

Barn som offer för människohandel

Särskilt om stöd och rehabiliteringsåtgärder, men
också om politik, rättsregler och institutioner



BROTTSOFFERMYNDIGHETEN

Box 470

901 09 UMEÅ



Ludwig Boltzmann Institute
Human Rights



ISBN 978-91-979206-4-3

Innehåll

Inledning	5
Sammanfattning	6
Fas 1: Analys av politik, institutioner och rättsregler i Sverige	13
1. Människohandel i Sverige	13
2. Nationell lagstiftning	17
2.1. Grundlagar	17
2.2. Straffrätt och straffprocessrätt	18
2.3. Annan lagstiftning	25
2.4. Identifiering av barn som varit offer för människohandel	27
2.5. Stöd, skydd och sjukvård	28
2.6. Ersättning	30
2.7. Återvändande	31
2.8. Rehabilitering	32
2.9. Straffrättsliga, civilrättsliga och administrativa sanktioner	33
3. Institutioner och organisationer	35
3.1. Statliga institutioner	35
3.2. Ideella organisationer och forskningsinstitut	38
4. Politik och program	39
4.1. Politik	39
4.2. Förebyggande åtgärder	40
4.3. Medvetandehöjande åtgärder	40
4.4. Åtgärder för ökat sekretesskydd	41
4.5. Åtgärder för bättre mottagningsförhållandena	41
4.6. Åtgärder för rehabilitering	41
5. Sammanfattning och rekommendationer	41
Fas 2: Utvärdering av stöd och rehabiliteringsåtgärder	43
1. Bakgrund	43
1.1 Myndigheters arbete, samt rättsliga och politiska ramar	43
1.2 Kännetecken för och statistik om människohandel med barn	45
2. Metodfrågor	46
3. Utvärdering	48
3.1 Insatser till stöd och rehabilitering	48
3.2 Utvärdering utifrån områden	56
3.2.1 <i>Förutsättningar för stöd</i>	56
3.2.2 <i>Utredning och dokumentation</i>	61
3.2.3 <i>Tillfälliga stöd- och vårdinsatser</i>	62
3.2.4 Långsiktiga insatser för integrering och återvändande	63
4. Slutsatser och rekommendationer	67

Fas 3: Bra metoder för stöd till och rehabilitering av barn som varit offer för människohandel	70
1. Metod	70
2. De viktigaste slutsatserna från de tidigare rapporterna	71
3. Beskrivning av bra metoder	74
3.1 Nationell samordnare	74
3.2 Barns Behov I Centrum (BBIC)	79
4. Slutsatser och rekommendationer	83
Referenser	84
Förkortningar	87
Bilaga	88

Inledning

Projektet ARECHIVIC, Assisting and Reintegrating Child Victims of Trafficking, startade på initiativ av Center for the Study of Democracy, ett etablerat och oberoende policyorgan i Bulgarien. Syftet var att bidra till bättre stöd åt barn som varit offer för människohandel för sexuella eller andra ändamål utifrån barns mänskliga rättigheter. Brottsoffermyndigheten har varit svensk partner i projektet. Övriga medverkande var Censis Foundation i Italien, People in Need i Slovakien, University of Pecs i Ungern och Ludwig Boltzmann Institut of Human Rights i Österrike.

Dessa EU-länder valdes för att representera ursprungs- respektive destinationsländer för människohandels offer, med Bulgarien, Slovakien och Ungern i den första kategorin och Italien, Sverige och Österrike i den senare. Projektet startade i april 2011 och har pågått i två år.

Utifrån ett för varje fas gemensamt metoddokument har landrapporter arbetats fram. Fas 1 avsåg politik, institutioner och rättsregler, fas 2 utvärdering av stöd och rehabiliteringsinsatser och fas 3 exempel på goda metoder eller system för stöd till och rehabilitering av barn som varit offer för människohandel. De olika landrapporterna har successivt resulterat i komparativa rapporter på respektive tema som sammanställts i en handbok. De metodologiska underlagen, samtliga länders rapporter liksom de komparativa rapporterna finns presenterade på en webbsida: www.childrentrafficking.eu

Varje land har härutöver åtagit sig att göra en publikation på sitt nationella språk. I denna svenska publikation finns de tre landrapporterna angående Sverige. Dessförinnan presenteras en sammanfattning av projektets resultat med visst fokus på möjliga goda exempel som lyfts fram inom projektet.

Inför läsningen är det några omständigheter som förtjänar att nämnas. Innehållet har styrts av de metodologiska anvisningarna som bland annat syftat till att respektive rapport ska kunna läsas självständigt, men därmed lett till vissa upprepningar om de läses i följd. Den ursprungliga texten är skriven på engelska och sedan översatt till svenska. Rapporterna har skrivits successivt under projektperioden. För att göra innehållet mer relevant har kompletteringar i efterhand skett genom fotnoter om viktigare rättsliga reformer och publikationer. Nya publikationer har också tagits med i den gemensamma referenslistan. Det är också värt att uppmärksamma att Länsstyrelsen i Stockholms län under våren fått ett utvidgat regeringsuppdrag att agera som nationell samordnare i arbetet mot människohandel så att uppdraget numera även omfattar människohandel för andra ändamål än sexuellt utnyttjande.

Jag vill rikta ett varmt tack till min tidigare kollega Chrystal Kunosson som medverkat under Fas 2, liksom till alla som i intervjuer och/eller via e-post delat med sig av sina erfarenheter och sin kompetens.

Umeå i april 2013
Gudrun Nordborg



Publikationen är framtagen med ekonomiskt stöd av EU-kommissionen. Synpunkterna som framförs i den är författarnas och kan inte på något sätt anses representera Kommissionens ställningstaganden.

Sammanfattning

Resultaten inom ARECHIVIC-projektet visar att mycket ännu är outvecklat för att stödja barn som utsatts för människohandel trots att samtliga berörda länder har undertecknat relevanta konventioner. Brister finns i flera länders nationella lagstiftning. Flertalet stater saknar både en nationell handlingsplan mot människohandel och en National Referral Mechanism (NRM), dvs. dokument för att säkerställa samordning och ansvarsfördelning mellan departement, myndigheter, NGOs och andra som är involverade i omsorger för människohandelsoffer och som fattar beslut som rör dem. Flertalet länder saknar också bra dokumentation av troliga fall av människohandel och samtliga saknar en täckande datainsamling. Där data finns saknas ofta uppgift om offret är ett barn eller en vuxen, liksom om kön, ålder, nationalitet och typ av exploatering.

Destinationsländerna har mer utvecklade konstitutionella rättigheter även om definitionen av barnets bästa ofta är otydlig. Den straffrättsliga regleringen i Ungern anses fragmenterad och otydlig. Österrikes lagstiftning markerar mot människohandel för exploatering för sexuella ändamål, organhandel och arbete. Den är därmed inte öppen för att täcka alla former av exploatering, men har tolkats så att den även omfattar t.ex. tiggeri och en revidering är utlovad. Bulgariens lag inkluderar handel med gravida för att mot ersättning adoptera bort barnet. Åldersgränser i nationell lagstiftning kan variera. I Ungern gäller vissa rättigheter endast för barn under 14 år. Åldersbestämningar markeras som problematiska i flera av landrapporterna.

I praktiken sker mycket ad hoc och beroende på enskilda aktörers engagemang i allt från identifiering av barn som kan vara offer för människohandel till insatserna för stöd. Faktiska insatser är dessutom oftast kortsiktiga. Inget av länderna har något boende som är specialiserat för barn som utsatts för människohandel. Och samtliga länder har problem med barn som försvinner.

Värderingarna angående Sverige är positiva på flera punkter, främst i formellt avseende. Inom processrätten anses Sverige bäst. Bland det som lyfts fram då är barnets rätt till att ha både ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn och en stödperson. De numera många barnhusen i Sverige framhålls också liksom vårt system med förhållandevis snabbt utseende av god man, som alltid är en fysisk person, för ensamkommande flyktingbarn. - I de övriga länderna är den rättslige företrädare för barnet en förmyndare och då kanske i form av en statlig institution. - Sverige är det enda landet som har tydliga möjligheter att ge ekonomisk kompensation till offer för människohandel, vilket baseras på principerna i vår brottskadslag. Den svenska handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål 2008-2010 beröms för att den var kombinerad med medelstillsdelning för de olika uppdragen och för att den blev utvärderad. Men Sverige får också kritik. De utsatta barnen uppfattas inte i första hand som offer för människohandel. Stödsinsatserna som kommer dem till del baseras mer på att de antingen är asylsökande eller bevispersoner i en straffrättslig process. Svensk rättspraxis ifrågasätts därför att åtal för människohandel för sexuell exploatering sällan leder till fällande dom för det brottet utan oftare för grovt koppleri, även när målsäganden är ett barn.

Antalet identifierade barn varierar mycket. Från Italien uppges att 2 196 barn identifierades under perioden 2004 – 2010 men också att mellan 1 500 och 2 000 barn årligen är involverade i prostitution där flertalet tros vara offer för människohandel. Bulgarien rapporterade 71 barn som offer för människohandel under 2008 och 57 barn under 2009. I Sverige var de troliga siffrorna enligt Brottsförebyggande rådet 16 under 2009, 29 under 2010 och 14 under första halvåret 2011 medan Länsstyrelsen i Stockholms nationella kartläggning 2012 angav 166 barn som möjliga offer för människohandel under perioden 2009-2011. Österrike har endast lokal

rapportering med merparten offer i Wien, medan Ungern och Slovakien endast kan rapportera enstaka fall under de senaste åren. Människohandel för sexuell exploatering dominerar i såväl ursprungs- som destinationsländerna. Romska barn är en extra utsatt grupp och märkbart överrepresenterade. Exempel från flera länder finns också på att tiggeri tolkats som del av en romsk kultur.

Hur barnet kan få status som offer för människohandel varierar. I Bulgarien finns en formell identifiering i samband med att en förundersökning inleds och en informell form via en nationell hotline. Barnen placeras ofta i kriscenter och ges stöd av ett multidisciplinärt team. Efter sex månader får barnet oftast återvända till sin familj med risk för att exploateringen kan fortsätta. I Italien anses barnet identifierat om det accepterar att delta i program för människohandelsoffer. Den lokala polischefen (questore) har också möjlighet att besluta om ett särskilt tidsbegränsat tillstånd för att barnet ska skyddas mot organiserad brottslighet. Därefter öppnas två alternativ. Det ena bygger på åklagarens begäran i anslutning till en rättslig process, medan det andra aktiveras som ett erbjudande att delta i socialt program. Italien kräver alltså inte samarbete med de rättsvårdande myndigheterna. I projektet har Italien inte rapporterat om några rättsfall med barn som offer för människohandel. Ensamkommande barn ges en särskild rätt att stanna i Italien tills de fyller 18 år oberoende av om ett rättsligt förfarande inleds eller inte. Österrike garanterar rätt att stanna i landet för den som utsatts för människohandel. I Sverige är såväl identifieringen som frågor om tillfälligt uppehållstillstånd knutna till det straffrättsliga förfarandet. Permanent uppehållstillstånd garanteras inte för offer för människohandel i vårt land, men exempel på att de fått rätt att stanna permanent finns efter prövning av ”synnerligen allvarliga omständigheter”.

Stödsystemen i Italien, Sverige och Österrike visar likheter med mycket decentraliserade system, medan de i Bulgarien, Slovakien och Ungern är tämligen centraliserade med en stark tradition av institutionsvård. Bulgarien är enda landet som har en NRM. Italiens socialarbetare uppges vara inriktade på integrering i landet. Om barnet ska återvända från Italien till hemlandet ska detta ske utan kostnad för barnet, med eskort och med pengar för sina omedelbara behov samt med rätt till rehabilitering i där.

Goda exempel

Bulgarien anses vara ett ursprungs- och transitland för människohandel. Under det senaste decenniet har en avancerad rättslig och politisk anti-trafficking-struktur utvecklats, kompletterad med ett centraliserat system för skydd av barn, som sedan länge byggt på institutionsvård. Enligt resultaten av utvärderingarna tenderar stödåtgärderna fortfarande att fokusera på tillfällig vård och mottagande av återvändande offer, mindre på långsiktiga insatser för rehabilitering.

Nationell samordning och ansvarsfördelning

De många aktörerna i Bulgarien som medverkar i insatser mot människohandel, deras NRM om ansvar för och stöd till dem som utsatts för människohandel från 2010, och programmet om ansvar för och omsorg om ensamkommande barn och barn som återvänt från utlandet efter att ha varit utsatta för människohandel från 2005, har bidragit till betydande förbättringar med systematiska metoder för barn som varit offer för människohandel. De främsta styrkorna är att det skapats en detaljerad struktur för samarbete mellan olika institutioner, beskriver ansvarsfördelningen mellan statliga och icke-statliga aktörer, att de baseras på barns mänskliga rättigheter, utifrån uttryckliga hänvisningar i NRM till principerna om icke-diskriminering, sekretess, skydd av brottsoffer och barns rätt till deltagande samt krav på individuell säkerhet och planer för stödinsatser. Återstående utmaningar består främst på otillräcklig datainsamling och

uppföljning vilket försvårar bedömning av effektiviteten och på att bristen på långsiktigt fungerande lösningar ofta leder barnet återvänder till familjen eller placeras på en statlig institution.

Vårdplaner för kortsiktiga insatser för barn som utsatts för människohandel

Projektet fann praktiska exempel med individuella vårdplaner baserade på sådana som skapats i staden Balvans kriscentrum och som lett till ytterligare tio likartade kriscentra i andra delar av Bulgarien. Att vårdplanerna utgår ifrån de nationella riktlinjerna har underlättat spridningen. De främsta styrkorna är att dessa vårdplaner har en struktur för krisinsatser som är särskilt anpassade till de individuella behoven hos barn som utsatts för människohandel och som stödjer aktivt deltagande av barnet, liksom av andra lokala aktörer. Flera utmaningar återstår att hantera. Organisatoriskt med ibland ineffektivt samarbete lokalt och interregionalt, ofullständig bakgrundsdokumentation som begränsar planernas kvalitet, ibland brist på gemensam strategi mellan det ansvariga departementet, Child Protection Department, och kriscentrum samt otillräcklig medelstilldelning.

Slovakien är ett ursprungs- och transitland för människohandelns offer, som nyligen också blivit ett destinationsland. Offren har hittills oftast varit slovakiska medborgare. Tillgängliga data visar ett mycket lågt antal identifierade offer, särskilt gäller detta för barn med enbart ett eller två fall under de senaste åren. Oklarheter i lagstiftningen liksom bristen på barnspecifika handlingsplaner eller barnanpassade stödprogram har troligen bidragit till detta. Därför var det inte möjligt att beskriva någon etablerad god praxis. Istället togs beslut om att fokusera på utvärdering av åtgärder och möjligheter utifrån två fall med flickor som utsatts för människohandel. Den ena flickan var 14 år, analfabet och i behov av psykologiska insatser, som fick stöd av en icke-statlig organisation, den andra återvände från utlandet och fördes först till ett omskolningshem för barn med beteendestörningar eftersom hon då inte identifierades som ett offer för människohandel. Som positivt går att framhålla att individuella bedömningar i båda fallen ledde till att de terapeutiska behoven kunde identifieras och leda till specialiserat stöd, att flexibelt anpassade utbildningsplaner skapades liksom sociala insatser till familj och skola. Utmanande var bland annat att ingen lokal förmyndare utsågs, brist på rättsligt bistånd i båda fallen, språkbarriärer och brist på utbildningsprogram efter den obligatoriska skolgången.

Ungern kan ses som såväl ursprungs- och destinations- som transitland för människohandel. Data är bristfälliga, speciellt om barn som varit offer, med endast ett fåtal registrerade fall. Detta leder till svårigheter med att identifiera god praxis. Det finns fortfarande ingen tydlig struktur angående barn som varit offer för människohandel i Ungern.

Statligt barncentrum i Fót, avdelning för utländska barn

Lagändringar under 2010 medförde att alla ensamkommande barn, inklusive offer för människohandel, som ansökt om asyl ska placeras i ett barncentrum i Fót, nära Budapest. Ny lagstiftning 2012 befäste detta och kräver att förmyndaren/företrädaren för barnet måste vara en oberoende person och inte längre får vara en anställd. Styrkor som framhålls är att den omedelbara placeringen av utländska ensamkommande barn och offer för människohandel är väl organiserad, förmyndarfunktionen säkerställd, förhållningssättet ger barn delaktighet och är genusmedvetet, återanpassning möjliggörs genom tillgång till utbildning, språkkurser och psykosocialt omhändertagande. Medicinsk vård, inklusive psykiatrisk behandling, är tillgänglig utan kostnad och sedan hösten 2012 skapar ett samarbetsavtal med Cordelia Foundation även möjlighet till långvarig psykosocial behandling.

Cordelia Foundation

Cordelia Foundation etablerades 1996 som en icke-statlig organisation och har fått anseende för sitt psykosociala stöd till barn och vuxna, särskilt till invandrade och asylsökande. Där finns

expertis angående trauma, långsiktig psykosocial strategi för behandling och rehabilitering samt kvalificerad personal med t.ex. barnpsykiatriker, psykologer, socialarbetare och tolkar.

Reformerat uppdrag för flyktingar - utbildningsprogram

Det främsta syftet med utbildningsprogrammet är att hjälpa utländska barn i och runt Budapest, inklusive ensamkommande barn och barn som varit offer för människohandel, i deras integrering i det ungerska skolsystemet. Ett multidisciplinärt team finns tillgängligt med utvecklingspedagoger, lärare i ungerska språket för utlänningar, socialarbetare och psykolog. Man arbetar utifrån ett tydligt pedagogiskt koncept, har utvecklat en "banbrytande metod för bedömning av utvecklingsnivå hos barn" som allt bidragit till goda prestationer i skolan.

Samarbete sker med Barncentrum i Fót.

Italien är ett transit- och destinationsland för människohandel. Landets långa kustgränser, liksom inflytandet av organiserad brottslighet innebär speciella utmaningar för insatserna mot människohandel. Dessa kan karakteriseras som jämförelsevis svaga strukturellt med avsaknad av handlingsplan, NRM och med otillräcklig datainsamling, men har samtidigt förtjänster genom tillgång till stödinsatser för människohandelns offer lokalt.

Projektet Progetto Tutori vid Byrån för barnskydd i Veneto startade 2002 vid det offentliga barnskyddskontoret i regionen Veneto, för att erbjuda fullständigt förmyndarskap för ensamkommande barn, inklusive barn som varit offer för människohandel. I motsats till de formella, ofta opersonliga relationerna mellan "institutionella" förmyndare och barn, fokuserar man här på att bygga direkta kontakter med barnet, främst genom att söka frivilliga enskilda som vill åta sig att arbeta med barnet. De får sedan utbildning och rådgivning för att kunna genomföra sitt uppdrag som förmyndare. Några styrkor i verksamheten är ett starkt barn- och brottsofferperspektiv, baserat på rättigheter, att förmyndarskapen är effektiva med kort reaktionstid, kvalificerad personal som öppnar tillgång till omfattande stödinsatser inom hälsa, rättshjälp, utbildning etc. samt att uppföljning sker. Ett starkt nätverk av professionella inom socialtjänst, välfärd och hälsovård har byggts under de senaste tio åren, tillsammans med grupper av utbildade volontärer. Detta har lett till standarder och riktlinjer angående skydd av barn, familjehem och förmyndarskap som har spridits till andra regioner i Italien.

Projektet Civico Zero, finansieras av privata medel via Rädda Barnen och var inledningsvis baserat i Rom för att bistå barn som lever på gatan, där många av dem riskerar att bli eller redan är offer för människohandel. Styrkorna i denna verksamhet är den omfattande uppsökande verksamheten, genom t.ex. mobila team, riktad till barn på gatan med cirka 1 600 kontakter under 2012, byggd på principer om enkel tillgång till insatser, informella relationer samt aktivt deltagande av barnen. Det är rättighetsbaserat, med individuella bedömningar samt fortlöpande information och återkoppling, har innovativa former för identifiering, t.ex. med hjälp av bildterapi med barnen och s.k. story-telling eller berättande. Det ger tillgång till basala tjänster som mat, vila, hälsokontroll, juridisk rådgivning, men även till stöd för en mer långsiktig rehabilitering med möjlighet till bostad, sysselsättning och utbildning. Projektet har skapat alternativ omsorg via institutionella samarbeten för barn som tidigare levit på gatan och varit särskilt framgångsrikt i att ta barn från Afghanistan bort från gatorna. Få barn avbryter kontakterna. Brister att hantera inkluderar särskilda insatser för flickor och att skriftlig dokumentation och riktlinjer saknas. Projektet är dessutom sårbart genom sitt beroende av NGO finansiering.

Sverige betraktas som ett destinationsland, men uppmärksamheten har ökat angående eventuell intern människohandel med barn. Den svenska politiken mot människohandel präglas av avancerad lagstiftning, men den saknar flera operativa dokument, som NRM och nationell

handlingsplan efter den första planen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål under 2008-2010. Några av de många uppdragen i den nationella handlingsplanen har förlängts av regeringen 2011-2014, uppdrag som i praktiken fått betydelse för arbete mot olika former av exploatering. Datainsamling om stöd och rehabilitering av barn som utsatts för människohandel saknas i princip helt. Det sociala omsorgssystemet är starkt decentraliserat och ett ansvar för den kommunala socialtjänsten. Formellt är barns rättigheter väl utvecklade och ett starkt barnskydd på plats, med bland annat många barnhus, god man för ensamkommande barn, rättsligt bistånd och rätt till brottsskadeersättning för dem som utsatts för brott i Sverige oavsett deras medborgarskap eller hemvist.

Nationell koordinator

Länsstyrelsen i Stockholm har fortsatt i uppdrag att agera som en "nationell samordnare mot prostitution och människohandel", med ansvar för att ordna säkert återvändande för offer, säkerställa samarbete mellan svenska aktörer, däribland icke-statliga organisationer, utveckla stödprogram och fördela medel till frivilligorganisationer. Länsstyrelsen har också publicerat Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, som även behandlar andra typer av exploatering och uppmärksammar barn som offer. Vidare har man initierat en nationell kartläggning av barn som kan ha varit offer för människohandel som publicerades i november 2012, med uppgifter om antal, kön, ålder, typ av exploatering, nationalitet, asylstatus, offer för sexuella övergrepp, brottmålsprocess samt hjälp till återvändande. De främsta styrkorna i detta är en tydlig, uttrycklig grund i barnets mänskliga rättigheter, intentionen att vara ett allmänt nav för spridning av information om människohandel, inklusive riktlinjer och andra standarder för implementering, initiativen till forskning och datainsamling, att man ger metodstöd och råd i pågående ärenden, arrangerar multifunktionella nationella nätverk samt har väldokumenterade metoder. Återstående utmaningar är att säkerställa en fortsättning efter 2014 och att få till stånd faktisk tillämpning av de nationella riktlinjerna.

Barns Behov i Centrum, BBIC

Detta exempel avser en metod för praktiskt socialt arbete för barn i fara, som per definition omfattar barn som utsatts för människohandel, och som utvecklades under 2008 av Socialstyrelsen. Den består av tre publikationer, Grundbok Barns Behov i Centrum, BBIC, Barnens behov i centrum (BBIC) – Formulär och stöddokument samt Analys, bedömning och beslut i utredningar enligt BBIC. En uppdatering i december 2011 uppmärksammar barn som kan ha utsatts för människohandel. BBIC syftar till "att stärka barnperspektivet och barns delaktighet inom socialtjänsten och att säkerställa kvaliteten i detta system". Konceptuellt handlar det om fyra faser: utredning, vårdplan, genomförandeplan och uppföljning. Socialstyrelsen är ansvarig för dess genomförande tillsammans med den lokala socialtjänsten. Alla utom fem av de 290 kommunerna i Sverige använder BBIC. De främsta styrkorna är att BBIC innebär en tydlig metod, väl underbyggd och dokumenterad, som dessutom har medvetandehöjande syften, är tydligt rättighetsbaserad, genusmedveten och betonar barns delaktighet och rätt till information samt syftar till omfattande stödsatser, inklusive utbildning och all form av medicinsk vård. Återstående utmaningar är att ingen vägledning om återvändande ingår samt otillräcklig teknisk support som medför att möjlighet till elektronisk datainsamling saknas.

Rekommendationer till Sverige

Permanent den Nationella koordinatör. Utveckla befintliga instrument emot människohandel liksom sociala insatser ytterligare för att fokusera på omständigheterna för barn som utsatts för människohandel, baserat på befintliga insatser och återkopplingar från de barn som varit utsatta.

Österrike anses främst vara ett destinations- och transitland för människohandel med barn. Offentlig debatt har ofta fokuserat på exploatering av barn genom tiggeri och brottslighet, men exempel på människohandel för sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering finns också. Handlingsplaner har antagits och en specialgrupp för ingripande mot människohandel finns liksom en arbetsgrupp mot människohandel med barn. Ett stödnätverk för vuxna offer som oftast är kvinnor har etablerats. Någon övergripande och landsomfattande struktur för hur barn ska stödjas efter att ha varit utsatta för människohandel finns däremot inte. På grund av Österrikes federalistiska struktur, ligger ansvaret för barnskydd främst på de nio provinserna (Länder). Redan deras praxis angående asylsökande barn har visat på brister vad gäller gemensamma metoder och normer. Också tillämningen av förmyndarskap för ensamkommande barn varierar. I två provinser har dock befintliga kontaktpunkter för ensamkommande barn tagit över ett fullständigt förmyndarskap också för barn som varit offer för människohandel.

Exemplet Tyrolen med kontaktpunkter för ensamkommande barn, inklusive barn som varit offer för människohandel

De främsta styrkor i verksamheterna är ett tydligt rättighetsbaserat arbete som uppmärksammar genus och har starkt fokus på barnets delaktighet för att bygga ett tillit, liksom ett aktivt deltagande i bland annat specialgruppen mot människohandel och nätverk för barn som flyktingar och anslutning nätverk av institutioner lokalt som ger tillgång till omfattande omsorgstjänster.

Wiens kommunala kriscentrum, Drehscheibe, med omsorgsinsatser fokuserade på barn som offer för människohandel och gränsöverskridande samarbete.

Drehscheibe är ett annat exempel på en särskild kontaktpunkt för ensamkommande barn. På grund av sitt läge i huvudstaden har den fått särskild betydelse och en framträdande plats i de österrikiska insatserna mot människohandel med barn. Wiens kommun öppnade institutionen år 2002 som ett kriscentrum specifikt för ensamkommande barn efter att allt fler barn som kommit till Österrike hade setts titta på gatorna eller kommit i konflikt med lagen. Kapaciteterna för långvariga insatser är begränsade och fokus ligger på att barnen ska återvända. Drehscheibe har sedan starten sökt gränsöverskridande samarbete för att garantera ett säkert återvändande för barnen. De främsta styrkorna är en utvecklad och stark kompetens inom området och tillgången till ett brett utbud av möjliga insatser genom väletablerade kontakter med olika aktörer inom barnskyddet, såväl statliga som andra inom Europa, särskilt i de södra och östra delarna, inklusive samarbetsavtal. Brister och återstående utmaningar är främst att kapacitet för uppsökande arbete saknas, vilket innebär att man mestadels stödjer barn som rapporteras av polisen, har störst fokus på att barnen ska återvända och mindre på andra varaktiga lösningar, bristen på uppföljning samt att det ekonomiska stödet till institutionen varierar.

Generella rekommendationer

Effektiva insatser kräver att barnen uppfattas som rättighetsbärare. De måste ges tillgång till rättssystemet, få rätt till juridiskt biträde, till ekonomisk kompensation och till skydd under rättsprocessen. Barnen ska ha rätt att delta i alla beslut som påverkar deras situation.

Formaliserade processer behöver skapas för att säkerställa barnets bästa som också inkluderar riskbedömningar och förhållandena vid återvändande för att förebygga risk för att åter utsättas för människohandel.

En barnfokuserad National Referral Mechanism, NRM, behöver utvecklas i samtliga länder och omfatta samordning och ansvarsfördelning i allt från identifiering till integrering eller

återvändande inklusive gränsöverskridande samarbete, för att formalisera procedurer och därmed begränsa beroendet av enskilda aktörer eller lösningar ad hoc

Myndigheter för barnskydd ska framför allt uppfatta sig som myndigheter till skydd av barns rättigheter. De behöver ha tillräckligt med kapacitet, kompetens och resurser för att kunna genomföra sina uppgifter, som även ska avse att ta fram och genomföra individuella stöd- och vårdplaner för människohandelsoffer, och att medverka i gränsöverskridande samarbete.

