, men även psykiskt eller fysiskt på sätt som leder till krav på kompensation och – under olyckliga omständigheter – vårdinsatser på samma sätt som andra brottsoffer beroende på den skada som har vållats.

7.2 Skadeverkan på samhället

Människohandel ska ses som ett brott mot en person, men kan samtidigt i vissa fall inrymma ekonomisk brottslighet. Det är en truism att säga att ekonomisk brottslighet har en negativ effekt på samhället. Grovt förenklat innebär denna brottslighet minskade intäkter för staten som följaktligen får mindre pengar till offentliga utgifter. Visserligen är det troligt att de som tjänar pengar på ekonomisk brottslighet för egen del kan bidra till konsumtionen, men de samhällsnyttiga effekterna av de kriminellas konsumtion får betraktas som ringa jämfört med de övriga samhällsskadliga effekterna. En av dessa effekter är den menliga verkan på konkurrenssituationen som arbetskraftsexploateringen medför.

Människohandel för arbetskraftsexploatering berör flera lagområden varav brottsbalken är en viktig del. Ett sätt att analysera människohandel ur ett vidare perspektiv för att därigenom mer effektivt kunna bekämpa brottet människohandel för arbetskraftsexploatering är därför att analysera det som en del av

den organiserade ekonomiska brottsligheten i allmänhet och svartarbete i synnerhet. Ett bredare angreppssätt ger ökade möjligheter för fler myndigheter att uppmärksamma problematiken.

7.2.1 Kopplingen mellan svartarbete och arbetskraftsexploatering/tvångsarbete

En definition av svartarbete är sådant arbete som utförs utan att aktörerna erlägger stadgade skatter eller socialavgifter. Det förekommer att svartarbetare vid sidan även har ett legalt arbete. I sådant fall har den anställde tillgång till det sociala skyddsnetet. Arbetskraftsexploatering är en form av svartarbete eftersom skatter eller sociala avgifter inte betalas in. Till skillnad från vanliga svartarbetare står de exploaterade i stor utsträckning utanför samhällets sociala skyddsstrukturer och saknar ofta rätt att vistas i landet.

Brottsbekämpande myndigheter, fackföreningar och frivilligorganisationer har såsom tidigare beskrivits bedömt att arbetskraftsexploatering förekommer i de branscher där svartarbete är vanligt. Det råder samstämmighet bland myndigheter som Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Rikspolisens och Rikskriminalpolisens, Åklagarmyndigheten och parter på arbetsmarknaden om att svartarbete är vanligt i flera sektorer/branscher. Till sådana tillhör hör bl.a. byggsektorn, städbranschen, restaurangnäringen och säsongsarbete inom jordbrukssektorn. Enligt en uppskattning från Skatteverket uppgår omsättningen av allt svartarbete till 66 miljarder kronor per år. Ekonomisk brottslighet blir allt vanligare inom de nätverk som ägnar sig åt grov kriminalitet och kopplingen mellan den ekonomiska brottsligheten och annan allvarlig och ofta internationell brottslighet växer. Olika brottsliga verksamheter blir allt mer sammanlänkade och de som begår grova ekonomiska brott samverkar i allt större utsträckning med personer som begår annan grov brottslighet.¹²⁶

¹²⁶ Ekobrottsmyndigheten (2007), *Rapport om den ekonomiska brottsligheten 2007*

Det synes därför som om en koppling finns mellan vad som i dagligt tal kallas svartarbete å ena sidan och människohandel för arbetskraftsexploatering å den andra i olika branscher och sektorer. Gränsdragningar kan vara svåra att göra. En annan gemensam beröringspunkt är det underliggande vinstmotivet som är detsamma för den arbetsgivare som strävar efter att i största möjliga utsträckning minska sina arbetskraftsomkostnader.

En ”vanlig” svartarbetare kan i flera fall stå utanför samhällets skyddsnet, men trots detta är det ändå vanligt att svartarbetaren åtminstone på kort sikt tjänar pengar på sitt arbete – ofta mer än vad han/hon skulle tjäna på ett lagligt jobb med beskattad lön. En traditionell svartarbetssituation kan därmed på kort sikt inte sällan innebära fördelar för både arbetsgivare och arbetstagare. Av det totala svartarbetet torde arbetskraftsexploateringen endast utgöra en mindre del. Samtidigt är den betydelsefull i perspektiv av de stora skadeverkningarna för individer och enskilda företag.

Människohandel för arbetskraftsexploatering skiljer sig från reguljärt svartarbete. Syftet är att i en större utsträckning minska arbetskraftskostnaderna. Något positivt utbyte för arbetare existerar vanligen emellertid inte vare sig på kort eller lång sikt. Förvisso måste arbetsgivaren på ett eller annat sätt stå för vissa kostnader för den utnyttjade arbetaren, men dessa torde vida understiga de kostnader som traditionell svart arbetskraft medför.

7.2.2 Samhällsekonomiska effekter av människohandel för arbetskraftsexploatering

Som har konstaterats ovan återfinns den arbetskraftsexploatering som är en följd av människohandel inom den olagliga arbetskraftssektorn. Effekterna av människohandel för arbetskraftsexploatering kan således jämföras med dem som ekonomisk brottslighet har. Staten drabbas av uteblivna skatteinkomster. En annan effekt är att arbetstillfällena undandras den reguljära ar-

betsmarknaden med följd att den officiella sysselsättningsnivån blir lägre.

För laglydiga företag försämras konkurrensförutsättningarna om konkurrenter utnyttjar människohandlad arbetskraft. Att denna typ av arbetskraft utnyttjas medför också att transparensen på marknaden minskar. För en bransch där svartarbete i form av arbetskraftsexploatering förekommer i större utsträckning finns vidare en fara att förtroendet för branschen i sin helhet skadas.

I arbetskraftsintensiva sektorer är skatter och socialavgifter för arbetskraften en stor del av driftskostnaderna, vilket gör att ett företag som inte betalar dessa kan antas få lägre totala kostnader. Kostnaden för att anställa en person svart eller att köpa en person från en människohandlare understiger den som är förknippade med reguljär anställning. Till detta kommer att ett företag som använder svart arbetskraft enligt Ekobrottsmyndigheten har en begränsad livslängd och genererar betydligt större vinster än ett vitt företag.¹²⁷ Investeringsgraden hos ett företag som verkar svart torde vara låg vad gäller både human- och realkapital. Detta ska ses i belysning av att en av de viktigaste bakomliggande orsakerna till produktivitetstillväxt i den reguljära ekonomin är just investeringar. För ett oseriöst företag saknas starka incitament att effektivisera arbetsmetoder och produktion. Således innebär de lägre kostnaderna att personer utan utbildning eller yrkesspecifika kvalifikationer kan anställas oavsett om de inte är lika produktiva som utbildad och reguljärt beskattad arbetskraft. På sikt innebär detta att produktivitetstillväxten i en sektor där irreguljär arbetskraft verkar är lägre än i sektorer som är mer transparenta. Konkurrens fördelarna i förhållande till företag som anställer reguljära arbetare är stora vilket påverkar det ”vita” företaget att försöka minska sina kostnader. Detta kan göras antingen genom att sänka lönerna för personalen – något som är svårt när lönebildningen regleras med kollektivavtal – eller genom att anställa mindre kvalificerad arbetskraft. För ett

¹²⁷ Ekobrottsmyndigheten (2007)

land är produktivitetstillväxten en viktig faktor för ökad bruttonationalprodukt, BNP. Lägre produktivitetstillväxt inom en sektor medför, aggregerat på samhällsnivå, att ökningen av BNP blir lägre än vad som annars skulle ha varit fallet.

Rikskriminalpolisen har konstaterat att det ofta finns korsvisa band mellan kriminella nätverk. Rikskriminalpolisen och Europol bedömer att den organiserade brottsligheten i stor utsträckning står bakom människohandeln. Erfarenheten visar att sådana organisationer inte är främmande för att använda våld. Seriösa företagare kan därför vara rädda för att utsättas för våld eller hot om de väljer att etablera sig i en sektor där den organiserade brottsligheten är utbredd. Rädslan kan i vissa fall innebära att företagaren avstår ifrån att starta ett företag vilket på motsvarande sätt som har beskrivits ovan medför produktivetsförlust och lägre ekonomisk tillväxt för samhället som helhet.

7.2.3 Samhällseffekter av människohandel för avlägsnande av organ samt tiggeri och stölder

Det finns inga tecken som tyder på att människor skulle ha förts till Sverige i syfte att agera donatorer åt personer som är bosatta här. Däremot vet man att svenskar har rest till andra länder för att där, mot betalning, framförallt få njurar transplanterade. De samhällseliga effekterna av detta torde snarast vara positiva, det vill säga den person som på detta sätt har fått en ny njure belastar inte längre sjukvården på samma sätt och kan i många fall gå tillbaka till ett aktivt arbetsliv. Detta utgör ett svårt etiskt dilemma.

När det gäller tiggeri är det svårt att uppskatta hur stora effekterna av påtvingat tiggeri kan vara i Sverige då det i huvudsak är enskilda som "drabbas" genom de eventuella olustkänslor personer kan känna när de konfronteras med vad som förefaller vara misär.

Det finns också misstankar om att barn och vuxna utnyttjas för att begå stölder i organiserad form i Sverige. Detta får självfallet effekter på brottsoffret, försäkringsbolag och brottsbe-

kämpande myndigheter då ingendera av dessa annars hade utsatts för extra obehag och/eller kostnader. Det är svårt att fastställa hur stora aggregerade kostnader det kan röra sig om.

8 Orsaker och drivkrafter till att människohandel förekommer

Globaliseringen har medfört att vi i allt större utsträckning ställs inför problem som vi tidigare under modern tid har varit förskonade från. Det är viktigt att söka belysa och analysera vilka faktorer som bidrar till att människor exploateras i olika sektorer och verksamheter. Detta bör göras både ur ett utbuds- och ett efterfrågeperspektiv, genom att man då kan klargöra vilka orsakerna är till att en person utsätts för människohandel, vad som utmärker de sektorer där utnyttjande anses förekomma samt vilka grunder det finns för att offrens arbete och tjänster efterfrågas.

8.1 Drivkrafter i ursprungslandet

De bakomliggande orsakerna till människohandel är många gånger desamma som till migration. Grovt förenklat kan fattigdom och utsatthet samt brist på demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna sägas öka riskerna för att falla offer för människohandel. Ekonomiska omständigheter som en ojämn fördelning av resurser mellan olika grupper i ett samhälle, snabb befolkningstillväxt kombinerat med arbetslöshet, bristen på inkomstmöjligheter till följd av t.ex. diskriminering ökar människors utsatthet och därigenom för människohandel. Sociala, kulturella och institutionella faktorer i ursprungsländerna utgör andra ibland sammanlänkade orsaker. Extrema händelser som

väpnade konflikter, successiva klimatförändringar eller naturkatastrofer påverkar samhällen och deras funktionssätt där länder med svaga statskick är särskilt utsatta. Marginaliserade grupper är, särskilt i dessa sammanhang, sårbara för omvälvningar av varierande slag.¹²⁸

För många människor är Sverige och andra västländer lockande att emigrera till. Drömmen om ett bättre liv gör att framtidsmöjligheterna kan uppfattas som bättre här än i ursprungslandet. Orsaker till denna attraktionskraft kan röra allt från förbättrade studie- eller arbetsmöjligheter och återförening med släkt och vänner till västvärlden som en fristad från väpnade konflikter, förföljelse eller miljöömvälningar. I sammanhanget bör man inte heller underskatta den positiva Sverigebild som, av olika orsaker, finns runt om i världen. Det är viktigt att framhålla att det är fullt legitimt att vilja flytta hit. Det är dock illegitimt att utnyttja denna vilja i brottsliga syften.

Det kan vara lätt att tro att endast de fattigaste och lägst utbildade befolkningsgrupperna är i riskzonen för människohandel, men så är inte alltid fallet. Enligt IOM har de flesta offer åtminstone fullföljt motsvarigheten till grundskola.¹²⁹ Visserligen har över hälften av offren definierat sig som fattiga. Samtidigt har de – genom vilseledning – låtit sig rekryteras genom personliga kontakter eller efter att ha tagit del av annonser. Detta tyder på att det blivande offret hade sökt information om möjligheter till utlandsarbete, något som förutsätter möjligheter att få tillgång till sådan kunskap.

Barn till socialt utsatta föräldrar och barn som växer upp på institutioner kan uppfattas både som en belastning och en tillgång. I avsnitt 4.2.2 redogörs för polisens misstankar om köp av barn från barnhem eller av socialt utsatta föräldrar. Genom att barnen "tas om hand" av en person som utlovar en bra framtid för barnen får föräldrarna eller institutionerna en mun mindre att

¹²⁸I publikationen: UD Enheten för Global Utveckling, Stockholm (2003), *Fattigdom och människohandel – En strategi för bekämpning av människohandel genom Sveriges internationella utvecklingsarbete*, förs ett mer detaljerat och utvecklat resonemang om sådana förhållanden i ursprungsländer som påverkar uppkomsten av människohandel.

¹²⁹Se avsnitt 4.1.1

mätta samtidigt som de kan tjäna pengar på handeln. För utsatta föräldrar kan försäljningen innebära att situationen för den resterande familjen blir mer dräglig. I flera fattiga länder är det en tradition att låna ut eller sälja barn till en arbetsgivare. Syftet är ofta att barnet ska lära sig ett yrke. Oavsett att detta strider mot både svenska nutida värderingar och internationell rätt betraktas inte detta alltid som en kriminell handling i andra kulturer.

Bla. genom den nya kommunikationstekniken samt billigare och snabbare transporter har möjligheterna förbättrats för potentiella migranter att både få information om andra länder och att röra sig över gränser. Jämfört med situationen i hemlandet kan situationen i Sverige framstå som så pass lockande att en individ är beredd att ta risker för att förbättra sin situation. Ofullständig information till följd av exempelvis vilseledande beteende av rekryterare och en idealiserad bild av förhållandena i destinationslandet kan leda till att emigranten underskattar riskerna. För personer med kriminella avsikter att tjäna pengar på andra människor har globaliseringen samtidigt inneburit lättnader för en växande internationell organiserad brottslighet genom möjligheter till samarbete mellan olika kriminella organisationer genom att marknadsplatsen har expanderat. Följaktligen kan människohandlare i rekryteringsfasen genom falska förespeglningar dra nytta av migranternas måhända skeva bild av framtidsmöjligheterna i Sverige.

8.2 Drivkrafter i mottagarlandet

Individens utsatthet är inte en tillräcklig förklaring till förekomsten av människohandel. Människohandeln förutsätter också att någon är beredd att utnyttja denna utsatthet och att det finns en efterfrågan av varor och/eller tjänster som har producerats av de exploaterade. Efterfrågan på sexuella tjänster är relativt lätt att definiera och har kriminaliserats i Sverige. Efterfrågan på andra tjänster som är en följd av människohandel är inte lika lätta att definiera på ett entydigt sätt. Icke desto mindre är det angeläget att rikta uppmärksamheten på kunderna även på denna marknad.

För att möta efterfrågan krävs att en organisation eller förmedlare agerar mellanled mellan offer och utnyttjare. Det kriminella mellanledet ser till att de handlade individerna hamnar på exempelvis en arbetsplats där efterfrågan av billig arbetskraft finns eller i andra former av utnyttjande.

Det är ett faktum att det finns arbeten i Sverige som merparten här bosatta inte är intresserade av. Ofta handlar det om okvalificerade och ibland smutsiga och farliga arbeten som värderas lågt lönemässigt. Oavsett om det finns legala möjligheter att komma hit för att ägna sig åt dylikt arbete eller inte, kommer det att finnas personer som är villiga att åta sig vad som betraktas som underbetalda arbeten. Om gränserna är stängda för utländska medborgare tvingas dessa migranter att istället nyttja illegala metoder för att kunna arbeta i Sverige.¹³⁰ I värsta fall blir utlänningen utnyttjad och ett offer för människohandel.

Utnyttjande av barn och vuxna för tiggeri, stölder eller annan brottslig verksamhet skiljer sig från annan arbetskraftsexploatering då inget kundförhållande finns.

8.2.1 Efterfrågan på billig arbetskraft som orsak till människohandel för arbetskraftsexploatering

Vinsterna som kriminella organisationer och oseriösa företag kan göra genom att befatta sig med människohandelsoffer är stora. I både rika och fattiga länder stimuleras efterfrågan på människor för arbetskraftsexploatering av en strävan efter att minska sina utgifter oavsett om det handlar om ett mindre nogräknat företag eller en konsument som till lägsta möjliga pris vill köpa en vara eller tjänst som har producerats av en exploaterad individ. Exploateringen kan emellertid i flera fall vara dold för den slutliga konsumenten. T.ex. är det för en butikskund nästan omöjligt att förvissa sig om grönsakerna är skördade av arbetare till skälig ersättning under trygga arbetsförhållanden. Kundpriset påverkas även av de priser distributörer betalar till jordbrukare. Exempel-

¹³⁰ Se kapitel 9 för ett utvidgat resonemang om reglerna för besök och bosättning.

vis misstänks marknadsledande företag i Storbritannien ha utnyttjat sin marknadsposition för att pressa underleverantörers priser.¹³¹

Ett företag som anlitar bemanningsföretag eller underentreprenörer av olika slag är kanske inte heller alltid medvetet om vilken lön en arbetare hos dessa företag får eller vilka hans eller hennes levnadsbetingelser är.