Ett rättighetsbaserat synsätt kräver att alla instrument, som nationell handlingsplan, NRM, riktlinjer mm, blir kontinuerligt uppföljda och utvärderade. Det innebär stärkta krav på datainsamling om barnskydd och människohandel med barn, särskilt i kontexten av decentraliserade strukturer liksom stöd till forskning om människohandel med barn.

Det civila samhället har viktiga funktioner både som kritisk vakthund av myndigheternas insatser och som bas för stödorganisationer.

Det faktum att destinationsländerna ofta sänder offer för människohandel åter till hemlandet ska inte ursäktas att man inte har insatser och planering för långsiktig rehabilitering.

.

Fas 1: Analys av politik, institutioner och rättsregler i Sverige

1. Människohandel i Sverige

Sverige definieras som en välfärdsstat och har ungefär 9,4 miljoner invånare. Landets utvecklade ekonomi kan locka människohandlare och göra det enklare att rekrytera människor som är villiga att komma till Sverige av olika anledningar. Å andra sidan är Sverige ett land med hög jämställdhet och starka fackföreningar, vilket gör det mer komplicerat att bedriva människohandel. Inte desto mindre existerar människohandel här och Sveriges tre största städer, Stockholm, Göteborg och Malmö, verkar vara mest utsatta. Att människohandeln är mer synlig i dessa regioner kan dock även bero på att dessa städer har utvecklat åtgärder mot prostitution och människohandel inom rättsväsendet och socialvården.

Rättssystemet i Sverige bygger huvudsakligen på skriven lag. När nya lagar initieras tas processen ofta upp i medierna och intresse riktas mot allt från regeringens direktiv för en offentlig utredning till förslaget som sedan läggs fram i utredningens betänkande, remissvaren, propositionen och debatten i riksdagen. Detta är särskilt fallet om reformen är inriktad på jämställdhet, barns rättigheter och/eller våld i olika former. Rättsfall följs också med intresse. Detta gör att de rättsliga normerna ofta får en viktig normerande effekt.

• Utveckling av juridiska och politiska ramverk

Gränsöverskridande människohandel för sexuella ändamål kriminaliserades i Sverige genom en ny paragraf i brottsbalken som trädde i kraft i juli 2002. Paragrafen har därefter ändrats två gånger: 2004 när andra former av utnyttjanden togs med, liksom människohandel inom landet, och 2010 för att paragrafen skulle bli mer effektiv.

Lagstiftningen kring människohandel för sexuella ändamål innehåller några milstolpar i svensk rättshistoria. Brottsbalken, som trädde i kraft 1965, innehöll ett nytt brott: köp av tillfällig sexuell tjänst från en person under 18 år. Prostitutionen som sådan var annars inte kriminaliserad i Sverige, medan koppleri sedan länge har varit olagligt. Som en del av kvinnofridsreformen kriminaliserades även köp av en tillfällig sexuell tjänst av en vuxen 1999. Ett bärande argument var att jämställdhet inte kan uppnås om män tillåts att köpa kvinnor och barn.

I en sexualbrottsreform 2005 ingick ett nytt brott kallat våldtäkt mot barn. Avsikten var att ge barn under 15 år ett fullständigt skydd av deras sexuella integritet. Brottet skulle klassificeras som våldtäkt även om inget våld eller hot hade använts.

Reformen 2005 innehöll även en förstärkning av förbudet mot köp av sex från personer under 18 år. Brottet skulle nu omfatta alla sexuella handlingar och straffet för köp av en sexuell handling från barn sattes till böter eller fängelse i högst två år, enligt brottsbalken 6 kap. 9 §:

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, förmår ett barn som inte fyllt arton år att mot ersättning företa eller tåla en sexuell handling, döms för köp av sexuell handling av barn till böter eller fängelse i högst två år.

Vad som sägs i första stycket gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan.

En utvärdering av effekterna av förbudet mot köp av sexuell tjänst från vuxna visade att Sverige har blivit mindre attraktivt för människohandlare och att det även har skett en minskning av prostitutionen (SOU 2010:49). Straffet har hittills nästan alltid blivit böter, även om fängelse också har varit en möjlig påföljd. För att öka användningen av fängelse som påföljd

vid allvarliga fall, har den möjligheten förstärkts. Från och med den 1 juli 2011 kan straffet vara böter eller fängelse i högst ett år, enligt brottsbalken 6 kap. 11 §.

Kriminaliseringen av köp av sexuell tjänst från vuxna stöds av befolkningen och så många som 70 % av Sveriges befolkning vill behålla sexköpslagen: 79 % av kvinnorna och 60 % av männen (Kuosmanen 2008). Män i Sverige köper generellt sett sex mer sällan än männen i många andra länder. Forskning från 1996 visade att var åttonde man hade köpt en sexuell tjänst åtminstone en gång under sin livstid. Ny forskning visar att siffran sjunkit till var trettioande man (Kuosmanen 2008).

• *Förekomst*

Enligt rapporterna från den nationella rapportören berörs Sverige av människohandel som destinationsland och i mindre utsträckning som transitland. Rapporterna anger att den vanligaste formen av människohandel är för sexuellt utnyttjande. Under de senaste åren har Sverige även haft några fall av människohandel för tiggeri och snatteri och svenska myndigheter misstänker dessutom att det sker människohandel av bärplockare¹ och asfaltsläggare. Det finns också oro för att asylsökande ensamkommande barn utgör en riskgrupp för människohandel.

Det saknas kunskap om hur den övergripande bilden ser ut för människohandel i Sverige. Sedan 2007 har den nationella rapportören avstått från att presentera siffror över antalet personer som kan ha varit offer för människohandel (rapport 2007:6). Anledningen till detta är att mängden indikationer på detta brott i hög grad beror på polismyndighetens resurser och den prioritet som problemet får. Under åren före 2007 bedömdes antalet offer till 400–600 personer (rapport 2004:2).

En översikt baserad på rättsfall som rapporterats till den nationella rapportören från juli 2002 till maj 2010 visar följande:

- Det avkunnades 47 domar rörande människohandel för sexuella ändamål och/eller (grovt) koppleri.
- 144 kvinnor var berörda av dessa fall.
- 33 av dessa kvinnor var under 18 år.
- 14 av flickorna under 18 år var från Sverige och de hade alla utsatts för (grovt) koppleri.
- 8 flickor från följande länder var offer för människohandel: Albanien (1), Estland (2), Kosovo (1), Polen (2), Rumänien (1), Slovakien (1) (Lindholm 2010).

Hittills har bara två domar för människohandel för andra ändamål än sexuellt utnyttjande avkunnats i Sverige: i ett av dessa mål var två 16-åriga pojkar från Rumänien målsägande.² Pojkarna hade tvingats att stjäla.

Den officiella kriminalstatistiken, som sköts av Brottsförebyggande rådet, www.bra.se, visar följande siffror för de senaste åren. Under 2008, 2009 och 2010 rapporterades 15, 9 respektive 7 fall av människohandel för sexuellt utnyttjande. Antalet åtal var 0, 1 respektive 7. De rapporterade fallen av människohandel för andra former av utnyttjande under samma år var 8, 7 respektive 22. Antalet åtal var ett varje år. Detta innebär sammanlagt 11 åtal, 8 för sexuellt utnyttjande och 3 för andra former av människohandel. Det blev en fällande dom för

¹ I den svenska allemansrätten ingår rätten att plocka bär i skogarna. Under senare har många tillresta utländska medborgare arbetat med bärplockning mot minimal ersättning och under miserabla sociala förhållanden.

² Svea hovrätt, 2010-02-26, mål B 9732-09.

människohandel i varje kategori, men vissa av målen innefattande mer än en svarande och/eller mer än ett brottsoffer. Det totala antalet personer som dömdes för människohandel var 0 under 2008, 4 under 2009 och 6 under 2010. Sedan 2009 har statistiken för brottsoffer som är vuxna respektive barn för dessa brott separerats. Under 2009 och 2010 var de rapporterade fallen av människohandel med barn för sexuellt utnyttjande 9 respektive 7 och antalet åtal för dessa fall var 1 respektive 7. De rapporterade fallen av människohandel med barn för andra ändamål var 7 respektive 22 och det skedde ett åtal för vardera av dessa båda år.

För fallen med sexuellt utnyttjande beror det låga antalet fällande domar i förhållande till antalet rapporterade fall på att brottsoffrets ålder ifrågasattes i ett av fallen, medan det i andra mål istället utdelades fällande domar för koppleri eller grovt koppleri, även om människohandelsliknande inslag ganska ofta fanns med. Som anges ovan gällde den fällande domen för andra former av utnyttjande ett fall där två 16-åriga pojkar från Rumänien hade tvingats att stjäla. Ett domstolsbeslut om frikännande rörde föräldrarna till en romsk tonårsflicka från Rumänien som hade tiggat.³

En särskild undersökning av Brottsförebyggande rådet om sexuellt utnyttjande under åren 2008–2010 visar att 59 misstänkta brott rörande sådan människohandel rapporterades, liksom 50 misstänkta brott rörande grovt koppleri med en utländsk målsägande. Denna undersökning visar på fem fällande domar för människohandel och i alla dessa mål var det ett barn, en person under 18 år, som var målsägande (Brottsförebyggande rådet, rapport 2011:19, s. 17).

Det är uppenbart att dessa statistiska uppgifter skiljer sig åt. En förklaring är skillnader i tidsredovisningen; en rapportering ett år kan leda till åtal följande år. En annan förklaring kan vara små misstag i insamlingen av data. Förmodligen är dock den viktigaste förklaringen huruvida orden ”fällande dom” används för att fokusera på gärningsmannen eller domen i ett rättsfall.

Den nationella rapportören samlar in och jämför alla rättsfall och sammanfattar domarna. Från informationen i rapporterna går det även att identifiera och jämföra domarna. Rapporterna visar på tre fällande domar med barn som offer för människohandel under åren 2008–2010, en från 2009 med två tonårspojkar som tvingades begå stöld och två fall som vardera rör en tonårsflicka som utnyttjats sexuellt.⁴ Detta innebär att fyra barn bevisligen har varit offer för människohandel.

Det finns inga andra källor med samlad information om människohandel i Sverige. Inte desto mindre har det framkommit att personal vid Migrationsverket och inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten har rapporterat om misstänkta offer till polisen.

Det har inte forskats särskilt mycket inom detta område i Sverige och det som har gjorts hittills har huvudsakligen fokuserat på prostitution. En avhandling har skrivits som noggrant går igenom den teoretiska strukturen hos de rättsliga dokument som rör människohandel och prostitution (Westerstrand 2008). Två masteruppsatser har skrivits om människohandel, en angående utnyttjande för sexuella ändamål (Lindholm 2010) och en om människohandel för arbetskraftsexploatering (Hulting 2009).⁵

3 Svea hovrätt 2011-01-19, mål B 9636-10, efter överklagande av domen från Stockholms tingsrätt 2010-11-18, mål B 14880-10.

4 Rikspolisstyrelsen, Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007–2008, rapport 2009:1, Människohandel för sexuella och andra ändamål 2009, rapport 2010:5 och Människohandel för sexuella och andra ändamål 2010, rapport 2011.

5 Det pågår några forskningsprojekt för närvarande. Två av dem berör barn och det ena utförs av Johanna Lindholm vid Stockholms universitet, det andra av Märta C. Johansson vid Örebro universitet.

Det finns inget i materialet som tyder på att barn utsatts för människohandel för arbetskraftsexploatering i Sverige.⁶ Detta utesluter dock inte möjligheten att barn har utsatts för människohandel.

Emellertid finns det en hel del som talar för att kriminella organisationer undviker att utnyttja barn eftersom det ökar risken att åka fast och få hårdare straff. Majoriteten av de människohandelsfall som har lett till fällande domar [har] utmärkts av att offret eller offren varit under 18 år.⁷ Detta har enligt de intervju svar Hulting fått lett till att organisationerna har anpassat sig efter riskerna och undviker att exploatera barn.

• *Internationella instrument*

Sedan 1990-talet har Sverige alltmer åberopat internationella instrument vid framtagningen av ny svensk lagstiftning. Exempelvis hade FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, som Sverige var ett av de allra första länderna att ratificera, och dess protokoll en tydlig inverkan på kvinnofridsreformerna (SOU 1995:60, regeringens proposition 1997/98:55).

Som visas i bilaga 1 har Sverige skrivit under och ratificerat de flesta av de internationella instrumenten, men inte alla vilket Sverige har kritiserats för av FN:s kommitté för barnets rättigheter (CRC/C/OPSC/SWE/CO/1, den 7 oktober 2011). Bland de viktigaste internationella fördragen som berör människohandel som Sverige har ratificerat finns följande:

- FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn.
- FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

I synnerhet Palermoprotokollet har haft betydelse för den svenska lagstiftningsprocessen kring människohandel. Under flera år nu har de intensivaste diskussionerna kring mänskliga rättigheter i Sverige handlat om hur FN:s barnkonvention ska hanteras. En ny kartläggning som tagits fram av Socialdepartementet undersöker hur svenska lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen (Ds 2011:37). Diskussionen om barnkonventionen och dess påverkan fram till idag finns med i avsnittet om grundlagen nedan.

Sverige har undertecknat och ratificerat fyra av de listade konventionerna om mänskliga rättigheter på europeisk nivå, tre av dem för ganska länge sedan. Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp har undertecknats men ännu inte ratificerats. De fyra konventionerna som har undertecknats och ratificerats är:

- Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
- Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel
- Europeiska konventionen om ersättning till offer för våldsbrott
- Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

⁶ Hulting, Madeleine, *Arbete i det dolda. En studie om människohandel för arbetskraftsexploatering*. Institutionen för ekonomisk historia, Stockholms universitet, 2009, s. 40.

⁷ Ibid. s. 41.

EU:s lagstiftning om människohandel, som är bindande för Sverige, har spelat en roll i förstärkningen av den svenska lagstiftningen, vilket visas i bilaga 1. Detta gäller i synnerhet det rättsliga ramverket för brottet människohandel, men även i fråga om sexualbrott och viktiga rättigheter för brottsoffer. Som exempel kan nämnas följande fördrag:

- Rådets rambeslut 2002/629/RIF av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel.
- Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har varit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna.
- Rådets rambeslut 2004/68/RIF av den 22 december 2003 om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi.

Det bör även påpekas att Sverige ofta har haft bestämmelser som är tillräckligt kraftfulla för att vara i överensstämmelse med olika EU-fördrag, exempelvis:

- Rådets rambeslut av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden (2001/220/RIF).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer.

• *Insamling av information*

Sverige har en nationell rapportör för frågor rörande människohandel. Därutöver finns inga specifika instrument för tillsyn eller utvärdering. Brotten ingår i den allmänna kriminalstatistiken och sedan 2009 har statistiken angående människohandel kategoriserat vuxna och barn separat. Som nämnts ovan finns det inga andra källor. Detta har kritiserats generellt och särskilt utifrån ett barnperspektiv.

Vid framtagning av ny eller reformerad lagstiftning har fokus huvudsakligen legat på internationella dokument och tidigare domstolsbeslut i Sverige. Ett viktigt exempel är den senaste offentliga utredningen om människohandel, SOU 2008:41 Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd.⁸

2. Nationell lagstiftning

2.1. Grundlagar

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ratificerades av Sverige 1952. Sedan 1998 har konventionen inkorporerats i den svenska lagstiftningen, SFS 1994:1219, som reformerats genom SFS 1998:712 och SFS 2003:74. Tillsammans med grundlagen utgör konventionen det viktigaste instrumentet för mänskliga rättigheter i Sverige. Dess rättsliga status kan beskrivas som överordnad svensk lag men underordnad de svenska grundlagarna.

I fråga om barns rättigheter ser situationen annorlunda ut. Sverige ratificerade FN:s barnkonvention 1990, men den är inte inkorporerad i svensk rätt. Påtryckningar från grupper som arbetar för barns rättigheter, liksom från ett växande antal politiker, har inte ändrat på detta.

Diskussionerna om hur FN:s barnkonvention ska hanteras fortsätter. Den senaste kartläggningen av hur svensk lagstiftning och domstolspraxis överensstämmer med konventionen, som utfördes av Socialdepartementet, publicerades 2011 (Ds 2011:37). Kartläggningen pekar på

8. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/35/17/9355e9b2.pdf>

att många av barnens fri- och rättigheter är grundlagsfästa i regeringsformen och skyddade i svensk lag genom inkorporeringen av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Ds 2011:37, s. 14).

En viktig bestämmelse i linje med Sveriges skyldigheter enligt FN:s barnkonvention infördes i grundlagen i januari 2011. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara, enligt regeringsformen 1 kap. 2 § 5 st. (SFS 2010:1408).

Sveriges riksdag har godkänt en ny strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige (Prop. 2009/10:232). Strategin är riktad mot offentliga aktörer på såväl statlig som kommunal nivå i deras arbete för att säkerställa barns rättigheter. Därigenom vänder sig strategidokumentet till riksdagen själv, liksom till regeringen, statliga myndigheter, landsting och kommuner.

Sverige har inte någon rättspraxis utifrån principen om direkt tillämplighet av internationella standarder för människohandel rörande barn. I sin rättstillämpning ska svenska domstolar och myndigheter tolka och tillämpa lagar och föreskrifter så att åtaganden enligt FN:s barnkonvention och andra internationella överenskommelser rörande barnets rättigheter respekteras i så stor utsträckning som möjligt, dock alltid inom ramen för den svenska lagstiftningen.

2.2. Straffrätt och straffprocessrätt

Gränsöverskridande människohandel för sexuella ändamål kriminaliserades i Sverige genom en ny paragraf i brottsbalken, 4 kap. 1a §, som trädde i kraft i juli 2002 (SFS 2002:436). Efter en första reform inkluderades även andra utnyttjandeformer, liksom nationell människohandel, från och med juli 2004 (SFS 2004:406). En andra reform av paragrafen trädde i kraft i juli 2010 som ändrade formuleringarna i paragrafen för att göra den mer effektiv (SFS 2010:371).

Lagtexten från 2004 markerades i första stycket att *”den som med användande av olaga tvång eller vilseledande, med utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med något annat sådant otillbörligt medel rekryterar, transporterar, inhyser, tar emot eller vidtar någon annan sådan åtgärd med en person, och därigenom tar kontroll över personen, i syfte att personen ska utnyttjas för sexuella ändamål, utnyttjas i krigstjänst eller tvångsarbete eller annat sådant tvångstillstånd, utnyttjas för avlägsnande av organ eller på annat sätt utnyttjas i en situation som innebär ett nödläge för den utsatte, ska dömas för människohandel till fängelse i lägst två år och högst tio år”*

Av paragrafens tredje stycke framgick att om gärningen begåtts mot en person som är under 18 år räknas det som människohandel även om inte något otillbörligt medel har använts. Detta starkare skydd för barn fanns även med i den första versionen av paragrafen från 2002 och är fortfarande kvar efter reformen 2010. Det innebär att om man begår någon av gärningarna som avses i det första stycket mot ett barn ska detta alltid bedömas som ett människohandelsbrott mot barnet.

Den andra reformen 2010 ändrade formuleringen i beskrivningen av brottet för att göra det möjligt att vidta mer effektiva åtgärder mot människohandeln. Ett av problemen i domstolarnas tolkning hade fram till dess gällt kravet på kontroll över offret. Den omarbetade paragrafen började gälla i juli 2010.

Den som, på annat sätt än genom människorov,

”genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med annat sådant otillbörligt medel rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ,

krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts.

Reformen 2010 avlägsnade även kravet på dubbel straffbarhet. Det svenska rättsväsendet gavs därigenom större möjlighet att ta upp brott som begåtts utomlands.

Ofta har domstolarna inte funnit att alla momenten i människohandelsbrottet gått att bevisa bortom rimligt tvivel. Detta har gjort att åklagarna ofta väcker åtal för i första hand människohandel i andra hand för grovt koppleri. Framställningen av den alternativa åtalspunkten har då ofta lagt tonvikten vid grovt koppleri med människohandelsliknande inslag. Brottet koppleri anges i brottsbalken 6 kap. 12 §, som är det kapitel som rör sexualbrott. I det första stycket står:

Den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att en person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning, döms för koppleri till fängelse i högst fyra år.

Det tredje stycket i paragrafen är generellt sett mer relevant vid koppleri rörande barn, även om barn inte nämns specifikt i lagtexten och inte heller i lagens förarbeten. Om brottet bedöms vara grovt, ska straffet för grovt koppleri vara fängelse i lägst två och högst åtta år. *Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan.*

När offret är ett barn används formuleringen ”hänsynslöst utnyttjande” relativt ofta i rättslig praxis för att framhålla att det rör sig om grovt koppleri.

En sexualbrottsreform 2005 inkluderade ett nytt brott kallat ”våldtäkt mot barn”. Syftet var att ge barn under 15 år ett fullständigt skydd av deras sexuella integritet. Brottet ska anses vara våldtäkt även om inget våld eller hot använts, enligt brottsbalken 6 kap. 4 §:

Den som har samlag med ett barn under femton år eller som med ett sådant barn genomför en annan sexuell handling som med hänsyn till kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförlig med samlag, döms för våldtäkt mot barn till fängelse i lägst två och högst sex år.

Sexualbrottsreformen 2005 innehöll även en förstärkning av förbudet mot köp av sex från en person under 18 år. Brottet omfattar nu alla typer av sexuella handlingar och kallas köp av sexuell handling av barn, enligt brottsbalken 6 kap. 9 §:

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, förmår ett barn som inte fyllt arton år att mot ersättning företa eller tåla en sexuell handling, döms för köp av sexuell handling av barn till böter eller fängelse i högst två år.

Vad som sägs i första stycket gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan.

- *God man för ensamkommande barn*

Varje ensamkommande flyktingbarn måste få en god man utsedd av överförmyndaren efter ansökan i de flesta fall av Migrationsverket eller socialtjänsten. (Lag [2005:429] om god man för ensamkommande barn.) Att vara god man för ett ensamkommande barn innebär att man representerar barnet i både förmyndarens och vårdnadshavarens ställe. Detta innebär att den

gode mannen har rätt och skyldighet att fatta beslut om alla frågor som rör barnets personliga, ekonomiska och rättsliga angelägenheter. Den gode mannen har däremot inga ekonomiska skyldigheter gentemot barnet och ansvarar inte för den egentliga omvårdnaden. Det ansvaret ligger hos det utsedda familjehemmet eller den utsedda institutionen där barnet bor.

Den gode mannen är en uppenbarligt viktig person för ett utländskt ensamkommande barn och detta i ännu högre grad om barnet förmodas vara offer för människohandel. Om barnet senare beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige ska den gode mannen ersättas av en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken. En ytterligare förutsättning för att förordna en sådan vårdnadshavare är att barnets föräldrar permanent är förhindrade att utöva vårdnaden.

Ett svenskt barn utan förälder eller vårdnadshavare ska få en särskilt förordnad vårdnadshavare omedelbart, men också då endast om föräldrarna permanent är förhindrade att utöva vårdnaden.

- *Tolk*

Den som inte talar svenska, har ett talfel eller har allvarligt skadad hörsel har rätt att utan kostnad få hjälp av en tolk under polisutredningen och huvudförhandlingen, enligt rättegångsbalken 5 kap. 6 §. Detsamma gäller för alla andra kontakter med myndigheter, exempelvis Migrationsverket eller socialtjänsten, enligt förvaltningslagen 8 §.

- *Målsägandebiträde*

Så snart en förundersökning är inledd har det förmodade offret i allvarigare mål rätt till ett målsägandebiträde (lag [1988:609] om målsägandebiträde). Polisen eller åklagaren som leder förundersökningen är skyldig att informera om denna rättighet (Förundersökningskungörelsen, 13a §, SFS 2001:232). Det är tingsrätten som avgör om offret har rätt till målsägandebiträde och om så är fallet utser detta biträde. Brottsoffret har rätt att framställa ett önskemål om vem tingsrätten ska utse. Målsägandebiträdet, som vanligtvis är advokat, bevakar brottsoffrets intressen och ger vägledning och stöd under förundersökningen och rättegången. Målsägandebiträdet har rätt att stödja brottsoffret med att bland annat yrka skadestånd, som i princip alltid bedöms i samma process som brottmålet och utan rättegångskostnad. Målsägandebiträdet får sin ersättning från staten och utan kostnad för brottsoffret. Målsägandebiträdets uppdrag upphör efter domen och innefattar inte hjälp att få till stånd utbetalning av skadestånd eller annan ersättning på grund av brottet.

- *Särskild företrädare för barn*

Om en person som har vårdnaden om ett barn misstänks för att ha begått brott mot detta barn, har barnet rätt till en särskild företrädare (lag 1999:997 om särskild företrädare för barn). Detta gäller också om det kan befaras att vårdnadshavaren på grund av sitt förhållande till den misstänkte inte tar till vara barnets rätt. Syftet är att den särskilda företrädaren ska tillvarata barnets rättigheter under förundersökningen och rättegången. Den särskilda företrädaren har en starkare ställning än målsägandebiträdet och har rätt att fatta vissa viktiga beslut i vårdnadshavarens ställe. En advokat, en biträdande jurist på en advokatbyrå eller någon annan person kan förordnas som särskild företrädare. Personen måste ha kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper som gör honom eller henne särskilt lämplig för uppdraget.

- *Förundersökning*

Förhör med ett barn under förundersökningen ska planeras och verkställas på ett sådant sätt att de negativa konsekvenserna minimeras och den som leder förhöret ska ha särskild kompetens för uppgiften, vilket i praktiken innebär att det ska vara en polis med särskild utbildning

och träning, enligt förundersökningskungörelsen 17 § respektive 18 § (SFS2001:645).

I 17 § poängteras specifikt att särskild varsamhet bör iakttas om frågorna gäller sexuallivet, att förhöret inte ska vara mer ingående än omständigheterna kräver och att förhör inte får äga rum fler gånger än vad som är nödvändigt med hänsyn till utredningens art och barnets bästa. Förhör med barn spelas vanligtvis in med videokamera, i synnerhet om barnet är under 15 år.

Under det senaste decenniet har särskilda samarbetsenheter som kallas *barnahus* etablerats i Sverige. De motsvarar ungefär så kallade Children's Advocacy Centres. Hittills finns det ungefär 25 sådana barnahus. Istället för att barnet slussas runt till ett antal olika myndigheter och behöver berätta sin historia om och om igen, exempelvis vid förhör på polisstationen, undersökning på sjukhuset, utfrågning på socialkontoret och samtal med BUP (Barn- och ungdomspsykiatri), kan barnet tas till en enda plats, barnhuset, där representanter från olika myndigheter arbetar tillsammans under ett och samma tak i en barnvänlig miljö. Tillsammans utreder representanterna brottet mot barnet liksom barnets behov av skydd och stöd. Barnet behöver på så sätt inte prata om de svåra upplevelserna onödigt många gånger med olika människor och på olika ställen. På barnhuset sköter en polis som är specialutbildad på att möta barn förhöret med barnet. Övriga representanter kan följa samtalet från ett annat rum via en hörsnäck och en TV-skärm.

Om målsäganden är ett barn och fortfarande är under 18 år när ett misstänkt och relativt allvarligt brott rapporteras, ska förundersökningen utföras särskilt skyndsamt. Detta är fallet om brottet är riktat mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och kan leda till fängelse i mer än sex månader. I sådana fall ska förundersökningen i princip vara klar inom tre månader, enligt förundersökningskungörelsen efter en ändring genom SFS 2001:100.

• Huvudförhandling

Barn under 15 år deltar vanligtvis inte i huvudförhandlingen. Rättegångsbalken har en paragraf om unga vittnen, 36 kap. 4 §. Om vittnet är under 15 år är det upp till domstolen att bestämma om vittnet, med hänsyn till omständigheterna, får höras under huvudförhandlingen.

Ingen liknande regel finns för barn i egenskap av målsägande, men i praktiken används samma norm även i då. Det alternativ som vanligtvis används är att visa videoinspelningar med förhör från förundersökningen i rättssalen. En annan möjlig lösning är att använda en videokonferens för förhöret, rättegångsbalken 36 kap. 16 och 18 §§ och 37 kap. 3 §. En tredje lösning enligt dessa lagrum är ett förhör med målsäganden i rättssalen medan den tilltalade lyssnar från ett annat rum via en högtalare. Den tilltalade ska beredas möjlighet att framföra frågor till vittnet eller målsäganden.

Målsäganden har rätt att åtföljas av en stödperson för att bättre klara förhandlingen, enligt rättegångsbalken 20 kap. 15 §. Det är möjligt att ha både målsägandebiträde och stödperson. Möjligheten till stödperson finns även när målsäganden hörs under förundersökningen. Målsäganden kan välja någon han eller hon redan känner som stödperson, eller be socialtjänsten eller någon brottsofferorganisation att utse någon. Stödpersonen får inte säga någonting under förhör eller rättegång, men kan sitta nära målsäganden i rättssalen. En stödperson får inte någon ersättning av rättsväsendet.

Svenska domstolsförhandlingar är vanligtvis öppna för allmänheten. Vid en huvudförhandling presenteras allt av betydelse i målet muntligen till domstolens ledamöter. Om målet är av mycket känslig art, kan domstolen bestämma om en förhandling *inom stängda dörrar*, enligt rättegångsbalken 5 kap. 1 §. Ett exempel som nämns i paragrafens tredje stycke är när en person som ännu inte fyllt 15 år förhörs. Ett annat exempel är när en person med psykisk

störning förhörs. En förhandling *inom stängda dörrar* innebär att bara vissa personer får stanna i rättsalen. Målsägandebiträdet eller den särskilda företrädaren har alltid rätt att vara kvar under hela processen och vanligtvis får även stödpersonen stanna, enligt rättegångsbalken 5 kap. 3 §.

Delar av en förhandling som hålls *inom stängda dörrar* kan fortsätta vara belagda med sekretess och inte innefattas i den offentliga domen om domstolen beslutar så, enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Den senaste reformen rörande människohandel innehåller ett viktigt tillägg om sekretess för såväl brottsoffer som vittnen i sådana mål. Sekretess ska gälla för uppgift om dessas personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att offret eller vittnet, eller någon närstående till honom eller henne, kan skadas eller lida men om informationen röjs. Denna typ av skydd har tidigare tillämpats i mål som rör exempelvis sexualbrott och listan över skyddade typer av mål kompletterades med människohandel 2010, offentlighets- och sekretesslagen 35 kap. 12 §.

- *Brottet människohandel*

Den juridiska definitionen av människohandel med barn anges i brottsbalken 4 kap. 1 a §

Den som, på annat sätt än genom människorov, genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med annat sådant otillbörligt medel rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts.

Den svenska brottsbalken har inte någon generell definition av ett ”barn” och definitionen kan variera. I paragrafen om människohandel är definitionen som används den mest vanliga och motsvarar internationella normer.

Ordet ”brottsoffer” är inte heller definierat i svensk lag. Det är ett vanligt ord i vardagsspråket och har även använts i viss lagstiftning, exempelvis i socialtjänstlagen och förarbeten till brottsskadelagen. Rättegångsbalken har en definition av målsägande i 20 kap. 8 § 4 st.:

Målsägande är den, mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärad eller lidit skada.

Denna definition är mer begränsad och kan ibland bli ifrågasatt genom hela den rättsliga processen. I allvarliga mål, som de rörande människohandel, räknas dock brottsoffret alltid som målsägande. Så är generellt sett även fallet vid grovt koppleri, men långt ifrån alltid vid koppleri. Anledningen till detta är att koppleri fortfarande kan ses mer som ett brott mot staten och det allmänna än riktat mot en person. Att räknas som målsägande är avgörande för många rättigheter, exempelvis rätten att höras, att få ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn och för möjligheten att begära skadestånd. Om en person inte har denna status är han eller hon enbart ett vittne i brottmålet.

Den svenska lagtexten om människohandel innehåller inget angående betydelsen av ett eventuellt samtycke, men i de aktuella förarbetena poängteras att samtycke aldrig har någon rättslig betydelse, inte ens när det gäller vuxna, Prop. 2009/10:152, s. 25–26. När det handlar

om barn ska handlingen tillsammans med avsikten att exploatera barnet vara tillräckliga kriterier för brottet, alldeles oavsett eventuella försök att manipulera barnet på ett otillbörligt sätt.

Den svenska brottsbeskrivningen inbegriper såväl gränsöverskridande som inhemsk människohandel. Lagstiftningen kräver inte någon koppling till organiserad brottslighet.

• *Andra brott*

Som förklarats ovan omfattar den svenska definitionen av människohandel med barn många former av utnyttjande. Det överskuggande problemet att få fram tillräckligt starka bevis för att de ska leda till fällande dom för människohandel. Inte minst av den anledningen är alternativa brott, liksom annan lagstiftning, av vikt för att skydda barn.

Sedan juli 2006 har Sverige en ny paragraf i brottsbalken som omfattar försäljning av barn och olaglig adoption. Detta är en följd av det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Sedan 7 kap. 2 § trädde i kraft finns det ett brott i Sverige som kallas ”otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn”. Straffet är böter eller fängelse i högst två år, SFS 2006:274.

Den som, vid annans adoption av en person under arton år, genom olaga tvång eller vilseledande eller genom att utlova eller ge otillbörlig ersättning utverkar samtycke eller tillstånd till sådan adoption, döms för otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn till böter eller fängelse i högst två år.

Samtidigt kriminaliserades även försök att begå detta brott, enligt brottsbalken 7 kap. 5 §.

Ersättning för adoption har i princip varit förbjudet länge i Sverige. Den senast formuleringen av denna princip finns i föräldrabalken 4 kap. 6 § 2 st., SFS 1995:1242. Rätten måste säkerställa att ingen ersättning lämnats eller utlovats innan en adoption tillåts, enligt föräldrabalken 4 kap. 10 §. Om ett avtal om ersättning ändå finns är det avtalet utan verkan, enligt föräldrabalken 4 kap. 6 § 3 st. Dessutom måste den person eller det par som vill adoptera ett barn godkännas som förälder respektive föräldrar av socialnämnden efter en särskild utredning, enligt socialtjänstlagen 6 kap. 6 §. Om barnet bor i ett annat land krävs godkännande från den lokala svenska socialnämnden innan barnet lämnar det landet, enligt socialtjänstlagen 6 kap. 12 §. Den svenska lagstiftningen innehåller även en lag om internationella adoptionsbyråer som anger att den som förmedlar en internationell adoption utan behörighet kan dömas till böter, enligt 15 § (SFS 1997:192).

Frågan om tvångsäktenskap, arrangerade äktenskap och andra former av äktenskap som eventuellt sker utan samtycke är ett ämne som diskuteras livligt i Sverige, även bland lagstiftare. Fram till nu har debatten huvudsakligen fokuserat på de negativa följderna av sådana äktenskap kopplat till de värderingar som förknippas med starka hederskulturer. Den person som uppmanar till ett tvångsäktenskap har, enligt svensk lag, gjort sig skyldig till olaga hot, enligt brottsbalken 4 kap. 5 §.

I maj 2010 presenterade den svenska regeringen en handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja, regeringens skrivelse 2009/10:229. Bland de 15 åtgärder som anges i handlingsplanen finns en utredning av straffrättslig och civilrättslig lagstiftning för att stärka skyddet mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (direktiv 2010:54).

Uppdraget skulle redovisas senast den 21 maj 2012.⁹ De övriga åtgärderna fokuserar på samarbete mellan myndigheter och ökad kunskapsinhämtning.

⁹ Redovisning skedde genom SOU 2012:35 *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap*.

Sedan maj 2009 omfattar den svenska äktenskapsbalken även samkönade äktenskap. Den som är under 18 år får inte gifta sig i Sverige utan särskilt tillstånd, enligt äktenskapsbalken 2 kap. 1 §. Möjligheten att erhålla ett sådant tillstånd är numera mycket begränsad.

Svensk lag kriminaliserar all handel med mänskliga organ. Enligt lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. kan den som i vinstsyfte tar, överlämnar, tar emot eller förmedlar biologiskt material dömas till böter eller fängelse i högst två år. Samma straff föreskrivs för den som använder eller tar till vara sådant material för transplantation eller annat ändamål trots insikt om att materialet tagits, överlämnats, tagits emot eller förmedlats i vinstsyfte, 8 kap. 6 §.

Som redan nämnts förekommer människohandel med barn för tiggeri eller stöld i Sverige. Det är inte förbjudet att tigga, vare sig för barn eller vuxna. Ett barn som tigger eller begår stölder är dock ett barn utsatt för risk och socialtjänsten har rätt att ingripa för att hjälpa detta barn. Vid stöld kan även polisen involveras, i synnerhet om barnet är över 15 år och straffrättsligt ansvarigt.

Sverige har sett över lagstiftningen för att den ska vara i överensstämmelse med internationella instrument. Som nämns ovan baserades särskilt reformen rörande människohandel som trädde i kraft i juli 2010 på internationella dokument. Det nya EU-direktivet 2011/36/EU angående människohandel och skydd av dess offer har diskuterats inom Justitiedepartementet. Slutsatsen är att svensk lag är i överensstämmelse med direktivet.

Det finns inga tecken på att lagstiftningen mot människohandel används för att bekämpa prostitutionen som sådan. I Sverige är det mer befogat att hävda att det motsatta gäller. Polis och åklagare har problem med att lyckas övertyga domstolarna om brottet människohandel, bevisningen anses inte alltid tillräcklig. Detta har bidragit till att den sedan tidigare gällande lagstiftningen mot koppleri och mot köp av sexuella tjänster efter kriminaliseringen av människohandel blivit mer använd än tidigare. Som nämnts är den svenska lagtexten om brottet människohandel tydlig med att användande av något otillbörligt medel inte krävs mot barn under 15 år. Brottsbalken innehåller också andra paragrafer för att skydda barns sexuella integritet.

Den svenska paragrafen om människohandel reformerades 2004 för att omfatta alla former av utnyttjande. Texten ger några explicita exempel på syften för vilka en person, oavsett om personen är barn eller vuxen, kan utsättas för människohandel: sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst eller tvångsarbete. Dessa exempel följs av en sammanfattning av andra ändamål som lagstiftaren vill förbjuda: ”eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte”. Liksom i denna paragraf om människohandel, ger svensk lagtext ofta några explicita exempel på kriminaliserade handlingar och därefter en mer abstrakt formulering som sammanfattar den typ av handlingar som förbjuds. Detta innebär att rättssäkerheten respekteras samtidigt som formuleringarna inte är helt fasta, vilket gör att man undviker kryphål i lagen och behovet av frekventa reformer för att förhindra utnyttjandet av sådana kryphål.

De flesta brott i Sverige faller under allmänt åtal och rättsprocessen startas ex officio. Vid allvarigare kränkningar och sexualbrott leds förundersökningen alltid av en åklagare och vid misstanke om människohandel av en specialiserad åklagare från någon av de internationella åklagarkammarna.

Den svenska lagstiftningen är till större delen tillfredsställande. Inte desto mindre borde det i formuleringen om människohandel i brottsbalken uttryckligen anges att offrets samtycke saknar rättslig betydelse. Denna åsikt framhölls även i remissvaren från Brottsoffermyndigheten inför den senaste reformen av paragrafen om människohandel.¹⁰

10 <http://www.brottsoffermyndigheten.se/Filer/Remissvar/Remissvar%20SOU%202008%2041,%20M%C3%A4nniskohandel%20och%20barn%C3%A4ktenskap.pdf>

Den svenska paragrafen om människohandel ser allvarigare på gärningen om offret är under 18 år. Detta är en fast gräns. I praktiken är det dock ibland ett problem för åklagaren att bevisa att den misstänkte människohandlaren visste om, eller borde ha insett, åldern på ett offer som är strax under 18 år.

2.3. Annan lagstiftning

Socialtjänsten har ett betydande ansvar för såväl barn som brottsoffer. Socialnämnden har ett principiellt ansvar för alla personer som vistas i kommunen, oberoende av nationalitet eller hur länge de stannar, enligt socialtjänstlagen 2 kap. 1 § (SFS 2001:453).

Ansvar för brottsoffer betonas ytterligare i en särskild paragraf i socialtjänstlagen, 5 kap. 11 § 1 st., med följande formulering:

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Detta kan innebära såväl olika former av psykologiskt och social stöd som ekonomisk och praktisk hjälp. Vissa kommuner kan även erbjuda andra former av hjälp, exempelvis stödcenter för unga brottsoffer och barnahus. I allvarliga fall omfattar ansvaret även skyddat boende.¹¹

Ansvar för barn sträcker sig ännu längre. När en åtgärd rör ett barn ska barnets inställning klarläggas så långt det är möjligt och hänsyn tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad, enligt socialtjänstlagen 3 kap. 5 §.¹²

Skyldigheten att ingripa och tillhandahålla hjälp åt utsatta barn omfattar vård och boende i familjehem eller mer specialiserade hem för vård och boende, enligt socialtjänstlagen 6 kap. 1 §. I allvarliga fall kan åtgärder vidtas utan samtycke från barnet och/eller barnets vårdnadshavare, enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Denna möjlighet kan användas om problemen är kopplade till hemmet och familjen och exempelvis omfattar fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande eller brister i omsorgen som innebär en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas, enligt 2 § (SFS 2003:406). Sådan vård ska också beslutas om den unge, här upp till 20 års ålder, utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende, enligt 3 § (SFS 2006:896). Om det är sannolikt att den unge behöver få vård och ett domstolsbeslut inte kan avvaktas, kan socialnämnden besluta att agera omedelbart, enligt 6 §. Ett sådant beslut måste dock prövas av förvaltningsrätten.

Ett rättsfall visar på nödvändigheten av internationell samverkan. Efter föräldrars överklagande av förvaltningsrättens beslut om att godkänna ett omedelbart omhändertagande kom ärendet till Kammarrätten i Sundsvall i juni 2011. Den domstolen godkände också det omedelbara omhändertagandet av den 14-åriga rumänsk flicka som skulle kunna vara offer för människohandel. En förundersökning hade inletts.¹³ Rätten hänvisade till Bryssel II-förordningen, som tolkats av Europadomstolen den 2 april 2009 i mål C-523/07 och kom

11 Från och med den 1 januari 2013 skärps ansvaret för barn ytterligare genom ett nytt 3 st. i paragrafen: *Socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver*; SFS 2012:776

12 Från 2013 har barnets rätt att framföra sina åsikter stärkts, vilket numera markeras i socialtjänstlagen 11 kap. 10 §: *När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.*

Ett barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt denna lag. (SFS 2012:776)

13 Kammarrätten i Sundsvall 2011-06-20, mål nummer 1467-11.

fram till att en svensk domstol kan besluta om en säkerhetsåtgärd som omhändertagande av barn om åtgärden är brådskande och tillfällig. Kammarrätten i Sundsvall beslutade också att informera behörig domstol i Rumänien om det tillfälliga omhändertagandet.¹⁴

Detta fall är ett exempel på åtgärder som initieras av polisen. Polisen uppfyllde sina skyldigheter att omedelbart anmäla att barnet var utsatt för risk till den socialnämnden, enligt socialtjänstlagen 14 kap. 1 §. Skyldigheten att anmäla att ett barn är utsatt för risk gäller även för personal inom myndigheter som arbetar med barn och personal inom hälso- och sjukvården.

• *Skadestånd*

I regel bedöms skadeståndsanspråk på grund av brott av domstolen samtidigt som den bedömer om den svarande är skyldig till brottet eller inte. Det är målsäganden som måste begära skadestånd, i allvarliga fall med stöd av målsägandebiträdet och annars av åklagaren. Skadeståndet prövas utan att målsäganden behöver stå för någon rättegångskostnad. Om domstolen beslutar att den tilltalade ska betala skadestånd, ska en kopia av domen skickas till Kronofogdemyndighetens lokalkontor. Den myndigheten ska sedan fråga om målsäganden vill ha hjälp med att få skadeståndet utbetalat. Om så är fallet utreder Kronofogdemyndigheten den skyldiges ekonomiska situation för att hitta utmättningsbara tillgångar eller inkomster för att betala skadeståndet. Går inte detta lämnar myndigheten besked om att betalningsförmåga saknas. Dessa tjänster från Kronofogdemyndigheten är utan avgift för målsäganden.

• *Brottsskadeersättning*

Om den skyldige inte kan betala och målsäganden inte har försäkring som fullt ut täcker skadorna, kan målsäganden få brottsskadeersättning från staten, enligt brottsskadelagen (1978:413). Rätten till ersättning gäller oberoende av om målsäganden har hemvist i Sverige eller bara på tillfälligt besök. För personer som inte har hemvist i Sverige omfattar brottsskadeersättningen dock endast brott som har begåtts i Sverige.

Rätten till ersättning omfattar huvudsakligen kränkning och personskador, och följer i stort principerna för dessa ersättningar i skadeståndslagen (1972:207). Rätten till brottsskadeersättning för kränkning gäller om brottet anses ha inneburit en allvarlig kränkning av offrets person, frihet eller frid. Ersättning för personskada kan avser kompensation för såväl psykiska som fysiska skador som uppstått genom brottet, exempelvis ersättning för sjukvård, samtalsterapi och andra kostnader kopplade till skadan, och för fysiskt och psykiskt lidande, till exempel smärtsamma och obehagliga upplevelser under sjukdomsperioden.

Brottet måste alltid vara anmält till polisen. Om den misstänkte har identifierats, krävs i princip en fällande dom. Normalt måste en ansökan om ersättning skickas till Brottsoffermyndigheten senast två år efter det att den rättsliga processen avslutats. I vissa fall kan dock en ansökan behandlas även om den har tagits emot senare. Detta undantag är framför allt avsett för barn som inte fått hjälp att tillvarata sina rättigheter till ersättning. I praktiken gör detta det möjligt för barn som är brottsoffer att ansöka om brottsskadeersättning efter att de har blivit myndiga.

• *Permanent uppehållstillstånd*

Utlänningslagen (2005:716) ger inte offer för människohandel någon generell rätt till asyl eller permanent uppehållstillstånd. I vissa fall har brottsoffer fått rätt att stanna på grund av synnerligen ömmande omständigheter, enligt 5 kap. 6 §. Paragrafen anger de omständigheter

¹⁴ Fallet följdes upp under arbetet med WS 2. Eftersom ingen respons visades från den rumänska domstolen kunde omhändertagandet av flickan inte fortsätta.

som särskilt ska beaktas. De är utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet. Enligt det andra stycket kan ett barn beviljas uppehållstillstånd även om omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som krävs för en vuxen. Ett exempel är en 17-årig romsk flicka som hade kommit till Sverige från Rumänien, som offer för människohandel för sexuella ändamål.¹⁵ Genom en ansökan från åklagaren hade hon ett tillfälligt uppehållstillstånd för att delta i rättsprocessen. Hon hade lärt sig svenska, gått i samtalsterapi och börjat skolan. Om hon återvände skulle hon mötas av mycket svåra förhållanden och det fanns risk för att effekterna av hennes terapi skulle omintetgöras. Dessa omständigheter tillsammans med hennes unga ålder gjorde att hon fick rätt att stanna. Hon var 19 år gammal vid beslutet.

• *Utbildning*

Barn som inte är bosatta i Sverige omfattas normalt inte av någon rätt till utbildning. Vissa kategorier av barn har dock rätt till utbildning. Bland dessa grupper finns asylsökande barn och barn som stannar i Sverige med hjälp av ett tillfälligt uppehållstillstånd för att delta i förundersökning eller huvudförhandling i ett brottmål, enligt skollagen (2010:800) 7 kap. 2 § 3 st. och 29 kap. 2 §. Många skolformer ingår i denna rätt, men barn har bara rätt till gymnasieutbildning om barnet började den före 18 års ålder.

2.4. Identifiering av barn som varit offer för människohandel

Sverige saknar reglering angående identifiering av troliga offer för människohandel. Frågan inom det straffrättsliga förfarandet avser statusen som målsägande. Liksom i många andra brottmål kan den frågan hållas levande över tid från det misstänkta brottet till en eventuell fällande dom.

I många fall har den som utsatts för människohandel haft möjlighet att fly och valt att fly till en polisstation och därmed själv bidragit till att starta den rättsliga processen. I andra fall kan personal vid Migrationsverket eller socialnämnden ha fattat misstankar och kontaktat polisen för vidare undersökning.

Upptäckt via polisiära åtgärder framstår som den vanligaste startpunkten. Detta är fallet vid sexuellt utnyttjande som är den form av exploatering som de flesta av barnen som varit offer för människohandel i Sverige hittills har utsatts för. Om barnet är inblandat i brott, även lindrigare sådana som fickstölder eller snatteri, kan detta också leda till kontakt med polisen. Barn i den senare kategorin är ofta mycket unga och under 15 år, vilket är straffmyndighetsåldern i Sverige. Förmodligen valdes barnen ut av människohandlarna just på grund av detta faktum. Det är inte olagligt att tigga i Sverige, men polisen och de sociala myndigheterna försöker uppmärksamma tiggande barn, deras tiggeri kan vara ett tecken på att de far illa.

Polisen, liksom många andra myndigheter, är skyldiga att anmäla om barn som misstänks vara brottsoffer, eller misstänks fara illa på annat sätt till socialnämnden, enligt socialtjänstlagen 14 kap. 1 §.

• *Status som offer för människohandel*

Som redan nämnts har Sverige varken fasta rutiner för att identifiera offer för människohandel eller någon ansvarig institution med befogenhet att göra detta. Frågan tangeras i olika lagar med inbördes olika normer. Rättegångsbalken innehåller en definition av statusen som målsägande. Åklagaren har befogenhet att bedöma om offret kan få denna status. Om åklagaren ansöker om ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barnet, måste tingsrätten också godkänna målsägandestatusen som en förutsättning för rätten till målsägandebiträde

¹⁵ Migrationsdomstolen i Skåne, 2006-11-22, mål UM 1335-06.

eller företrädare. Om tingsrätten inte utser målsägandebiträde eller företrädare kan beslutet överklagas. Utlänningslagen ger en speciell rätt till tillfälligt uppehållstillstånd till den som utsatts för människohandel. Även i detta fall är det åklagaren, i egenskap av förundersökningsledare, som måste ansöka. Det tycks som att en sådan ansökan aldrig avslagits av Migrationsverket. Skulle det ske kan beslutet överklagas till Migrationsdomstol. Reglerna om uppehållstillstånd beskrivs nedan.

2.5. Stöd, skydd och sjukvård

Sverige har ingen specifik lagstiftning om stöd, skydd eller sjukvård till offer för människohandel utan deras rättigheter måste sökas inom ramarna för den allmänna lagstiftningen. Delar av dessa generella regler har dock särskild relevans. Som redan framkommit ovan är det t.ex. så att för ensamkommande barn ska en god man utses, och att socialtjänstlagen är tillämplig för dessa och andra barn liksom för barn bosatta i Sverige vilket innebär en skyldighet att ingripa för varje barn som misstänks far illa.

• *Tillfälligt uppehållstillstånd*

Den svenska utlänningslagen har reformerats för att överensstämma med EU-direktiv 2004/81/EG. De nya normerna trädde i kraft i juli 2007 (SFS 2007:322). Enligt 5 kap. 15 § kan utländska offer för människohandel få rätt till ett tillfälligt uppehållstillstånd för en betänketid på 30 dagar.

Ett längre men fortfarande tillfälligt uppehållstillstånd, på minst sex månader, är också möjligt. För detta ställs dock villkor. Det krävs att offret tydligt har visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna och har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brottet som utreds. Ett ytterligare villkor är att detta uppehållstillstånd behövs för förundersökningen eller huvudförhandlingen i brottmålet. Båda formerna av tillfälligt uppehållstillstånd kan förlängas vid behov. Det är förundersökningsledaren, vilket i människohandelsmål alltid är åklagaren, som måste ansöka om dessa tillfälliga uppehållstillstånd

Som beskrivs ovan finns ingen generell rätt för utländska offer för människohandel att stanna i Sverige när målet är avslutat, oavsett hur allvarligt brottet bedömts och oavsett om offret är ett barn.

Migrationsverket presenterar statistik i sina årsredovisningar. Den omfattar dock inte tillstånd för betänketid. Antalet barn som fått ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av förundersökning eller huvudförhandling i ett brottmål har på förfrågan uppgetts vara var:

- 1 barn 2008; barnet hade även en vårdnadshavare,
- 2 barn 2009; ett av barnen hade en vårdnadshavare,
- 5 barn 2010.

Anledningen till att informationen om vårdnadshavare tagits med är förmodligen att vårdnadshavaren är den personen som berörs av brottmålet. Om denna förmodan är korrekt innebär det att bara sex barn hade ett eget tillfälligt uppehållstillstånd under de tre åren.

Barn får i princip inte tas i förvar. Inte desto mindre kan ett barn tas i förvar tillsammans med en vårdnadshavare och ett ensamkommande barn kan tas i förvar i väntan på utvisning. I båda fallen får förvaret vara i högst 72 timmar, eller under särskilda omständigheter i ytterligare 72 timmar, enligt utlänningslagen (2005:716), 10 kap. 2, 3 och 5 §§.

- *Barnets bästa*

I den svenska lagstiftningen finns inte någon formaliserad rutin för hur barnets bästa ska fastställas. Att hänsyn ska tas till barnets bästa finns med i formuleringarna i socialtjänstlagen, utlänningslagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. De generella rättsliga normerna måste vägas samman av de berörda myndigheterna. För ett inhemskt barn är dessa myndigheter socialtjänsten och polisen; för ett utländskt barn är även Migrationsverket inblandat.

2011 publicerade Länsstyrelsen i Stockholms län tillsammans med Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel (NMT) nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.¹⁶ Dessa riktlinjer innehåller även moment som fokuserar på barn och på offer för andra typer av utnyttjande än för sexuella ändamål och markerar barnets bästa.

- *Rätt till utbildning*

Barn som inte är bosatta i Sverige omfattas normalt inte av någon rätt till utbildning. Vissa kategorier av barn har dock ändå rätt till utbildning. Bland dessa grupper finns asylsökande barn och barn som stannar i Sverige med hjälp av ett tillfälligt uppehållstillstånd för att delta i förundersökningen eller huvudförhandlingen i ett brottmål, enligt skollagen (2010:800) 7 kap. 2 § 3 st. och 29 kap. 2 §. Många skolformer ingår i denna rätt, men barn har enbart rätt till gymnasieutbildning om barnet började där före 18 års ålder.

Barn som är svenska medborgare och återvänder efter vistelse i annat land har rätt till utbildning genom att registrera sig som bofasta. Ingen grupp av barn är utesluten från utbildning. Tvärtom betonas att skolan är obligatorisk och att det råder skolplikt.

- *Sekretesskydd*

Sekretess gäller vanligtvis under förundersökningen och huvudförhandlingen, enligt generella regler för brottsoffer och vissa ger förstärkt skydd för barn. Den enda uttryckliga regeln om sekretess för offer eller vittnen vid människohandel är att också denna brottstyp nämns i den paragraf som har till uppgift att skydda offer och vittnen i rättsprocessen. Sekretess gäller rörande uppgifter om deras personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att offret eller vittnet, eller någon närstående till honom eller henne, kan skadas eller lida men om informationen röjs, enligt offentlighets- och sekretesslagen 35 kap. 12 §.

Generella sekretessregler finns också inom andra samhällssektorer, mest utvecklade för att skydda enskilda i kontakter med socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

- *Rätt till hälso- och sjukvård*

Landstingen i Sverige har en grundläggande skyldighet att tillhandahålla hälso- och sjukvård och tandvård till de som bor inom landstinget. Asylsökande och brottsoffer med ett tillfälligt uppehållstillstånd har rätt till hälso- och sjukvård och tandvård i samma utsträckning som dessa, enligt 5 § i lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Lagen fastslår även att personer som fått tillfälligt uppehållstillstånd på grund av rättslig process bör erbjudas en hälsoundersökning så snart det lämpligen kan ske, enligt 7 §.

Termen ”informerat samtycke” nämns inte i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), men behovet av respekt betonas i 2 §. För barn gäller generellt att barnet ska informeras och måste även ha möjlighet att fatta beslut om barnet är gammalt nog och tillräckligt moget för att förstå vad det handlar om. Detta anses ofta vara fallet med tonåringar.

¹⁶ <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer/2011/Pages/nationella-riktlinjer-mot-prostitution-och-manniskohandel.aspx?keyword=nationella+riktlinjer>

2.6. Ersättning

Det rättsliga ramverket för möjligheten att erhålla skadestånd och brottsskadeersättning har beskrivits ovan.