I samtliga de sektorer som har lyfts fram i denna promemoria framstår efterfrågan på billig arbetskraft som en av de viktigaste bevekelsegrunderna för utnyttjande. Arbetskostnaderna utgör en väsentlig del av den slutliga varans eller tjänstens pris vilket ger incitament till att söka minimera dessa. Lönen är en viktig del av dessa. Det mest extrema sättet att minska lönekostnaderna är tvångsarbete. Förutsättningen för att anställa personer till låga löner och i extremfallet för tvångsarbete är med andra ord konsumenters önskemål på billiga varor och tjänster i kombination med kriminella intressen.

8.2.2 Gemensamma drag och skillnader mellan sektorer

Ekobrottsmyndigheten m.fl. har uppgett att det inom den konkurrensutsatta restaurangnäringen finns många exempel på tydliga kopplingar till den organiserade brottsligheten. Yrkeskriminella personer och nätverk står bakom kända restauranger, ofta via bulvaner. En restaurangrörelse kan t.ex. användas som en legal fasad för att dölja brottslig verksamhet.¹³² Dessa restauranger används både som penningtvättsinrättningar genom att verksamhet utmärks av stora kontantflöden och för att generera ytterligare brottsliga vinster, bl.a. genom svartarbete. Trots att det inom branschen finns flera exempel på olika former av ekonomisk brottslighet innebär detta självfallet inte att merparten av

¹³¹ The Economist 2007-08-30, *Supermarket competition – A look at whether big grocers are abusing their market power takes a new turn.*

¹³² Ekobrottsmyndigheten (2007), *Rapport om den ekonomiska brottsligheten 2007*

företagare är skyldiga till oegentligheter.¹³³ Konkurrenssituationen i kombination med kriminella intressen framstår dock som en starkt bidragande orsak till förekomsten av arbetskraftsexploatering inom restaurangnäringen. En ytterligare bidragande orsak kan i viss mån vara att restaurangnäringens behov av personal varierar utifrån säsongsmässiga fluktuationer.

Inom den svarta ekonomin har den svarta byggsektorn störst omsättning enligt Skatteverket. Skattefusket har betraktats som ett allvarligt problem då oseriösa entreprenörer kan skaffa sig otillbörliga konkurrensfördelar. Det finns – enligt en rapport som har tagits fram av Brottsförebyggande rådet, Byggbranschen i samverkan och Ekobrottsmyndigheten – flera orsaker till varför byggbranschen har drabbats av omfattande och organiserat nyttjande av svart arbetskraft.¹³⁴ Sådana är bl.a. projektformen som förutsätter snabba lösningar och oförutsedda behov av arbetskraft, konjunkturcyklernas inverkan på tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Därtill anges branschkulturen vara transparenshämmande. I rapporten lyfts kopplingar fram mellan organiserat bruk av svart arbetskraft och våld, hot samt korruption.

Behovet av jordbruksarbetare och bärplockare i Sverige är i stor utsträckning säsongsbetonat. Jordbrukare och bärinköpare har därför – på samma sätt som restaurangägare och byggentreprenörer – ett behov av att anställa arbetare under korta perioder, medan säsongarbetare från andra länder har starka incitament till att under en kortare period försöka tjäna mer pengar än vad de skulle ha tjänat i hemlandet under motsvarande tid. Det är resurskrävande att kontrollera samtliga jordbruksegendomar och bärplockning utmärks av att den äger rum i områden där kontroller av naturliga skäl är svåra att genomföra. Inköpare kan utan större svårigheter – samt oreglerat – köpa bär direkt från plockarna.

¹³³ Det bör noteras att av det totala antalet restaurangföretagare är endast kring 40 procent medlemmar i arbetsgivarorganisationen Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare.

¹³⁴ BRÅ Rapport 2007:18, *Fina Fasader med Fixade Fakturor – Kriminella entreprenader i byggbranschen*

Hushållsarbete utförs i enskilda hem och exploatering är därigenom svår att uppmärksamma för myndigheter. Hur konkurrenssituationen ser ut är därför svårt att bedöma. Branschen har präglats av omfattande svartarbete och det återstår att utvärdera hur stora effekterna av skattereduktionen för hushållsarbete har på svartarbetets omfattning.

En gemensam drivkraft oavsett vilken bransch som avses är ur brukarens perspektiv viljan att få tillgång till så billiga varor eller tjänster som möjligt. De kostnader och det lidande som offret drabbas av är oftast dolt för den slutliga konsumenten. Slutligen bör framhållas att den grundläggande förutsättningen och gemensamma nämnaren för alla sektorer där arbetskraftsexploatering i Sverige kan förekomma är att både konsumtionen och produktionen äger rum här i Sverige.

Frivilligorganisationer har uppskattat att arbetskraftsexploateringen i Sverige sysselsätter tusentals individer.¹³⁵ Utifrån de enskilda fall som i tidigare kapitel har använts för att illustrera exploateringen är det dock svårt att fastslå hur stor omfattningen är. Därtill går det inte att kategoriskt fastslå vilka nationaliteter som riskerar utnyttjande i de olika sektorerna.

Gemensamt för många som har utsatts för arbetskraftsexploatering i Sverige är att deras vistelse i landet varit olaglig. Flera kommer från stater vars medborgare inte behöver visering för att resa in i Sverige, däribland latinamerikanska länder. Tredjelandsmedborgare som har svårt att få uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige är än mer utsatta. I flera fall saknar myndigheterna kunskap om att personerna ens vistas i landet, även om vissa uppgifter om exempelvis asylsökande finns i Migrationsverkets arkiv.¹³⁶ För människohandlare är det möjligt att tjäna pengar på denna olagliga vistelse genom att utnyttja rädslan för en utvisning.

Samverkande faktorer i de sektorer där exploatering förekommer är att varan eller tjänsten produceras i Sverige, att behovet av arbetskraft i de flesta fall är tidsbegränsat (utnyttjandet

¹³⁵ DN 2007-09-01, *Slaveriet i Sverige*

¹³⁶ Se kapitel 9 för ett utvidgat resonemang kring reglerna för besök- och bosättning.

kan dock fortgå under en längre tid), bristen på transparens och att ekonomisk brottslighet är vanligt förekommande. Branscherna är i flera fall kraftigt konkurrensutsatta även om bristen på transparens gör det svårt att dra någon slutsats om hur konkurrensutsatt hushållssektorn är.

En tydlig skillnad finns emellertid mellan byggsektorn och övriga utsatta sektorer genom att byggfacken anses ha en stark ställning på marknaden på ett sätt som man inte kan se i de andra sektorerna. Byggsektorn utmärker sig även genom intresset från både fack och arbetsgivare att komma till rätta med oegentligheter. Men ändå är det enligt bl.a. Brottsförebyggande rådet en bransch där utnyttjande, svartarbete och kriminalitet florerar.¹³⁷

8.2.3 Tiggeri och stölder

Tiggeri och stölder som framförallt begås av barn som är offer för människohandel skiljer sig från vad som vanligtvis menas med tvångsarbete eller arbetskraftsexploatering. Skillnaden är att det inte finns någon konsumentefterfrågan på de ”tjänster” som utförs. Efterfrågesidan representeras istället inkom av de individer som är ute efter att tjäna pengar. Dessa utnyttjar allmänhetens välvilja eller okunskap om att exempelvis tiggeri inte alltid bottnar i tiggarens strävan efter ett bättre liv. Genom att ge pengar till tiggare som har tvingats till detta gynnar den som ger, ofta ovetande, den organiserade brottsligheten. Det är uppenbart att de som organiserar dylik handel utnyttjar offrens ofta mycket svåra situation i hemlandet.

8.3 Drivkrafter för organhandel

Efterfrågan på organ är stor och köerna i flera länder är långa till följd av brist på donatorer. Diskrepansen mellan utbud och efterfrågan blir därigenom stor vilket i sin tur skapar en grogrund för en olaglig marknad för organ.

¹³⁷ BRÅ Rapport 2007:18

Njurtransplantationer är vanligast och patienterna är inte sällan i behov av regelbunden dialys. Väntan på ett donerat organ medför stort obehag och förlorade inkomster. I förlängningen medför en sådan väntan att patienten ofta avlider. Enligt Europarådet avlider mellan 15 – 30 procent av alla som väntar på en njurtransplantation i Västeuropa.¹³⁸

En persons strävan efter att må bättre eller bli frisk kan därmed utgöra ett incitament för att kringgå långa köer och köpa ett organ. Därigenom uppkommer – under förutsättning att en legal marknad inte existerar – ett kraftfullt ekonomiskt incitament för individer att agera mellanhand mellan patienten och organdonatorn.¹³⁹ De sistnämnda är ofta fattiga och kan förmås att sälja ett organ till ett pris som understiger det som patienten är beredd att betala. Härvid uppstår en risk att en mellanhand/mellanhänder lägger beslag på en stor del av pengarna från den lukrativa sysselsättningen. För personen vars organ har avlägsnats kan komplikationer vid illa utförda ingrepp uppstå vilket kan vara livshotande om han/hon inte har råd eller möjligheter att söka vård.

¹³⁸ Council of Europe Parliamentary Assembly (2003), *Recommendation 1611; Trafficking in organs in Europe*

¹³⁹ Ett exempel på en reglerad marknad för organdonationer är fallet Iran. Det tål att påpekas att den iranska modellen inte är problemfri.

9 Hinder för ett effektivt bekämpande av människohandel

Såsom tidigare konstaterats är det vanligt att dela upp arbetet mot människohandel i åtgärder som är förebyggande, lagförande/brottsbekämpande och till skydd av och stöd till offren.¹⁴⁰ Det är en uppdelning som görs också i detta kapitel. Man bör dock vara medveten om att dessa åtgärdstyper ibland överlappar varandra. Därutöver är en given förutsättning för att ett människohandelsoffer ska få stöd, att han eller hon först har blivit identifierad som ett offer.

I detta kapitel belyses hur utformningen av olika regelverk i vissa fall kan möjliggöra för kriminella att exploatera människohandelsoffer. I andra fall kan regelverk eller tillämpningen av dessa försvåra igenkännande av offer. Andra faktorer som påverkar kampen mot människohandeln är hur myndigheter väljer att fördela sina resurser och kunskapsbrister inom myndigheter som försvårar ett effektivt arbete. Slutligen berörs även frågan om offers möjlighet att få skydd och stöd behöver förstärkas eller om det snarast handlar om att samhället ska bli bättre på att utnyttja redan tillgängliga resurser. Syftet med den följande analysen är att identifiera brister inom de områden där insatser skulle kunna förväntas få störst effekt.

¹⁴⁰ De 3 P:na, ”Prevention, Prosecution och Protection”.

Vid diskussioner om regelverk återkommer ofta den principiella frågan om reglering kontra avreglering. En grundläggande omständighet att beakta är att genom att överhuvudtaget reglera marknader, skapas grogrund för irreguljära eller ”svarta” marknader. Lagstiftarens balansgång är därigenom svår då det gäller att utforma lagar och regler i beaktande av vilka transaktionskostnader, incitament samt risker regleringar medför.¹⁴¹ En av målsättningarna bör vara att skapa och/eller bibehålla regelverk som maximerar statens intäkter och regelefterlevnaden samtidigt som de potentiella vinsterna för den som bryter mot regelverk minimeras, exempelvis genom sanktioner.

Avregleringar styrs av lagstiftarens vilja att ta bort, minska eller förenkla regler, t.ex. för företagande. Syftet med avregleringar är att skapa en mer effektivt fungerande marknad och stävja incitamenten för fusk. Den underliggande tanken är att färre och mer lättillämpliga regler ger större konkurrens och därigenom högre produktivitet och lägre priser.

En teoretisk, men också vad som förefaller vara en faktisk, förklaring till att människohandel för arbetskraftsexploatering förekommer, torde vara att regelverks utformning i vissa fall försvårar möjligheterna för vissa grupper av arbetstagare att beträda den regelstyrda marknaden eller att risken för sanktioner för dem som bryter mot reglerna uppfattas som låg. I detta kapitel ges exempel på både när avregleringar minskar drivkrafter till människohandel och motsatsen.

Det framstår som givet att noggranna konsekvensanalyser ligger bakom de avregleringar som belyses i detta kapitel. Syftet är inte att kritisera genomförda regelförenklingar utan att ur ett snävt brottsbekämpande perspektiv peka på eventuellt oförutsedda resultat. Det ligger inte heller inom uppdragets ram att väga av och bedöma kostnader mot de vinster som dessa avregleringar har medfört.

¹⁴¹ Till transaktionskostnader kan bl.a. räknas de kostnader som kontrollmekanismer medför.

Någon vederhäftig information som skulle indikera att Sverige är ett destinationsland för människohandel för avlägsnande av organ har inte kunnat påvisas.

9.1 Förebyggande åtgärder

De som ägnar sig åt gränsöverskridande kriminell verksamhet har ofta god kännedom om transit- och destinationsländernas lagstiftning vad gäller inresevillkor samt rätten att vistas och arbeta i ett land. Regelverken kan därmed skapa incitament för kriminella som vill kringgå rådande bestämmelser. En översiktlig genomgång av de svenska invandringsreglerna ger en fingervisning om vilka delar av myndigheternas förebyggande arbete som skulle kunna förstärkas och hur planerat vidgade möjligheter för tredjelandsmedborgare att få arbete i Sverige kan minska de ekonomiska incitamenten för t.ex. människosmugglare.

Förebyggande arbete bör även bedrivas i ursprungsländer. Detta arbete bör vara grundat i en utförlig analys så att åtgärder riktas mot de grupper som är i störst risk att utsättas för människohandel.

Slutligen är en viktig del av det förebyggande arbetet att söka begränsa efterfrågan på de varor och tjänster som produceras av människohandelsoffer som exploateras i Sverige.

9.1.1 Migrationsreglernas betydelse och Sverige som destinationsland

Allmänt

Utgångspunkten för den svenska migrationspolitiken är, förutom att värna rätten till asyl i Sverige och internationellt, att upprätthålla en reglerad invandring. En följd av en reglerad invandring är att uppehålls-, arbets- och inresetillstånd som huvudregel ska vara ordnat före inresan i landet. Arbetstillstånd utfär-

das som huvudregel av Migrationsverket efter samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen. I utlänningsförordningen (2006:97) regleras undantag för när Migrationsverket har behörighet att fatta beslut om arbetstillstånd utan sådant samråd samt även bestämmelser om vilka utlänningar som är undantagna från kravet på arbetstillstånd i Sverige.

Inresebestämmelser

Inom EU är målet att medlemsländerna ska ha en gemensam viseringspolitik och frågor om gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring regleras i EG-fördraget.

Ett led i regleringen av den fria rörligheten utgörs av Schengenkonventionen som handlar om att människor ska kunna röra sig fritt mellan de stater som har anslutit sig till konventionen utan att personkontroll äger rum. I samband med att Sverige blev operativ medlem i Schengensamarbetet den 25 mars 2001 avskaffades personkontrollen vid våra inre gränser¹⁴² samtidigt som personkontrollen vid den yttre gränsen¹⁴³ förstärktes och utresevillkor infördes. Bestämmelser om gränspassage för personer regleras sedan oktober 2006 i EG-förordningen ”kodex om Schengengränserna”.

För att förhindra att människosmuggling och annan gränsöverskridande brottslighet underlättas innefattar Schengenregelverket en rätt för medlemsstaterna att utöva polisiära befogenheter inom hela det egna territoriet. Dessa brukar kallas kompensatoriska åtgärder och innefattar bl.a. kontroll av utlänningars rätt att vistas inne i landet, s.k. inre utlänningskontroll. Polisen har ansvaret för denna kontroll. En utlänning kan därför behöva legitimera sig för polis efter inresan i Sverige, dock endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till

¹⁴² Med inre gränser avses landgränserna mellan de länder som deltar i Schengensamarbetet samt flygplatser och hamnar i de fall trafiken går till och från en annan Schengenstat.

¹⁴³ Med yttre gräns avses land- och sjögränser samt hamnar och flygplatser som inte utgör inre gräns.

kontroll. Även Kustbevakningen har ett självständigt ansvar och befogenheter för personkontroll till sjöss genom att utöva kontroll för sjötrafiken. Däremot har Tullverket inte getts en sådan kontrollmöjlighet.¹⁴⁴ I de fall tullen vid sin kontroll vid inre gränspassage misstänker att människohandelsoffer eller smugglade människor är i färd att transporteras in över gränsen så är befogenheterna att ingripa begränsade, något som företrädare för Tullverket har uttalat vara frustrerande. Det alternativ som tulltjänstemännen då har är att kontakta polisen i förhoppning om att polisen har resurser att genomföra en personkontroll.

Från och med slutet av december 2007 beräknas Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern att inträda som operativa medlemsstater i Schengensamarbetet. Inledningsvis avskaffas personkontrollen vid de inre land- och sjögränserna, senare under våren 2008 avskaffas även personkontrollen vid flygtrafiken till och från dessa länder gentemot övriga Schengenstater. Eftersom personkontrollen ska äga rum endast vid Schengenstaternas yttre gränser mot tredjeland innebär detta att de personer som – på ett lagligt eller olagligt sätt – tagit sig in på Schengenterritoriet i princip kan röra sig fritt mellan Schengenstaterna utan att personkontroll äger rum. Sammanfattningsvis innebär detta att det är relativt lätt för människor att resa in i Sverige från flera av våra grannländer. En stor kompetens och erfarenhet hos exempelvis tulltjänstemän jämte de kompensatoriska åtgärder som har införts genom Schengensamarbetet hindrar inte att personer som saknar erforderliga tillstånd eller dokument reser in alternativt förs in i Sverige med hjälp av kriminella organisationer. Detta gäller i synnerhet i beaktande av de ekonomiska incitament som ett arbete här kan innebära för olika inblandade. Bland dessa personer återfinns både personer som frivilligt låter sig smugglas in i landet och andra som på olika sätt riskerar att komma att exploateras här.