Som en del av regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål fick Brottsoffermyndigheten i uppdrag att undersöka utbetalningarna av brottsskadeersättning till offer för människohandel.¹⁷ En granskning av domstolsbeslut rörande människohandel eller liknande brott från 2002 till december 2009 visade att alla brottsoffer hade ett målsägandebiträde. Strax över hälften av offren i brottmålen som ledde till fällande domar för människohandel begärde skadestånd av gärningsmannen, närmare bestämt åtta av fjorton. De intervjuer med målsägandebiträden och andra yrkesgrupper som gjordes inom uppdraget visade en gemensam uppfattning om att många av brottsoffren inte begär skadestånd eftersom de är rädda och/eller för att de inte ser den tilltalade som en brottsling.

Som nämnts anser domstolarna ofta att inte alla moment i paragrafen om människohandel i brottsbalken är bevisade bortom rimligt tvivel. Istället döms de tilltalade för koppleri eller grovt koppleri. Beslut om skadeståndsansvar är mindre vanliga i sådana fall, men 18 målsägande i sådana mål ansökte om brottsskadeersättning.

Brottsoffermyndigheten har under perioden fattat beslut i över 30 ärenden rörande människohandel eller människohandelsliknande brott. *Endast i fyra fall där skadestånd har utdömts har brottsskadeersättning inte begärts. Förutom i ett undantagsfall har det varit kvinnor eller flickor som utsatts för utnyttjande för sexuella ändamål.* (Holm 2010, s. 7.)

Nio av ansökningarna har avslagits och skälen för det har varierat. De flesta skäl är sådana som förekommer även i andra typer av ärenden, t.ex. att det inte är visat att gärningsmannen saknar betalningsförmåga. En avslagsgrund som är mindre vanlig i andra typer av ärenden är att ersättning inte utgår om brottet har begåtts i utlandet vid en tidpunkt då den sökande inte hade hemvist i Sverige. (Holm 2010, s. 7.)

Brottsoffermyndigheten kan konstatera att brottsskadeersättning som utbetalats till personer i utlandet som utsatts för människohandel för sexuella ändamål i Sverige med något undantag kommit offren tillhanda. Det kan dock inte uteslutas att offer som återvänder till sina hemländer riskerar att utsättas för ny kriminalitet i samband med utbetalningen av brottsskadeersättning. Myndigheten anser därför att det i viss utsträckning finns skäl att ändra rutinerna när det gäller dessa utbetalningar. (Holm 2010, s. 8).

Brottsoffermyndigheten ska vid utbetalning av brottsskadeersättning till utländska minderåriga sökande undersöka om det finns särskilda regler för omyndigas tillgångar i deras hemland, exempelvis en motsvarighet till den svenska överförmyndaren. Om det saknas överförmyndare eller andra metoder för att skydda omyndigas tillgångar ska myndigheten i vart fall kräva ett intyg på vem som är vårdnadshavare, utfärdat av en myndighet i aktuellt land.

Brottsoffermyndigheten ska ta initiativ till att förmedla ansökan till sin utländska motsvarighet i de ärenden där myndigheten avslår del av eller hela ansökan till följd av att brottet är begånget utanför Sverige. (Holm 2010, s. 9.)

Ersättningen för kränkning av den personliga integriteten i målen varierade mellan 10 000 kr och 325 000 kr. Den stora skillnaden i belopp beror på många olika omständigheter och även på klassificeringen av brottet. Ersättningen på 10 000 kr berodde på att större delen av brottet hade begåtts utomlands. I de flesta fallen låg ersättningen mellan 75 000 kr och 125 000 kr.

¹⁷ Holm, Fanny, Utbetalning av brottsskadeersättning till offer för människohandel – Redovisning av ett regeringssupdrag. Brottsoffermyndigheten, 2010.

En kompletterande undersökning av ansökningarna om brottsskadeersättning under perioden 2008–2010 rörande människohandel eller koppleri visade att inga barn fanns bland de sökande.

2.7. Återvändande

Den nationella handlingsplanen innehöll ett uppdrag åt Länsstyrelsen i Stockholms län om ett tryggt återvändande. Resultatet av uppdraget presenterades i en rapport 2010 (rapport 2010:03, *Ett tryggare återvändande för personer utsatta för prostitution och människohandel i Sverige*).¹⁸

Rapporten innehåller en översikt över ett antal projekt där Sverige har medverkat, varav några fokuserade på barn utsatta för brott. Expertgruppen för samarbete omkring utsatta barn, EGCC¹⁹, består av en grupp tjänstemän från de departement som ansvarar för barnfrågor i medlemsländerna i Östersjöstaternas råd, CBSS,²⁰ och från Europeiska kommissionen. Medlemsländerna i CBSS är Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland. EGCC har skapat ett system med nationella kontaktpunkter (NCP – National Contact Point) inom medlemsstaterna. En nationell kontaktpunkt kan till exempel ge råd till olika yrkesgrupper eller sköta kommunikationen mellan medlemsstaterna när ett barn återvänder till ursprungslandet. Sveriges nationella kontaktpunkt finns inom Justitiedepartementet. UNICEF och Socialstyrelsen har publicerat informationsmaterialet *Kan det vara människohandel?* (UNICEF, 2010²¹). Det huvudsakliga syftet är att göra det enklare att upptäcka barn som kan vara offer för människohandel, men syftar också till att underlätta identifieringen av barnen och arbetet med att bevaka deras rättigheter.

En checklista finns med, som är baserad på FN:s barnkonvention. UNICEFs styrdokument *Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe* (riktlinjer för att skydda rättigheterna för barn som varit offer för människohandel i Europa) behandlas också i rapporten. I UNICEFs riktlinjer betonas vikten av att hitta långsiktiga lösningar för barnet, liksom myndigheternas ansvar i destinationslandet för att säkerställa att en lämplig person, vanligtvis från socialtjänsten, tar hand om barnet i ursprungslandet. UNICEF presenterar även riktlinjer för att fastställa om ett återvändande överhuvudtaget är för barnets bästa.

Baserat på dokumentationen som beskrivs ovan och intervjuer med erfarna personer i Sverige som arbetar eller har arbetat med denna fråga, betonar rapporten från Länsstyrelsen i Stockholm vikten av att socialnämnderna försöker hantera överenskommelser och rutiner på ett sådant sätt att ett tryggt återvändande kan säkras. Den uppmanar även till en systematisering av den befintliga kunskapen på området för att skapa rutiner för ett tryggt återvändande, för hur svenska aktörer bör agera och för hur man kommunicerar och samarbetar med aktörer i ursprungslandet. De intervjuade personerna var ense om uppfattningen att antalet kända barn som varit offer för människohandel i Sverige är väldigt lågt.

Länsstyrelsen i Stockholms län har också, i samarbete med NMT, tagit fram dokumentet *Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* (Länsstyrelsen i Stockholms län 2011). De nationella riktlinjerna innehåller ett kapitel om tryggt återvändande, som är baserat på den nyss nämnda rapporten från 2010. Trots titeln gäller dessa riktlinjer även för människohandel för andra ändamål än sexuellt utnyttjande och de innehåller särskilda rekommendationer för barn utsatta för människohandel. Dokumentet innehåller dessutom checklistor och rekommendationer om systematisk datainsamling.

18 <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2010/rapport-2010-3.pdf>

19 www.childcentre.info

20 <http://www.cbss.org/>

21 <http://unicef-porthos-production.s3.amazonaws.com/kan-det-vara-manniskohandel-version-2010.pdf>

Det finns inga formaliserade rutiner för återvändande i Sverige. De nationella riktlinjer som publicerades 2011 av Länsstyrelsen i Stockholm är endast rekommendationer som syftar till att ge barnet bästa möjliga stöd i familjeåterföreningen och som betonar vikten av risk- och trygghetsbedömning, samt att man måste säkerställa barnets rätt till grundläggande samhällstjänster. Riktlinjerna ifrågasätter om den svenska socialtjänstlagen ger någon rätt till stöd av barnet efter återvändandet till ursprungslandet. Oavsett svaret på den frågan finns en kraftfull rekommendation att socialtjänsten i Sverige inte enbart ska betala och ordna resan tillbaka, utan även ge barnet bra kläder och annan viktigt utrustning som kan användas efter återvändandet, men inte pengar,. Detta innebär att insatserna för barnet när det återvänt till ursprungslandet blir det landets ansvar.

2.8. Rehabilitering

Sverige har inte någon systematisk utbildning av personalen vid socialnämnderna om behoven hos de människor som utsatts för människohandel, vare sig de är barn eller vuxna. I samband med den nationella handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål arrangerades seminarier och konferenser av olika länsstyrelser i olika delar av Sverige, men de fokuserade framför allt på vuxna som offer för människohandel. UNICEF höll tvådagarskonferenser regionalt och en nationell endagskonferens med fokus på barn, skickade ut sin publikation *Kan det vara människohandel* och senare sin film *Bogdan – Kan det vara människohandel?* om människohandel för andra ändamål än sexuellt utnyttjande²², allt kopplat till sitt uppdrag inom den nationella handlingsplanen.

Socialtjänstlagen anger i 3 kap. 3 § i generella termer att insatser som görs måste vara av god kvalitet och att personalen måste ha lämplig utbildning och erfarenhet:

Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet.

För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.

Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Så även om ingen specifik utbildning uttryckligen krävs, kan formuleringen i paragrafen ovan ses som ett krav på speciell kompetens för insatser som rör barn eller barn utsatta för människohandel. Socialstyrelsen ska ha tillsyn över socialnämnderna och har skyldighet att följa och utveckla verksamheten, socialtjänstlagen 13 kap.

• Uppföljning av återvändande

Rapporten från Länsstyrelsen i Stockholms län innehåller en efterlysning av rutiner för uppföljning av barnets återanpassning (rapport 2010:03), men än så länge finns inga specifika normer eller rutiner för det.

• Utbildning

Det finns inga specifika rättsliga regler för den utbildning eller träning som behövs för att kunna möta de behov som barn utsatta för människohandel kan ha, men de generella normerna betonar varje barns specifika behov. Oavsett vad anledningen till dessa behov är, ska de mötas enligt socialtjänstlagen.

22 <http://unicef.se/publikationer>, <http://unicef.se/nyheter/unicef-lanserar-film-om-manniskohandel-i-Sverige>

- *Svensk rätt i relation till internationella instrument*

Sveriges lagstiftning anses uppfylla kraven i såväl Europarådets konvention som direktiv 2004/81/EC av den 29 april 2004.

Vid bedömning av hur Sveriges lagstiftning överensstämmer med direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer, går det att hitta vissa svagheter. Att det saknar betydelse om samtycke finns eller ej, enligt artikel 2 punkt 4, borde finnas med i den svenska lagtexten. Sverige har inte heller de nödvändiga mekanismerna för att identifiera brottsoffer, enligt artikel 11 punkt 4, vilket får till följd att alla andra skyldigheter gentemot barnet kan bli utan verkan. Såväl artikel 11 punkt 2 som artikel 15 punkt 2 kan innebära en konflikt med svensk lagstiftning. Varken målsägandebiträdet eller den särskilda företrädaren för barnet har befogenhet att vidta åtgärder för att se till att skadeståndet betalas ut, och inte heller att ansöka om brottsskadeersättning, vilket även innebär att dessa åtgärder inte är kostnadsfria för barnet.

2.9. Straffrättsliga, civilrättsliga och administrativa sanktioner

Straffet för människohandel är, som nämnts ovan, fängelse i lägst två och högst tio år. Enligt formuleringen spelar det ingen roll om offret är barn eller inte, men i praktiken kan paragraferna om försvårande omständigheter ofta användas när ett barn är inblandat. Brottsbalken har ett särskilt kapitel om generella principer för straffrättsliga påföljder, 29 kap. I den första paragrafen anges skada, kränkning och fara som försvårande omständigheter, medan den andra paragrafen omfattar mål där den åtalade har visat särskild hänsynslöshet, missbrukat ett förtroende eller utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig. Åtminstone vissa av dessa omständigheter åberopas ofta när brottsoffret är ett barn.

Såväl paragrafen om människohandel som det ovan nämnda kapitlet om generella principer för straffrättsliga påföljder innehåller förmildrande omständigheter. I det tredje stycket i paragrafen om människohandel, brottsbalken 4 kap. 1 a §, står att straffet kan bli fängelse i högst fyra år om brottet är ”mindre grovt”. Det verkar som om detta stycke aldrig har använts, inte ens för vuxna. I princip stämmer inte någon av de förmildrande omständigheter som anges i 29 kap. 3 § in vid mål om människohandel.

Även om formuleringen i den specifika paragrafen om människohandel inte är i överensstämmelse med artikel 24 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel eller med direktiv 2011/36/EU, som kräver kraftigare påföljder när det handlar om barn under 18 år, kan uppbyggnaden av den svenska brottsbalken med generella försvårande omständigheter ha samma verkan.

Utöver fängelse finns även andra möjliga påföljder. Enligt brottsbalken 36 kap. 7, 8 och 9 §§ kan den som har begått ett brott inom näringsverksamhet dömas att betala ett bötesbelopp på lägst 5 000 kr och högst 10 miljoner kr. En sådan bot kallas företagsbot.

Det är även värt att nämna att organiserad brottslighet är en försvårande omständighet, enligt brottsbalken 29 kap. 2 §:

6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering

Andra mer ekonomiska och civilrättsliga konsekvenser av brottet är båda tänkbara och använda i praxis. Enligt brottsbalken 36 kap. 1 § ska ekonomiskt utbyte av ett brott förklaras förverkat ”om det inte är uppenbart oskäligt”, enligt 2 § kan egendom som använts som hjälpmedel vid brott konfiskeras i vissa fall och enligt 3 § får föremål som kan befaras komma till brottslig användning också konfiskeras.

Lag (1986:436) om näringsförbud har än så länge inte använts i något mål rörande människohandel, men det skulle kunna vara tänkbart om till exempel ett offer för människohandel har utnyttjats som arbetskraft. Denna lag gör det möjligt att meddela näringsförbud om någon grovt har åsidosatt sina skyldigheter inom näringsverksamheten och gjort sig skyldig till brottslighet, enligt 1 §. Näringsförbudet ska enligt 5 § gälla i lägst tre och högst tio år.

Enligt brottsbalken 29 kap. 4 § ska rätten ta hänsyn till om den tilltalade tidigare har dömts för brott.

Straffmyndighetsåldern i Sverige är 15 år, enligt brottsbalken 1 kap. 6 §. Om ett barn över denna ålder har tvingats att begå ett brott kan åklagaren använda möjligheten att underlåta åtal, enligt rättegångsbalken 20 kap. 7 §. Paragrafens första stycke tar upp specifika situationer då denna möjlighet kan användas, följt av en mer principiell formulering i det andra stycket:

Åtal får underlåtas i andra fall än som nämns i första stycket, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Dessutom har rätten möjlighet att använda en bestämmelse om befrielse från påföljd för barn över 15 år, enligt brottsbalken 24 kap. 8 §: *En gärning som någon begår på order av den under vars lydnad han står skall inte medföra ansvar för honom, om han med hänsyn till lydnadsförhållandets art, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt har att lyda ordern.*

Som framgått ovan markeras inte människohandel med ett barn som ett grövre brott enligt formuleringen av själva människohandelsbrottet. I praktiken bedöms dock detta brott, som en följd av de generella principerna om straffrättsliga påföljder i brottsbalken 29 kap., som allvarigare än brott mot en vuxen och leder till ett längre fängelsestraff.

• Fällande domar

Rapporterna från den nationella rapportören visar på tre fällande domar med totalt fyra barn som offer för människohandel under åren 2008–2010.²³

Två av dessa fällande domar gällde människohandel för sexuella ändamål:

- I det ena fallet var offret en 17-årig flicka. Två förövare fälldes för människohandel och dömdes till fängelse i tre år.²⁴
- I det andra fallet var offret en 16-årig flicka, tillsammans med en 21-årig kvinna. En av förövarna fälldes för människohandel och dömdes till fängelse i sex år. En annan förövarare som åtalades för medhjälp till människohandel och grovt koppleri dömdes endast för grovt koppleri till fängelse i ett år och sex månader.²⁵

En av de fällande domarna gällde människohandel för andra ändamål:

- Två 16-åriga pojkar tvingades att stjäla. De båda förövarna fälldes för människohandel och dömdes till fängelse i ett år respektive ett år och tre månader.²⁶

23 Rikspolisstyrelsen: Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007–2008, rapport 2009:1, Människohandel för sexuella och andra ändamål 2009, rapport 2010:5 och Människohandel för sexuella och andra ändamål 2010, rapport 2011.

24 Hovrätten över Skåne och Blekinge 2010-04-07, mål B 256-10.

25 Svea hovrätt 2011-05-11, mål B-87-11, Stockholms tingsrätt 2010-12-17, mål B 19658-10.

26 Svea hovrätt 2010-02-26, mål B 9732-09 (Stockholms tingsrätt 2009-11-19, mål B 10675-09).

Dessutom utdelades en fällande dom för stämpling till människohandel:

- En 15-årig flicka skulle rekryteras för sexuella ändamål. Förövaren dömdes för detta och för koppleri rörande andra kvinnor. På grund av sin ålder, han var 18 år när brotten begicks, dömdes han till fängelse i ett år och tio månader.²⁷

I ett av dessa mål ingick även förverkande av egendom.²⁸

3. Institutioner och organisationer

3.1. Statliga institutioner

Sverige har inget övergripande nationellt samordnande organ inom regeringen eller departementen. De olika uppdragen inom den nationella handlingsplanen samordnades inte heller, något som kritiserades såväl av många av aktörerna som i utvärderingen av planen (Brottsförebyggande rådet, *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål*, rapport 2011:18).

Brottsoffermyndigheten pekade på det norska KOM-projektet, *Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel*, som ett exempel på ett välfungerande arbetssätt. KOM bistår polisen och andra av samhällets hjälpinsatser med samordning och mobilisering av bistånds- och skyddsåtgärder. Projektet omfattar människohandel generellt, oavsett om offret är barn eller vuxen. Det fungerar även som ett kompetenscentrum som arrangerar kurser och ger ut olika publikationer. Projektet har nu permanentats, vilket gör det möjligt för praktiskt verksamma inom både myndigheter och ideella organisationer att snabbt förmedla erfarenheter och förslag mellan sig och successivt uppåt ända till en interdepartemental nivå. (Brottsoffermyndigheten,

Prostitution och människohandel för sexuella ändamål – Utbildningsprogram för ökad kunskap och bättre bemötande – Redovisning av ett regeringsuppdrag, 2011:26.)²⁹

Den svenska nationella kontaktpunkten inom Östersjöstaternas råds särskilda grupp för barnfrågor, Expertgruppen för samarbete omkring utsatta barn (EGCC), finns inom Justitiedepartementet. För att hantera information utifrån fältet anordnar denna kontaktpunkt möten med ett antal viktiga aktörer. Förutom några tjänstemän från Justitiedepartementet finns bland deltagarna representanter från Socialdepartementet, Östersjöstaternas råd, den nationella rapportören, den nationella samordnaren från Länsstyrelsen i Stockholms län, gränspolisen, Migrationsverket, samt även UNICEF och Rädda barnen. Möten hålls två eller tre gånger om året.

Initiativet Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel (NMT) startades under ledning av Länsstyrelsen i Stockholms län i januari 2009, i samråd med statliga aktörer som i sitt arbete mötte människohandels problem. Dessa aktörer var Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, lokala polismyndigheter med särskilt ansvar för människohandelsfrågor, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, prostitutionsgrupperna i Stockholm, Göteborg och Malmö, samt en särskild enhet inom socialnämnden i Stockholm med fokus på unga personer (Ungdomsjouren). NMT ska fungera som en strategisk resurs och stödja arbetet i de län och regioner som hittills har haft begränsad erfarenhet av arbete mot prostitution och människohandel.³⁰

Enligt den nationella handlingsplanen har alla 21 länsstyrelser i Sverige i uppdrag att stärka det regionala samarbetet för att bekämpa prostitution och människohandel.

27 Svea hovrätt, 2008-05-08, mål B 338-08.

28 Hovrätten över Skåne och Blekinge 2010-04-07, mål B 256-10.

29 http://www.bra.se/extra/faq/?module_instance=2&action=question_show&id=602&category_id=1

30 <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/nmtsverige/Sv/Pages/default.aspx>

Under perioden 2011–2014 behåller alla län ansvaret att samordna satsningarna inom detta område.

Som nämnts har Länsstyrelsen i Stockholms län även särskilda uppgifter. Regeringen har gett länsstyrelsen i uppdrag att från 2011 till 2014 planera, samordna och genomföra satsningar som gör det tryggare för personer som varit offer för prostitution och människohandel för sexuella ändamål att återvända till sina ursprungsländer. Detta uppdrag ingår i regleringsbrevet från regeringen, tillsammans med ett fortsatt nationellt uppdrag under perioden 2011–2014 som avser följande:

- En nationell samordning för fortsatt och utvecklat praktiskt samarbete mellan myndigheter och ideella organisationer för att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål.
- En samordning av satsningar för ett tryggare återvändande för personer som utsatts för prostitution och människohandel för sexuella ändamål.
- Utveckling av stödprogram för rehabilitering av offer för människohandel för sexuella ändamål.
- Tilldelning av utvecklingsmedel till myndigheter och ideella organisationer inom uppdragets ramar.

Under hösten 2011 startade Länsstyrelsen i Stockholms län ett nätverk med fokus på informationsutbyte, tillsammans med representanter från myndigheter och organisationer som har haft ansvarsuppdrag inom den nationella handlingsplanen. Sådana nätverk fanns även medan den nationella handlingsplanen pågick efter olika initiativ från de deltagande aktörerna. Nätverket har representanter från Utbildningsdepartementet (som har ansvaret för jämställdhet), Socialdepartementet, Ungdomsstyrelsen, Kriminalvården, Brottsoffermyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Smittskyddsinstitutet, Rikspolisstyrelsen, UNICEF och Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL). En ökad representation av ideella organisationer är troligen att vänta framöver.

Länsstyrelsen i Stockholms län har, tillsammans med Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel (NMT), gjort framsteg i sitt arbete, exempelvis genom att ta fram praktiska riktlinjer för att identifiera barn som varit offer för människohandel och hänvisa dem vidare till olika aktörer, särskilt polisen, socialtjänsten, landstingen, Migrationsverket och ideella organisationer. Detta arbete är även en följd av den första nationella handlingsplanen och delvis en fortsättning av den. Än så länge finns ingen ”National Referral Mechanism” (NRM) i Sverige.

• *Specialiserade myndigheter*

Det finns vissa specialiserade enheter inom rättsväsendet. Åklagarna som ansvarar för förundersökningarna angående människohandel ingår i någon av de internationella åklagarkammarna, som har personal med expertkunskap om människohandel. Förundersökningarna ska ledas av en sådan åklagare, vilket innebär att kompetens förs över till de operativa poliserna i dessa ärenden.

Det finns också några specialiserade enheter inom polisen, i Stockholm med Kommissionen mot människohandel, samt i Göteborg och i Malmö. Kommissionen startade som ett projekt, men sedan mars 2011 finns en permanent avdelning inom Citypolisen. Gränspolisen i Stockholm är en regional specialistenhet som undersöker brott rörande människohandel för andra ändamål än sexuell exploatering, eller med andra ord fall där människohandlare utnyttjar barn eller vuxna för att stjäla, tigga eller arbeta under slavliknande förhållanden eller annan exploatering.

Projektet COPSAT (Joint Cooperation between the Police and Social Services) kan nämnas som ett exempel på utvecklad expertkunskap. COPSAT startades i Stockholm i oktober 2009, under Sveriges ordförandeskap i EU, och projektets resultat rapporterades i februari 2011.³¹ Projektet involverade poliser, åklagare, socialarbetare, representanter från ideella organisationer och nationella organ från Sverige, Estland, Polen och Rumänien. Syftet med COPSAT var både att stärka brottsutredningarna och trygga offrens återvändande till hemlandet. Projekt-rapporten beskriver effektiva metoder för att förbättra bemötandet av offer för människohandel, däribland metoder för förhör av traumatiserade offer och en strategi med tidiga ingripanden av de sociala myndigheterna i ärenden med offer för människohandel.

*Förhörsmetoderna har förbättrats för att förmå den brottsutsatta att berätta om brottet, och man har involverat socialtjänsten i arbetet på ett sätt som aldrig tidigare gjorts. Numera har socialtjänsten i Stockholm en aktiv medverkan under polisutredningarna. Detta för att underlätta arbetet för poliserna i polisutredningen och för den brottsutsatta. Socialtjänsten sitter med när polisen planerar tillslagen och kan således på ett tidigt stadium planera sina stödsatser vid polisens tillslag på gatan eller i bordellerna. Dessutom närvarar socialtjänsten vid förhör, om så behövs, för att vara den brottsutsatta behjälplig med stöd och vidare kontakter.*³²

De senaste decennierna har specialiserade team bildats inom socialtjänsterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, det vill säga prostitutionsgrupper med erfaren personal vars uppgift är att arbeta till stöd för personer i prostitution eller utsatta för människohandel för sexuella ändamål.

Som en del av den nationella handlingsplanen hade Brottsoffermyndigheten i uppdrag att utveckla och organisera utbildningar för rättsväsendet, vilket inkluderade polis, åklagare och domare, samt för personal från Migrationsverket.³³

1997 gav regeringen Rikspolisstyrelsen i uppdrag att fungera som nationell rapportör om människohandel på begäran av EU.³⁴ Sedan dess har Kajsa Wahlberg vid Rikspolisstyrelsen arbetat som nationell rapportör om människohandel till den svenska regeringen. Rapporterna hette först "Handel med kvinnor", från 2003 till 2006 "Människohandel för sexuella ändamål" och därefter "Människohandel för sexuella och andra ändamål". Den nationella rapportören är en expert på området som ofta ger föreläsningar vid konferenser och kurser, såväl i Sverige som utomlands.

• *Insamling av data*

Som beskrivits ovan samlar inte Sverige in data om människohandel på ett uttömmande sätt; det finns ingen övergripande och samordnande institution för detta. Hittills är de svenska siffrorna koncentrerade på att spegla rättsväsendets kontakter med människohandel. Utöver den nationella rapportörens publikationer finns uppgifter i den svenska kriminalstatistiken som Brottsförebyggande rådet ansvarar för. Den nationella rapportören arbetar, tillsammans med NMT och Länsstyrelsen i Stockholms län, under en testperiod med att samla in statistik från olika områden.

31 Polismyndigheten i Stockholms län, *Ett arbetssätt – mot människohandel*, 2011. <http://www.polisen.se/PageFiles/168150/Handbok.pdf>.

32 Polismyndigheten i Stockholms län, *Ett arbetssätt – mot människohandel*, 2011, s. 4. <http://www.polisen.se/PageFiles/168150/Handbok.pdf>.

33 *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål – Utbildningsprogram för ökad kunskap och bättre bemötande – Redovisning av ett regeringsuppdrag*.

34 Regeringsbeslut av den 16 december 1997, A97/3077/JÄM.

- *Barnets vilja*

Det finns inga formaliserade tillvägagångssätt för hur man bör gå till väga för att komma fram till barnets vilja, varken generellt eller vad gäller barn som kan ha utsatts för människohandel. Olika lagar betonar dock respekt för patienten, offret eller barnet. Ett exempel är socialtjänstlagen 3 kap. 5 § som anger att hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.³⁵ Att hänsyn ska tas till barnets bästa finns med i formuleringarna i socialtjänstlagen, utlänningslagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

3.2. Ideella organisationer och forskningsinstitut

De viktigaste ideella organisationerna som aktivt arbetar mot människohandel med barn är UNICEF och ECPAT, som båda nämnts ovan. De har båda satsat på ett bredare förebyggande arbete, som inbegriper åtgärder mot människohandel med barn. UNICEFs publikation *Kan det vara människohandel?* från 2010 har blivit vida spridd, liksom filmen om Bogdan som tvingades att begå stölder.³⁶ ECPAT har tagit fram en informationsbroschyr som heter *Människohandel med barn i sexuella syften* och har en webbplats för rapportering av misstänkta situationer, www.ecpathotline.se, samt en blogg med ett spel om människohandel, <http://www.findingsasja.se>. Båda organisationerna anordnar även utbildningar och seminarier.

Sverige har tre stora ideella organisationer för stöd till brottsoffer, som arbetar såväl med informationskampanjer som med hjälp åt enskilda brottsoffer. Två av dessa är kvinnojoursoorganisationer, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige* (Roks), www.roks.se, och *Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund* (SKR), www.kvinnojouren.se, båda med lokala organisationer i många städer och med enheter för unga flickor eller kvinnor som kallas *tjejjourer*. Den tredje organisationen, *Brottsofferjouren*, www.boj.se, riktar sig allmänt till brottsoffer och arbetar också både på nationell och på lokal nivå. Samtliga organisationer kan ge information om det svenska rättssystemet, förmedla stödpersoner och ge annan hjälp.