¹⁴⁴ SOU 2004:110, *Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll* samt SOU 2006:9, *Kontroll av varor vid inre gräns*. I det förstnämnda betänkandet föreslogs bl.a. att Tullverket och Kustbevakningen skulle ges ett ökat ansvar för personkontrollen.

Kravet på uppehålls- och arbetstillstånd

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid. En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska ha arbetstillstånd. Kravet på uppehålls- och arbetstillstånd gäller emellertid inte medborgare i EU/EES och under vissa förutsättningar deras familjemedlemmar. Från kravet på arbetstillstånd är också bl.a. utlänningar som har permanent uppehållstillstånd undantagna. Vidare uppställs inget krav på arbetstillstånd för en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Härmed avses bl.a. egna företagare. Som huvudregel gäller att såväl uppehållstillstånd som arbetstillstånd ska ha ansökts om och beviljats före inresan i landet. Härutöver anges i 5 kap. i utlänningsförordningen (2006:97) vilka utlänningar som är undantagna från kravet på arbetstillstånd. Bland annat kan en asylsökande i avvaktan på att ansökan prövas av Migrationsverket i vissa fall undantas från kravet på arbetstillstånd, ett s.k. AT-UND.

De lagliga möjligheterna för tredjelandsmedborgare att komma till Sverige för att arbeta har sedan huvudprinciperna för gällande regelverk för arbetskraftsinvandring etablerades i början av 1970-talet, varit begränsade.¹⁴⁵ Samtidigt har migrationsstrycket mot Sverige under perioden ökat. Frånvaron av lagliga möjligheter att invandra kan i en sådan situation skapa incitament för att finna vägar att frångå regelverket. Avsaknad av lagliga alternativ kan således medföra en oönskad uppmuntran av entreprenörskap med kriminella förtecken vilket i värsta fall kan ta sig uttryck i människohandel.

För andra tredjelandsmedborgare än exempelvis specialister inom internationella koncerner finns begränsade möjligheter att få arbetstillstånd i Sverige. Arbetsmarknadsstyrelsen ska vid sin prövning först beakta om den aktuella bristen på arbetskraft kan täckas genom anställning av svenska medborgare, utlänningar som redan bor i Sverige och EU/EES-medborgare. I nuläget in-

¹⁴⁵ Med tredjelandsmedborgare avses medborgare i stater som inte är medlemmar i EU, EES eller Schweiz.

nebär detta att om en tjänst utlyses så ska den i första hand fyllas av en EU/EES-medborgare. Det finns olika sätt att kringgå regelverket för tredjelandsmedborgare. Ett sådant är att arbetstagnarna benämns konsulter på en arbetsplats. Ett annat exempel är att i upphandling ställa specifika språkkrav på entreprenörens anställda, som inte kan uppfyllas av EU-/EES-företag.¹⁴⁶

Det förhållandet att en utlänning har laglig rätt att vistas eller arbeta här innebär dock ingen garanti för att personen inte riskerar att utsättas för människohandel. Det har visat sig att även EU-medborgare har utnyttjats på ett sätt som misstänks vara människohandel i Sverige; t.ex. barn från Bulgarien och Rumänien, asfaltläggare från Irland och Storbritannien samt byggnadsarbetare från Baltikum.¹⁴⁷ På motsvarande sätt kan även de utlänningar som saknar laglig rätt att vistas här riskera att utsättas för människohandel, t.ex. de som har rest in i Sverige utan att ha erforderligt tillstånd eller de personer som har haft rätt att resa in men sedermera stannat kvar i strid med det tidigare beviljade tillståndet. Den senare gruppen kan omfatta såväl asylsökande som har fått lagakraftvunna avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd som personer som har rest in med visering men som stannar kvar utöver tillståndstiden eller förlängning av denna. Personer som av en eller annan anledning motsätter sig att lämna Sverige och samtidigt saknar medel för sitt uppehälle löper risk att exploateras och i värsta fall falla offer för människohandlare.

Omfattningen av personer som vistas olagligt i Sverige

Det är svårt att uppskatta hur många personer som lever olagligt i Sverige. Det ligger i sakens natur att en person som håller sig gömd i regel undviker kontakt med myndigheter. Det kan också förekomma att en utlänning genom t.ex. hot om att avslöjas för

¹⁴⁶ Sådana misstankar har framförts beträffande byggarbetsplatser med kinesiska anställda.

¹⁴⁷ Den geografiska närheten till Sverige är en annan faktor jämfört med t.ex. Latinamerika och Asien.

olaglig vistelse och riskera utvisning avskräcks från att söka myndighetskontakt.

Genom en ändring i den tidigare utlänningslagen (1989:529) fick Migrationsverket möjlighet att i vissa fall och under en begränsad tidsperiod upphäva lagakraftvunna utvisningsbeslut.¹⁴⁸ Under den tid som den tillfälliga lagen gällde, det vill säga den 15 november 2005 – 31 mars 2006, registrerade Migrationsverket ansökningar från ca. 7 500 personer som hade levt gömda i Sverige.¹⁴⁹ Sådana författningsinitiativ som ibland något oegentligt kallas ”amnestier” eller ”legaliseringar” – av uppehålls- och arbetstillstånd kan ge en indikation på hur stora grupper av människor som lever olagligt i Sverige. Mot bakgrund av att den nämnda summan endast omfattade personer som hade fått lagakraftvunna beslut om utvisning finns skäl att anta att antalet personer som vistas illegalt här är betydligt större.¹⁵⁰

Slutsatser rörande migrationsregelverkets betydelse

Utformningen av regelverken för besök och bosättning kan ha betydelse för i vad mån personer försöker ta sig till Sverige på ett olagligt sätt. Ett vanligt sätt att kringgå regelverkets krav är att använda sig av människosmugglare. Smugglarnas tjänster är i regel dyra och den ersättning som smugglarna kräver måste betalas tillbaka ifall den smugglade inte direkt kan betala för tjänsten. Det är inte helt ovanligt att skulden måste betalas av genom arbete, vilket brukar benämnas skuldslaveri. Ett exempel på detta är Polisens i Halmstad misstankar om att vietnamesiska medborgare har tvingats betala av skulder för det illegala sätt som de har rest till Sverige. På så sätt kan den som från början har ingått fri-

¹⁴⁸ Med begreppet ”utvisning” syftas här och i fortsättningen även till ”avvisning”. I den gamla utlänningslagen (1989:529) syftade avvisning till personer som inte haft uppehållstillstånd i Sverige och utvisning berörde dem som hade haft någon form av uppehållstillstånd.

¹⁴⁹ SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*.

¹⁵⁰ RPS 2007-10-05. Exempelvis har polisen 13 000 öppna av-/utvisningsärenden där Migrationsverket har misslyckats med att verkställa ett utvisningsbeslut. Av dessa berör cirka 9 000 personer som har avvikit och är efterlysta. Se <http://www.polisen.se>

villigt avtal med en mellanhand om att bli hjälpt att ta sig till Sverige, bli ett offer för människohandel.

Den parlamentariskt sammansatta Kommittén för arbetskraftsinvandring överlämnade i oktober 2006 sitt slutbetänkande till regeringen.¹⁵¹ Betänkandet innehåller en rad förslag syftande till vidgade möjligheter till arbetskraftsinvandring från tredje land. Betänkandet jämte en kompletterande departementspromemoria har remissbehandlats. Arbete bedrivs nu inom Regeringskansliet med sikte på en proposition under våren 2008. Om förslagen blir verklighet kommer incitamenten att använda sig av människosmugglares tjänster att minskas och därigenom också risken att hamna i skuldslaveri och utnyttjande.

På liknande sätt skulle förslagen i Gränskontrollutredningens betänkande, SOU 2004:110, angående stärkta befogenheter för Kustbevakningen och Tullverket i personkontrollen underlätta kampen mot både människosmuggling och människohandel. Frågan är föremål för beredning i Justitiedepartementet.

9.1.2 Förebyggande arbete i ursprungsländer

I avsnitt 6.2.1 redogörs för Sveriges förebyggande arbete i ursprungsländer. Det förebyggande arbetet i ursprungsländer bör ha till främsta syfte att minska riskerna för att en person blir föremål för människohandel och att stärka partnerländers regelverk för bekämpning av brottslighet inklusive människohandel. Utöver de utvecklingspolitiska målen, som inte berörs här, kan åtgärderna syfta till att exempelvis skapa förutsättningar för arbete eller öka kunskapen om riskerna. Noggranna studier av vilka specifika grupper som riskerar att bli offer för människohandel är en förutsättning för ett effektivt förebyggande arbete. Det är oklart om eller i vilken utsträckning så har skett i av Sida hittills stödda projekt. Någon utvärdering eller analys av effekterna av genomförda insatser har heller inte gjorts. Sammanfattningsvis kan konstateras att de insatser som planeras bör föregås

¹⁵¹ SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*

av en omsorgsfullt utformad konsekvensanalys baserad på såväl erfarenheter av tidigare genomförda projekt som mellanstatliga organisationers erfarenheter och kunskap.

9.1.3 Förebyggande arbete för att stävja efterfrågan

Att vidta åtgärder för att motverka sådan efterfrågan som främjar människohandel är ett åtagande enligt artikel 9.5 i Palermo-protokollet. Det handlar om att hämma efterfrågan på de varor/tjänster som har producerats av offren.

Det har inte gått att klargöra om det överhuvudtaget har bedrivits något förebyggande arbete för att minska efterfrågan på varor och/eller tjänster producerade av människohandelsoffer i Sverige. Visserligen bekämpar myndigheter svartarbete generellt, men sambandet mellan svartarbete och människohandel har inte belysts i särskilt stor omfattning. En orsak till detta är att kopplingen mellan svartarbete och människohandel inte har gjorts tidigare.

9.2 Brottsbekämpning/lagföring

De brottsbekämpande myndigheternas uppdrag att bekämpa människohandeln kan betecknas som brett. Det gäller att begränsa utbudet av potentiella människohandelsoffer, att hämma efterfrågan på de varor eller tjänster offren producerar samt att lagföra de personer som har gjort sig skyldiga till människohandelsbrott.

Människohandel är ett komplext fenomen, vilket medför svårigheter att känna igen offer. Identifieringen i sig förutsätter vaksamhet från såväl myndigheter som frivilligorganisationer och arbetsmarknadens parter. Vaksamheten kan ses som ett förebyggande arbete, men hör närmast till det brottsbekämpande arbetet till följd av myndigheternas uppgift att bekämpa och lagföra brott. Vid diskussion om svårigheter att känna igen ett offer bör beaktas att enligt såväl artikel 3 i Palermo-protokollet

som artikel 1.2 i EU:s rambeslut saknar samtycke som ges av någon som är offer för utnyttjande betydelse om något av de otillbörliga medel som nämnts har använts. Detta gör det nödvändigt att koncentrera sig på igenkännande av exploatering i Sverige.

En viktig komponent i det brottsbekämpande arbetet utgörs av samordning och samarbete inom och mellan myndigheter. Samordning och samarbete kan hämmas av brist på resurser, brist på kunskap, att lagstiftningen upplevs som otillräcklig och regelverken som hindrande.

Samhällets målsättning bör vara att myndigheterna genom sitt arbete ska bidra till att människohandeln förändras från att vara en verksamhet förknippad med låga risker och höga vinster till att bli en verksamhet med höga risker och låga vinster.

9.2.1 Svårigheter att identifiera människohandel

Som har framgått, finns det ännu inte något fall av människohandel för tvångsarbete som har lett till lagföring/åtal, trots att straffbestämmelsen har varit i kraft dryga tre år och att brottet människohandel hör till de allvarligare brotten i brottsbalken. Däremot har det kunnat konstateras att såväl polis som andra myndigheter, fackliga organisationer och frivilligorganisationer har stött på fall där människor har förts hit och utnyttjats på ett sätt som kan misstänkas vara människohandel.

Identifiering av offer är ofta tidskrävande. En tidig identifiering förutsätter att myndighetspersonal har kunskap om vad som utmärker ett människohandelsoffer, något som inte alltid är fallet. Andra länder har tampats med snarlika kunskapsbrister och exempelvis har Belgien utformat indikatorer till hjälp för att uppdaga misstänkt människohandel för arbetskraftsexploatering. Även OSSE har arbetat med att ta fram indikatorer för att identifiera människohandel för arbetskraftsexploatering.¹⁵²

¹⁵² Se avsnitt 5.6.2 och avsnitt 4.2

Det brottsbekämpande arbetet påverkas av både regelverk och arbetsmetoder. Arbetsgruppen har kunnat konstatera att en stor brist när det gäller brottsbekämpningen är avsaknad av kunskap om människohandel för arbetskraftsexploatering, vilket i sin tur medför svårigheter att känna igen offer när utnyttjade människor påträffas. Emellertid finns det en relativt hög medvetenhet om människohandel för sexuella ändamål, särskilt bland dem som arbetar med brottsutredningar. Förklaringar till detta kan vara den politiska och samhälleliga uppmärksamhet samt de resurser som har satsats på åtgärder mot människohandel för sexuellt utnyttjande. Brottsrubriceringen har, oberoende av fokuseringen på sexuellt utnyttjande, sedan den 1 juli 2004 omfattat människohandel för såväl sexuellt som andra former av utnyttjande.

Kunskapen hos tjänstemän inom rättsväsendet varierar avseende igenkännande av arbetskraftsexploatering och utnyttjande i tiggeri eller kriminell verksamhet. En orsak till detta är den enskilda tjänstemannens erfarenhet av problematiken. Andra förklaringar kan vara hur frågan prioriteras eller att traditionella arbetsmetoder inte alltid är tillämpliga när det gäller människohandel för arbetskraftsexploatering. En förklaring till det senare är att utlänningar exploateras i, till skillnad från sexköp, lagliga sektorer. Detta pekar på vikten av riktade utbildningsinsatser för personal inom rättsväsendet.¹⁵³

Identifiering av offer är dock inte enbart avhängig polis och åklagare. Alla tjänstemän och handläggare vid myndigheter som i sitt arbete kan komma i kontakt med utsatta utländska medborgare bör ha denna kunskap. Att kunskapen att känna igen ett offer brister inom andra myndigheter än polis och åklagarväsende kan även här – utöver allmänna kunskapsbrister – bero på snarlika orsaker som redovisats ovan. Därför bör även handläggare vid bl.a. Migrationsverket och sociala myndigheter samt andra myndigheter som kommer i kontakt med utländska med-

¹⁵³ Utbildningsinsatser har redan initierats på bl.a. Polishögskolan i Solna och i Domstolsverkets regi.

borgare bli medvetna om förekomsten av människohandel och hur exploatering kan ta sig uttryck.¹⁵⁴

I vissa fall kan en individ som kommer från utsatta förhållanden i ett annat land inte uppfatta det som att det utnyttjande han/hon har utsatts för i destinationslandet är lika allvarligt som tidigare upplevelser eller utsatthet i hemlandet. Frågan om en person har blivit utnyttjad avgörs av om han/hon kan åtnjuta de mänskliga rättigheterna eller är rättslös gentemot den eller dem som utnyttjar honom eller henne, eller om utnyttjandet utgör en handling som kan rubriceras som ett brott. Att anamma ett alltför relativistiskt perspektiv bör dock undvikas eftersom det är de svenska normerna för förhållanden på arbetsplatser som bör gälla här. Svaret på frågan om en person har blivit exploaterad ska grunda sig på en objektiv bedömning. Oavsett vem det handlar om ska de regler och normer som gäller i vårt samhälle tillämpas.

Följder av bristande kunskaper

Ett problem som har uppmärksammats av bl.a. Operation Krog-sanering är att personer som misstänks ha blivit föremål för människohandelsbrott i flera fall har utvisats innan en brottsutredning har ägt rum. Misstankar finns om att så alltjämt är fallet, något som naturligtvis försvårar möjligheterna att lagföra dem som gör sig skyldiga till människohandel. En trolig förklaring är ånyo kunskapsbrister hos enskilda handläggare på ansvariga myndigheter som saknar kännedom om hur människohandel och exploatering identifieras. Situationen kan jämföras med hur det var för ett tiotal år sedan för offer för sexuell exploatering, innan medvetenheten om att det handlade om människohandel hade vunnit insikt.

Enligt åklagare, poliser, socialtjänstarbetare och frivilligorganisationer förekommer att människohandelsoffer utnyttjas såväl sexuellt som i arbete eller i brottsliga aktiviteter. Enstaka exempel finns också på att samma kriminella organisationer står

¹⁵⁴ Handläggarna har därutöver goda möjlighet att även informera utländska medborgare om deras rättigheter i Sverige.

bakom människohandeln oavsett om det primära syftet är att utnyttja en människa i arbete, tiggeri, kriminalitet eller prostitution. Det är följaktligen inte alltid möjligt att i praktiken skilja mellan människohandel för olika former av exploatering – ett synsätt som överensstämmer med de slutsatser som andra europeiska stater har dragit och utformat sitt arbete mot människohandeln utifrån.

9.2.2 Brister i samverkan

Bland de flesta bedömare råder enighet om nödvändigheten av att brottsbekämpande myndigheter på alla nivåer samarbetar för att effektivisera arbetet mot människohandel. Genom ett samstämmigt angreppssätt och förståelse för problematiken undviks dubbelarbete och myndigheter kan dra vinster av varandra. Samtidigt är samarbete resurskrävande och kan försvåras av sekretessbestämmelser. Det är vidare ett faktum att myndigheter konkurrerar med varandra om de gemensamma resurserna. Behoven är oändliga, varför det lätt uppstår revirtänkande mellan myndigheter, vilket i sin tur kan försvåra ett effektivt brottsbekämpande.

Befintlig samverkan mellan myndigheter

Vid diskussioner i referensgruppen med brottsbekämpande myndigheter¹⁵⁵ har framförts att samarbetet myndigheterna emellan ibland brister då upparbetade samarbetsformer saknas i flera fall. Vissa former för samarbete för att komma åt den organiserade brottsligheten har dock etablerats. Några exempel är de regionala och lokala underrättelsecentrumen samt det Operativa rådet mot grov organiserad brottslighet. Ett annat exempel är det nära samarbete som har etablerats mellan polis och åklagare i

¹⁵⁵ Referensgruppen har bestått av företrädare för Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Migrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen samt Operation Krogsanering i Stockholms län.

Västra Götaland i arbetet mot människohandel för sexuell exploatering.

Ett exempel på väl fungerande samarbete mellan myndigheter, som i och för sig har ett annat primärt syfte, utgörs av Länsstyrelsen i Stockholms län ledda Operation Krogsanering.¹⁵⁶ Genom samarbete kan man dra nytta av den specialkompetens de olika myndigheterna besitter. Flera myndigheter har i övrigt lyft fram att det på grund av svåröverskådliga sekretessregler är bekymmersamt att utbyta information myndigheter emellan och åstadkomma ett effektivt samarbete.

I samband med exploatering av offer för människohandel förekommer ofta även annan brottslighet, såsom skattebrott och annan ekonomisk brottslighet. Då det i många fall kan vara lättare att bevisa ekonomiska brott, t.ex. skatte- eller bokföringsbrott, än människohandel, är det viktigt att t.ex. Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket involveras. Det viktiga måste vara att få stopp på exploateringen, inte vilket brott förövarna döms för.

Flera frivilligorganisationer har uppgett att människor som fallit offer för människohandel ofta hyser en stor misstro mot i synnerhet polisen, vilket kan böttna i negativa erfarenheter från hemlandet. Ett utökat samarbete mellan frivilligorganisationer och polismyndigheter kan vara ett viktigt verktyg i arbetet för att motverka människohandel och minska misstron mellan de drabbade och myndigheterna. Det samarbetsprojekt mellan myndigheter och frivilligorganisationer som har bedrivits under namnet "Samarbete mot trafficking", avslutas i och med utgången av detta år. I och för sig har projektet varit inriktat på människohandel för sexuell exploatering, men de erfarenheter som har gjorts under de tre år som arbetet har bedrivits bör komma till nytta i det fortsatta arbetet mot människohandel för olika former av exploatering.

¹⁵⁶ Se avsnitt 4.2.1

Brister i mellanstatligt rättsligt samarbete

EU-institutionerna Europol och Eurojust har försetts med särskilda behörigheter i kampen mot människohandel. Europol förvaltar exempelvis ett arbetsregister för analysändamål å medlemsstaternas vägnar. Registret är särskilt inriktat mot människohandel.¹⁵⁷ Informationsflödet från medlemsstaterna till Europol är enligt tjänstemän vid myndigheten emellertid lågt i förhållande till antalet undersökningar. Uppfattningen från Europol är att det verkar som om utredningarna mest grundas på ett spontant bi- eller multilateralt samarbete och att de etablerade strukturerna och mekanismerna enbart ses som frivilliga. Medlemsstaterna anses ofta lägga tyngd vid nationella utredningar vilket medför att istället för att genom ett mellanstatligt samarbete komma åt kriminella organisationers toppskikt endast mellannivåns företrädare förmås åtalas. Ur Europols perspektiv vore det därutöver positivt om lokala polismyndigheter i Sverige skulle ges större kunskaper om Europols roll i brottsbekämpningen.

9.2.3 Resurser

En omständighet som ofta förs fram som anledning till att misstänkta fall inte utreds och blir lagförda är bristen på resurser.

Lagföring av personer som står bakom människohandeln kräver stora och under lång tid pågående resurskrävande spaningsinsatser. Om arbetet ska ge resultat, krävs också resurser för att utreda de misstänkta brotten som har upptäckts via spaning.

Faktum är, när det gäller polisorganisationen, att anslaget har ökat från 11,6 miljarder 2000 till 17 miljarder innevarande år, vilket motsvarar en ökning på nästan 50 procent. Mot bakgrund av dessa kraftigt ökade anslag framstår det som om frågan hur resurser fördelas inom Polisen är viktig för en effektiv brottsbekämpning. De prioriteringssvårigheter som enskilda utredare har ställts inför har även de utgjort en försvårande omständighet i arbetet mot människohandeln.

¹⁵⁷ Analytical Work File

Brottet människohandel återfinns i den övre delen av straffskalan, verksamheten är lukrativ och den organiserade brottsligheten är i hög grad involverad. I belysning av detta framträder även i detta avseende behovet av större utbildningsinsatser om brottet och dess prägel så att prioriteringarna blir ändamålsenliga.

9.2.4 Lagstiftningen

Förutsättningar för att ekonomisk brottslighet i form av svartarbete och i extremfallet människohandelsrelaterad arbetskraftsexploatering fortgår i identifierade branscher kan vara att lagstiftningen är bristande, samhällets mekanismer för kontroll är antingen dåligt utformade och/eller att tillräckliga resurser inte har avsatts för kontrollverksamheten. En kombination av nämnda faktorer är givetvis möjlig.

Enligt företrädare för Åklagarmyndigheten är det ytterst svårt att bevisa människohandelsbrottet i svensk domstol, bl.a. då det är svårt att övertyga en domstol om att otillbörliga medel har tillämpats i samband med rekrytering samt att kontrollrekvisitet är uppfyllt. Straffbestämmelsens utformning anses krånglig och svårtillämplig. Även avsaknaden av lokutionen om att "samtycke till utnyttjande inte skall beaktas" (jfr. Palermoprotokollet och EU:s rambeslut) i den svenska straffbestämmelsen är ett bekymmer vid lagföringen. En särskild utredare har regeringens uppdrag att bl.a. göra en översyn av straffbestämmelsen om människohandel. Detta är en av de frågor som utredaren tittar på. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2008.

Åklagare har uppgivit att de ibland upplever att förverkandereglererna i den svenska lagstiftningen inte är tillräckligt effektiva. Detta beror bl.a. på att det är svårt att visa att utbyte av brott, vilket kan avse såväl sak- som värdeförverkande, härrör från ett eller flera konkreta brott. Ekobrottsmyndigheten ser det också

som nödvändigt att utbyte av brott kan spåras och förverkas eftersom fängelsestraff inte verkar tillräckligt avskräckande.¹⁵⁸

I lagrådsremissen Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet, som beslutades den 29 november 2007, lämnas förslag till regler som innebär att möjligheten att förverka utbyte av brott utvidgas. Förverkande föreslås i viss utsträckning kunna ske av egendom som inte kan hänföras till ett visst konkret brott. För att förverkande av utbyte av brottslig verksamhet ska kunna beslutas krävs enligt huvudregeln att det finns fängelse i sex år i straffskalan för det förverkandeutlösande brottet. Dessutom ska brottet ha varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte. Om dessa förutsättningar föreligger ska egendom förklaras förverkad, om det framstår som klart mera sannolikt att den utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet. Det införs alltså ett nytt beviskrav när det gäller egendomens samband med brottslig verksamhet som ligger mellan sannolikt och fullt styrkt."

Det finns i svensk lagstiftning inte några straffrättsliga bestämmelser som explicit tar sikte på tvångsarbete. Som framgår av avsnitten 2.5.1 finns det dock andra bestämmelser i brottbalken som torde kunna appliceras på situationer där människor hålls i tvångsarbete, men där människohandel inte kan bevisas föreligga. Om detta är en brist eller inte går inte att i dagsläget uttala sig om, då det inte finns någon rättspraxis inom området.

Förhållanden på arbetsmarknaden regleras genom både lag och avtal. Inom ramen för rådande regelverk, med en omfattande skyddslagstiftning, har arbetsmarknadens parter stor frihet att genom kollektivavtal träffa avtal om löner och övriga anställningsvillkor. Detta fungerar utmärkt på den reguljära arbetsmarknaden där parterna håller sig till spelreglerna. Det är inte den svenska modellen som bör lastas för att ekonomisk brottslighet och arbetskraftsexploatering kan förekomma.

Sanktionsmöjligheterna ser olika ut beroende på vilket regelverk det är fråga om. Sättet att driva en process skiljer sig åt be-

¹⁵⁸ Ekobrottsmyndigheten 2006, *Omvärlds- och hotbildsanalys 2006 – Påverkansfaktorer, hotbilder och åtgärder*.

roende på om den aktuella arbetstagaren genom medlemskap i ett fackförbund är företräd av en facklig organisation eller inte.

Betydelsen av kontroller/Exempel på effekter av utökad kontroll

Den som bedriver verksamhet inom restaurang- eller frisörbranschen måste från och med den 1 januari 2007 föra anteckningar i en speciell liggare över vilka som arbetar i lokalen.¹⁵⁹ Härigenom har Skatteverket fått möjlighet att i dessa branscher göra oannonserade skattekontroller. Motsvarande oannonserade kontroller är inte möjliga att genomföra idag i andra branscher. Skatteverket har till uppgift att kontrollera att bestämmelserna efterföljs och den som inte har fört en personalliggare kan åläggas att betala en kontrollavgift om 10 000 kronor plus 2 000 kronor per person som inte är upptagen i liggaren men som bedöms vara verksam i rörelsen. De utökade kontrollerna har medfört att skatteintäkterna från branschen har ökat och tjänstemän vid Skatteverket bedömer att vissa oseriösa restauranger har tvingats att stänga. Branschens rapporterade omsättning har ökat med 25 procent sedan kontrollerna påbörjades.¹⁶⁰ Det är därför ur en samhällsekonomisk synvinkel värt att ställa de kostnader som utökade kontroller medför mot de samhällsvinster som följer av ökade skatteintäkter. Minskad brottslighet i krogbranschen skulle utöver nämnda fördelar också bidra till en lägre risk för arbetskraftsexploatering. Dessutom skulle detta medföra produktivitetsvinster och lägre hinder för nyföretagande.¹⁶¹

Regelförenklingar kan, ur ett brottsbekämpningsperspektiv, få oönskade resultat i vissa fall. Ett exempel är de regelförenklingar i 6 kap. 3 § alkohollagen (1994:1738) som gjordes 1 juli 2001 och som har medfört att en annan person än alkoholtillståndsinnehavaren kan vara ansvarig för de anställda på en restaurang. Detta har i sin tur försvårat kontrollen av restauranger

¹⁵⁹ Förordning om personalliggare enligt lagen (2006:575) om särskild skattekontroll i vissa branscher.

¹⁶⁰ Anekdotbaserade exempel finns på att kontrollen av personalliggare till och med inneburit att enskilda krögare har fört in personer utan uppehållstillstånd i sina liggare.

¹⁶¹ Jämför med den sektorsvisa analysen i kapitel 8.

då det kan vara svårt att fastställa vem som har ett egentligt anställningsansvar, något som bl.a. har uppmärksammats av Operation Krogsanering. Med anknytning till detta förekommer att personer som arbetar på en restaurang gör det som anställda av ett bemanningsföretag. Sådana bemanningsföretag drivs enligt uppgift ofta av personer med "kontoret på fickan". Härigenom är det inte längre lika viktigt för en restaurangidkare att förvissa sig om exempelvis en person som uppvisar ett AT-UND alltjämt har rätt att vistas i landet. Syftet med lagändringen var att underlätta vid tillfälliga arrangemang som krävde extra personal, inte att restauranger skulle ordna sin reguljära bemanning med inhyrd personal.

Medvetenheten och den manifesterade viljan bland parterna i branschen är en förutsättning för att komma åt de problem som finns. Samarbetsmodellen kan därmed tjäna som exempel för andra problemutsatta sektorer och indikerar att det i viss mån går att bemöta problem inom den svenska modellen utan att behöva ta till lagstiftning. Huruvida det målmedvetna arbetet ger resultat återstår att se.

Härtill ska läggas att tjänsteföretag baserade i andra medlemsländer i EU under kortare tid har rätt att verka på den svenska marknaden utan krav på att registrera sig, under förutsättning att sociala avgifter betalas i annat land. Detta kan i sin tur medföra konkurrens fördelar gentemot svenska företag, i synnerhet om skatter inte behöver betalas in i Sverige. Skatter och sociala avgifter ska dock betalas in i det land där företaget är registrerat. Skatteverket har påtalat den, till följd av regelverket, begränsade möjligheten att utföra kontroller av dessa företag. I fall som rör oseriösa företag försvårar detta upprätthållandet av en sund arbetsmarknad. Information saknas om hur många utländska företag som är verksamma i Sverige.

9.3 Stöd och skydd

Lagföringen av förövare försvåras av att offer av olika anledningar inte vill samarbeta med myndigheterna. Orsakerna kan

bottna i rädsla, att offret inte betraktar sig som ett offer för människohandel eller att offret ser små möjligheter till att inom vårt rättssystem få upprättelse för vad han eller hon har utsatts för.

Palermoprotokollets andra kapitel (artikel 6 – 8) berör skydd av offer för människohandel. Staternas åtaganden är omfattande och avser bl.a. information om tillämpliga domstolsförfaranden. Staten ska också överväga att vidta åtgärder för rehabilitering. Det nationella rättssystemet ska innehålla mekanismer som erbjuder offren möjlighet att få ersättning för liden skada.

Frågan analysen bör grundas i är i vilken utsträckning Sverige uppfyller de krav som Palermoprotokollet ställer.

Om viljan att söka stöd från myndigheter

Ett offer för människohandel kan från hemlandet vara van vid arbetsförhållanden och löner som vida understiger de normer som regleras av arbetsrättslig lagstiftning och kollektivavtal i Sverige. Följden av detta kan vara att en person inte ser sig som ett offer. En ytterligare bidragande faktor kan vara att den exploaterades självbild påverkas negativt av den misslyckade emigrationen. Faktorerna minskar sannolikheten för kontakter med myndigheter och vad som kan kallas ”självidentifiering”.

Dåliga erfarenheter av myndigheter och bristande tilltro till och rädsla för myndigheter är ytterligare orsaker till att offer inte vill ge sig till känna eller samarbeta med myndigheter i Sverige. Det är därför viktigt att kunskap sprids om vilka regler som gäller på den svenska arbetsmarknaden samt vilka rättigheter en arbetare har här. Sådan information skulle kunna bidra till större grad av självidentifiering, fler brottsutredningar och slutligen bättre möjligheter till stöd och skydd.

Behovet av stöd och skydd påverkas dels av vad offret har utsatts för, dels av vilken inverkan exploateringen har haft på hans eller hennes fysiska och psykiska hälsa. Stödinsatserna bör anpassas efter det individuella behovet vilket i sin tur förutsätter att offren blir delaktiga i beslut som rör dem. Ett problem idag är att

det knappt finns några stödprogram för människor som har utsatts för tvångsarbete. Utformning av stödinsatser är således nödvändiga. Sådana program bör utarbetas i samråd med frivilligorganisationer och utifrån de behov som finns.

Negativa incitament

För att ett offer ska kunna få det skydd och stöd han eller hon är i behov av krävs att han eller hon har bedömts vara ett offer. Igenkännandet försvåras om offret endera saknar kunskap om vilka rättigheter han eller hon har alternativt att tilltro saknas till rättsapparaten. Än en gång kan påpekas att det ännu inte finns några fall av människohandel för icke-sexuella ändamål som har lett till dom. Samtidigt har i tidigare avsnitt tagits upp exempel på att utlänningar som har exploaterats på ett sätt som kan betecknas som tvångsarbete har utvisats för brott mot utlänningslagen. Förvisso har dessa utvisningar såvitt känt ägt rum innan straffbestämmelsen för brottet människohandel utvidgades den 1 juli 2004, men inte heller de straffbestämmelser som skulle kunna tillämpas på tvångsarbete har använts. Uppgifter talar för att detta förekommer fortfarande. Att ett människohandelsoffer riskerar att straffas för brott mot utlänningslagen och att utvisas avskräcker från kontakter med myndigheterna. Rädslan för en utvisning kan dessutom utnyttjas av förövare i kontrollsyfte. Också dessa förhållanden illustrerar vikten av att öka kunskaperna hos berörda myndigheter.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd för bevispersoner¹⁶²

Beträffande möjligheten att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd för bevispersoner har bl.a. OSSE lyft fram att kravet på att utlänningen ska ha brutit alla kontakter med de brottsmisstänkta framstår som svåruppfyllt i flera fall. Ett exempel, baserat på internationella erfarenheter, är när familjemedlemmar i hemlandet

¹⁶² 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716)

utsätts för påtryckningar. Om möjligheten för ett offer att få tidsbegränsat uppehållstillstånd som bevisperson uppfattas som ringa, minskar detta incitamenten för samarbete med förundersökningsledaren och i förlängningen till det stöd som offret kan behöva.