Brottsoffermyndigheten sprider information till såväl de ideella organisationerna som till andra myndigheter och enskilda brottsoffer. Två exempel på detta är dels broschyren, *Till dig som utsatts för brott*, som även finns på nätet på en rad andra språk³⁷, dels en webbaserad interaktiv utbildning om det svenska rättssystemet i brottmål, www.rattegangsskolan.se och dess engelska version www.courtintroduction.se.

Liksom de ideella organisationerna erbjuder Östersjöstaternas råd utbildning, konferenser, publikationer och viss forskning, se <http://www.childcentre.info>. Två av de många publikationerna är *The Frail Chain – Support for Child Victims of Trafficking in the Baltic Sea Region*, skriven av Svante Weyler 2008, med intervjuer med barn och en rapport från konferensen

”Trafficking in Children – A criminal act calling for a child protection response” som hölls i Oslo 20–21 juni 2011.³⁸

Det finns inga specifika resurser för forskning om människohandel med barn i Sverige. Brottsofferfonden, som består av avgifter från dömda gärningspersoner och administreras av

35 Från 2013 har barnets rätt att framföra sina åsikter stärkts, vilket numera markeras i socialtjänstlagen 11 kap. 10 §: ”När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

Ett barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt denna lag.” (SFS 2012:776)

36 <http://unicef.se/publikationer>, <http://unicef.se/nyheter/unicef-lanserar-film-om-manniskohandel-i-sverige>

37 <http://www.brottsoffermyndigheten.se/eng/publications>

38 <http://www.childcentre.info/projects/traffickin/dbaFile15589.pdf>

Brottsoffermyndigheten, finansierar olika projekt med brottsoffer i fokus och en del av medlen fördelas till forskning. Myndigheten har också, som del av den nationella handlingsplanen och även för kommande år, vissa statliga medel för forskning om bland annat människohandel. I övrigt måste svenska forskare som fokuserar på människohandel konkurrera om allmänna forskningsmedel.

Det finns inte mycket forskning inom detta område i Sverige och den forskning som har publicerats hittills har huvudsakligen fokuserat på prostitution. Det finns en avhandling som undersöker den teoretiska strukturen hos de rättsliga dokument som rör människohandel och prostitution (Westerstrand 2008), finansierad av Brottsofferfonden, och två masteruppsatser, en om människohandel för sexuella ändamål (Lindholm 2010) och en om människohandel för arbetskraftsexploatering (Hulting 2009).

Vad gäller kvaliteten på stöd- och hjälpinsatser till offer för människohandel så finns det i Sverige endast generella kontrollmekanismer. Insatserna från socialtjänsten står under tillsyn av Socialstyrelsen. Dessutom kan prövning av domstol efter överklagande vara möjlig i vissa fall.

Statlig finansiering torde också stödja kvalitetsaspekterna. För ensamkommande flyktingbarn och för barn som fått tillfälligt uppehållstillstånd på grund av en rättslig process betalar staten de faktiska kostnaderna som uppstår för socialnämnden för omvårdnaden av barnet och för landstinget för barnets hälso- och sjukvård. Såväl kommunen som landstinget har rätt till kompensation från staten via Migrationsverket, enligt förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., 5, 9 a och 9 b §§.

I det svenska samhället förlitar man sig huvudsakligen på statliga och kommunala myndigheter eller på av skattemedel finansierade insatser till stöd och hjälp. Fältet domineras av tjänstemän med myndighetsansvar. Samtidigt är ideella organisationer pådrivande och deras representanter har ofta unik kompetens och erfarenhet via sina verksamheter, vilket bidragit till att de är respekterade. De bjuds exempelvis ofta in till diskussioner eller hearings på departementen om brottsofferfrågor och det är inte ovanligt att de också är representerade i grupper på lägre nivåer i diskussioner om policy angående brottsofferfrågor.

Offer för människohandel representeras oftast av andra, alldeles särskilt om de är barn. Deras erfarenheter och åsikter kan ibland förmedlas av ideella organisationer och av exempelvis målsägandebiträden, som ofta har skaffat sig värdefulla insikter genom sina uppdrag.

Flera reformer sedan 1980-talet har kompletterat rättegångsbalken med andra lagar för att stärka brottsoffrens rättigheter under förundersökningen och huvudförhandlingen. Polis och åklagare är till exempel skyldiga att informera brottsoffret om de rättigheter som han eller hon har, samt om möjligheten att få hjälp och stöd av socialtjänsten liksom av ideella organisationer. Representanter från ideella organisationer har dock inte rätt delta i det rättsliga förfarandet annat än som stödpersoner under förundersökningen och/eller huvudförhandlingen, enligt rättegångsbalken 20 kap. 15 §.

4 Politik och program

4.1. Politik

I juli 2008 offentliggjorde den svenska regeringen den första nationella handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, regeringens skrivelse 2007/08:167 *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*.³⁹ Ett antal myndig-

³⁹ Regeringens skrivelse 2007/08:163 *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/108621>. Ett sammanfattning finns även på engelska: *Against Prostitution and Human Trafficking for Sexual Purposes*. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/133677>.

heter, ideella organisationer och andra viktiga aktörer fick, i samband med handlingsplanen och dess 36 åtgärder, offentliga medel för att ytterligare stärka arbetet med att bekämpa dessa gränsöverskridande problem. Åtgärderna fokuserade på fem områden: ökat skydd och stöd till utsatta, stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, ökad nationell och internationell samverkan och ökad kunskap. Nästan alla av åtgärderna rapporterades till regeringen i början av 2011. De har sammanfattats och utvärderats av Brottsförebyggande rådet. (*Prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Slutredovisning av regeringens handlingsplan*, Rapport 2011:18.) Av de 36 åtgärderna avsåg 17 utbildning och olika typer av utbildningsmaterial. Mer än 15 000 personer deltog i seminarier, konferenser eller längre utbildningsinsatser. Brå:s genomgång av resultaten visade på ökad medvetenhet, men även på kvarvarande utmaningar och problem. I synnerhet tre områden markerades ha behov av vidareutveckling: kunskapsproduktion, metodutveckling och samordning.

4.2. Förebyggande åtgärder

Alla utsatta barn omfattas av socialtjänstens generella uppdrag. Stockholm har en specialenhet, *Maria Ungdomsenhet*, som är stadens centrala enhet för unga människor och som består av flera olika verksamheter, varav *Ungdomsjouren* är en. Den har i uppdrag att hindra barn och unga från att hamna i drogberoende, brottslighet, prostitution eller andra socialt destruktiva beteenden. Ungdomsjouren möter och hjälper barn som löper risk att bli offer för människohandel.

Ett viktigt resultat av den nationella handlingsplanen är Ungdomsstyrelsens publikation *Se mig*, som även finns översatt till engelska, *See me*.⁴⁰ Det är en studie av unga som belyser deras erfarenhet av och attityd till sexuell exponering och sexuell exploatering via sociala media och även deras erfarenheter av och attityd till att tillhandahålla sexuella tjänster mot någon forma av ersättning.

Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Sida, har stött ett projekt inom Östersjöstaternas råd kring illegal arbetskraft och hjälpt International Organisation for Migration (IOM) i Ukraina i dess arbete för att bekämpa människohandel. Svenska institutet i sin tur har presenterat den svenska politiken på seminarier och utbildningar utomlands, samt använt sig av publikationen *Targeting the sex buyer*.⁴¹

De ideella organisationerna har bland annat inom den nationella handlingsplanen genomfört viktiga förebyggande och medvetandehöjande åtgärder.

4.3. Medvetandehöjande åtgärder

Att öka medvetenheten var en viktig del av den nationella handlingsplanen under perioden 2008–2010. Utbildningar anordnades för yrkesgrupper som kan komma i kontakt med barn som varit offer för människohandel, exempelvis polis, åklagare och personal på Migrationsverket. Vanligtvis skedde utbildningen i blandade grupper för att stärka samarbetet på lokal, regional och nationell nivå. Som nämns ovan bjöds personal på sociala myndigheter och ideella organisationer in, särskilt till kurserna som arrangerades av länsstyrelserna och UNICEF.

Det finns ingen specialiserad utbildning för den som utses till eller är god man för ett barn som utsatts för människohandel. Möjligheten till utbildning för en god man varierar från kommun till kommun och det är inte obligatoriskt att genomgå någon utbildning

40 http://www.ungdomsstyrelsen.se/order_item/0,2568,,00.html?itemId=ff8080812568bac501270973ec3b0027

41 <http://www.si.se/upload/Human%20Trafficking/Targeting%20the%20sex%20buyer.pdf>

4.4. Åtgärder för ökat sekretesskydd

Vikten av sekretess betonas i de nationella riktlinjerna och har fokuserats i utbildningar. Sekretessskyddet för vittnen och brottsoffer i människohandelsmål följer de allmänna rättsreglerna om sekretess och som framgått ovan har de också inkluderats i ett stärkt skydd i rättsprocessen.

4.5. Åtgärder för bättre mottagningsförhållanden

Ansvar för att förbättra mottagningsförhållandena åvilar främst den lokala socialnämnden. Samtidigt är många personalgrupper som arbetar med barn eller kommer i kontakt med barn i Sverige skyldiga att anmäla om de misstänker ett utsatt barn till nämnden, enligt socialtjänstlagen 14 kap. 1 §. Socialtjänsten blir i sin tur beroende av de beslut som fattas av åklagaren och Migrationsverket om barnet.

Sverige har inte något specialiserat jourhem eller boende för barn som varit offer för människohandel. Barnen i de aktuella fallen verkar ha fått komma till familjehem eller boenden med personer eller personal som har till uppgift att stödja och hjälpa barnet. Att stödja barnet ingår även i den gode mannens ansvar. Om en förundersökning har startats involveras även målsägandebiträdet eller den särskilda företrädaren för barnet. Vikten av riskbedömning betonas i de nationella riktlinjerna.

4.6. Åtgärder för rehabilitering

Utöver vad som anförts tidigare kan inget särskilt rapporteras angående barnets återanpassning. Har barnet fått tillstånd att stanna i Sverige har socialnämnden huvudansvaret för barnets integrering i samhället. Om så är fallet ska den generella lagstiftningen rörande barn följas så att barnets behov tillgodoses.

5. Sammanfattning och rekommendationer

Även om den svenska lagstiftningen huvudsakligen är i överensstämmelse med internationella dokument, kan vissa reformer rekommenderas, liksom förbättrade administrativa strukturer och ett stabilt samarbete. Forskning och rapporter har visat att det finns luckor i det praktiska arbetet, som måste fyllas genom ökad kunskap och förbättrade arbetsmetoder.

Paragrafen om människohandel bör ändras för att betona att brottsoffrets samtycke inte har någon som helst betydelse i den straffrättsliga processen.

Andra rättsliga reformer bör se till att målsägandebiträdet och den särskilda företrädaren för barnet får befogenhet att vidta åtgärder för att utdömda skadestånd blir utbetalade och, om det inte är möjligt, att ansöka om brottsskadeersättning, vilket skulle kunna garantera att dessa åtgärder vidtas utan att medföra arvodeskostnader för målsäganden. Dessa reformer är av generellt intresse oavsett brottstyp, men är särskilt angelägna för att tillvarata utländska barns rättigheter.

En kraftfullare administrativ struktur, likt det norska KOM-projektet som nämnts ovan, borde skapas för att förstärka samarbetet och öka informationsflödet mellan olika aktörer, såväl vertikalt som horisontellt. Uppdraget att fungera som nationell koordinator som regeringen gett Länsstyrelsen i Stockholms län är en viktig startpunkt, men enbart ett projekt.

Identifiering är en mycket viktig fråga. Utbildning behövs fortfarande för många yrkesgrupper, däribland personal inom hälso- och sjukvården, och då om alla former av människohandel och om olika former av sexuellt utnyttjande. Därigenom kan dessa yrkesgrupper uppmärksamhet skärpas på möjliga tecken för att barnet kan vara utsatt för människohandel, vilket i sin tur medverkar till att de kan agera på ett kompetent sätt för barnet.

Tabun, myter och stereotyper angående prostitution och sexuellt utnyttjande behöver problematiseras. Den svenska filmen *Lilja 4-ever* var en viktig väckarklocka i början av det här seklet. Idag kan filmen istället vara ett hinder. Långt ifrån alla fall av människohandel för sexuella ändamål är så uppenbart våldsamma och kontrollerande. Kunskap om de nya och för förövarna mindre riskfyllda strategier som människohandlare använder sig av måste spridas, tillsammans med kunskap om andra former av utnyttjande än för sexuella ändamål.

Kunskap om den ofta traumatiska bindningen mellan offret och människohandlaren eller hallicken måste också spridas för att förbättra förståelsen av offrets situation, för att bygga förtroende och därmed underlätta kommunikation med offret.

EU-kommissionens beslut av den 15 februari 2007 att reservera telefonnumret 116000 som standardnummer för nödsamtal om saknade eller utnyttjade barn i alla EU-länder har ännu inte genomförts i Sverige. Det finns inte heller något annat nödnummer för specialiserad hjälp rörande barn utsatta för människohandel. (Se Eriksson, Maja K., *Thematic Study on Child Trafficking: Sweden*. Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2009:45.)

Andra exempel på nödvändiga åtgärder är:

- Insamling av data från alla sektorer som kommer i kontakt med människohandel.
- Forskning.
- Utökat internationellt samarbete, exempelvis genom användning av nationella kontakt punkter som i EGCC-samarbetet mellan Östersjöstaterna.

Sist, men inte minst, behövs en ny nationell handlingsplan. Den bör omfatta alla former av utnyttjande och förhoppningsvis vara i kraft under längre tid än den första, för att kunna bli mer effektiv. Behoven som listas ovan kan ses som tänkbara delar av denna handlingsplan, men de kan också hanteras separat.

Fas 2: Utvärdering av stöd och rehabiliteringsåtgärder

1. Bakgrund

1.1 Myndigheters arbete samt rättsliga och politiska ramar

Sverige berörs av människohandel som destinationsland och, i mindre utsträckning, som transitland. Det finns inget samordnande organ för människohandel inom regeringen eller departementen. Sverige är det enda landet i Norden som inte har någon departementsöver-skridande arbetsgrupp med befogenhet att samordna och utöva tillsyn över åtgärder för att bekämpa människohandel (UNICEF, 2011).

Den första nationella handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, som var i kraft under perioden 2008–2010, ändrade inte på detta. Många aktörer har efterfrågat en andra handlingsplan som fokuserar på alla former av människohandel.

Regeringen har förlängt vissa uppdrag inom den nationella handlingsplanen så att de fortsätter gälla för perioden 2011–2014. Ett viktigt sådant är att Länsstyrelsen i Stockholms län ska fortsätta planera, samordna och genomföra satsningar som ska göra det säkrare för personer utsatta för prostitution och människohandel att återvända till sina ursprungsländer. Uppdraget ingår i regleringsbrevet, tillsammans med ett nationellt uppdrag att ansvara för den nationella samordningen av de praktiska insatserna och ett uppdrag att utveckla stödprogram för rehabilitering av offer för människohandel.

I samråd med de statliga aktörer som arbetar för att bekämpa människohandel bildades i januari 2009 Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel (NMT) under ledning av Länsstyrelsen i Stockholms län.⁴² Länsstyrelsen publicerade i samarbete med NMT *Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* (2011). Trots titeln gäller dessa riktlinjer även för människohandel för andra ändamål än sexuellt utnyttjande och det finns även särskilda rekommendationer för barn som utsatts för människohandel. Ett av kapitlen fokuserar på ett tryggt återvändande.

1997 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att fungera som nationell rapportör om människohandel och sedan dess har Rikspolisstyrelsen sammanställt årliga rapporter som behandlar fall inom rättsväsendet och trender inom människohandeln.

Den svenska nationella kontaktpunkten, som finns inom Justitiedepartementet och som utsetts inom Östersjöstaternas råds särskilda grupp för barnfrågor (EGCC), kan involveras i återanpassningsfall i vissa av staterna runt Östersjön.

De svenska åtgärderna mot människohandel har inte uttryckts i något strategidokument. Den första handlingsplanen har löpt ut och har inte följts av någon ny. Sverige saknar även National Referral Mechanism (NRM) etc. Krav på åtgärder mot människohandel och för dess offer måste därför tolkas utifrån gällande lagstiftning. Till detta kommer rekommendationerna i de nämnda nationella riktlinjerna.

Sverige har ingen specifik organisationsstruktur angående offer för människohandel, varken för vuxna eller barn. Det innebär att det är upp till den lokala socialnämnden i kommunen där offret vistas att tillhandahålla hjälp och planera återanpassning genom att följa de generella bestämmelserna om stöd och hjälp i socialtjänstlagen. Sverige har 290 kommuner, varav vissa är uppdelade i så många som 10 distrikt, vart och ett med sin egen lokala socialtjänst.

⁴² <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/nmtsverige/Sv/Pages/default.aspx>

Det rättsliga regelverket i Sverige ger barn och brottsoffer relativt starka formella rättigheter. Rättens praktiska tillämpning är dock mer komplicerad.

Gränsöverskridande människohandel för sexuella ändamål kriminaliserades i juli 2002 genom en ny paragraf i brottsbalken. Den har reformerats två gånger: 2004 för att inkludera alla former av utnyttjanden, liksom människohandel inom landet, och 2010 för att förtydliga lagtexten så att den skulle bli mer effektiv. Om brottsoffret är ett barn, vilket definieras som en person under 18 år, krävs inte användning av något otillbörligt medel för att brottet ska kunna anses vara människohandel, vilket är fallet för vuxna.

Att få status som målsägande är viktigt för många rättigheter i ett svenskt brottmål, exempelvis för rätten att höras, att få ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn och för möjligheten att begära skadestånd eller ansöka om brottsskadeersättning från staten. Om en person inte har denna status enligt definitionen i rättegångsbalken räknas han eller hon bara som vittne. I allvarligare mål, som de om människohandel, har brottsoffret alltid status som målsägande.

Så snart en förundersökning har inletts har brottsoffret i sådana fall rätt till ett målsägandebiträde. Polisen eller åklagaren som leder förundersökningen har skyldighet att informera om denna rättighet och agera för den. Om den som misstänks för brott mot ett barn har vårdnaden om det barnet eller har ett nära förhållande till barnets vårdnadshavare, har barnet rätt till en särskild företrädare som har en starkare ställning än målsägandebiträdet med rätt att fatta vissa viktiga beslut i vårdnadshavarens ställe.

För varje ensamkommande barn ska en god man utses så snart som möjligt av överförmyndaren i kommunen där barnet vistas. Ansökan görs vanligen av Migrationsverket eller den lokala socialnämnden. Att vara god man för ett ensamkommande barn innebär ett större ansvar än att vara förmyndare, men den gode mannen är inte vårdnadshavaren, gode mannen har rätt och skyldighet att besluta i alla frågor som rör barnets angelägenheter – personliga, ekonomiska och rättsliga. Varje kommun har skyldighet att ha en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd. Deras skyldigheter definieras i föräldrabalken och innefattar att utse, kontrollera och ha tillsyn över de gode männen. Överförmyndaren utses av kommunfullmäktige och står under tillsyn av Länsstyrelsen.

Sedan juli 2007 ger utlänningslagen utländska brottsoffer och vittnen rätt till en betänketid på 30 dagar genom ett tillfälligt uppehållstillstånd. Ett längre tillfälligt uppehållstillstånd, på minst sex månader, är också möjligt om offret tydligt har visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna och har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brottet. När rättsprocessen är avslutad har det utländska offret för människohandel inte någon generell rätt att stanna i Sverige.

Asylsökande barn, och barn som fått ett tillfälligt uppehållstillstånd för att medverka i ett brottmål, har samma rätt till utbildning som ett barn som är bosatt i Sverige. Dessa kategorier av barn har även rätt till hälso- och sjukvård och tandvård, vilket landstinget är skyldigt att tillhandahålla i samma utsträckning som till personer som bor inom landstinget. Lagtexten innebär att brottsoffret bör erbjudas en hälsoundersökning så snart det lämpligen kan ske. Sverige har varken specifika boenden eller program för offer för människohandel.

Socialtjänstlagen anger att socialnämnden har ett generellt ansvar för alla personer som vistas i kommunen. Detta gäller i princip oavsett deras nationalitet eller hur länge de vistats där. Ansvaret preciseras och skärps för att möta såväl brottsoffers som barns behov. Det är de lokala socialnämnderna som ska uppfylla detta ansvar. Vem som helst kan anmäla misstankar

om att ett barn far illa till nämnden, men personal inom polisen, Migrationsverket och många andra myndigheter har skyldighet att genast anmäla en misstanke om att ett barn far illa till nämnden. När den har fått in en anmälan ska nämnden undersöka barnets situation och när så krävs möta varje barns specifika behov, oavsett anledningen till dem, och ska kunna ge adekvat stöd av kompetent personal. I detta ingår social integrering eller återanpassning i Sverige, medan återvändande till ett ursprungsland inte nämns i lagen. Det finns inte heller några andra bindande normer för återvändande.

Ett barn som varit offer för människohandel skyddas av regler om sekretess och tystnadsplikt vid kontakt med rättsväsendet och de myndigheter som nämnts ovan, vilket följer av de generella reglerna om barn och/eller sårbara brottsoffer.

Brottsoffers rätt till ekonomisk ersättning är också en möjlig form av stöd för rehabilitering. Om gärningsmannen inte kan betala skadestånd och offret inte har någon försäkring som täcker skadorna, öppnas möjligheten till att få brottsskadeersättning från staten. Rätten till ersättning finns oberoende av om brottsoffret har sin hemvist i Sverige eller är en tillfällig besökare. För personer som inte har hemvist i Sverige omfattar dock brottsskadeersättningen endast brott som har begåtts i Sverige.

1.2. Kännetecken för och statistik om människohandel med barn

Den officiella statistiken från rättsväsendet hanteras av Brottsförebyggande rådet (www.bra.se). Sedan 2009 är statistiken för människohandel uppdelad för barn respektive vuxna som offer. Såväl antalet anmälda brott som antalet åtal ökade under den tid som den första nationella handlingsplanen var giltig, men siffrorna är fortfarande förhållandevis låga. Under 2009 och 2010 var antalet anmälda fall av människohandel med barn för sexuellt utnyttjande 9 respektive 7 och antalet åtal var 1 respektive 7. De anmälda fallen av människohandel med barn för andra former av utnyttjande var 7 respektive 22 och det väcktes ett åtal för vardera form av utnyttjande per år. Statistiken för de sex första månaderna 2011 visar på 6 anmälda fall av människohandel för sexuella ändamål och 8 fall för andra former av utnyttjande. Då väcktes inga åtal.

Den nationella rapportörens rapporter visar att Sverige hade tre fällande domar med sammanlagt fyra barn som offer för människohandel under åren 2008–2010. Två av de fällande domarna rörde människohandel för sexuella ändamål, i det ena fallet med en 17-årig flicka från Slovenien som brottsoffer och i det andra fallet med en 16-årig flicka från Nigeria som ett av offren.⁴³ Det tredje fallet rörde två 16-åriga pojkar från Rumänien som hade tvingats att stjäla.⁴⁴ Därtill finns en fällande dom för stämpling till människohandel där en 15-årig flicka från Rumänien skulle rekryteras för sexuella ändamål.⁴⁵ I ytterligare ett fall frikändes de åtalade föräldrarna till en 15-årig romsk flicka från Rumänien.⁴⁶ Flickan hade tiggat och snattat.

Två senare domstolsbeslut bör också nämnas. 2011 meddelades en fällande dom för människohandel som rörde en ung flicka från Bulgarien. Hon hade tvingats att stjäla 2006 när hon var 11–12 år.⁴⁷ Gärningsmannen arresterades i Bulgarien i mitten av 2010, blev häktad i Sverige och dömdes till fyra års fängelse. Han förpliktigades även att betala 50 000 kr i skadestånd till flickan.

43 Hovrätten över Skåne och Blekinge, 2010-04-07, mål B 256-10 och Svea hovrätt, 2011-05-11, mål B 87-11 efter överklagande av domen i Stockholms tingsrätt 2010-12-17, mål B 19658-10.

44 Svea hovrätt, 2010-02-26, mål B 9732-09.

45 Svea hovrätt, 2008-05-08, mål B 338-08.

46 Svea hovrätt, 2011-01-19, mål B 9636-10, efter överklagande av domen från Stockholms tingsrätt, 2010-11-18, mål B 14880-10.

47 Svea hovrätt, 2011-07-05, mål B 4140-11.

Ett annat åtal för människohandel för sexuellt utnyttjande slutade med en frikännande dom i början av 2012.⁴⁸ Enligt åklagaren såldes en 14-årig flicka från Serbien av sin far och transporterades till Sverige. Under mer än ett års tid skulle hon sedan ha hållits fången för att fungera som flickvän eller fru till de båda åtalade personernas förståndshandikappade son och flickan blev gravid två gånger. Flickan ändrade sin berättelse under huvudförhandlingens gång och domstolen kunde inte fastställa vilka delar av berättelsen som var korrekta och vilka som var felaktiga eller överdrivna.

Det har varit väldigt få fall av misstänkt människohandel som har lett fram till fällande dom för det brottet i Sverige. En översikt baserad på rättsfall som rapporterats till den nationella rapportören från juli 2002 till maj 2010 visar följande:

- Det avkunnades 47 domar rörande människohandel för sexuella ändamål och/eller (grovt) koppleri.
- 144 kvinnor var berörda av dessa fall.
- Av dem var 33 flickor under 18 år.
- Av dessa flickor var 14 från Sverige och alla dessa fall gällde koppleri eller grovt koppleri.
- 8 flickor var offer för människohandel för sexuella ändamål. De kom från följande länder: Albanien (1), Estland (2), Kosovo (1), Polen (2), Rumänien (1), Slovakien (1). (Lindholm, 2010)

Före 2011 fanns det endast två fällande domar för människohandel för andra ändamål än sexuellt utnyttjande i Sverige.

Det finns inga andra källor till samlad information om människohandeln i Sverige.⁴⁹

2. Metodfrågor

Forskningen som utförts inom projektet har ställts inför flera metodologiska utmaningar. Sverige har inte någon nationell handlingsplan eller någon NRM (National Referral Mechanism). Det enda strategiska instrumentet vid sidan av lagstiftningen är de nationella riktlinjerna som publicerades 2011.

Det övergripande målet för den svenska delen av projektet har därför varit att finna tillräckligt med exempel för att kunna ge en generell översikt över den praktiska tillämpningen av det formella regelverket omkring barn som blivit offer för människohandel.

Ansvar för stöd, hjälpinsatser och återanpassning i Sverige ligger huvudsakligen på de lokala socialnämnderna i Sveriges 290 kommuner. Många av kommunerna består av flera distrikt (i vissa fall upp till tio distrikt) och varje distrikt har sin egen lokala socialnämnd. Ibland upptäcker socialtjänsten ett utsatt barn genom sin egen uppsökande verksamhet, men för det mesta påbörjas åtgärder för att hjälpa barn som far illa på grund av en anmälan från polisen, som är organiserad i 21 fristående distrikt, eller från personal vid Migrationsverket som har ett antal avdelningar i olika delar av Sverige.

⁴⁸ Göteborgs tingsrätt, 2012-01-31, mål B 15416-11.

⁴⁹ Länsstyrelsen i Stockholms län publicerade i slutet av 2012, Rapport 2012:27, *Barn utsatta för människohandel – en nationell kartläggning*. http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2012/Webbversion_Rapport_2012_27_Barn_utsatta_for_manniskohandel.pdf

Det har inte varit möjligt att inom det här projektets ramar göra en komplett kartläggande undersökning som vänder sig till alla de lokala socialnämnderna. Det har inte heller varit möjligt att få en heltäckande översikt över barn som kan misstänkas vara utsatta för människohandel via polisen eller Migrationsverket.

När vi frågade olika personer om de i sitt arbete hade erfarenhet av att möta barn som skulle kunna ha varit offer för människohandel uppstod nya metodproblem. Ett betydande antal kunde påminna sig åtminstone något barn som kan ha varit i den situationen. När det rörde sig om ensamkommande asylsökande barn var också många av de som svarade osäkra på skillnaden mellan människohandel och människosmuggling. Vi upptäckte även att flera kollegor på samma arbetsplats eller personal på samarbetande myndigheter kunde erinra sig ett och samma barn. Vi får aldrig veta om dessa misstankar var falska eller om människohandel kunde ha letts i bevis efter en utredning. För att kunna lämna åtminstone en någorlunda korrekt siffra över antalet barn som kan ha varit offer för människohandel, måste en sådan undersökning följas upp av intervjuer med dem som har svarat att de kan ha haft kontakt med sådana barn. Våra efterforskningar blev åtminstone en väckarklocka. Det blev uppenbart att riskerna inte alltid tas på tillräckligt allvar, vilket samtidigt innebär att många barn kan ha blivit fullständigt övergivna.