Det är i nuläget för tidigt att uttala sig om effekterna av bestämmelsens utformning i svensk lagstiftning, men det finns anledning att följa upp hur praxis utvecklas inom området.

9.4 Särskilt om barn

I tidigare kapitel har framhållits betydelsen av att myndigheter blir medvetna om att barn handlas med och utnyttjas i tiggeri och tjuveri, så att nödvändiga utredningar genomförs och att brottsoffren inte skuldbeläggs per automatik för något de har tvingats att utföra.

Erfarenheter från socialtjänsten i Stockholm visar på flera svårigheter när det gäller att dels identifiera barnen, dels ge nödvändigt skydd och stöd. Bl.a. har det visat sig att det har betydelse vilken rotel inom polisen som får ansvar för utredningen när en ung person på tillfälligt besök här i landet har ertappats som ficktjuv eller för snatteri. Kunskapen om att dessa barn i många fall är offer för människohandel och inte i första hand brottslingar skiftar mellan olika enheter inom polisen, vilket får till följd att barnen inte alltid får det skydd och stöd som de är berättigade till och i behov av. Motsvarande brister har uppmärksamats vid Åklagarmyndigheten. Utifrån detta perspektiv kan ett stort behov av dels ett bättre utvecklat samarbete med välutbildade samt välinformerade poliser och åklagare identifieras, dels behovet av utbildning om människohandel och hur den kan ta sig uttryck.

Det har också visat sig svårt att fastställa identitet och ålder hos barnen. Beträffande åldersbestämningen skiljer sig rutinerna och normerna för hur ålder ska bestämmas myndigheter emellan.

Ett annat problem är socialtjänstens intresse av och ansvar för att återföra barn med t.ex. släktingar i hemlandet då detta kan

stå i konflikt med polisens eller åklagarens intressen av att lagföra brottslingar. Därutöver saknas det ofta en familj att återföra barnet med i beaktande av tillvägagångssätten vid rekrytering.¹⁶³ Att hitta ett lämpligt boende för dessa barn är också problematiskt, eftersom barnen ofta är rymningsbenägna och det saknas möjligheter att skydda dem från deras "beskyddare". Den enda möjligheten är egentligen att omhänderta barnen enligt LVU, och då med placering på ett s.k. § 12-hem. Vare sig LVU eller § 12-hemmen är särskilt lämpliga för dessa barn. Det är också dyrt, ca. 4 000 kr/dygn, som socialtjänsten måste betala. Det andra alternativet är häktning för barn över 15 år, men då utifrån kriteriet att de är brottslingar och inte offer.

9.5 Brist på övergripande samordning

Inom Regeringskansliet återfinns ansvaret för frågor med koppling till människohandel inom fem olika departementet. Justitiedepartementet ansvarar för den straffrättsliga lagstiftningen, polis- och andra brottsbekämpande myndigheter, EU-arbetet i förhållande till rättsfrågorna samt migrationspolitiken. Den nationella rapportören om människohandel (se avsnitt 6.3) lämnar sin årliga rapport till Justitiedepartementet, Socialdepartementet samt Integrations- och Jämställdhetsdepartementet.¹⁶⁴ Inom Utrikesdepartementet ligger ansvaret för biståndspolitiken, det internationella arbetet för mänskliga rättigheter samt de flesta internationella organisationer. UD ansvarar också för den särskilda gruppen under Östersjöstaternas råd (CBSS), som arbetar med människohandelsfrågor. Inom UD har det sedan augusti 2006 funnits en särskild samordnare för UD:s arbete mot människohandel. Vad som händer med denna funktion 2008 är oklart. Socialdepartementet ansvarar för bl.a. socialtjänstens arbete med offer för människohandel. I Socialdepartementet finns också en funktion för samordning av barnets rättigheter, vilken har det

¹⁶³ Se avsnitt 4.1.2

¹⁶⁴ Näringsdepartementet var tidigare adressat, då jämställdhetsenheten organisatoriskt var placerad där.

övergripande ansvaret för implementering av FN:s barnkonvention samt ansvarar för en handlingsplan om sexuell exploatering av barn. Integrations- och jämställdhetsdepartementet har ett samordningsansvar när det gäller prostitution och människohandel för sexuell exploatering och arbetar med att utforma en handlingsplan inom detta område. Slutligen har Arbetsmarknadsdepartementet ansvaret för den arbetsrättsliga lagstiftningen och arbetsmarknadspolitiken samt att utforma en handlingsplan för människohandel för andra former av exploatering än sexuell. Arbetsmarknadsdepartementet ansvarar också för ILO-frågorna. Vart och ett av departementen ansvarar för sina sakområden, ingen har ett uttalat ansvar för helheten.

Även om de olika departementen har ansvaret för de frågor som ligger inom deras sakområden, finns det frågor som kräver en övergripande samordning, där den traditionella gemensamma beredningen inte räcker till. Människohandel är en sådan fråga, Det finns inget naturligt huvudansvar. Utåt, gentemot myndigheter och i det internationella samarbetet är det viktigt att regeringen talar med en röst, det vill säga att det är samma budskap som framförs oavsett departement eller enhet. Detta kan åstadkommas genom skapandet av en organisation som har mandat att vara samordnande.

Inte heller på myndighetsnivå finns någon formaliserad samordning. Det mandat som den nationelle rapportören har innefattar inte någon samordning, annat än att ge en samlad rapport om utvecklingen när det gäller det brottsbekämpande arbetet mot människohandel.

Förslag till handlingsplan

Mål för handlingsplanen

Målet med de åtgärder som föreslås utgöra regeringens handlingsplan mot människohandel för arbetskraftsexploatering, organhandel m.m. är att

- Förhindra att människor blir offer för människohandel
- Effektivt bekämpa människohandel och annan brottslighet som förekommer i anslutning till handeln
- Återupprätta de människor som blivit offer till ett värdigt liv
- Åtgärder som rör barn ska genomsyras av ett barnperspektiv

Handlingsplanen föreslås gälla för perioden 2008 – 2011 och en utvärdering av effekterna bör därefter ske. Vissa av åtgärderna kan och bör dock följas upp tidigare.

Flera av de åtgärder som föreslås är av övergripande karaktär, det vill säga de tar sikte på människohandel oavsett utnyttjande. Detta är oundvikligt med hänsyn till den definition av människohandel som är allmänt gällande i de internationella instrument som Sverige har anslutit sig till, och som för övrigt återspeglas i vår egen lagstiftning. I den fortsatta hanteringen bör därför föreliggande förslag till handlingsplan samordnas med det arbete som pågår inom Regeringskansliet avseende människohandel för sexuellt utnyttjande.

När det gäller kostnader/resurser gör arbetsgruppen den bedömningen att flertalet av de åtgärder som föreslås inryms inom befintliga budgetramar. Frågan om tillskapande av resurser i övrigt är en politisk prioritering som bör övervägas i den fortsatta beredningen.

Övergripande åtgärder

1. Samordning i Regeringskansliet

En samordningsfunktion för frågor som rör människohandel bör inrättas i Regeringskansliet. Justitieministern bör ges det övergripande ansvaret i regeringen för människohandelsfrågorna.

Syfte: Att Regeringskansliet ska bli effektivare i kampen mot människohandel

Ansvarig: Justitiedepartementet

Tidsplan: Våren 2008

Frågor om människohandel berör flera olika departement och politikområden, se beskrivningen i avsnitt 9.5. De olika departementen har specialkompetens och ansvar för olika delar av arbetet mot människohandel. Inget departement har dock något samordningsansvar för helheten, vilket har konstaterats vara en brist. Den samordning som äger rum sker ad hoc i samband med att en fråga aktualiseras och inom ramen för den regelmässiga gemensambereidningen.

För att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av resurser, skapa tydlighet i förhållande till myndigheter och frivilligorganisationer och undvika dubbelarbete, krävs att arbetet inom Regeringskansliet samordnas. Den ökade uppmärksamhet som frågorna har fått internationellt, inte minst inom EU, ställer större krav än tidigare på vår organisation. En annan uppgift som kräver samordning är rapporteringar till olika internationella organisationer om arbetet mot människohandel, såsom EU, OSSE, Europarådet m.fl.

Syftet med en samordningsfunktion är inte att den ska ta över det arbete som sker på de olika sakenheterna i övriga departement, varje departement/enhet bör behålla ansvaret för de skilda sakfrågorna som hittills (jfr redogörelsen i avsnitt 9.5).

Sedan sommaren 2006 har det inom Utrikesdepartementet funnits en tjänst som samordnare av UD:s arbete mot människohandel. Under denna tid, som också sammanfaller med denna arbetsgrupps arbete, har behovet av samordning inte bara mellan enheterna och departementen, men också när det gäller myndigheter och frivilligorganisationer manifesterats. UD:s särskilda samordnare har tagit initiativ till att sammankalla en samrådsgrupp inom Regeringskansliet, något som varit uppskattat och tydliggjort behovet av en mer strukturerad samordning. Erfarenheter från andra länder som vi har studerat visar också på behovet att inrätta en samordningsfunktion.

Inrättandet av en samordningsfunktion kommer givetvis att kräva att det tillskapas resurser härför. En rimlig uppskattning är att det, åtminstone initialt, kommer att behövas resurser motsvarande två-tre tjänstemän.

Vilket departement kan då vara lämpligt att ta det samordnande ansvaret? Det finns flera skäl att förorda Justitiedepartementet. Tyngdpunkten i arbetet nationellt för att bekämpa människohandel ligger inom rättsväsendet. EU:s arbete mot människohandel inom Kommissionen samordnas i direktoratet för de rättsliga frågorna. Europarådskonventionen ägs av Justitiedepartementet liksom lagstiftningen mot människohandel. Det kan också noteras att flertalet av övriga länder i Europa har gett ett samordningsansvar till motsvarande vårt Justitiedepartement; Nederländerna, Norge, Finland, Belgien, Irland och Storbritannien.

Vidare kan anföras att den nationella rapportören för frågor om människohandel, se vidare nedan, finns hos Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen), som är en myndighet under Justitiedepartementet.

Följande arbetsuppgifter för samordningsfunktionen förefaller vara naturliga:

- Samordna genomförande och uppföljning av handlingsplanen mot människohandel;
- Vara mottagare av den nationella rapportörens årliga rapport och se till att de förslag som lämnas hanteras;

- Utgöra en kontaktlänk mellan Regeringskansliet, myndigheter och organisationer;
- Ansvara för att en samordningsgrupp med tjänstemän i Regeringskansliet, som arbetar med frågor om människohandel bildas och träffas regelbundet;
- Samordna inbjudningar till möten och konferenser som handlar om människohandel;
- Samordna och ansvara för rapporteringen om åtgärder mot människohandel till internationella organisationer, såsom EU, Europarådet och OSSE.

2. Den nationella rapportören om människohandel

Den nationella rapportören för människohandel bör ges ett utvidgat mandat som omfattar människohandel för alla dess syften. Vidare bör uppdraget regleras och regeringen tydliggöra vilken information som önskas i den årliga rapporten.

Syfte: Att ta ett helhetsgrepp om människohandelsfrågorna och att effektivisera det förebyggande och brottsbekämpande arbetet

Ansvarig: Justitiedepartementet

Tidsplan: Våren 2008

Vid Rikskriminalpolisen finns sedan 1998 en nationell rapportör i frågor som rör människohandel. Uppdraget gavs som ett av flera myndighetsgemensamma uppdrag för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och löfte under åren 1998 – 2002.¹⁶⁵ Uppdraget omfattar människohandel med kvinnor och barn för sexuella ändamål och innebär bl.a. att rapportera till regeringen om utvecklingen av sådan handel, hur den kan förebyggas och bekämpas. I uppdraget ingår också att samarbeta med Europol och Interpol. Uppdraget upphörde formellt med utgången av år 2002,

¹⁶⁵ Regeringsbeslut 1997-12-16, dnr A97/3077/JÄM

men funktionen har funnits kvar inom RKP:s organisation. Utvecklingen har också inneburit att rapportören har vidgat sin uppgift till att omfatta alla former av människohandel, det vill säga även sådan som syftar till arbetskraftsexploatering. Uppdraget bör regleras.

Uppdraget att vara nationell rapportör bör alltså ligga hos Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen). Den samlade kunskap och de nätverk som har byggts upp är värdefulla att bygga vidare på. I den internationella debatten brukar värdet av oberoende rapportör framhållas. (Jfr. t.ex. den nederländska modellen som finns beskriven i avsnitt 5.6.1.) De fördelar som finns med att rapportören finns inom polisorganisationen överväger dock värdet av oberoende. Som exempel kan framhållas möjligheten att följa ärenden utan hinder av sekretess, tillgång till konfidentiell information från Europol och Interpol m.m.

Utbildning, fortbildning och informationsspridning i polisorganisationen bör vara huvuduppgifterna utöver att samla information om tillståndet när det gäller människohandel i landet. Den nationelle rapportören bör även ha ett mandat att samla in uppgifter om andra myndigheters arbete mot människohandel för att kunna ge en fullständig rapport till regeringen.

Det behöver vidare tydliggöras och formaliseras vilken information regeringen vill ha av den årliga rapporten om människohandel, vem som är mottagare samt hur rapporten ska hanteras när den lämnats till regeringen. Nuvarande ordning innebär att rapporten har tre mottagare i Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhets-, Justitie- samt Socialdepartementet). Ingen mottagare har huvudansvaret, vilket inte är tillfredsställande.

3. Forskning om människohandel

Forskning om människohandel, dess orsaker och konsekvenser bör stimuleras. Ökade kunskaper behövs bl.a. om Sverigespecifika omständigheter. Forskningen bör rikta in sig på förebyggande åtgärder, brottsbekämpning samt skydd och stöd till offren. BRÅ bör ges i uppdrag att närmare undersöka den extrema form av utnyttjande som arbetskraftsexploatering utgör.

Likaså bör den forskning som bedrivs inom internationella organisationer stödjas. Det internationella arbetet mot människohandel skulle främjas av ökad tillgång till jämförbar statistik.

Syfte: Att genom forskning bidra till att förbättra utformningen av effektiva åtgärder mot människohandeln såväl nationellt som internationellt

Ansvarig: Justitiedepartementet m.fl. berörda departement

Tidsplan: Löpande

Kunskaperna om människohandel för i synnerhet arbetskraftsexploatering är bristande och den genomgång som arbetsgruppen har gjort av misstänkt förekomst i olika branscher i Sverige är på intet sätt uttömmande, ytterligare information behövs. I analysavsnitten har arbetsgruppen på ett översiktligt sätt sökt åskådliggöra orsaker och bakomliggande drivkrafter till varför arbetskraftsexploatering kan förekomma i Sverige. För att på mest effektiva sätt motarbeta exploatering behövs dock mer information om på vilka områden exempelvis förebyggande och brottsbekämpande åtgärder ger bäst resultat. På liknande sätt är det nödvändigt att tydligare kunna identifiera riskgrupper för att kunna rikta insatser till dem som är i störst behov. Kunskapen om vilka behov av stöd och skydd offer för arbetskraftsexploatering har är ringa. Behoven varierar sannolikt individer emellan.

Forskning kan bidra till utformningen av system som tar hänsyn till individuella behov.

Det Brottsförebyggande rådet (BRÅ) medverkar till att kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området förbättras, med särskild fokus på förbättrad kunskaps- och metodutveckling inom rättsväsendets myndigheter. Vidare besitter BRÅ en stor kompetens kring ekonomisk brottslighet och bör därför ges i uppdrag att närmare undersöka den extrema form av utnyttjande som arbetskraftsexploatering utgör.

Internationellt har flera studier om människohandel presenterats. Många av dessa är kvalitativa, det vill säga studierna har baserats på ett begränsat antal djupintervjuer. Eftersom urvalet är begränsat kan ett problem uppstå om dessa studier används som grund för utformning av preventiva åtgärder i ursprungsländer, exempelvis om en grupp – utifrån det begränsade urvalet – felaktigt definieras som riskgrupp. Sverige bör ge stöd till projekt och policyanalytiska studier som syftar till att skapa enhetlig och mellan länder jämförbar statistik och annan data. Stödet bör ges till projekt som bedrivs i ursprungsländer. Fördelen som uppnås genom jämförbar data är att kvantitativ forskning möjliggörs på sikt. En fördel med sådan forskning är att åtgärder som planeras i ursprungsländer i större utsträckning kan riktas mot grupper och områden där de ger störst effekt.

4. EU-samarbetet – det svenska ordförandeskapet

Det svenska ordförandeskapet i EU bör prioritera ett arbete mot människohandelsproblematiken utifrån ett helhetsperspektiv. Särskilt bör uppmärksammas EU-samarbetet inom ramen för EU:s yttre förbindelser.

Syfte: Att EU:s arbete mot människohandel ska bli effektivare

Ansvarig: Justitiedepartementet m.fl. departement

Tidsplan: fram till och med hösten 2009

I anslutning till det fleråriga Haagprogrammet om rättsligt och inrikes samarbete inom EU (RIF-området) finns ett antal handlingsplaner som är relevanta för EU-samarbetet mot människohandel, framför allt handlingsplanen mot människohandel som antogs i december 2005 och strategin för EU:s yttre förbindelser på området frihet, säkerhet och rättvisa, likaledes antagen i december 2005. Båda planeringsdokumenten kommer att föra med sig arbetsuppgifter under det svenska ordförandeskapet. Det handlar dels om uppgifter i enlighet med planerna, dels om arbete med planerna som sådana. Det finns därför goda förutsättningar att arbeta aktivt under ordförandeskapet 2009 för ett helhetsperspektiv på människohandelsproblematiken som täcker in flera berörda politikområden.

Ordförandeskapet har att inom ramen för det särskilda arbetsprogrammet för EU:s yttre förbindelser på RIF-området genomföra en rad olika möten, bl.a. med Ryssland och USA. Dessa möten är relevanta fora för att sätta fokus på det internationella samarbetet mot människohandel. Människohandel är alltså en viktig del av EU:s yttre förbindelser och därmed strategin. Det handlar inte minst om att stärka relationerna och samarbetet med ursprungsländer för människohandel och länder varigenom människohandeln passerar, i båda fallen ofta länder som ligger utanför unionen.

I detta arbete bör de många olika samarbetsinstrument som EU förfogar över, inom och utanför det rättsliga samarbetet, kunna utnyttjas.

5. Internationellt samarbete

Det internationella samarbetet inom Europarådet, OSSE, Östersjösamarbetet och Nordiska Ministerrådet för att bekämpa människohandeln bör dels utvidgas till att omfatta alla former av människohandel, dels fokuseras för att undvika dubbelarbete.

Syfte: Att effektivisera det internationella samarbetet mot människohandel

Ansvarig: Samtliga berörda departement

Tidsplan: löpande

Människohandeln är en fråga som berör flera stater och därför måste bekämpas genom internationellt samarbete på flera plan. Åtskilliga mellanstatliga organisationer har också människohandel på sin agenda. Det gäller för vårt vidkommande framförallt Europarådet, OSSE, Östersjösamarbetet samt Nordiska ministerrådet. Risker för dubbelarbete och ineffektivitet, när många engagerar sig i samma fråga, är dock uppenbar. Det är viktigt att varje organisation fokuserar på det som är dess huvuduppgift och där samarbetet aktivt kan ge resultat. Sverige bör använda sitt inflytande, inte minst i samband med ordförandeskap, till att fokusera frågorna till det som respektive organisation är bäst på och där arbetet ger ett mervärde. Därutöver är det också viktigt att perspektivet breddas till att omfatta människohandeln i hela dess komplexitet och alla former av utnyttjande.

Förebyggande åtgärder

6. Politiken för global utveckling och regeringens strategi ”Fattigdom och människohandel”

Politiken för global utveckling (PGU) och regeringens strategi ”Fattigdom och människohandel”, som antogs år 2003 bör implementeras genom aktiva åtgärder och åiterrapportering.

Syfte: Att det förebyggande arbetet i ursprungsländerna ska bli effektivt

Ansvarig: Utrikesdepartementet

Tidsplan: löpande

År 2003 antogs Sveriges politik för global utveckling vars mål är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Målet gäller för samtliga politikområden. I PGU framförs vikten av att gränsöverskridande frågor såsom internationell brottslighet inklusive människohandel hanteras mer effektivt och mer kraftfullt. Människohandel och de drivkrafter som ligger bakom undergräver såväl individers som samhällets trygghet och bär därför också ses som en säkerhetspolitisk fråga.

År 2003 beslutade regeringen också en strategi för hur människohandel ska bekämpas genom Sveriges internationella utvecklingssamarbete – *Fattigdom och människohandel*. En översyn av Sidas arbete har sedermera genomförts och det lyftes bl.a. fram att de flesta projekten har handlat om information till riskgrupper och stöd till offer. Rapportförfattarna kunde inte identifiera något projekt om människohandel för andra former av exploatering än sexuell. Någon utvärdering av *effekterna* av projekten har inte skett. Se vidare avsnitt 6.2.1.

En utvärdering av strategin är aviserad till 2008. När det sker är följande värt att framhålla.

För att få effekt av satsade medel är det viktigt att de program och projekt som genomförs baseras på erfarenheter om vad som är verkningsfullt. Det innebär att Sida och UD måste bli bättre på att samordna och styra resurserna, och ge mindre utrymme för *ad hoc* betonade projekt på initiativ av enskilda organisationer. Större krav måste ställas på projekt för att de ska godkännas. En kompetens bör också byggas upp inom Sida och UD för att förbättra styrningen.

De erfarenheter som har vunnits av internationellt verk-samma organisationer bör tas tillvara. Allt stöd bör baseras på omsorgsfulla förstudier och konsekvensanalyser. Internationella och regionala organisationer med specialkompetens om människohandel och tvångsarbete, exempelvis IOM och ILO, bör utnyttjas.

7. Strategier för utvecklingssamarbetet

Erfarenheter av och kunskaper om människohandel bör återspeglas i strategier för utvecklingssamarbetet.

Syfte: Att bli effektivare när det gäller att använda biståndet till att förebygga människohandel

Ansvarig: Utrikesdepartementet

Tidsplan: löpande

I de samarbetsstrategier som utarbetas av Sida och UD och godkänns av regeringen för länder som är ursprungsländer för människohandel, bör kunskaper om mekanismerna bakom människohandel tas tillvara. Det gäller såväl i det förebyggande arbetet som vid omhändertagande och återanpassning vid återvändandet.

8. Information till utländsk arbetskraft

Information till utländsk arbetskraft om vilka regler som gäller på svensk arbetsmarknad bör utformas. Det bör studeras vidare hur ett sådant material lämpligen kan tas fram och göras tillgängligt samt till vilken kostnad. Ett sådant material kan t.ex. spridas genom utlandsmyndigheter, vid gränskontroller och på Migrationsverkets mottagningsenheter.

Syfte: Att genom information ge människor möjlighet att undvika att bli exploaterade

Ansvarig: Arbetsmarknadsdepartementet

Tidsplan: 2008-2009

En bidragande orsak till att människor blir föremål för exploatering på arbetsmarknaden, är bristande kunskap om vilka regler som gäller på svensk arbetsmarknad och vilka rättigheter man har som utländsk arbetstagare i Sverige. Denna okunskap utnyttjas av exploatörerna och inte sällan förekommer hot om att anmäla vederbörande till polisen om han/hon protesterar.

Det bör tas fram ett informationsmaterial om vilka regler som gäller på svensk arbetsmarknad. Det kan vara i form av en broschyr som innehåller lättfattlig information om vilka rättigheter en arbetstagare har, vart man kan vända sig med frågor och om det blir problem. Även sådana myndigheter som Skatteverket och Försäkringskassan bör medverka för att ge information om skatteregler och socialförsäkringar m.m.

Informationen bör utformas på olika språk, och kan t.ex. spridas genom att delas ut på svenska utlandsmyndigheter i samband med ansökan om visering, vid gränskontroller och Migrationsverkets mottagningsenheter. En modell kan vara den enkla broschyr som har tagits fram av norska Arbeidstilsynet. Liknande information kan också göras tillgängligt på Internet via Sveriges officiella hemsida, www.sweden.se, eller Arbetsmiljöverkets hemsida. Det pågår redan idag ett arbete på

Arbetsmiljöverkets med att utforma information i enlighet med det s.k. utstationeringsdirektivet, som gäller arbetstagare inom EU/EES. Den informationen bör lämpligen byggas ut också till att riktas till tredjelandsmedborgare.

9. Utbildning av personal vid utlandsmyndigheterna

Personalen vid utlandsmyndigheterna bör utbildas i frågor som rör människohandel, vilka risker som finns och hur offer kan identifieras. Särskild uppmärksamhet bör ägnas barn som riskerar att utnyttjas.

Syfte: Att öka kunskapen bland dem som kan komma i kontakt med personer som riskerar att bli offer för människohandel

Ansvarig: Utrikesdepartementet

Tidsplan: Start 2008

Många personer som förs till Sverige av människohandlare kommer på lagliga vägar, vilket betyder att de kan ha varit i kontakt med en svensk ambassad för att få erforderliga viseringar. Ett utbildningsprojekt för personal på utlandsmyndigheter startar den 1 januari 2008 inom ramen för Östersjösamarbetet och omfattar även människohandel för arbetskraftsexploatering. Det gäller tills vidare ambassaderna i Estland, Lettland, Litauen, Ryssland och Polen. Detta utbildningsprogram bör kunna användas för utlandsmyndigheter i en vidare krets av länder.

10. Samarbetet inom EU i biståndsfrågor

För att förbättra det förebyggande arbetet i ursprungsländerna bör regeringen arbeta aktivt för att EU:s instrument inom utvecklingssamarbetet (DG-DEV) används.

Syfte: Ett effektivisera och förbättra utvecklingssamarbetet för att bekämpa att människor hamnar i exploatering

Ansvarig: Utrikesdepartementet

Tidsplan: Löpande

EU:s utvecklingssamarbete och annat samarbete med tredje land, inte minst grannländer, förfogar över ett stort antal instrument. Dessa bör kunna utnyttjas effektivare och mer systematiskt i arbetet mot människohandel.

11. Arbetet för att motverka människohandel inom EU

EU-samarbetet för att förebygga och bekämpa människohandel bör utvecklas och förstärkas. Regeringen bör härvid spela en aktiv roll i de olika rådskonstellationer där frågor om människohandel kan bli aktuella.

Syfte: Att stärka EU-samarbetet mot människohandel

Ansvarig: Justitiedepartementet i samarbete med berörda departement

Tidsplan: Löpande, se dock ovan under 4.

EU antog i december 2005 en handlingsplan mot människohandel med grund i det fleråriga arbetsprogrammet för rättsligt och inrikes samarbete, Haagprogrammet. Handlingsplanen inleds med att slå fast ett antal grundläggande principer som ska vara vägledande för arbetet att förebygga och bekämpa människohandeln samt bistå dess offer. Handlingsplanen listar därefter åtgärder rörande samordning på EU-nivå, omfattningen av problemet, förebyggande åtgärder, minskning av efterfrågan, polisutredningar och åtal, skyddande av och stöd till brottsoffer, återvändande och re-integrering samt yttre förbindelser, det vill säga EU:s samarbete med länder utanför EU. Det handlar i stor utsträckning om seminarier, utbyte av information om goda exempel, utvärderingar, utökat samarbete med länder utanför EU och

liknande åtgärder. Avsikten är att handlingsplanen kontinuerligt ska vara föremål för översyn och uppdatering under överinseende av den Sektorsövergripande arbetsgruppen mot organiserad brottslighet. Handlingsplanen kompletterades inför fotbolls-VM 2006 på svenskt initiativ med rådsslutsatser särskilt rörande människohandel i samband med större internationella evenemang.

Per 2008 befinner sig EU-samarbetet i rättsliga och inrikes frågor i ett dynamiskt skede. Reformfördraget med påtagliga förändringar på området väntas träda i kraft under 2009, långtidsbudgeten till och med 2012 har inneburit stora resursförstärkningar och en planeringsprocess för det arbete som ska följa efter Haagprogrammet har inletts. Framstegen i samarbetet sedan ikraftträdandet av Amsterdam-fördraget i maj 1999 har också inneburit att förutsättningarna för ett nära och konkret samarbete på många områden som berör människohandel har förbättrats. Av dessa skäl kan EU-samarbetet sägas ge möjligheter till allt bättre resultat i förebyggandet och bekämpningen av människohandel och det gäller att arbeta aktivt för att förvalta dessa.

I enlighet med vad som sagts ovan under 4 är emellertid människohandeln ett fenomen som spänner över flera politikområden såsom utrikes- och säkerhetspolitik, mänskliga rättigheter, jämställdhet, sociala frågor och utvecklingssamarbete. Detta innebär att en hel kedja av områden måste ta itu med människohandeln för att dess bekämpning ska bli effektiv. I de fortsatta ansträngningarna inom EU bör därför samarbetet mot människohandel ses utifrån ett helhetsperspektiv, som inkluderar fler rådskonstellationer och generaldirektorat än vad som är fallet idag.

12. Uppföljning av tillstånd för asylsökande att arbeta

| |
|---|
| Migrationsverket bör ges i uppdrag att se över hur rutinerna för AT-UND kan förbättras. |
|---|

Syfte: Att motverka att människor som vistas illegalt i landet blir föremål för utnyttjande

Ansvarig: Justitiedepartementet

Tidsplan: 2008

En asylsökande vars ansökan beräknas ta mer än fyra månader är enligt 5 kap 4 § utlänningsförordningen (2006:97) undantagen skyldigheten att ha arbetstillstånd (AT-UND). Från bl.a. LO har framförts att systemet missbrukas, bl.a. genom att AT-UND-kort förfalskas eller används av andra personer än dem de gäller. Information om personer som har beviljats AT-UND bör ses över, exempelvis avseende arbetsgivare som efterfrågar information. Att beivra misstänkta förfalskningar av AT-UND-kort är en sak för polis och åklagare, varför alla misstänkta fall bör polisanmälas.

Migrationsverket bör mot bakgrund av detta få i uppdrag att se över hur rutinerna kring AT-UND kan bli bättre.

13. Utökade möjligheter för arbetskraftsinvandring

| |
|--|
| Utökade möjligheter till arbetskraftsinvandring för tredjelandsmedborgare. |
|--|

Syfte: Det ska bli lättare för tredjelandsmedborgare att få tillstånd att arbeta i Sverige

Ansvarig: Justitiedepartementet

Tidsplan: Ny lag planeras träda i kraft den 1 januari 2009

Inom Regeringskansliet pågår ett lagstiftningsarbete med syftet att öka möjligheterna för tredjelandsmedborgare att invandra till Sverige för att arbeta här. Grunden för arbetet är dels slutbetänkandet från den parlamentariska kommittén om arbetskraftsin-

vandring till Sverige, dels en departementspromemoria.¹⁶⁶ Remissbehandling av de båda dokumenten avslutades den 15 november 2007.

Det huvudsakliga förslag som bereds är följande. Tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna ges till tredjelandsmedborgare som erbjudits en anställning på grund av att behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses genom rekrytering inom EU/EES och Schweiz. Tillståndet ska initialt kunna beviljas för anställningens längd eller som längst 24 månader vilket sedan kan förlängas med totalt 24 månader. Efter 48 månader (fyra år) med tillstånd ska normalt ett permanent uppehållstillstånd beviljas. Den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen ska avskaffas för att möjliggöra en effektiv och flexibel rekryteringsprocess. Huvudregeln är att arbete ska sökas från hemlandet, men det kommer också att bli möjligt att i vissa särskilda fall få visering för att komma hit och träffa en potentiell arbetsgivare och söka arbete under tre månader.

Innan arbetstillstånd utfärdas ska lön, försäkrings- och övriga anställningsvillkor kontrolleras. Denna kontroll kommer enligt förslaget att utföras av Migrationsverket efter samråd med arbetsmarknadens parter.

Arbetsgruppen bedömer att marknaden för människohandel skulle minska om de aktuella förslagen genomförs. Det är högst sannolikt att många av de arbeten som idag utförs av personer som vistas illegalt i landet eller som har blivit föremål för människohandel, kommer att kunna bemannas med utländsk arbetskraft. Det är dock viktigt att myndigheterna är vaksamma och följer upp seriositeten när det gäller beviljade arbetstillstånd. Migrationsverket bör få i uppdrag att följa upp beviljade arbetstillstånd.

¹⁶⁶ SOU 2006:87 Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser, Ds 2007:27 Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring

14. Information till allmänheten

En informationsinsats för att öka medvetenheten om människohandel för arbetskraftsexploatering i Sverige bör genomföras. Lämpliga målgrupper kan vara konsumenter, företagare, enskilda m.m. Regeringen bör ge relevant myndighet uppdraget att genomföra en sådan informationsinsats. Lämpligen kan samarbete sökas med någon frivilligorganisation i samråd med fackliga och arbetsgivarorganisationer.

Syfte: Att öka medvetenheten bland allmänheten att människohandel för arbetskraftsexploatering är ett brott och därmed förebygga efterfrågan

Ett av åtagandena i det s.k. Palermoprotokollet är att vidta åtgärder för att minska sådan efterfrågan som främjar handel med människor. När det gäller sexuell exploatering finns lagstiftning som förbjuder köp av sexuella tjänster. Motsvarande låter sig inte göras avseende varor och tjänster från människor som är offer för människohandel för arbetskraftsexploatering. De medel som står till buds för staten är framförallt information och opinionsbildning för att medvetandegöra bl.a. konsumenter och företagare om människohandel och dess konsekvenser. Såsom har konstaterats är kunskapen om människohandel för arbetskraftsexploatering begränsad bland myndigheter som har att bekämpa fenomenet. Än större torde den bristande medvetenheten vara bland allmänheten.

En bred informationsinsats för att öka medvetenheten och kunskapen om människohandel för arbetskraftsexploatering bör därför genomföras. Lämpliga målgrupper kan vara konsumenter, företagare och enskilda. Regeringen bör ge relevant myndighet uppdraget i samråd med någon frivilligorganisation och arbetsmarknadens parter.

Brottsbekämpande/lagföring

15. Översyn av människohandelsbrottet

En översyn av människohandelsbrottet görs i syfte att överväga om lagstiftningen bör ändras i något avseende för att bl.a. göra den mera effektiv.

Syfte: Att lagstiftningen blir effektiv och tillämpbar

Ansvarig: Justitiedepartementet

Tidsplan: Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2008.