Länsstyrelsen i Stockholms län försöker hantera dessa metodologiska problem, som diskuterats livligt bland kollegor och intressenter. I ett särskilt projekt genomför Länsstyrelsen en undersökning riktad till socialnämnderna som ska kombineras med uppföljande intervjuer vid svar om möjliga fall av människohandel med barn. Resultatet skulle eventuellt kunna publiceras under sommaren 2012.⁵⁰

På grund av de metodologiska utmaningarna, som ansågs alltför tidskrävande för att hantera inom det här projektet, och på grund av det projekt som samtidigt utförs av Länsstyrelsen i Stockholms län, har vi uteslutit denna kartläggande undersökning. Istället har vi sökt efter en metodologi som skulle göra det möjligt att undersöka det praktiska arbetet i förhållande till det rättsliga ramverket som är av betydelse för barn som varit offer för människohandel och till de nya nationella riktlinjerna, samt att försöka få en insikt i några av barnens erfarenheter efter att de utsatts för människohandel.

Vi har fokuserat på att finna möjliga källor till information genom att intervjua följande intressenter: den nationella rapportören, den nationella samordnaren på Länsstyrelsen i Stockholms län och dennes två kollegor, den nationella kontaktpunkten på Justitiedepartementet och experter vid Migrationsverket. Vi har även använt oss av olika nätverk för att finna möjliga personer att intervjua på bredare front, däribland ECPAT, UNICEF, Rädda Barnen och andra ideella organisationer.

Framför allt har vi ägnat oss åt intervjuer med personer med erfarenhet av att arbeta med barn som varit offer för människohandel, till exempel advokater som utsetts till målsägandebiträden eller till särskilda företrädare för barn, gode män, personal inom socialtjänsten, inklusive boenden, och Migrationsverket. En utmanande aspekt var den tidskrävande processen att finna en möjlig tidpunkt då personerna kunde genomföra intervjun. Å andra sidan var de flesta av dem mycket intresserade av ämnet och villiga att beskriva sina erfarenheter. Vi fokuserade också på att samla andras forskning och rapporter samt insamling av opublicerade dokument.

50 Rapporten publicerades i slutet av 2012. Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 2012:27, *Barn utsatta för människohandel – en nationell kartläggning*. http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2012/Webbversion_Rapport_2012_27_Barn_utsatta_for_manniskohandel.pdf

Inga studiebesök har gjorts inom projektet. En anledning till detta är att Sverige inte har några särskilda boenden för offer för människohandel. En annan anledning är att en av författarna till denna rapport (Gudrun Nordborg) tidigare har besökt ett antal av barnhusen i Sverige och kunnat samla in relevanta observationer. Under vårt gemensamma arbete med det uppdrag som Brottsoffermyndigheten hade enligt den nationella handlingsplanen besökte vi de tre prostitutionsenheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

3. Utvärdering

3.1. Insatser till stöd och rehabilitering

Som tidigare nämnts har Sverige inte någon nationell handlingsplan eller någon NRM (National Referral Mechanism). Den första nationella handlingsplanen upphörde 2010. Dess huvudsakliga fokus låg på utbildning. En andra handlingsplan kan komma att startas under 2012.⁵¹

I den nationella handlingsplanen ingick ett uppdrag åt Länsstyrelsen i Stockholms län om tryggt återvändande. Uppdraget rapporterades till regeringen 2010 (Länsstyrelsen i Stockholms län, rapport 2010:03). Rapporten innehåller en översikt över ett antal projekt där Sverige var involverat, varav några hade barn i fokus. Två av dessa projekt är av särskilt intresse och sammanfattas kortfattat här.

Expertgruppen för samarbete omkring utsatta barn (EGCC)⁵² består av en grupp tjänstemän från de departement som har ansvar för barnfrågor i medlemsländerna i Östersjöstaternas råd (CBSS)⁵³ och från Europeiska kommissionen. Medlemsländerna i Östersjöstaternas råd är Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland. EGCC har skapat ett system med nationella kontaktpunkter (NCP – National Contact Point) inom medlemsstaterna. Den nationella kontaktpunkten kan till exempel ge råd till olika yrkesgrupper eller sköta kommunikationen mellan medlemsstaterna när ett barn ska återvända till sitt ursprungsland. Sveriges nationella kontaktpunkt finns inom Justitiedepartementet.

UNICEF och Socialstyrelsen har publicerat informationshäftet *Kan det vara människohandel?*⁵⁴ (UNICEF, 2010). Dess huvudsakliga syfte är att göra det enklare att upptäcka barn som kan vara offer för människohandel och att underlätta identifieringen av barnen och arbetet med att bevaka deras rättigheter. Dokumentet innehåller även en checklista. UNICEFs styrdokument *Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe* (riktlinjer för att skydda rättigheterna för barn som varit offer för människohandel i Europa) tas också upp. I UNICEFs riktlinjer betonas vikten av att finna långsiktiga lösningar för barnet, liksom ansvaret hos myndigheterna i destinationslandet för att säkerställa att en lämplig person, i första hand från socialtjänsten, tar hand om barnet i ursprungslandet. UNICEF presenterar också riktlinjer för att fastställa om ett återvändande överhuvudtaget är för barnets bästa.

Med utgångspunkt från dokumentationen som beskrivs ovan och från intervjuer med intressenter i Sverige betonar rapporten från Länsstyrelsen i Stockholms län vikten av att de lokala socialnämnderna försöker hantera överenskommelser och rutiner på ett sådant sätt att ett tryggt återvändande kan säkras. Den uppmanar även till en systematisering av den befintliga kunskapen på området för att skapa rutiner för ett tryggt återvändande, för hur svenska yrkesgrupper ska agera och för hur man bör kommunicera och samarbeta med aktörer i

51 Antagandet byggde på ett politiskt uttalande, men någon andra handlingsplan finns ännu inte i januari 2013.

52 www.childcentre.info

53 <http://www.cbss.org/>

54 <http://unicef-porthos-production.s3.amazonaws.com/kan-det-vara-manniskohandel-version-2010.pdf>

ursprungslandet. De intervjuade personerna delar uppfattningen att antalet kända barn som varit offer för människohandel i Sverige är väldigt lågt.

- *De nationella riktlinjerna*

Länsstyrelsen i Stockholms län har, i samarbete med NMT, tagit fram dokumentet *Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* som publicerades i januari 2011 (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2011). De nationella riktlinjerna innehåller ett kapitel om tryggt återvändande, som är baserat på den tidigare nämnda rapporten från 2010. Trots titeln gäller dessa riktlinjer även vid människohandel för annat än sexuellt utnyttjande och de innehåller särskilda rekommendationer för barn utsatta för människohandel. Dokumentet innehåller dessutom checklistor och kan användas för systematisk datainsamling.

Det finns inga generella formaliserade rutiner för att skapa hållbara lösningar efter det att barn som utsatts för människohandel har återvänt till ursprungslandet. Det finns inte heller några direktiv som underlättar beslut om hur och var familjeåterförening kan uppnås. De nationella riktlinjerna är bara rekommendationer som syftar till att ge barnet bästa möjliga stöd i familjeåterföreningen och som betonar såväl vikten av risk- och trygghetsbedömning som att man måste säkerställa barnets rätt till grundläggande samhällstjänster. Riktlinjerna ifrågasätter om den svenska socialtjänstlagen medger något stöd till barnet efter att barnet har återvänt till sitt ursprungsland. Oavsett svaret på den frågan ger riktlinjerna en kraftfull rekommendation om att den lokala socialnämnden i Sverige inte bara ska betala och ordna barnets resa tillbaka, utan även ge barnet bra kläder och annan viktig utrustning som kan användas efter återvändandet, men dock inte pengar. Detta innebär att ansvaret för stöd och hjälpåtgärder i ursprungslandet helt läggs på det landet.

De nationella riktlinjerna är samlade i en publikation på 50 sidor i A4-format och finns även att tillgå på Internet.⁵⁵ Fokuseringen ligger huvudsakligen på vuxna, men vissa avsnitt som är markerade med röd färg är skrivna särskilt för barn som varit offer för människohandel, sammanlagt ungefär fem sidor. Ambitionen är att vidareutveckla de särskilda riktlinjerna för barn i en andra version av riktlinjerna.

Syftet med de nationella riktlinjerna är att stödja de olika aktörerna som är inblandade, inklusive de som inte har någon erfarenhet av att arbeta förebyggande mot prostitution och människohandel eller av att arbeta direkt med människor utsatta i prostitution eller människohandel. Den huvudsakliga målgruppen är kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter. Ansvariga tjänstemän får allmän information om problematiken för att kunna agera på ett effektivt sätt och för att inspirera till att utveckla samarbete i de olika regionerna. Riktlinjerna vänder sig även till ideella organisationer som arbetar med stöd till brottsoffer.

Riktlinjerna beskriver den rättsliga regleringen av människohandel och ansvarsområdena för de viktigaste aktörerna: polisen, Åklagarmyndigheten, socialnämnderna, Migrationsverket, boenden och länsstyrelserna. Riktlinjerna bygger på och hänvisar till grundläggande svensk lagstiftning om socialt stöd och individers rättigheter i kontakt med myndigheterna förutom att ger råd och information som utvecklats genom praktiska erfarenheter.

Respekt för barnets vilja i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad, fokusering på barnets bästa och samarbete mellan olika myndigheter ses som viktiga faktorer för att stödja och hjälpa det enskilda barnet och skydda de inblandade personerna så att bland annat sekretessen säkerställs.

55 <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer/2011/Pages/nationella-riktlinjer-mot-prostitution-och-manniskohandel.aspx?keyword=nationella+riktlinjer>

Ett kapitel om viktiga frågeställningar i arbetet med ett fall börjar med att diskutera identifiering och indikatorer på att någon kan vara ett möjligt offer för människohandel, vilket kan vara relevant både för vuxna och barn. Den generella listan kompletteras med en särskild lista för barn. Exempel på indikatorer som nämns är att ett barn reser utan sällskap av sina föräldrar, har en vuxen som arrangerar och övervakar barnets verksamhet på visst avstånd, har pengar eller värdesaker som han eller hon inte kan redogöra för, berättar en märklig historia om sin situation, verkar väldigt trött, stressat eller skrämt och om barnet finns registrerat hos flera olika socialnämnder eller polisdistrikt.

Riktlinjer för återvändande till ursprungslandet anges i stora drag på åtta sidor, inklusive en checklista på tre sidor med en sida särskilt ägnad åt barns återvändande. En separat bilaga på fyra sidor publicerades också på Internet i februari 2012 med fokusering framför allt på ensamkommande barn.⁵⁶ En viktig punkt är att ett återvändande barn ska åtföljas av personal från en svensk myndighet, exempelvis Migrationsverket, polisen eller den lokala socialnämnden. Barnet ska åtföljas oberoende av resväg eller färdssätt för att säkerställa att barnet överlämnas antingen till vårdnadshavaren eller till lämplig myndighet.

Andra viktiga delar i riktlinjerna om barns återvändande är att:

- Alla insatser måste göras med barnets bästa i centrum.
- Det är alltid den lokala socialnämnden som är ansvarig myndighet.
- Information som lämnas till barnet ska vara anpassad efter barnets ålder och förmåga att förstå.
- Barnet ska inte återvända om det inte finns någon vårdnadshavare, annan anhörig, ansvarig myndighet eller institution som kan ta emot barnet och säkerställa att han eller hon får god omvårdnad.
- Om återvändandet ska göras till en medlemsstat i Östersjöstaternas råd rekommenderas att kontakt tas med den svenska nationella kontaktpunkten på Justitiedepartementet.

Innan barnet återvänder ska följande utredas:

- Om någon i ursprungslandet ansvarar för barnets långsiktiga utveckling.
- Om det finns ett tryggt boende för barnet.
- Om det finns tillgång till hälso- och sjukvård samt psykosocialt stöd.
- Om det finns möjlighet att avsluta skolgången.

Innan barnet återvänder måste det utredas om barnet kommer att vara skyddat mot hot vid hemkomsten. I synnerhet måste följande beaktas:

- Har familjemedlemmar och/eller vänner kontaktats eller hotats av människohandlare i hemlandet?
- Har brottsoffret hotats under sin vistelse i Sverige?
- Känner människohandlarna till brottsoffrets hemadress?
- Är brottsoffrets familj, vänner eller bekanta inblandade i människohandeln?
- Är myndigheterna villiga och kapabla att skydda brottsoffret från förövarna?
- Riskerar barnet att straffas för något i hemlandet?
- Personal från lämplig svensk myndighet ska åtfölja barnet på hemresan, oberoende av vilken resväg och vilket färdssätt som väljs.
- Den medföljande personen får under inga omständigheter lämna barnet utan uppsikt under resan.

⁵⁶ http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2012/Komplement_nationella_riktlinjer_prostitution.pdf

Riktlinjerna har en bilaga med en lista över tänkbara kontakter i vissa ursprungsländer, exempelvis International Organization for Migration i Italien, National Agency Against Trafficking in Persons i Rumänien och Anti-trafficking Coordinator vid inrikesministeriet i Serbien. För staterna i Östersjöstaternas råd kan den svenska kontaktpunkten på Justitiedepartementet kontaktas. Spanien och Nigeria har också namngivna aktörer som kan kontaktas för hjälp i ursprungslandet. Det aktuella landets ambassad i Sverige kan också vara till hjälp.

Den nationella samordnaren har genomfört förhandlingar för att få till stånd ett svenskt avtal med International Organization for Migration och har uttryckt förhoppningar om att ett sådant avtal ska kunna komma på plats under de närmaste månaderna.⁵⁷

• *Relevans*

De nationella riktlinjerna måste följa svensk lagstiftning. De kan inte gå längre, men de bör omfatta alla delar av den relevanta lagstiftningen. För att skapa bästa möjliga samarbete kring barnet bör inte enbart rätten till målsägandebiträde utan också möjligheterna att utse en särskild företrädare för barnet nämnas och beskrivas i riktlinjerna.

Riktlinjerna ska ge en tolkning av lagen som, när det rör barn, är i överensstämmelse med barnets bästa. De innehåller även vissa viktiga tvärdisciplinära aspekter, exempelvis rörande intervjuer med förmodade offer för människohandel. Dessa aspekter är av särskilt stor vikt för barn, även om detta inte specifikt anges.

Möjligheten att få ett tillfälligt uppehållstillstånd under en betänketid, liksom för att delta i förundersökningen och huvudförhandlingen, beskrivs tillsammans med tillhörande rättigheter vid sådana fall. Men inget nämns om möjligheten att få ett permanent uppehållstillstånd som kan finnas även om den är tämligen begränsad också när det handlar om barn.

Förutom kommentarerna ovan bör riktlinjerna kompletteras och utvecklas så att de även inkluderar stöd i fråga om boenden, hälso- och sjukvård och psykosocial behandling. Länsstyrelsen i Stockholms län arbetar med dessa tillägg. Civilsamhället, särskilt UNICEF, är engagerat som en viktig diskussionspartner i detta arbete och olika projekt av andra ideella organisationer tas också i beaktande, liksom respons från boenden med erfarenhet av offer för människohandel. Representer från olika myndigheter, huvudsakligen inom rättsväsendet och välfärdssektorn, är också involverade och ges möjlighet att diskutera möjliga tillägg.

• *Statens ansvar*

I den första nationella handlingsplanen från 2008 betonade regeringen vikten av att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål.⁵⁸ Ett antal myndigheter, ideella organisationer och andra viktiga aktörer fick, i samband med handlingsplanen och dess 36 åtgärder, offentliga medel för att ytterligare förstärka arbetet med att bekämpa dessa problem. Åtgärderna fokuserade på fem områden: ökat skydd och stöd till utsatta, stärkt förebyggande

arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, ökad nationell och internationell samverkan och ökad kunskap. Nästan alla av åtgärderna rapporterades till regeringen i början av 2011. De har sammanfattats och utvärderats av Brottsförebyggande rådet (Brottsförebyggande rådet, rapport 2011:18). Av de 36 åtgärderna i handlingsplanen handlade 17 i större eller mindre utsträckning om utbildning och olika typer av utbildningsmaterial. Mer än 15 000 personer deltog i seminarier eller konferenser. Den övergripande genomgången visade enligt

⁵⁷ http://www.iom.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=192:assisted-voluntary-return-and-reintegration-for-victims-of-trafficking-and-foreign-persons-in-prostitution-avrrtipp-swe&catid=14:avr&Itemid=184

⁵⁸ Regeringens skrivelse 2007/08:167 *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/108621>. En sammanfattning finns även på engelska: *Against prostitution and human trafficking for sexual purposes*. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/133677>.

Brottsförebyggande rådet att medvetenheten hade ökat, men att det fortfarande fanns utmaningar kvar. I synnerhet tre områden identifierades för vidare utveckling; kunskapsproduktion, metodutveckling och samordning.

Många aktörer hoppas på en ny nationell handlingsplan och att den ska omfatta alla former av människohandel. De hoppas även att den ska leda till kraftfullare samordning mellan olika departement och öka deras engagemang. Det faktiska ansvar som har tilldelats Länsstyrelsen i Stockholms län är en form av statligt ansvar, liksom de ordinarie ansvarsområdena för andra myndigheter.

- *Civilsamhällets delaktighet*

Den svenska samhällsstrukturen bygger i huvudsak på statliga myndigheter och andra organ inom offentlig sektor finansierade av skattemedel. Fältet domineras av tjänstemän och myndigheter. Samtidigt har ideella organisationer och deras representanter ofta unika erfarenheter och behandlas med respekt. De bjuds exempelvis ofta in till hearings eller diskussioner på departementen när ämnet är brottsofferrelaterade frågor och de är också ofta representerade i grupper på lägre nivåer där olika policyfrågor diskuteras. Hur mycket egentligt inflytande de ideella organisationerna har på den nationella politiken är svårt att bedöma. Ett allmänt intryck är dock att deras inflytande numera är mer begränsat än tidigare när socialdemokraterna hade regeringsmakten och det åtminstone fanns vissa permanenta grupper för informationsutbyte, däribland en grupp som var inriktad på barnfrågor.

De viktigaste organisationerna som arbetar aktivt för att bekämpa människohandel med barn är UNICEF och ECPAT. Sverige har dessutom minst tre stora ideella organisationer för stöd till brottsoffer som ofta finns representerade i hearings och används som remissinstanser. De arbetar också med informationskampanjer och hjälp åt enskilda brottsoffer. Två av dessa är kvinnojoursorganisationer, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige* (Roks), www.roks.se, och *Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund* (SKR), www.kvinnojouren.se. De är båda inflytelserika organisationer på nationell nivå. De har även lokala organisationer i många städer som erbjuder skyddade boenden och båda har enheter för unga flickor och kvinnor, tjejjourer. Dessutom finns en mer allmän ideell brottsofferorganisation, *Brottsofferjouren* (BOJ), www.boj.se, som är aktiv både nationellt och lokalt. Alla dessa ideella organisationer kan ge information om det svenska rättssystemet, tillhandahålla stödpersoner och ge annan praktisk hjälp.

- *Baserat på mänskliga rättigheter*

Riktlinjerna försöker ge en tolkning av lagen som är i överensstämmelse med barnets bästa, närhelst ett barn är inblandat. Det finns inget formellt förfarande för att fastställa vad som menas med barnets bästa.

Som nämnts har asylsökande barn och barn med ett tillfälligt uppehållstillstånd för att delta i ett brottmål samma rätt till utbildning som barn som är registrerade som bofasta i Sverige. Dessa kategorier av barn har även rätt till hälso- och sjukvård och tandvård, vilket landstinget har en grundläggande skyldighet att tillhandahålla i samma utsträckning som till personer som bor inom landstinget. Dessa skyldigheter, tillsammans med det generella ansvar som betonas i socialtjänstlagen att ingripa och hjälpa utsatta barn, skapar ett rehabiliteringsansvar.

Luckorna i svensk lagstiftning i förhållande till internationella dokument av betydelse för offer för människohandel kan inte täppas igen med hjälp av riktlinjerna. Länsstyrelsen i Stockholms län har, i ett formellt brev till regeringen, rekommenderat att alla utländska personer som utsatts för prostitution, koppleri eller människohandel ska ges adekvat stöd och vård

oberoende av om förundersökning inletts och om ett tillfälligt uppehållstillstånd beviljats.⁵⁹ Dessutom menar man att kommunen och socialnämnden bör ges rätt att identifiera en person som brottsoffer i dessa kategorier och därigenom ge personen rätt till adekvat stöd och vård, inklusive tillgång till hälso- och sjukvård, utbildning och rehabilitering. Det anförda skälet bakom denna rekommendation är kopplat till Sveriges åtaganden i samband med Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU.

Det finns ingen specifik bestämmelse som lägger vikt vid åsikterna hos de barn som utsatts för människohandel. Olika lagar betonar dock respekt för patienten, offret eller barnet. Ett exempel är socialtjänstlagen 3 kap. 5 § där det anges att hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. I hälso- och sjukvårdslagen 2 § betonas behovet av respekt för patienten. För barn är den generella normen att barnet ska informeras och även ha rätt att fatta beslut om barnet är gammalt nog och tillräckligt moget för att förstå vad det handlar om, vilket ofta anses vara fallet när det handlar om tonåringar.

Ansvaret för barnen vidareutvecklas i riktlinjerna liksom generella principer som uppmärksammar barnens behov av respekt. När en åtgärd berör ett barn ska barnets inställning klarläggas så långt det är möjligt och hänsyn tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. En förutsättning för detta är att barnet har informerats om sina rättigheter, alternativ och valmöjligheter.

I lagstiftningen för förundersökningar ingår en skyldighet för polisen och åklagaren att informera målsäganden om olika möjligheter till rättsligt och socialt stöd, enligt förundersökningskungörelsen 13 a §.

Vikten av sekretess betonades i den utbildning som gavs inom den nationella handlingsplanen och lyfts även fram i de nationella riktlinjerna. Dataskyddet och hanteringen av datasäkerheten för patienter inom hälso- och sjukvården, klienter inom socialtjänsten och vittnen och brottsoffer följer vanliga rättsnormer.

• *Tvårdisciplinärt och sektorsövergripande arbetssätt*

Länsstyrelsen i Stockholms län har startat ett tvärdisciplinärt och sektorsövergripande arbetssätt. Representanter från arbetsmarknaden finns dock inte med i nätverken eftersom fokus ligger på människohandel för sexuella ändamål.

Under hösten 2011 startade Länsstyrelsen i Stockholms län ett nätverk med fokus på information tillsammans med representanter från myndigheter och organisationer som hade ansvar för uppdrag under den nationella handlingsplanen. Sådana nätverk fanns även medan den nationella handlingsplanen pågick efter olika initiativ från de deltagande aktörerna. Det nya nätverket har representanter från Utbildningsdepartementet (på grund av departementets ansvar för jämställdhetsfrågor), Socialdepartementet, Ungdomsstyrelsen, Kriminalvården, Brottsoffermyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Smittskyddsinstitutet, Rikspolisstyrelsen, UNICEF och Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL). En ökad representation av ideella organisationer är troligen att vänta framöver. Länsstyrelsen i Stockholms län har även startat ett nyhetsbrev. En nationell tvådagarskonferens anordnades och genomfördes i Stockholm i december 2011 för att stimulera till fortsatt arbete mot prostitution och människohandel utifrån de erfarenheter och kunskaper som vunnits under den första nationella handlingsplanen.

59 Länsstyrelsen i Stockholms län, avdelningen för social utveckling, 2012-02-13, 4814-2012.

Tre forskare vid Malmö högskola har på uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholms län genomfört en studie av svårigheter och möjligheter i samband med organiseringen av stöd till offer för människohandel för sexuella ändamål i Sverige (Halling, Holmström och Månsson 2012). Forskarna ställer frågan om stödet måste bero på den juridiska definitionen av brottsoffer eller om stödet bör ges utifrån personens behov.

Sedan 2009 har ett antal svenska myndigheter haft ett systematiskt samarbete för att bekämpa allvarlig organiserad brottslighet. De inblandade myndigheterna är Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten och, sedan 2010, Försäkringskassan. Detta samarbete rapporteras ha varit framgångsrikt. Det har dock inte fokuserat specifikt på människohandel, trots att det har varit väldigt vanligt med multikriminalitet i de aktuella fallen.⁶⁰ Samarbetet kan ändå vara värt att nämna då det syftar till att minska den kriminella verksamheten där människor utsatta för människohandel riskerar att utnyttjas, exempelvis, som illegal arbetskraft.

• *Hållbarhet över tid*

Den svenska socialtjänsten, både generellt och inom mer specifika områden som stöd och rehabilitering av barn som varit offer för människohandel, bedriver sin verksamhet enligt en decentraliserad princip byggd på den lokala socialnämndens ansvar. Socialnämnden har huvudansvaret för ingripanden och åtgärder för att stödja utsatta barn och förväntas agera i samarbete med andra myndigheter och organisationer. De svenska lagarna är vanligtvis abstrakta och generella. Som beskrivs ovan gäller lagstiftningen om sociala tjänster, utbildning och hälso- och sjukvård för alla barn.

Socialstyrelsen har lämnat allmänna råd till de lokala socialnämnderna inom vissa områden, exempelvis rörande problem med mäns våld mot kvinnor och barn i nära relation. Inom detta område finns även vissa lokala handlingsplaner. När det gäller människohandel finns inga allmänna råd från Socialstyrelsen och det verkar inte heller finnas några lokala handlingsplaner mot människohandel.

En process för att likrikta arbetet med offer för människohandel pågår genom riktlinjerna från den nationella samordnaren på Länsstyrelsen i Stockholms län och även genom att samordnaren lämnar råd i specifika fall.

Förutom att det finns lokala socialnämnder skiljer sig även strukturerna åt på lokal nivå. I de flesta kommuner hålls regelbundna möten för att samordna arbetet som utförs av de lokala socialnämnderna och andra aktörer. En mer utvecklad form av samarbete kan ses i det växande antalet barnahus, som nu är över 30 stycken.

En generell modell för utredning och arbete med barn inom socialtjänsten har tagits fram av Socialstyrelsen, *Barns Behov I Centrum* (BBIC).⁶¹ I modellen finns en rad formulär som ska användas för det aktuella barnet, från första ansökan eller anmälan, genom hela utredningen och till en uppföljning av socialtjänstens arbete. Syftet med denna likriktning av arbetet är att skapa mer strukturerad dokumentation, en starkare fokusering på barnets olika behov av stöd, bättre information och större delaktighet. Dessutom förbättras möjligheterna till utvärdering. I den uppdaterade versionen från december 2011 innehåller formulären frågor om sexuellt utnyttjande, exempelvis genom människohandel, och frågor om människohandel för andra ändamål. Denna version har även ett särskilt formulär för uppföljning av de vidtagna åtgär-

60 http://www.polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Rapporter-utredningar/01%20Polisen%20nationellt/Organiserad%20brottslighet/GOB_Rapport_2011_web.pdf

61 <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2011/2011-12-12>

derna. Enligt information från personal på Socialstyrelsen används BBIC-systemet i alla svenska kommuner utom fem, men än så länge är bara ungefär 60 procent av kommunerna fullt ut behöriga att använda systemet genom ett certifikat från Socialstyrelsen. Det är upp till kommunen och den lokala socialnämnden att använda möjligheterna till uppföljning. I princip har

Socialstyrelsen rätt att samla in data från BBIC-systemet, men tekniken är ännu inte tillräckligt genomförd och vissa data måste fortfarande samlas in manuellt. Ingen datainsamling har fokuserat på människohandel, också beroende på att dessa fall är nya i systemet.

Som tidigare nämnts erbjöds utbildning under den nationella handlingsplanen. Den nationella samordnaren har också fortsatt att organisera seminarier i olika delar av Sverige.

I de ordinarie kursplanerna för socionomer, sjuksköterskor och annan medicinsk personal kan det hända att människohandel nämns, men det är inte ett ämne som fokuseras i någon av dessa utbildningar. Viss utbildning om våld, trauma och bemötande av brottsoffer är mer vanligt förekommande men den är sällan obligatorisk. Den svenska polisutbildningen tycks vara det enda undantaget härvidlag.