Den 1 juli 2002 infördes människohandel för sexuella ändamål som ett nytt brott i Sverige. Den 1 juli 2004 utvidgades straffområdet till att omfatta också människohandel som inte är gränsöverskridande samt människohandel som syftar till andra former av utnyttjande än för sexuella ändamål, exempelvis tvångsarbete eller handel med organ. Brottet benämns numera människohandel.

I februari 2006 utsågs en särskild utredare för att bl.a. göra en översyn av människohandelsbrottet och därvid särskilt överväga om det för straffansvar inte längre ska krävas att otillbörliga medel har använts. Inom ramen för översynen ska utredaren utvärdera tillämpningen av bestämmelsen om människohandelsbrott och överväga om och i så fall hur förändringar av brottsbeskrivningen och straffskalorna bör göras.

16. Ratificering av Europarådskonventionen mot människohandel

Den inom Europarådet utarbetade konventionen mot människohandel bör ratificeras.

Syfte: Bättre effektivitet i arbetet mot människohandel

Ansvarig: Justitiedepartementet

Tidsplan: arbetet inleds under 2008.

Den inom Europarådet utarbetade konventionen mot människohandel redogörs för i avsnitt 2.1.1.

Sverige har undertecknat konventionen. Utredningen som ser över människohandelsbrottet, se ovan, har fått i uppdrag att analysera Sveriges tillträde till konventionen och vilka lagändringar som i så fall kan krävas, samt i förekommande fall ge förslag på sådana lagändringar.

Att Sverige ansluter sig till konventionen är en viktig markering att regeringen är beredd att vidta de åtgärder som gemensamt har arbetats fram och bedömts nödvändiga för ett effektivt arbete mot människohandel.

17. Det internationella brottsbekämpande samarbetet

Det internationella, brottsbekämpande samarbetet mot organiserad brottslighet och människohandel bör stärkas. Svenska brottsbekämpande myndigheter bör bli bättre att tillvarata de möjligheter till samarbete som finns genom internationella instrument samt genom Eurojust, Europol och Interpol. Människohandel ska vara ett prioriterat område för det internationella, brottsbekämpande samarbetet.

Syfte: Att stärka det operativa, internationella brottsbekämpande samarbetet mot människohandel

Ansvarig: Justitiedepartementet

Tidsplan: Löpande

Internationellt, brottsbekämpande samarbete är mycket viktigt för att bekämpa organiserad brottslighet och människohandel. Det gäller att arbeta aktivt med att förbättra detta på ett generellt såväl som ett specifikt plan, inte minst är det viktigt att ta till vara de möjligheter som samarbete inom olika fora erbjuder, t.ex. EU, Eurojust, Europol och Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöregionen. Inom ramen för PTN-samarbetet, som innebär att de nordiska länderna har gemensamma sambandsmän runt om i världen, bör också människohandeln uppmärksammas i större omfattning. Ett förbättrat informationsutbyte och utvecklingen av underrättelselett polissamarbete är två generella områden där det internationella, brottsbekämpande samarbetet kan förbättras. Människohandel är därvid en av de brottstyper som det är särskilt viktigt att utveckla informationsutbytet och det underrättelseledda samarbetet kring. Detta leder till en bättre kunskap såväl för strategiska som operativa ändamål.

18. Myndighetssamverkan

Myndighetssamverkan bör stimuleras för att bekämpa människohandel för arbetskraftsexploatering.

Syfte: Effektivare brottsbekämpning och resursutnyttjande

Ansvarig: Justitiedepartementet i samråd med berörda departement

Tidsplan: löpande

Alla myndighetsaktörer med verksamhet i branscher där arbetskraftsexploatering misstänks förekomma, bör aktiveras i kampen mot människohandel. Även om de olika myndigheterna redan idag bör ha ett väl utvecklat samarbete, kan det behövas stimulansåtgärder. Det utökade och förtydligade mandat som föreslås

ges den nationella rapportören om människohandel, åtgärd 2, skulle mycket väl kunna inrymma också att sprida kunskap om goda exempel på myndighetssamarbete, exempelvis i de årliga rapporterna.

Operation Krogsanering, som leds av Länsstyrelsen i Stockholms län, är ett gott exempel på hur myndighetssamarbete kan se ut. Även om syftet primärt är att kontrollera alkoholtillståndsinnehavare, gör inspektörerna ibland också andra fynd, såsom misstänkta fall av arbetskraftsexploatering. Detta arbetsätt torde med fördel kunna spridas till andra län genom länsstyrelsernas informationskanaler.

Myndighetssamarbete försvåras stundom av upplevda sekreteshinder. Myndigheterna bör därför rikta utbildningsinsatser till sin personal för att klargöra vilka möjligheter och hinder det finns för utbyte av information med andra myndigheter.

19. Kompetensutveckling hos myndigheter

Varje myndighet som kan komma i kontakt med offer för människohandel för arbetskraftsexploatering bör kompetensutveckla sin personal. Det gäller domstolarna, Polisen i dess olika funktioner, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket, Tullverket m.fl. Den nationella rapportören vid Rikspolisstyrelsen bör ges i uppdrag att bistå i utformningen av och följa upp utbildningarna.

Syfte: Att ge kunskap om människohandel för arbetskraftsexploatering och hur den känns igen och upptäckas

Ansvarig: Justitiedepartementet m.fl. berörda departement

Tidsplan: Start hösten 2008

Arbetsgruppen har kunnat konstatera att en stor brist när det gäller brottsbekämpningen är avsaknaden av kunskap om människohandel för arbetskraftsexploatering, vilket i sin tur medför

svårigheter att identifiera offren. Detta gäller generellt hos de flesta myndigheter, låt vara att det kan finnas enskilda tjänstemän som är väl insatta i problematiken.

Utbildnings-/fortbildningsinsatser bör göras inom domstolarna och de berörda myndigheterna, främst Polisen, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och Tullverket m.fl.

Det är viktigt att förtydliga att ansvaret att utbilda personalen åligger varje myndighet. Inom vissa myndigheter har utbildningar redan initierats, nämnas kan Domstolsverket som i sin fortbildning av domare under 2007 har erbjudit seminarier om människohandel där även arbetskraftsexploatering har behandlats. Enligt uppgift kommer detta att vara ett stående inslag åtminstone under överblickbar tid. Vidare har arbetsgruppen erfarenhet att Rikspolisstyrelsen planerar utbildningsinsatser om människohandel under 2008.

Den nationella rapportören bör ges uppdraget att samla information och i sin årliga rapport till regeringen redogöra för vilka utbildnings-/fortbildningsinsatser som har genomförts, se punkt 2.

20. Förbättrade möjligheter till kontroll av arbetsplatser

Möjligheten att ge Skatteverket utökad rätt att utföra oannonserade kontroller på arbetsplatser där misstänkt svartarbete förekommer bör studeras.

Syfte: Att förhindra skatteundandragande, att störa verksamheter som innehåller svart arbete, att förbättra konkurrenssituationen för seriös verksamhet; *Sidoeffekt:* Att motverka att människor exploateras

Ansvarig: Finansdepartementet

Tidsplan: Frågan studeras i samband med utvärdering av systemet med personalliggare som Skatteverket skall lämna i februari 2008

Som arbetsgruppen har konstaterat i analysen av inom vilka branscher arbetskraftsexploatering förekommer, så är det utslutande i de branscher som även i övrigt är infekterade av svartarbete. Ett viktigt inslag i det brottsbekämpande arbetet är möjligheten för myndigheterna att göra oannonserade kontroller.

Från den 1 januari 2007 infördes den s.k. personalliggarlagen, som ställer krav på näringsidkare inom restaurangbranschen och frisörbranschen att föra personalliggare. Skatteverket har i uppdrag att redovisa en utvärdering av systemet i samband med årsredovisningen i februari 2008. Redan nu kan dock konstateras att resultatet hittills varit mycket gott. Enligt Skatteverket har man vid början av hösten genomfört ca. 27 000 kontrollbesök, man har fått en ökning av redovisade underlag för arbetsgivaravgifter med ca 600 miljoner kronor, vilket lett till en ökning av redovisade avgifter och källskatter med ca. 380 miljoner kronor. Man har också sett att ca 4 000 arbetstillfällen har förts över från den svarta till den vita sektorn. Även illegalt anställd personal har kunnat upptäckas.

21. Indikatorer för människohandel/arbetskraftsexploatering

Ett informationsmaterial bör tas fram med indikatorer som anger vad som kännetecknar människohandelsrelaterad arbetskraftsexploatering.

Syfte: Effektivare brottsbekämpning

Ansvarig: Justitiedepartementet

Tidsplan: Under 2008

Polismyndigheten i Västra Götaland har tagit fram ett åtgärds-kort för hur människohandel för sexuella ändamål kan identifieras vid en misstänkt brottsplats. Liknande material med indikatorer som kännetecknar människohandel har tagits fram av myndigheter i andra länder, t.ex. Justitiedepartementet i Belgien.

Motsvarande material bör tas fram även när det gäller andra former av människohandelsrelaterad exploatering.

Ett uppdrag bör ges till Rikspolisstyrelsen att i samråd med Åklagarmyndigheten och arbetsmarknadens parter ta fram ett material, som sedan kan göras lättillgängligt och spridas.

22. Förbättrade möjligheter till avlyssning och förverkande av pengar och annan egendom

Möjligheterna till förverkande av vinning av brott föreslås av regeringen utvidgas. Detta tillsammans med de nyligen beslutade möjligheterna till hemlig rumsavlyssning kommer att förbättra polisens och åklagarnas möjligheter att bekämpa människohandel.

Syfte: Att ge polis och åklagare bättre verktyg för att bekämpa organiserad brottslighet

Ansvarig: Justitiedepartementet

Tidsplan: en proposition planeras under våren 2008, i kraft 1 juli 2008.

Möjligheterna till förverkande av utbyte av brott föreslås i en lagrådsremiss utökas genom ändrade regler om förverkande och utbyte av brottslig verksamhet. En proposition planeras lämnas till riksdagen i mars 2008. Såväl Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten som regeringen gör den bedömningen att brottsbekämpningen därigenom kommer att kunna effektiviseras och att detta kommer att ha effekter även när det gäller människohandel.

På samma sätt görs bedömningen att de utökade möjligheter till hemlig rumsavlyssning som träder i kraft den 1 januari 2008 kommer att i viss mån ge bättre möjligheter att bekämpa människohandel.

Stöd och skydd till offren för människohandel

23. Nationell samverkan av stöd och hjälp till offer för människohandel

En nationell samverkansfunktion för stöd och skydd för människohandelsoffer bör inrättas i enlighet med Sveriges åtaganden i OSSE. En diskussion bör initieras med berörda myndigheter om intresse och möjlighet att ta sig an frågan.

Syfte: Att initiera och förstärka samverkan mellan myndigheter och frivilligorganisationer för att därigenom ge erforderligt stöd och skydd till människohandelsoffer

Ansvarig: Justitiedepartementet i samråd med Social- och IJ-departementet

Tidplan: År 2008 – 2010

I OSSE:s handlingsplan (se avsnitt 2.1.1) rekommenderas att medlemsstaterna inrättar en samverkansfunktion mellan myndigheter och frivilligorganisationer, så kallade National Referral Mechanisms, NRM. Målsättningen är att säkerställa att människohandelsoffer får erforderligt stöd och skydd. Stödåtgärder kan vara legala, ekonomiska samt skapa förutsättningar för ett tryggt återvändande till ursprungslandet. En samverkansfunktion kan därutöver ge vägledning till myndigheter och organisationer i hur människohandelsoffer identifieras. Offer för människohandel ska kunna känna sig delaktiga i beslut som påverkar dem. I sammanhanget är det viktigt att balansera brottsutredande aspekter med offrets rättigheter.

Samverkansfunktionen ska ses som ett komplement till den samordningsfunktion som föreslås inrättas i Regeringskansliet och till den nationelle rapportören vid Rikskriminalpolisen har.

Hur en sådan samverkansfunktion bör organiseras är en fråga som behöver utredas närmare. Det samarbete som har bedrivits mellan myndigheter och frivilligorganisationer under projektet

Samverkan mot trafficking (se avsnitt 6.4) skulle kunna utgöra en förebild. De erfarenheter som har gjorts där är värdefulla att ta med vid utformandet av en nationell samordningsfunktion. Om det ska vara en myndighet eller en frivilligorganisation som ska vara den sammanhållande enheten är en fråga som får utredas närmare. En möjlighet skulle kunna vara att någon länsstyrelse ges det övergripande ansvaret.

En viktig aspekt vid övervägandet av att inrätta en samverkansfunktion för människohandelsoffer, är behov av skydd och stöd hos andra brottsoffergrupper. Det primära är att få till stånd en effektiv samverkan mellan myndigheter som idag ansvarar för brottsoffer.

Det bör vidare undersökas möjligheterna till EU-finansiering av inrättandet av funktionen.

Det är dock viktigt att påpeka att det är statens ansvar, i vissa fall kommunernas, att ansvara för stöd och skydd till offer för människohandel. För detta krävs mer kontinuitet och mindre av tillfälliga projekt som drivs av ideella organisationer.

24. Nationell hjälptelefon

Det bör övervägas att inrätta en nationell hjälptelefon dit offer för människohandel ska kunna ringa för att få rådgivning om vart de ska vända sig för att få det stöd och skydd de kan behöva.

Syfte: Att underlätta för människohandelsoffer att söka skydd och stöd

Frågan om en nationell hjälptelefon, med enhetligt nummer, är något som diskuteras också inom EU. Det ska vara lätt för människor som har råkat ut för människohandel och blivit exploaterade att kunna söka hjälp och stöd. Ett telefonnummer, som är detsamma var man än befinner sig inom landet, gör det enklare att ta kontakt. Även myndighetspersoner och frivilligorganisa-

tioner som kommer i kontakt med offer för människohandel ska kunna ringa på hjälptelefonen för att få information om vart de ska vända sig för hjälp till personen i fråga.

Ett enhetligt nummer kan också spridas på informationsmaterial, webb-sidor etc. Hur en sådan telefonlinje ska inrättas, bemannas och fungera kan lämpligen vara en uppgift för den samverkansfunktion som föreslås i p. 23.

25. Trygga och säkra boenden

En kartläggning bör genomföras avseende situationen i landet när det gäller tillgången till och behovet av trygga och säkra boenden för personer som fallit offer för människohandel. Lämpligen bör ett sådant uppdrag ges till Socialstyrelsen i samråd med länsstyrelserna.

Syfte: Att ge kunskap för fortsatt planering

Ansvarig: Socialdepartementet

Tidsplan: 2008-2009

Det saknas en samlad kunskap om vilka möjligheter det finns att ge offer för människohandel ett boende med eller utan särskilt skydd. Kommunerna har ett ansvar enligt socialtjänstlagen att bereda personer som vistas i kommunen det bistånd som han eller hon kan behöva. När det gäller kvinnor som offer för människohandel för sexuella ändamål har de ideella kvinnojourerna tagit ett stort ansvar. När det gäller män och kvinnor som har blivit exploaterade i arbete finns ingen kunskap om hur deras behov tillgodoses. (Beträffande barn återkommer vi längre fram i handlingsplanen).

Socialstyrelsen bör ges uppdraget att göra en inventering av hur situationen ser ut i landet och vilka behov som kan ses.

Särskilt när det gäller barn

26. Kompetensutveckling av myndighetspersonal

I de utbildningsinsatser som föreslås för tjänstemän vid olika myndigheter (åtgärd 19), bör särskild uppmärksamhet ägnas åt barn som offer för människohandel. Det gäller dels kunskap om de särskilda former av utnyttjande som barn kan utsättas för, dels de särskilda behov och rättigheter som barn har enligt barnkonventionen och socialtjänstlagstiftningen.

Syfte: Att de barn som fallit offer för människohandel ska ges adekvat skydd och stöd

Ansvarig: Justitiedepartementet i samråd med berörda departement

Tidsplan: Löpande

Handel med barn kan många fall te sig annorlunda än handel med vuxna, se avsnitt 4.2.2. Utnyttjandet består ofta i att barnen används för att tiggas eller begå brott. Men även sexuellt utnyttjande och arbetskraftsexploatering förekommer. Medlen kan också skilja sig åt, t.ex. kan det påstås att barnen är biologiska till dem de medföljer eller också använder man sig av adoption.

Det är viktigt att särskild uppmärksamhet ägnas barn som offer vid de utbildningar som föreslås anordnas för tjänstemän på berörda myndigheter.

27. Myndighetssamverkan Polisen – Migrationsverket – berörda kommuner

Migrationsverket bör ges i uppdrag att redovisa hur de samarbetar med Gränspolisen och berörda kommuner angående omhändertagande av ensamkommande barn som kan misstänkas vara offer för människohandel.

Syfte: Att stoppa handeln med barn genom Sverige; att ge skydd och stöd åt de barn som kommer.

Ansvarig: Justitiedepartementet

Tidsplan: 2008-2009

I Stockholms län pågår arbetet med att träffa en överenskommelse mellan Gränspolisen, Migrationsverket samt Sigtuna kommun och Stockholms stad när det gäller omhändertagandet av ensamkommande barn. Syftet är att skapa ett bättre omhändertagande och minimera riskerna att ensamkommande barn försvinner, transporteras vidare och blir föremål för människohandel. Bakgrunden är de kinesiska barn som kommit och försvunnit och som misstänks ha varit offer för människohandel.

Ensamkommande barn som söker asyl och som kan misstänkas vara offer för människohandel kommer in i landet även andra vägar än via Arlanda. Det är därför angeläget att ett samarbete mellan berörda myndigheter utvecklas också inom länspolisdistrikt med gränspolisenheter. Hur det samarbete ska ta sig uttryck eller manifesteras är en fråga för berörda myndigheter. Däremot bör Migrationsverket ges i uppdrag att redovisa formerna för sådant samarbete.

28. Implementering av UNICEF:s riktlinjer

Socialstyrelsen bör ges uppdraget att sprida UNICEF:s riktlinjerna om barn som utsatts för människohandel till kommuner och landsting, polis- och åklagarmyndigheter samt frivilligorganisationer.

Syfte: Barn som offer för människohandel bör ges stöd och skydd med beaktande av de rättigheter de har enligt barnkonventionen

Ansvarig: Socialdepartementet

Tidsplan: löpande

Svenska UNICEF och Socialstyrelsen har tagit ett gemensamt initiativ till att översätta och anpassa UNICEF:s riktlinjer för stöd och skydd till barn som offer för människohandel. Arbetet påbörjades våren 2007 och planeras slutföras under våren 2008.

Riktlinjerna ska vara till hjälp för tjänstemän i myndigheter, som kan komma i kontakt med barn som kan misstänks vara offer för människohandel. Det är framförallt kommunernas socialtjänst, hälso- och sjukvården, Migrationsverket, polisen. Även frivilligorganisationer som kommer i kontakt med människohandelns offer är en målgrupp.

Socialstyrelsen bör få i uppdrag att sprida riktlinjerna till berörda myndigheter och frivilligorganisationer.

29. Trygga och säkra boenden för barn

Frågan om hur trygga och säkra boenden för barn som fallit offer för människohandel kan ordnas bör utredas. Den av regeringen nyligen tillsatta utredningen som ska se över bestämmelserna i socialtjänstlagen och LVU till skydd och stöd för barn, bör även behandla denna fråga.

Syfte: Att barn som fallit offer för människohandel kan beredas erforderligt stöd och skydd

Ansvarig: Socialdepartementet

Tidsplan: Utredningen ska vara klar den 15 juni 2009

Att hitta ett tryggt och säkert boende för barn som har blivit offer för människohandel är problematiskt. Barnen är ofta rymningsbenägna och förövarna angelägna att få tag på dem. Det saknas ofta möjligheter att skydda dem från deras "beskyddare". Barnen är ofta instruerade hur de ska bete sig för att ta sig från den plats eller det hem där de placerats. Detta gäller såväl de barn som exploateras i Sverige, som de ensamkommande barn som söker asyl och sedan försvinner. Många gånger är enda möjligheten att låsa in barnen är placering enligt lagen om vård av unga (LVU) och placering på s.k. § 12 hem. Detta är inte bra, eftersom dessa hem är skapade för en annan målgrupp och det inte finns personal som är utbildad för de speciella problem som dessa barn har. Språket kan också vara ett problem. Dessutom är placeringarna dyra för kommunerna. I vissa fall placeras barn som är över 15 år i häkte, vilket heller inte är lämpligt med tanke på att barnet bör behandlas som brottsoffer och inte som kriminell.

Regeringen har nyligen tillsatt en utredning som ska se över bestämmelserna till stöd och skydd för barn i socialtjänstlagen och LVU (dir. 2007:168). Utredningen bör i det sammanhanget även uppmärksamma de frågor som är förknippade med barn som kan misstänkas vara offer för människohandel. Frågor som kan aktualiseras i sammanhanget är också möjligheter att hindra barnen att telefonera, hemlighållande av vistelseplats m.m. De erfarenheter som har gjorts i Norge när det gäller att hindra ensamkommande kinesiska barn från att forslas vidare kan vara värdefulla att ta del av.

Organhandel

30. Det internationella arbetet mot organhandel

Regeringen bör arbeta för att stärka det internationella arbetet som pågår inom Europarådet, WHO och UNODC när det gäller att bekämpa den illegala handeln med organ i världen.

Syfte: Att få stopp på den illegala organhandeln

Ansvarig: Socialdepartementet/Socialstyrelsen

Tidsplan: löpande

Den olagliga organhandeln är ett globalt problem. Det finns dock inte några tecken på att människor förs till Sverige eller andra länder i EU för avlägsnande av organ. Däremot är s.k. organturism ett växande fenomen, och den blir ett problem när mellanhänder gör detta till en lukrativ marknad där människor utnyttjas i båda leden. Den som är i behov av en ny njure tvingas betala dyrt, medan den som donerar sin njure ofta luras att göra det till ringa betalning. Detta är ett etiskt problem i fall där oseriösa mellanhänder drar fördel av en donators utsatthet och själva berikar sig på verksamheten.

I Sverige finns mycket kunnande och kompetens när det gäller donations- och transplantationsverksamhet. Detta bör vi bidra med i de internationella fora där frågorna är aktuella. Det gäller Europarådets hälsokommitté, WHO samt i UNODC. Stödet kan se olika ut beroende på forum. I vissa fall kan det vara fråga om att bidra med expertkunskap, i andra att bidra med medel till projekt.

31. Aktualisera frågan i medicinsk-etiska rådet

En diskussion om de etiskt svåra frågor som finns kring organhandeln bör aktualiseras i medicinsk-etiska rådet.

Syfte: Initiera en diskussion om de etiskt svåra frågorna som är förknippade med handel med organ

Ansvarig: Socialdepartementet

Tidsplan: 2008-2009

Som framgår av avsnitt 8.3 omgärdas frågor om organtransplantationer av ett flertal etiskt känsliga frågor. Efterfrågan på organ för transplantation täcks inte av tillgången på organ från legala donatorer. Frågan om att betala för organ går inte att undvika, om det inte sker i Sverige så sker det någon annanstans. Den illegala världsmarknaden för organ är växande. Det förekommer redan idag att svenskar reser till andra länder, för att få t.ex. en ny njure transplanterad. Hur klinikerna i dessa länder får tillgång till organen, huruvida det skett på ett etiskt godtagbart sätt, granskas inte. Samtidigt kan man konstatera att den illegala organmarknaden blir en samhällsekonomisk vinst för Sverige. Den njursjuka behöver inte längre kostsam dialysbehandling. En annan viktig fråga att ta ställning till är i vilka situationer sjukvården eller den enskilde kan betala donatorer. Ska det vara tillåtet för svenska patienter att skaffa sig en ny njure utomlands, oavsett om njuren har införskaffats illegalt?

Bilaga 1

Käll- och litteraturlista

- Belser, Patrick (2005). *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits*, Declaration/WP/42/2005, Internationella arbetsorganisationen.
- Belser, Patrick, de Cock, Michaëlle och Mehran, Farhad (2005). *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, International Labour Office.
- Bet. 2003/04:UU3, *Sveriges politik för global utveckling*.
- Bet. 2003/04:JuU20, *Människohandel*.
- Bet. 2006/07:SfU7, *Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel*.
- BRÅ (2004). *Brottsutvecklingen i Sverige 2001-2003*, Brottsförebyggande rådet.
- BRÅ (2007). *Fina Fasader med Fixade Fakturor – Kriminella entreprenader i byggbranschen*, Rapport 2007:18, Brottsförebyggande rådet.
- Council of Europe Parliamentary Assembly (2003). *Recommendation 1611 – Trafficking in organs in Europe*, Europarådet.
- Council of Europe Parliamentary Assembly (2004). *Recommendation 1663 – Domestic slavery: servitude, au pairs and "mail-order brides"*, Europarådet.
- Child Protection Unit (2006). *Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe*, UNICEF.
- DN. (2003-11-28). *Njuror säljs illegalt på nätet*. Dagens Nyheter.

- DN. (2007-06-08). *Två män misstänks för mord och organstöld*, Dagens Nyheter.
- DN. (2007-06-11). *Danmark fryser indiska adoptioner*, Dagens Nyheter.
- DN. (2007-09-01). *Slaveriet i Sverige*, Dagens Nyheter.
- EBM (2006). *Omvärlds- och hotbildsanalys 2006 – Påverkansfaktorer, hotbilder och åtgärder*, Ekobrottsmyndigheten.
- EBM (2007). *Rapport om den ekonomiska brottsligheten 2007*, Ekobrottsmyndigheten.
- EGT L 203 (1.8.2002). *Rådets Rambeslut av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel*, Europeiska unionens råd.
- ETS nr 197 (16.V.2005). *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (Europarådets konvention mot människohandel)*, Europarådet.
- Europadomstolen (2005-07-26). *Siliadin v. France (application no. 73316/01)*, Europadomstolen.
- Europarådet (1950). *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*, Europarådet.
- European Parliament, DG for External Policies of the Union (2006), *Study Organ Trafficking*, Europaparlamentet.
- EUT L 261 (6.8.2004). *Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 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*, Europeiska unionens råd.
- EUT C 311 (9.12.2005). *EU:s plan för bästa metoder, standarder och förfaranden för att bekämpa och förhindra människohandel*, Europeiska Unionen.
- FN:s generalförsamling (1979). *Generalförsamlingens resolution 34/180, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor)*, FN:s generalförsamling.
- FN:s generalförsamling (1989). *Fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi*, FN:s generalförsamling.

Home Office/Scottish Executive (2007). *UK Action Plan on Tackling Human Trafficking*. Home Office/Scottish Executive.

ILO (1930). *ILO konvention nr. 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete*, Internationella arbetsorganisationen.

ILO (1957). *ILO konvention nr. 105 om avskaffande av tvångsarbete*, Internationella arbetsorganisationen.

ILO (1999). *ILO konvention nr. 182 om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete*, Internationella arbetsorganisationen.

International Labour Conference (93rd session 2005). *A global alliance against forced labour – Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2005*, Internationella arbetsorganisationen.

International Labour Office (2002). *Every Child Counts – New Estimates on Child Labour*, International Labour Office.

International Labour Office (2006). *Trafficking for Forced Labour – How to monitor the recruitment of migrant workers*, International Labour Office.

Intervju (2007-05-02). *Professor Emeritus i transplantationskirurgi Carl G. Groth, ledamot av WHO Expert Advisory Panel on Cell, Tissue and Organ Transplantation 2005 – 2008*.

IOM (2006). *Human Trafficking survey: Belarus, Bulgaria, Moldova, Romania, and Ukraine*, Internationella migrationsorganisationen.

IOM (2006). *Illegal Employment of Third Country Nationals in Finland*, Internationella migrationsorganisationen.

Kaliber (2004-05-16). *Salée – en laglig slav*, Sveriges Radio.

LO (2006-09-19). *Hur upptäcks dubbla avtal*, Landsorganisationen i Sverige.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2007). *Rapport 2007:4, Organiserad brottslighet – ett hinder för långsiktigt hållbar tillväxt i Östersjöregionen*, Länsstyrelsen i Stockholms län.

OSCE (2003). PC.DEC/557, *OSCE Action Plan To Combat Trafficking In Human Beings (OSSE:s handlingsplan mot*

människohandel), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.

Prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling.*

Prop. 2003/04:111. *Ett utvidgat straffansvar för människohandel.*

Prop. 2005/06:138. *Personsäkerhet.*

Prop. 2006/07:53. *Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel.*

Regeringen (2006). *Proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande*, finländska regeringen.

Regeringsbeslut (1997-12-16). dnr. A97/3077/JÄM.

RPS pressmeddelande (2005-10-05). *Delat ansvar för avvísningsbeslut*, Rikspolisstyrelsen.

Save the Children in Albania (2007). *Children Speak Out – Trafficking Risk and Resilience in Southeast Europe*, Save the Children in Albania.

Sida (2005). *Overview of Sida's work – Against Trafficking in Human Beings*, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

Skatteverkets pressmeddelande (2007-10-16). *Skattefelet i Sverige uppgår till över 130 miljarder kronor*, Skatteverket.

Socialstyrelsens Meddelandeblad, Januari 2005. *Rättigheter inom socialtjänsten för personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd samt kommuners möjlighet att ansöka om statlig ersättning*, Socialstyrelsen.

SOU 2004:110. *Gränskontrolllag – Effektivare gränskontroll.*

SOU 2006:9. *Kontroll av varor vid inre gräns.*

SOU 2006:87. *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser.*

SVD (2006-11-02). *Gästarbetare får fyra kronor i timmen*, Svenska Dagbladet.

SÖ 2004:22 (FN 2000). *Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta Nationernas konvention den 15 november 2000 mot gränsöverskridande organiserad brottslighet* (SÖ 2004:21), FN (Sveriges internationella överenskommelser).

The Christian Science Monitor (2004-06-09). *What is a kidney worth?*, The Christian Science Monitor.

The Economist (2006-11-16). *Organ transplants – Psst, wanna buy a kidney* och *Organ transplants – your part or mine?*, The Economist.

The Economist (2007-08-30). *Supermarket competition – A look at whether big grocers are abusing their market power takes a new turn*, The Economist.

The Times of India (2005-12-23). *Another kidney racket unearthed in Bihar*, The Times of India.

Thomson, Kate och Office of the Special Representative Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings (2006). *A Summary of Challenges Facing Legal Responses to Human Trafficking for Forced Labour in the OSCE Region*, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.

Työministeriö/Arbetsministeriet (2006). *Työhallinnon julkaisu 368 – Ihmiskaupan uhrien auttaminen*, Työministeriö/Arbetsministeriet.

UD (2003). *Fattigdom och människohandel – En strategi för bekämpning av människohandel genom Sveriges internationella utvecklingssamarbete*, Utrikesdepartementet.

UD (2006). *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Utrikesdepartementet.

UNODC (2006). *Trafficking in Persons – Global Patterns*, FN:s organ mot brott och narkotika.

U.S. State Department (2004 och 2006). *Trafficking in Persons Report*, U.S. State Department.

Bilaga 2

Uppdrag till interdepartemental arbetsgrupp

Bakgrund

I samband med att regeringen den 21 oktober 2004 beslutade att tillsätta en interdepartemental arbetsgrupp med uppdrag att utarbeta ett nationellt handlingsprogram för arbetet med att bekämpa prostitution och handel med människor för sexuella ändamål, särskilt kvinnor och barn, aviserade regeringen sin avsikt att senare besluta om ett handlingsprogram för arbetet med alla former av människohandel (N2004/7678/JÄM). I ett beslut den 30 juni 2005 bemyndigades statsrådet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor att tillsätta en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att göra en kunskapssammanställning som skall ligga till grund för ett utkast till en nationell handlingsplan för arbetet med att bekämpa människohandel för arbetskraftsexploatering, handel med organ och andra former av utnyttjande samt att arbetet skulle avslutas under våren 2006 (N2005/5784/A). Regeringen har därefter med ändring av tidigare beslut, beslutat att arbetsgruppen skall avsluta och redovisa sitt arbete senast den 31 december 2007.

Uppdraget

Den interdepartementala arbetsgruppen har till uppgift att göra en kunskapssammanställning som skall ligga till grund för ett utkast till en nationell handlingsplan för arbetet med att bekämpa människohandel för arbetskraftsexploatering samt handel med organ och andra former av utnyttjande.

Arbetsgruppen skall samla in information och kartlägga förekomsten av människohandel för arbetskraftsexploatering samt handel med organ och andra former av utnyttjande i Sverige. I arbetet skall i möjligaste utsträckning belysas på vilket sätt kvinnor och män respektive flickor och pojkar utsätts för olika former av människohandel.

Utifrån kunskapssammanställningen skall arbetsgruppen lämna förslag som omfattar:

- Åtgärder för att förebygga och bekämpa människohandel för arbetskraftsexploatering, handel med organ och övrigt utnyttjande.
- Åtgärder för att motverka efterfrågan på människor för ovan nämnda ändamål.
- Åtgärder för skydd och bistånd till offer för människohandel för ovan nämnda ändamål.

Förslagen skall omfatta initiativ och åtgärder inom Sverige såväl som inom Sveriges regionala och internationella samarbete.

Förslag skall också ges på mål för åtgärderna samt hur arbetet med genomförande skall gå till och följas upp.

De åtgärder som föreslås skall beakta offrens mänskliga rättigheter och präglas av ett jämlikhets- och ett jämställdhetsperspektiv.

Särskild uppmärksamhet skall riktas mot handel med barn. De åtgärder som föreslås som rör barn skall analyseras ur ett barnrättsperspektiv, där flickors och pojkars skilda förutsättningar skall beaktas och utgöra en del av planen.

Arbetsgruppen skall i sitt arbete utgå från gällande regeringsinitiativ och regeringsbeslut samt ta i beaktande pågående utredningar som kan vara relevanta för arbetsgruppens arbete. Arbetet skall utföras inom berörda politikområden och skall ske i samråd med ansvariga myndigheter, frivilligorganisationer samt arbetsmarknadens parter.

Vid utarbetande av förslag till initiativ och åtgärder för att bekämpa människohandel för arbetskraftsexploatering, handel med organ och andra former av utnyttjande bör beslutade initiativ och åtgärder för att bekämpa prostitution och handel med människor för sexuella ändamål, särskilt kvinnor och barn, beaktas.

Arbetsmarknadsenheten vid Näringsdepartementet samordnar utarbetandet av kunskapssammanställningen samt utkastet till en nationell handlingsplan för att bekämpa människohandel för arbetskraftsexploatering, handel med organ och annat utnyttjande. Rapportering av gruppens arbete skall regelbundet ske till statsrådet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor.

Arbetet skall vara avslutat och redovisas senast den 31 december 2007.