Regeringens särskilda uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län har formen av ett projekt. Arbetet med att utveckla de nationella riktlinjerna och som nationell samordnare är bara beviljat till slutet av 2014. Organisationen är inte hållbar över tid, men uppdraget bör åtminstone leda till starkare nationella instrument.

• *Finansiering*

Till den nationella handlingsplanen knöts särskilda medel för vart och ett av de ingående uppdragen. Annars är det mycket ovanligt att budgetar i Sverige har öronmärkta poster, vare sig det handlar om statsbudgeten eller budgeten för en myndighet eller en kommun.

Polis, åklagare, domstolar och även nationella myndigheter som Migrationsverket och Socialstyrelsen finansieras av skatteintäkter från staten. Socialtjänsten finansieras av lokala skatteintäkter från kommunen, som i sin tur kan ha ett visst ekonomiskt stöd av staten. När man läser igenom kommentarer och förklaringar i statsbudgeten, eller i lokala kommunala budgetar, kan man finna formuleringar om vad man borde fokusera på eller förstärka, men det är sällan mer explicit än så. I handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål som nu löpt ut medföljde riktade pengar för de olika uppdragen. Sådana specifika uppdrag kan även finnas i en kommunal budget, men det verkar inte finnas några sådana poster rörande människohandel.

Det kan gå att finna siffror för vissa av kostnaderna för den nationella samordnaren och den nationella rapportören. Dessa siffror skulle dock vara fullständigt missvisande som bild av det totala arbete som ägnas åt offer för människohandel i Sverige. Det är även omöjligt att ta reda på i vilken utsträckning dessa kostnader kan gälla barn.

Såvitt vi känner till är inga donatorer inblandade i stöd- eller rehabiliteringsverksamheter för barn som har utsatts för människohandel i Sverige. Staten betalar kostnaderna för ensamkommande barn om de har ansökt om asyl eller har ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av ett brottmål. I dessa fall täcks alla faktiska utgifter som uppstår för den lokala socialnämnden för omvårdnaden av barnet, liksom för landstinget för barnets hälso- och sjukvård. Såväl kommunen som landstinget har rätt till compensation från staten genom Migrationsverket, enligt förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., 5, 9 a och 9 b §§.

Sammanfattningsvis innebär detta att staten finansierar de flesta stödåtgärderna för barn som varit offer för människohandel. Att staten betalar kostnaderna för ensamkommande barn om de har ansökt om asyl eller har ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av ett brottmål är även en garanti för ett flexibelt system om antalet barn som varit offer för människohandel skulle variera. Sådana förändringar går dock inte att utläsa från systemet, inte heller barnens ålder, kön, hälsa eller etniska tillhörighet.

- *Tillsyn, bedömning och resultatuppföljning*

Sverige har inget specifikt program för att hjälpa och återanpassa barn som varit offer för människohandel och det finns inga rapporter och ingen forskning kring dessa frågor. De relativt nya nationella riktlinjerna, som publicerades i januari 2011, har inga särskilda normer för tillsyn, bedömning och resultatuppföljning. I det framtagna BBIC-systemet från december 2011 finns möjligheter till tillsyn, bedömning och resultatuppföljning även för barn som varit offer för människohandel, men systemet har än så länge inte blivit det betydelsefulla verktyg som det var avsett att bli. Projektet som startades av den nationella samordnaren och Länsstyrelsen i Stockholms län för att samla in information om barn som kan ha varit offer för människohandel och att utvärdera det stöd som getts till dessa barn pågår fortfarande.⁶² Resultaten från detta nationella projekt och resultaten från ARECHIVIC-projektet med exempel från andra länder bör kunna bidra till förändringar.

3.2. Utvärdering utifrån områden

3.2.1. Förutsättningar för stöd

- *Identifiering*

Sverige har inte några föreskrifter för identifiering av möjliga offer för människohandel. I praktiken är mycket kopplat till det straffrättsliga förfarandet. Identifieringen kan ses som en pågående process från en misstanke om brott till en eventuell fällande dom. I vissa fall har offret för människohandeln lyckats fly från människohandlaren. Exempelvis flydde en handikappad man till en polisstation och startade därigenom den rättsliga processen. Det är dock vanligast att personal vid Migrationsverket eller socialtjänsten fattar misstanke och rapporterar till polisen för närmare utredning.

Polisspaning verkar vara den allra vanligaste startpunkten. Det är särskilt fallet vid människohandel för sexuella ändamål, som är den form av utnyttjande som de flesta av barnen som varit offer för människohandel hittills utsatts för. Om barnet är inblandat i lindringare brott, som fickstöld eller snatteri, kan detta också föra dem i kontakt med polisen. Barn i den senare kategorin är ofta mycket unga och under 15 år, vilket är straffmyndighetsåldern i Sverige, och det kan hända att de har valts ut av människohandlarna av just denna anledning. Det är inte olagligt att tigga i Sverige, men polisen och socialtjänsten är uppmärksam på barn som tigger, eftersom det kan vara ett tecken på utsatthet.

Om det förmodade offret är ett barn är polisen och många andra myndigheter skyldiga att anmäla detta till socialnämnden, enligt socialtjänstlagen 14 kap. 1 §.

Som nämns ovan har Sverige varken några fasta rutiner för identifiering av offer för människohandel eller några bestämda institutioner med befogenhet att göra detta. Olika lagstiftningsområden har olika normer för sina respektive fall eller ansvarsområden. En definition av statusen som målsägande finns i rättegångsbalken. Åklagaren har befogenhet att besluta om

⁶² En kartläggning publicerades i slutet av 2012: Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 2012:27, *Barn utsatta för människohandel – en nationell kartläggning*. http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2012/Webbversion_Rapport_2012_27_Barn_utsatta_for_manniskohandel.pdf

offret kan få denna status. Om åklagaren ansöker om ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barnet måste tingsrätten också godkänna denna status som en förutsättning för att kunna utse målsägandebiträdet eller företrädaren. Om tingsrätten nekar till att utse målsägandebiträde eller företrädare kan beslutet överklagas. Enligt utlänningslagen kan en speciell rätt till tillfälligt uppehållstillstånd beviljas för offer för människohandel. Även i detta fall är det åklagaren, i egenskap av förundersökningsledare, som ansöker om detta. Det verkar som att en sådan ansökan aldrig har avslagits.

De nationella riktlinjerna ger exempel på indikatorer på att ett barn skulle kunna vara offer för människohandel. Viktiga indikatorer är exempelvis när ett barn reser utan sällskap av sina föräldrar, har en vuxen som arrangerar och övervakar barnets verksamhet på viss distans, har pengar eller värdesaker som han/hon inte kan redogöra för, berättar en märklig historia om sin situation, verkar väldigt trött, stressat eller skrämt eller om det är registrerat hos flera olika socialnämnder eller polisdistrikt.

Dessa faktorer motsvarar trender inom människohandeln som identifierats av den nationella rapportören (Rikspolisstyrelsen, rapport 2010:6 och rapport 2011). Det finns information som tyder på att ett vanligt rekryteringssätt är att ta kontakt med föräldrar som lever i fattigdom i södra Europa och antingen köpa eller hyra deras flickor och pojkar för stöld, tiggeri eller prostitution. Flickorna och pojkarna, som ofta är 10–14 år, tränas sedan att stjäla från butiker och begå fickstöld. De tas ofta ut ur sitt hemland i grupper som påminner om familjeenheter och det är inte ovanligt att de får nya identiteter. Förövarna kan ha särskilda dokument som ger dem vårdnadshavares tillstånd att resa utomlands med barnet eller barnen. I fall där barnen har gripits efter att ha begått brott dyker ofta en vuxen upp och påstår sig vara en släkting eller barnets förmyndare för att hämta barnet från polisen eller socialtjänsten. Ett annat problem bottnar i att barnen ofta är socialt isolerade och känslomässigt knutna till förövarna, vilket gör dem benägna att rymma om de placerats i ett boende. Dessutom misstror de ofta myndigheter, i synnerhet polisen, och ser i många fall inte sig själva som offer för ett brott. Sammantaget leder dessa svårigheter ofta till långa utredningar där möjligheterna till framgång är relativt små.

De flesta av de personer som intervjuades förmedlade att ett stort problem är att indikatorer som kan tyda på människohandel ofta inte bedöms som allvarliga nog för att motivera åtgärder för att skydda barnet. Olika fall kan sammanfattas i följande typexempel: Ett utländskt barn grips av polisen för stöld och en socialarbetare kallas in för att delta i förhöret. Barnet vill inte samarbeta eller ta emot någon hjälp; han eller hon vill bara släppas fri. Polisen rapporterar till åklagaren som inte kan finna tillräckligt allvarliga skäl för att arrestera barnet. Socialarbetaren har begränsade möjligheter att agera mot barnets vilja. Och även om det finns en rättslig öppning, till exempel på grund av barnets utsatta läge, finns det ofta ekonomiska problem. Kommunen skulle i så fall behöva ta på sig alla kostnaderna. Staten tar bara över det ekonomiska ansvaret om barnet ansöker om asyl eller om barnet börjar berätta om att han eller hon är offer för människohandel och därmed skulle kunna få ett tillfälligt uppehållstillstånd. Ett alternativt sätt att försöka skydda barnet är att polis och åklagare beslutar att barnet ska skuggas i förhoppning om att därigenom kunna få fram fler bevis. Sådana åtgärder är dock kostsamma för dem och prioriteras sällan. I rättsfall rörande människohandel där barn har utnyttjats för att begå stöld finns också exempel på att barn har varit i kontakt med polisen flera gånger innan verkliga misstankar uppstått och lett till åtgärder.

Den grundläggande skyldigheten att ingripa och hjälpa utsatta barn är ofta beroende av barnets och barnets vårdnadshavares samtycke. I allvarliga fall kan dock åtgärder vidtas utan sådant samtycke enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Denna möjlighet kan användas om barnets problem är kopplade till hemmet och familjen och exempelvis omfattar fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande eller brister i omsorgen som innebär en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling kan skadas, enligt 2 §. Sådan vård ska också beslutas om den unge, här upp till 20 års ålder, utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende, enligt 3 §. Om det är sannolikt att den unge behöver få vård eller skydd och ett domstolsbeslut inte kan avvaktas, kan socialnämnden besluta att agera omedelbart, enligt 6 §. Ett sådant beslut ska dock prövas av förvaltningsrätten.

Ett exempel på detta är ett rättsfall som behandlades av kammarrätten i Sundsvall i juni 2011.⁶³ Kammarrätten godkände, liksom förvaltningsrätten före dem, ett omedelbart omhändertagande av en 14-årig rumänsk flicka som skulle kunna vara offer för människohandel enligt en påbörjad förundersökning. Kammarrätten hänvisade till Bryssel II-förordningen, som tolkats av EG-domstolen den 2 april 2009 i mål C-523/07 med slutsatsen att en nationell domstol får besluta om en säkerhetsåtgärd, såsom omhändertagande av barn, när åtgärden är brådskande och interimistisk. Kammarrätten beslöt även att underrätta behörig domstol i Rumänien om beslutet. När detta fall följdes upp i intervjuer visade det sig att den rumänska domstolen inte vidtagit några åtgärder, vilket ledde till att de svenska myndigheterna inte längre kunde skydda flickan mot hennes och föräldrarnas vilja. Åklagaren var beroende av flickan för att samla in bevis. Hon ville inte ge någon information och lämnade Sverige. Förundersökningen lades ner.

- *Åldersbedömning*

Vissa av de intervjuade personerna i vårt projekt är kritiska till de metoder som används för att bedöma åldern på asylsökande. Migrationsverket är medvetet om problemet. I dess årsrapport för 2011 anges att det inte finns någon enkel och tillförlitlig metod. En granskning av faktiska fall utfördes. Tillsammans med diskussioner i en workshop ledde detta till en förändrad version av den interna handboken för åldersbedömning av ensamkommande asylsökande barn. Dessutom har Socialstyrelsen, vid ett möte som anordnades av Migrationsverket, meddelat sina planer på att kartlägga den praktiska tillämpningen och forskningen i syfte att lämna sina rekommendationer.⁶⁴

- *Utbildning av personal inom rättsväsendet*

Under den nationella handlingsplanen deltog mycket personal från rättsväsendet i särskilda kurser för att förstärka arbetet mot prostitution och människohandel. Mer än 15 000 personer deltog i seminarier och konferenser (Brottsförebyggande rådet, rapport 2011:18).

Som en del av den nationella handlingsplanen hade Brottsoffermyndigheten i uppdrag att utveckla och organisera utbildningar för rättsväsendet, vilket denna gång inkluderade polis, åklagare och domare samt personal från Migrationsverket (Brottsoffermyndigheten, 2010). Ungefär 700 personer deltog i de myndighetsövergripande utbildningstillfällena.

För att ge alla polisanställda möjlighet att lära sig ännu mer, tog polisen fram en interaktiv utbildning som lades ut på polisens intranät 2010.

De internationella åklagarkamrarna har åklagare som är utbildade till experter på människohandel och många andra åklagare har också genomgått utbildning inom den nationella handlingsplanen.

⁶³ Kammarrätten i Sundsvall 2011-06-20, mål 1467-11.

⁶⁴ Socialstyrelsen har publicerat nya rekommendationer: Medicinsk åldersbedömning för barn i övre tonåren, <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/2012-6-54>

Migrationsverket hade inget uppdrag inom den nationella handlingsplanen. Ändå satsade Migrationsverket på en rapport om hur deras arbete mot människohandel borde utvecklas. Ett av resultaten blev att särskilda rutiner fastställdes i juni 2010. De lades ut på Migrationsverkets intranät och togs även in i verkets interna handbok som ett kapitel om rutiner och checklistor vid misstanke om människohandel. Två anställda, som även ingår i NMT, utsågs som kontaktpersoner angående människohandel inom Migrationsverket.

Personal vid Migrationsverket har kontakt med det stora antalet ensamkommande barn som kommer till Sverige. Antalet har ökat från 400 år 2005 till nästan 2 700 år 2011. De flesta är tonårspojkar från länder med väpnade konflikter, som Afghanistan och Somalia. 74 procent av dem fick stanna i Sverige med permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket har tagit fram information för asylsökande barn som finns publicerad på Internet på flera olika språk.⁶⁵

En av kontaktpersonerna som vi intervjuade berättade att nio misstänkta fall av människohandel med barn hade blivit kända inom Migrationsverket under 2011. Alla verkade ha anmälts till socialtjänsten och vissa även till polisen. Ett av de möjliga fallen gällde utnyttjande av barn för bidragsfusk. Migrationsverket har ännu inte infört någon särskild form för uppföljning av de misstänkta fallen.

År 2009, 2010 och 2011 avskrevs enligt Migrationsverkets årsrapport 28, 42 respektive 53 ärenden med asylsökande barn. Siffrorna kan avse barn som har försvunnit och som löper risk för att utsättas för människohandel eller som redan är offer för människohandel.

Ett ytterligare resultat av den nationella handlingsplanen var att Socialstyrelsen tog fram en bok som utbildningsmaterial för att stödja och skydda barn och unga (Socialstyrelsen, 2011). Den sena publiceringen av boken komplicerade och fördröjde den planerade utbildningen av personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I boken presenterades en ny undersökning som omfattade 16 kommuner och som visade att kontakterna med barn som kan ha varit offer för människohandel var mycket sällsynta och att fallen avsåg människohandel för andra ändamål än sexuellt utnyttjande, till exempel för att begå brott. Trots misstankarna följdes fallen sällan upp. Indikatorerna som beskrivs är i stort desamma som de som beskrivs ovan och även här hänvisas till UNICEFs publikation om människohandel (UNICEF, 2010). En indikator bör dock läggas till, nämligen att flera ensamkommande barn berättar samma historia.

- *God man*

För varje ensamkommande utländskt barn utses en god man av överförmyndaren efter en ansökan som vanligtvis görs av Migrationsverket eller den lokala socialnämnden. (Lag [2005:429] om god man för ensamkommande barn.) Att vara god man för ett ensamkommande barn innebär mer än att vara en förmyndare och den gode mannen representerar barnet i vårdnadshavarens ställe. Däremot har inte den gode mannen någon underhållsskyldighet gentemot barnet och ansvarar inte för själva omvårdnaden. Den gode mannen har rätt och skyldighet att besluta i alla frågor som rör barnets angelägenheter – personliga, ekonomiska och rättsliga. Ansvaret för omvårdnaden har däremot det utsedda familjehemmet eller boendet. Rädda Barnen Sverige har publicerat en rapport vid namn *Oklart uppdrag*, som är en del av EU-projektet *Closing a Protection Gap*. Målet är att ta fram en norm för gode män utifrån de ensamkommande barnens egna tankar och åsikter, kopplat till deras rättigheter enligt barnkonventionen och olika EU-direktiv. Övriga länder som ingår i arbetet är Nederländerna, Belgien, Italien, Danmark, Slovenien, Irland och Tyskland. Den svenska rapporten visar att en tredjedel av barnen fick en god man inom en vecka, men en annan tredjedel fick vänta två månader

65 http://www.migrationsverket.se/download/18.63b7904d12ece36769a80007090/safungerardetensam_sv.pdf

eller mer. Den gode mannens skyldigheter tolkades också olika av kommunerna. Vissa av de intervjuade barnen och ungdomarna hade träffat sin gode man flera gånger i veckan, andra några få gånger i månaden. Vissa av dem kände det som att de hade fått en ny förälder, andra hade en god man som bara dök upp vid möten med myndigheterna.

Också Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har noterat att varje kommun har sina egna rutiner för gode män och att det är sällsynt att kommunerna kontrollerar kvaliteten på de gode männens arbete. (2010)

Den kontakt vi har haft med vissa överförmyndare bekräftar variationer i det praktiska arbetet. Överförmyndaren i Stockholm rapporterade att en god man utses inom en vecka efter ansökan, i Göteborg utses en god man vanligtvis inom tre till sex dagar och i Malmö utses en god man för ett ensamkommande barn samma dag som ansökan görs. I Malmö kontrollerar överförmyndaren också att den gode mannen verkligen har träffat barnet genom att kontakta boendet eller familjehemmet efter några dagar. Överförmyndarna i Stockholm och Göteborg känner mycket väl till problematiken med barn som varit offer för människohandel, medan överförmyndaren i Malmö inte känner till att gode män har utsetts för barn med dessa erfarenheter. I Göteborg måste personer som vill bli gode män för ensamkommande barn delta i en kurs med åtta träffar på ungefär två timmar vardera, där undervisning ges av personal från Migrationsverket, socialtjänsten, Rädda Barnen, överförmyndaren och en god man. Människohandel kan nämnas i undervisningen, men det är inte en fråga som uppmärksammas särskilt. För att bli godkänd måste personen klara en examinering. Ett annat villkor är att personen inte har någon anmärkning i brottsregistret eller någon betalningsanmärkning. Överförmyndaren i Göteborg har också övervägt att arrangera särskilda träffar för gode män.

Inom projektet ”En nationell handlingsplan för ett värdigt mottagande av ensamkommande barn och ungdomar” tog Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) fram en informativ webbplats i april 2011.⁶⁶ På webbplatsen finns exempel, utbildningsmaterial och checklistor. En av underrubrikerna handlar om människohandel och har referenser och länkar till de nationella riktlinjerna för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål och publikationer från ECPAT och UNICEF. Den föreslagna handlingsplanen för ensamkommande barn är ute på remiss.

I januari 2012 startades en tredje fas i samarbetet mellan Migrationsverket och SKL och nu ingick även Socialstyrelsen i samarbetet. Målet är att ta fram en nationell utbildning för gode män. Projekt finansieras delvis av Europeiska flyktingfonden och kommer att fortsätta till slutet av juni 2014.

Ideella organisationer är också aktiva när det handlar om gode män. En representant för Riksförbundet för frivilliga samhällsarbetare (RFS) har intervjuats. Förbundet omfattar 85 lokala organisationer och har sedan 2009 tillsammans med Röda korset erbjudit kurser för gode män i många kommuner i ett projekt som finansieras av Arvsfonden. Utbildningen är arrangerad i samarbete med överförmyndaren, Migrationsverket och den lokala socialnämnden. Människohandel nämns bara nu och då i undervisningen, men alla deltagare får UNICEFs informationshäfte om människohandel. Rädda Barnen organiserar nätverk och träffar för utbildning och utbyte av erfarenheter för gode män i Göteborg, Stockholm och Uppsala. De använder handboken om ensamkommande barn som innehåller ett kapitel om människohandel (Fälldin och Strand, 2010). Organisatören påpekar att många av de ensamkommande barnen har varit tvungna att använda sig av människosmugglare och de kan även ha utsatts för människohandel för att komma till Sverige. Många av dem har dessutom skulder i sina ursprungsländer.

⁶⁶ <http://ensamkommandebarn.skl.se>

Det finns en särskild oro för romska barn som gifts bort i låg ålder, för barn som bor hos släktingar där det kan ingå skyldighet att arbeta och för barn som har kommit illegalt till Sverige via Italien. Även om dessa barn berättar om erfarenheter av människohandel tycks de systematiskt skickas tillbaka genom beslut som hänvisar till Dublinförordningen.

En erfaren god man berättade om sitt arbete med åtta barn som utsatts för människohandel, vanligtvis innan de kom till Sverige. De hade alla fått permanent uppehållstillstånd. Bland dessa fanns:

- En pojke från Iran som hade våldtagits för att hans homosexualitet skulle ”botas” och sedan förts till Italien för människohandel innan han flydde till Sverige.
- En flicka från Nigeria vars förövare, tack vare mycket skickligt polisarbete inklusive telefonavlyssning, dömdes i domstol. Hon placerades först i ett skyddat boende och sedan i ett bra familjehem.
- En romsk flicka från Rumänien som såldes för äktenskap första gången av sin mamma när hon var 12 år. Efter att hon begått stöld i Sverige ville socialtjänsten skicka henne till ett barnhem i Rumänien, men hon ansökte om asyl. Hennes mamma häktades i Norge för människohandel. Efter överklagan gav Migrationsdomstolen i Stockholm fick flickan permanent uppehållstillstånd.⁶⁷ Hon bor nu i ett familjehem, har lärt sig svenska och det går bra för henne i skolan.

Den gode mannen har haft både positiva och negativa erfarenheter av de olika yrkesgrupper som varit inblandade i fallen. Vissa av tolkarna har inte varit tillräckligt kunniga. I de fall då barnet har börjat förstå svenska har barnet ibland korrigerat tolkningen upp till tio gånger under ett samtal. Målsägandebiträdernas kompetens och engagemang varierar också kraftigt. Problem kan även uppstå i fråga om respekten för barnets begäran att förhöras av personal av samma kön och kring den gode mannens rätt att vara närvarande under förhöret. Den gode mannen har ibland vägrat tillåta att barnet skulle bo hos en släkting. I ett sådant fall föreslogs att en flicka skulle placeras hemma hos en ensamstående man.

3.2.2. Utredning och dokumentation

• Förhör och intervju med minderåriga

De nationella riktlinjerna för arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål kompletteras med aspekter som fokuserar på barn och även på offer för andra former av utnyttjanden än sexuella. Förhör av offer för människohandel tas upp, men när det handlar

om barn som varit offer för människohandel hänvisar riktlinjerna till experter med särskild utbildning i att förhöra barn. Detta krav är i linje med den svenska lagstiftningen om förundersökningar liksom med de allmänna reglerna i socialtjänstlagen.

Ett förhör med barn under förundersökningen måste planeras och genomföras på ett sådant sätt att de negativa konsekvenserna minimeras och den som leder förhöret måste ha särskild kompetens för uppgiften, vilket i praktiken innebär krav på en polis med särskild utbildning, enligt förundersökningskungörelsen 17 § respektive 18 §, i enlighet med förordning (2001:645). Som en följd av detta finns det poliser som är särskilt utbildade i att förhöra traumatiserade barn. Det finns däremot ingen specifik utbildning för att förhöra barn som varit offer för människohandel.

⁶⁷ Migrationsdomstolen i Stockholm, 2011-12-27, mål UM 5345-11.

I 17 § betonas specifikt att särskild varsamhet bör iakttas om frågorna rör sexuallivet. Förhöret får inte göras mer ingående än omständigheterna kräver och förhör får inte äga rum fler gånger än som är nödvändigt med hänsyn till utredningens art och barnets bästa. Förhör med barn spelas vanligtvis in med videokamera, i synnerhet om barnet är under 15 år.

I socialtjänstlagens 3 kap. 3 § betonas i generellt att insatser som görs måste vara av god kvalitet och att personalen måste ha lämplig utbildning och erfarenhet:

Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Även om ingen specifik utbildning krävs, kan formuleringen i paragrafen ovan ses som ett krav på speciell kompetens för insatser som rör barn liksom barn utsatta för människohandel. Socialstyrelsen har tillsyn över de lokala socialnämnderna och är skyldig att följa och utveckla verksamheten, enligt socialtjänstlagen 13 kap. Dessutom fick Socialstyrelsen inom den nationella handlingsplanen i uppdrag att ta fram utbildningsmaterial för yrkesgrupper inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården om situationen för personer som utsatts för prostitution eller människohandel. Materialet är uppdelat i två delar: en som fokuserar på vuxna och en som fokuserar på barn. I materialet finns råd för hur man intervjuar såväl vuxna offer som barn.⁶⁸

Under det senaste decenniet har särskilda samarbetsenheter som kallas barnahus etablerats i Sverige. Hittills finns det ungefär 25 stycken. Istället för att barnet slussas runt till ett antal olika myndigheter och behöver berätta sin historia om och om igen, exempelvis vid förhör på polisstationen, undersökning på sjukhuset, intervju på socialkontoret och samtal på BUP (Barn- och ungdomspsykiatri), kan barnet tas till en plats, barnahuset, där representanter från olika myndigheter samarbetar under ett och samma tak i en barnvänlig miljö. I samråd planerar man hur brottet mot barnet kan utredas och för barnets behov av skydd och stöd. Barnet behöver på så sätt inte prata om de traumatiska upplevelsorna onödigt många gånger med olika människor och på olika ställen. På barnahuset sköter en specialutbildad polis förhöret med barnet. Övriga representanter kan följa samtalet från ett annat rum via en hörsnäck och en TV-skärm. Barnet informeras om detta i förväg och får lämna sitt samtycke. Barnet får även träffa de andra deltagarna. De personer vi har intervjuat har berättat att barnahus har använts för förhör av offer för människohandel. I vissa fall har enheter som finns representerade på barnahuset sedan fortsatt att ha kontakt med barnet, exempelvis Barn- och ungdomspsykiatri.

3.2.3 Tillfälliga stöd- och vårdinsatser

De lokala socialnämnderna har ett betydande ansvar för såväl barn som brottsoffer. Detta är en följd av deras generella ansvar för alla personer i lokalsamhället, oberoende av personernas nationalitet eller hur länge de stannar, enligt socialtjänstlagen (2001:453) 2 kap. 1 §. Detta gäller även tillfälliga besökare och ensamkommande asylsökande barn.

Ansvaret för brottsoffer betonas ytterligare i en särskild paragraf i socialtjänstlagen, 5 kap. 11 § 1 st., med följande formulering:

*Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.*⁶⁹

⁶⁸ Socialstyrelsen, *Sex mot ersättning – utbildningsmaterial om stöd och skydd till barn och unga*. 2011.

⁶⁹ Ett nytt tredje stycket i denna så kallade brottsofferparagraf markerar från den 1 januari 2013 än tydligare vad gäller barn som brottsoffer: *Socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver*, SFS 2012:776.

Detta innefattar såväl olika former av psykologiskt och social stöd som ekonomisk och praktisk hjälp. Vissa kommuner har exempelvis stödcenter för unga brottsoffer och ett barnahus. Ansvaret omfattar även skyddat boende vid behov.

Den svenska socialtjänsten har ingen specifik organisation eller form för mer tillfälliga respektive långsiktiga stöd- och vårdinsatser. Därför är det svårt att lämna en separat beskrivning av hur boende, hälso- och sjukvård/psykologisk vård och utbildning hanteras vid korta respektive mer långsiktiga åtgärder. Vi har därför funnit det relevant att studera de nu nämnda aspekterna i samband med långsiktiga initiativ för integrering eller återvändande till ursprungslandet, medan det rättsliga stödet är mest relevant i samband med tillfälliga insatser.

• *Juridiskt stöd*

Så snart en förundersökning är inledd har det förmodade offret, särskilt i allvarliga mål, rätt till ett målsägandebiträde, enligt lag (1988:609) om målsägandebiträde. Polisen eller den åklagaren som ansvarar för förundersökningen är skyldig att informera om och agera utifrån denna rättighet (förundersökningskungörelsen, 13 a §, sedan förordning [2001:232]). Det är tingsrätten som avgör om brottsoffret har rätt till målsägandebiträde och om så är fallet utser detta målsägandebiträde. Brottsoffret har rätt att framställa ett önskemål om vem tingsrätten ska utse. Målsägandebiträdet, som vanligtvis är advokat, bevakar brottsoffrets intressen och ger vägledning och stöd under förundersökningen och förhandlingen. Målsägandebiträdet har rätt att stödja brottsoffret genom att hjälpa åklagarsidan och lägga fram skadeståndskraven, som i princip alltid bedöms tillsammans med brottmålet. Staten betalar målsägandebiträdets ersättning och målsägandebiträdet är därför utan kostnad för brottsoffret. Målsägandebiträdets uppdrag upphör efter domen och innefattar inte hjälp att få till stånd utbetalning av skadestånd eller annan ersättning kopplad till brottet.

Om en person som har vårdnaden om ett barn misstänks för att ha begått ett brott mot detta barn, har barnet rätt till en särskild företrädare, enligt lag (1999:997) om särskild företrädare för barn. Detta gäller även om den misstänkte har ett nära förhållande med den person eller de personer som har vårdnaden om barnet. Den särskilda företrädaren har en starkare ställning än målsägandebiträdet och har rätt att fatta vissa viktiga beslut istället för vårdnadshavarna. En advokat, en biträdande jurist på en advokatbyrå eller någon annan person kan förordnas. Den valda personen måste vara erfaren, ha kunskap om den aktuella frågan och ha personliga egenskaper som gör honom eller henne lämplig för uppdraget.

Intervjuer med olika yrkesgrupper har visat att många advokater är mycket engagerade och kompetenta i sina uppdrag som målsägandebiträden eller särskilda företrädare, men de intervjuade har också haft erfarenhet av vissa passiva och otillräckligt kvalificerade advokater med dessa uppdrag.

3.2.4 Långsiktiga insatser för rehabilitering och återvändande

• *Ett nationellt stödprogram för rehabilitering av offer för människohandel*

Länsstyrelsen i Stockholms län fick 2010 i uppdrag av regeringen att ta fram ett stödprogram för rehabilitering av offer för människohandel. Enligt slutrapporten, som presenterades i mars 2011, har länsstyrelsen inlett processen med att införa sådana stödprogram. I rapporten identifieras tre olika målgrupper (barn, kvinnor och män), med ett specifikt stödprogram för varje grupp. Stödprogrammet för barn som varit offer för människohandel omfattar:

- Åtgärder för att skapa trygghet och stabilitet och ge det stöd åt barnet som behövs i ett initialt skede.
- Fördjupade stödåtgärder för att skapa en ny och bestående livssituation för barnet.

2010 arrangerade Länsstyrelsen i Stockholms län en utbildning för ett privat vårdföretag. Tio av företagets familjehem, som alla hade möjlighet att ta hand om barn, deltog i utbildningen och fick grundläggande kunskaper om människohandel och prostitution och vad man ska tänka på vid arbete med offer för människohandel. Länsstyrelsen anger i rapporten att den planerar fler utbildningar för personal på olika boenden och hem.

I rapporten presenterar Länsstyrelsen i Stockholms län även en startmodell för ett nationellt stödprogram. Den viktigaste målgruppen för modellen är kvinnor och deras barn (när sådana finns). En representant från det boende som är utgångspunkten för modellen berättade i vår intervju att de förmodligen skulle använda likartade rutiner vid arbete med barn. Såvida inte annat anges har följande information hämtats från modellen för detta nationella stödprogram och bör åtminstone kunna användas för tonåringar. Boendets utgångspunkt är att ett offer för människohandel ska tränas i att ta ansvar för sitt eget liv och sin egen framtid. Boendet ska hjälpa personen som utsatts för människohandel att finna sitt oberoende och därför ska personen stödjas i arbetet med att bygga upp sociala kontakter utanför boendet.

• *Boende*

På boendet får personen som utsatts för människohandel ett eget rum, som hon kan ställa i ordning efter sina egna önskemål för att känna sig som hemma. Detta är viktigt för rehabiliteringsprocessen. Det finns även ett förråd med kläder för kvinnor och barn, liksom med hygienartiklar och leksaker för barn. Det finns ett gemensamt kök som alla kan använda. Vid behov arrangeras möten för alla som bor på boendet. Vid dessa möten kan aktiviteter diskuteras och konflikter lösas, vilket är en värdefull träning för ett framtida liv utanför boendet.

Eftersom modellen för ett nationellt stödprogram är riktat mot vuxna offer för människohandel, nämns inget i modellen om placering i familjehem. Våra intervjuer visar dock att kompetenta familjehem ofta används såväl för ensamkommande asylsökande barn som för barn som kan vara offer för människohandel. Detta är i linje med den generella principen att stödja social integration under så vanliga förhållanden som möjligt inom socialvården. Enligt denna normaliseringsprincip ska i synnerhet barn i så stor utsträckning som möjligt anpassas in i normala levnadsförhållanden.

• *Psykologisk vård*

Förutom de vardagliga samtalen arrangerar boendets personal informella möten med personen som utsatts för människohandel, där de diskuterar personens framtid, utveckling och behov. Personalen undviker att lägga fram färdiga lösningar, då det är individen själv som måste finna lösningarna och motivationen för att kunna gå vidare. Personen som utsatts för människohandel erbjuds även professionell psykologisk vård om personen själv och de runt omkring henne bedömer att hon är redo för detta. Det finns olika alternativ för psykologisk behandling: på ett sjukhus, via ideella organisationer eller på privata terapicenter; vissa har även program som fokuserar på traumatiska upplevelser.

Såväl rättsfall som våra intervjuer visar att många barn har tillgång till olika former av psykologisk vård. Vården sköts ofta av Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) på grund av barnets traumatiska upplevelser och posttraumatiska stressyndrom (PTSD). De som ansvarar för vården måste hantera dilemmat att antingen ge kortsiktig krisbehandling eller mer effektiv långsiktig behandling som riskerar att avbrytas om barnet inte får stanna i Sverige.

• *Medicinsk vård*

Det aktuella boendet ligger inte långt från en av Sveriges tre prostitutionsenheter, som alla är organiserade inom socialtjänsten. Boendet har en läkare, en sjuksköterska och en gynekolog

till sitt förfogande som erbjuder gratis medicinsk undersökning utan kostnad för den boende. Man kontaktar i första hand prostitutionsenheten för medicinsk vård. Offren för människohandel är ofta även i behov av tandvård. Det har varit svårare att finna en lösning för de medföljande barnen och boendet har ännu inte lyckats ordna ett liknande samarbete, vilket är orsaken till att barnen hänvisas till den allmänna sjukvården.

Som nämnts tidigare har ensamkommande asylsökande barn och barn med tillfälliga uppehållstillstånd rätt till samma hälso- och sjukvård som inhemska barn.

• *Tillgång till utbildning*

Kurser i svenska erbjuds vid behov. Boendet har tillgång till hjälp från volontärer som kan hjälpa till med hemuppgifter. För att öva svenska och komma i kontakt med det svenska samhället har boendet startat ett samarbete med ett företag där personer som utsatts för människohandel kan göra praktik. Ett annat boende erbjuder skolverksamhet fyra morgnar i veckan.

Det bör noteras att dessa former av utbildningar huvudsakligen riktar sig till vuxna. Som nämnts tidigare har ensamkommande asylsökande barn och barn med tillfälliga uppehållstillstånd rätt att gå i ordinarie skolor och delta i utbildningen i samma utsträckning som inhemska barn.

• *Uppehållstillstånd*

Den svenska utlänningslagen (2005:716) ger inte offer för människohandel någon generell rätt till asyl eller permanent uppehållstillstånd. I vissa fall har brottsoffer fått rätt att stanna på grund av ”synnerligen ömmande omständigheter”, enligt 5 kap. 6 §. De omständigheter som ska tas i beaktande är huvudsakligen utlännings hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. Ett barn kan beviljas uppehållstillstånd även om omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som krävs för en vuxen.

Ett exempel är en romsk flicka som kom till Sverige från Rumänien som offer för människohandel för sexuella ändamål när hon var 17 år.⁷⁰ Genom en ansökan från åklagaren fick hon ett tillfälligt uppehållstillstånd för att delta i rättsprocessen. Hon lärde sig svenska, gick i terapi och påbörjade en utbildning. Om hon hade återvänt skulle hon ha mötts av mycket svåra förhållanden och det fanns risk för att effekterna av hennes terapi skulle omintetgöras. Dessa omständigheter tillsammans med hennes unga ålder gjorde att hon fick rätt att stanna. Hon var då 19 år gammal.

Ett annat fall som resulterade i ett permanent uppehållstillstånd gällde en 13-årig romsk flicka från Rumänien.⁷¹ Hon hade sålts av sin mamma för giftermål och hade våldtagits flera gånger. Hon hade posttraumatiskt stressyndrom (PTSD), var i behov av skyddad identitet och ett återvändande till hennes hemland ansågs som mycket riskfyllt. Hon hade inte varit i Sverige många månader men talade nästan flytande svenska.

Ett tredje exempel handlade om en flicka från Bangladesh.⁷² Hennes föräldrar dog när hon var nio år och därefter hade hon levt i en släktings familj. Hon fick inte fortsätta i skolan, tvingades arbeta hårt och utsattes ofta för fysiskt våld. När hon var 16 år sålde släktingen henne till en man som tog henne till en plats som fungerade som bordell. Hon och de andra flickorna som bodde där tvingades utföra sexuella tjänster. Efter ungefär en månad togs hon och några andra flickor utomlands. I Sverige lämnades hon utanför Migrationsverket av den man som hade rest med henne. Hon hade instruerats att söka hjälp. Mannen hade även sagt

⁷⁰ Migrationsdomstolen i Skåne, 2006-11-22, mål UM 1335-06.

⁷¹ Migrationsdomstolen i Stockholm, 2011-12-27, mål UM 5345-11.

⁷² Migrationsdomstolen i Stockholm, 2010-02-18, mål UM 1396-10.

att han skulle kontakta henne igen via den mobiltelefon som hon hade fått. Personal vid Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) kunde intyga att flickan hade allvarligt posttraumatisk stressyndrom (PTSD) som orsakats av hennes svåra upplevelser i Bangladesh. Hon bodde i ett familjehem och kände sig trygg i Sverige. Utsattheten för kvinnor och i synnerhet barn i Bangladesh togs också med i domstolens bedömning.

I ett fjärde fall motiverades det permanenta uppehållstillståndet av förföljelse på grund av kön, enligt utlänningslagen 4 kap. 1 §.⁷³ En 17-årig flicka från Mongoliet hade tvingats till prostitution. Domstolen fann att rättsväsendet i hennes hemland inte kunde skydda henne från den betydande risken för fortsatt sexuellt utnyttjande. Flickan fick flyktingstatus.

När ett barn har beviljats permanent uppehållstillstånd i Sverige ska den gode mannen ersättas av en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken. Ett sådant förordnande ska endast beslutas om barnets föräldrar permanent är förhindrade från att utöva vårdnaden.

- *Återvändande till ursprungslandet.*

Vissa barn får inte stanna i Sverige och andra vill inte stanna. De nationella riktlinjerna innehåller ett kapitel om tryggt återvändande och gäller, trots titeln, även för människohandel för andra ändamål än sexuellt utnyttjande och det finns även särskilda rekommendationer för barn som utsatts för människohandel. Dokumentet innehåller dessutom checklistor och kan användas för systematisk datainsamling. I riktlinjerna slås fast att det inte finns några formella direktiv som anger hur långt socialtjänstens ansvar sträcker sig under processen då ett offer för människohandel ska återvända till ursprungslandet. Det beslutas istället från fall till fall vilken typ av stöd som ska ges. De nationella riktlinjerna kan dock hjälpa socialarbetare som ansvarar för fall med ett möjligt offer för människohandel att på bästa sätt hantera processen för ett tryggt återvändande.

Den ovan nämnda delen i riktlinjerna är baserad på ett uppdrag som Länsstyrelsen i Stockholms län fick inom den nationella handlingsplanen och som rapporterades till regeringen 2010 (rapport 2010:03, *Ett tryggare återvändande för personer utsatta för prostitution och människohandel i Sverige*). Rapporten betonar vikten av att de lokala socialnämnderna försöker hantera överenskommelser och rutiner på ett sådant sätt att ett tryggt återvändande kan säkras. Den uppmanar även till en systematisering av den befintliga kunskapen på området för att kunna skapa rutiner för ett tryggt återvändande. Detta behövs i sin tur för att man ska kunna ta fram rekommendationer för hur svenska yrkesgrupper ska agera och hur man kommunicerar och samarbetar med aktörer i ursprungslandet.

- *Internationellt samarbete*

Expertgruppen för samarbete omkring utsatta barn (EGCC)⁷⁴ består av en grupp tjänstemän från de departement som ansvarar för barnfrågor i medlemsländerna i Östersjöstaternas råd (CBSS)⁷⁵ och från Europeiska kommissionen. Medlemsländerna i CBSS är Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland. EGCC har skapat ett system med nationella kontaktpunkter (NCP – National Contact Point) inom medlemsstaterna. En nationell kontaktpunkt kan till exempel ge råd till olika yrkesgrupper eller sköta kommunikationen mellan medlemsstaterna när ett barn ska återvända till ursprungslandet.

⁷³ Migrationsdomstolen i Stockholm, 2009-12-21, mål UM 8641-09.

⁷⁴ www.childcentre.info.

⁷⁵ <http://www.cbss.org/>

Den nationella kontaktpunkten involveras när det handlar om återvändande till vissa av Östersjöstaterna. Den svenska nationella kontaktpunkten inom Östersjöstaternas råds särskilda grupp för barnfrågor, Expertgruppen för samarbete omkring utsatta barn (EGCC), finns på Justitiedepartementet. Den ansvariga tjänstemannen har haft denna funktion sedan december 2008. Hon har under denna tid bara tagit emot några få önskemål om hjälp med återvändande per år, vanligtvis från en lokal socialmyndighet men ibland från Migrationsverket. Hon samlar då in information om barnet ifråga och omständigheterna innan hon tar kontakt med de andra nationella kontaktpunkterna. Det finns inga uppföljningsmekanismer förutom de möten som hålls ungefär en gång om året för att utbyta information om trender och verksamheter i de olika länderna. Det senaste mötet hölls i samband med en konferens i Oslo 2011.

I egenskap av nationell kontaktpunkt organiserar hon även träffar med ett antal viktiga aktörer i Sverige, däribland ideella organisationer, för att utbyta erfarenheter och diskutera olika perspektiv. Ett generellt problem är avsaknaden av ett organ med övergripande ansvar för människohandelsfall. Ett mer specifikt problem som diskuterats är om också ett barn till en person som utsatts för människohandel kan ha rätt till ett tillfälligt uppehållstillstånd.

Systemet med nationella kontaktpunkter ses som resultatet av en bra idé som borde vidareutvecklas.

Migrationsverket representerar Sverige i den europeiska plattformen för återvändande av ensamkommande barn (ERPUM – European Return Platform for Unaccompanied Minors) som startats i samarbete med Storbritannien, Nederländerna och Norge för att vidareutveckla arbetet med ett humant och tryggt återvändande till ursprungslandet för ensamkommande barn. Projektet arbetar med utbyte av erfarenheter och kunskap kring metoder och rutiner. Under 2011 låg fokus på återvändande till Afghanistan.

Inga fall av förflyttning till ett tredje land tycks ha inträffat under vår studie.

• *Samarbete mellan sociala myndigheter och rättsväsendet*

Som tidigare nämnts har polisen en skyldighet att anmäla misstanke om att barn far illa till socialnämnden. Nämnden har ingen skyldighet, men däremot möjlighet, att anmäla misstänkta allvarliga brott som människohandel till polisen. Om ett barn ska förhöras av polisen i egenskap av misstänkt gärningsperson, vittne eller sannolik målsägande ska den lokala socialnämnden informeras om tid och plats för förhöret enligt 16 § i förundersökningskungörelsen. Tanken är att en representant från den lokala socialnämnden ska ges möjlighet att delta när barnet förhörs.

I många kommuner har representanter från socialnämnden och polisen möten för att diskutera principerna för samarbete och samordning av arbetsuppgifterna, för att kunna utföra arbetet så effektivt som möjligt. I ganska många av kommunerna hålls dessa möten regelbundet och i särskilda grupper. I samarbetet kan även ingå andra relevanta yrkesgrupper, som åklagare, läkare och psykologer.

Den mest utvecklade formen av samarbete mellan olika myndigheter sker i barnhusen.

4. Slutsatser och rekommendationer

Den övergripande strukturen för det svenska arbetet mot människohandel bör förstärkas. Det finns inget nationellt samordnande organ i fråga om människohandel på regerings- eller departementsnivå. Den första nationella handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, som var i kraft under perioden 2008–2010, ändrade inte på detta. Någon andra handlingsplan har inte presenterats, men regeringen har förlängt vissa uppdrag från den

nationella handlingsplanen så att de fortsätter gälla under perioden 2011–2014. Länsstyrelsen i Stockholms län ska fortsätta planera, samordna och genomföra åtgärder som ska göra det tryggare för personer som utsatts för prostitution och människohandel att återvända till sina ursprungsländer, sköta den nationella samordningen av det praktiska samarbetet och utveckla stödprogram för rehabilitering av offer för människohandel.

En mycket viktig uppgift för Länsstyrelsen i Stockholms län och Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel (NMT) är att tillhandahålla forum för aktörer som arbetar med denna fråga. De har även i nära samarbete bidragit till de nationella riktlinjer som publicerades i början av 2011. Detta arbete ska fortsätta.

En nationell rapportör utsågs 1997, vilket framför allt var av stor betydelse för polisen men den nationella rapportören fungerar även som expert på människohandel i vidare mening. Dessutom fungerar den nationella rapportören som representant för Rikspolisstyrelsen, såväl i nätverket som organiseras av Länsstyrelsen i Stockholms län som i NMT.

Många av rapporterna från olika uppdrag inom den nationella handlingsplanen och många av de intervjuade i detta projekt, liksom UNICEF i sin publikation från 2011, har efterfrågat en departementsöverskridande arbetsgrupp. Vissa har särskilt nämnt det norska KOM-projektet, som nu har gjorts permanent, som ett lyckat exempel värt att följa för att förstärka samarbetet och informationsflödet mellan olika aktörer, såväl vertikalt som horisontellt, i syfte att bemöta offer för människohandel på bästa möjliga sätt. KOM fungerar även som ett kompetenscentrum som arrangerar kurser och ger ut olika publikationer. Uppdraget som getts till Länsstyrelsen i Stockholms län kan ses som en startpunkt, men det är bara ett projekt.

Det rekommenderas att ansvariga tjänstemän utses av myndigheterna, likt Migrationsverket gjort, och även utser ansvariga på olika nivåer i organisationen. Dessa kan samla in data, spela en viktig roll i nätverk och samverkansorgan, sprida information och erfarenheter på ett effektivt sätt.

Ett annat förslag i rapporterna från uppdragen inom den nationella handlingsplanen handlar om en nationell budget för människohandel som kan användas för de ofta mycket kostsamma polisutredningarna. Det finns ett liknande behov av nationell finansiering för att trygga allt stöd och all omvårdnad för barn som varit offer för människohandel. Ett sådant arrangemang skulle minska den lokala polisens och/eller den lokala socialnämndens tvekan att agera på grund av begränsningar i deras egen budget.

En modell som skulle kunna kopieras är konceptet att staten ansvarar för alla kostnader rörande ensamkommande barn som har ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av ett brottmål eller en asylansökan. I så fall skulle staten stå för de faktiska utgifter som den lokala socialnämnden får betala i samband med barnets omvårdnad. Samma sak skulle gälla för landstingets kostnader för hälso- och sjukvård.

I den nationella handlingsplanen var utbildning den främsta aktiviteten. Den övergripande genomgången efter planens slut visade att medvetenheten hade ökat, men att det fortfarande fanns kunskapsluckor som måste hanteras. (Brottsförebyggande rådet, rapport 2011:18.) Fortfarande behövs utbildning för många yrkesgrupper. Denna utbildning bör omfatta alla former av människohandel för att öka möjligheterna att upptäcka tecken på att ett barn utnyttjas, och den bör informera om hur man kan agera på ett korrekt sätt.

Det här projektet har identifierat att experter behövs, men samtidigt är det långt ifrån tillräckligt. Andra personer måste också ha en viss kunskap om människohandel för att de ska komma på tanken att höra av sig till en expert för att få råd och hjälp. Därför behöver alla

yrkesgrupper inom de relevanta verksamhetsområdena utbildning för att experterna ska kunna utföra sitt arbete på ett effektivt sätt. I idealfallet skulle denna utbildning finnas i tre nivåer. Den första nivån skulle vara grundläggande kunskap om internationella instrument, nationell lagstiftning och konsekvenserna av människohandeln för samhället och de berörda individerna. Sådan utbildning borde ingå i grundutbildningen för åtminstone jurister, socialarbetare och poliser. Den andra nivån skulle handla om samma ämnen men vara inriktad på fortbildning av samtliga yrkesgrupper som kan komma i kontakt med offer för människohandel. Den tredje nivån skulle vara avancerad utbildning för att få fram experter på människohandel och barn som varit offer för människohandel. Detta koncept där man lär sig att hantera komplicerade och utmanande situationer skulle vara strategiskt effektivt och skulle leda till en kompetens som även skulle vara värdefull vid andra mindre komplicerade och utmanande situationer.

I utbildningen bör ingå kunskap om genus och kön liksom om interkulturell kommunikation. I såväl våra intervjuer som i diskussionerna kring olika rättsfall har vikten av förståelse för de traumatiska band som ofta finns mellan offer och människohandlare betonats. Denna kunskap är av avgörande betydelse för att kunna förstå och respektera offret, genomföra förhör på ett bra sätt och för att ge fungerande stöd.

Exempel på bra arbetssätt:

- Att överförmyndaren i Malmö utser en god man inom 24 timmar från ansökan.
- Att överförmyndaren i Göteborg tillhandahåller obligatorisk utbildning för de personer som vill bli gode män för ensamkommande barn.
- Migrationsverkets barnvänliga information till asylsökande barn, som även borde fungera som modell för information åt barn som varit offer för människohandel.
- Barnhus med välfungerande samarbeten mellan olika yrkesgrupper.
- Lokala samarbetsplaner.

En mer omfattande form av internationellt samarbete skulle kunna skapas genom en utveckling av modellen med nationella kontaktpunkter i EGCC-samarbetet mellan Östersjöstaterna.

Även om den svenska lagstiftningen huvudsakligen är i linje med internationella dokument kan ytterligare reformer rekommenderas. En fråga som har kommit upp under arbetets gång är om ett offer för människohandel i Sverige ska beviljas stöd och omvårdnad oberoende av om det startats en förundersökning eller inte och oavsett om det finns ett tillfälligt uppehållstillstånd eller inte. En ändring i lagstiftningen krävs förmodligen som en följd av Sveriges åtaganden i samband med Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU.

Ett annat önskemål är att FN:s barnkonvention ska införas i den svenska lagstiftningen. Detta är kanske särskilt viktigt i ett land som Sverige, där lagar förväntas ha en stark normativ effekt. Det kan eventuellt ses som en paradox att samtidigt argumentera för en ny nationell handlingsplan. Men en sådan plan skulle kunna komplettera och stödja lagen i frågor som inte kan skötas via lagstiftningen och stödja implementeringen av lagen genom öronmärkta budgetposter.

En andra nationell handlingsplan bör därför tas fram, som förhoppningsvis omfattar alla former av människohandel och innehåller forskningsuppdrag. Denna handlingsplan bör pågå under längre tid än den första, eller omedelbart följas av en tredje. Behoven som listas ovan kan ses som möjliga delar av denna plan.

Fas 3: Bra metoder för stöd till och rehabilitering av barn som varit offer för människohandel

1. Metod

Denna beskrivning om bra metoder har tagits fram som Fas 3 i ARECHIVIC-projektet. I rapporten för Fas 1 beskrevs det rättsliga och politiska ramverket för arbetet mot människohandel med barn. Om det rättsliga ramverket i Sverige kan sammanfattningsvis sägas att det ger viktiga formella rättigheter åt barn och brottsoffer, däribland barn som varit offer för människohandel. Lagstiftningen har en stark normativ effekt i Sverige, men den praktiska tillämpningen av lagarna är mer komplicerad. Detta blev uppenbart på flera nivåer under Fas 2, som utvärderade stöd och rehabilitering för barn som varit offer för människohandel. Samtidigt finns även luckor i lagstiftningen, i synnerhet kring ansvaret för återvändandet och för rehabiliteringen av barnen i deras ursprungsländer.

Sverige fungerar som destinationsland för människohandel och enligt en nyligen publicerad rapport från Länsstyrelsen i Stockholms län sker förmodligen även människohandel med barn internt inom Sverige.⁷⁶ Det är väldigt få åtal som har slutat med fällande dom för människohandel också när det potentiella brottsoffret är ett barn. Sådana rättsfall och exempel på misstänkt utnyttjande som inte resulterat i någon anmälan eller utredning om brott, har beskrivits i tidigare rapporter.

Sverige har inte några speciella regler angående offer för människohandel och inte heller några särskilda boenden eller stödformer för dessa offer. Huvudansvaret för att skydda och hjälpa barn som varit offer för människohandel är, liksom för andra utsatta barn, decentraliserat och en obligatorisk uppgift för socialnämnden i var och en av landets 290 kommuner.

Bristen på strategiska dokument, som på en nationell handlingsplan mot människohandel och en "National Referral Mechanism", NRM, och de relativt få aktörer som har skaffat sig kunskap inom området har varit en utmaning under hela ARECHIVIC-projektet. Den nästan totala bristen på datainsamling rörande stöd till och rehabilitering av barn som varit offer för människohandel har varit ett annat hinder.

Dessa faktorer skapar också utmaning inför analysen av bra metoder och gör det svårt att bedöma deras effektivitet. Metodologin måste till övervägande del förlita sig på kvalitativ analys. Rapportens metodologi är baserad på en genomgång av de viktigaste resultaten från den forskning som utfördes under Fas 2, kompletterad med dokument som publicerats sedan dess och nya intervjuer. Bedömningen av metoderna är utförd enligt de kriterier och indikatorer som anges i de riktlinjer som tagits fram särskilt för detta av Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights i Wien.

Riktlinjerna syftar till att skapa ett dubbelt ramverk för kvalitetsbedömningen och innehåller:

a) standarder för att identifiera bra metoder utifrån vad som gör en viss åtgärd/aktivitet/plan relevant i arbetet mot människohandel och då särskilt för stöd åt barn som varit offer för människohandel). I linje med den generella strukturen i rapporterna Fas 1 och Fas 2 räknas som "nyckelområden" i detta sammanhang:

- Generella strukturer för stöd (rättsliga, politiska, organisatoriska)
- (Struktur för) identifiering av barn som är utsatta för människohandel

76. Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 2012:27, Barn utsatta för människohandel – en nationell kartläggning. http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2012/Webbversion_Rapport_2012_27_Barn_utsatta_for_manniskohanDel.pdf

- Utseende av förmyndare (i Sverige god man)
- Individuell bedömning av fall
- Statusreglering
- Tillfällig omvårdnad och tillfälligt skydd
- Långsiktig rehabilitering/genomförande av långsiktigt hållbara lösningar

b) kvalitetsstandarder utifrån ett övergripande kontextuellt verksamhetsperspektiv:

- Baserat på mänskliga rättigheter/barnets rättigheter
- Principen om att inte orsaka skada (påverkansbedömning)
- Beaktande av köns- och genusperspektiv
- Barnets medbestämmande och medverkan av olika aktörer
- Effektivitet
- Hållbarhet över tid
- Möjlig att kopiera

Som ett praktiskt verktyg för att underlätta bedömningen har ett protokoll för poängsättning av bra metoder tagits fram i de metodologiska riktlinjerna. Protokollet har använts för att bedöma metoderna enligt kriterierna ovan och de metoder som fick högst poäng beskrivs närmare i denna rapport. Den presenterar två initiativ som bedöms vara bra metoder för att ge stöd till och rehabilitering av barn som varit offer för människohandel.

Bland de verktyg för datainsamling som har använts kan nämnas en genomgång av rapporter angående barn som varit offer för människohandel och de intervjuer som utfördes under Fas 2 som var relevanta. Dessutom genomfördes telefonintervjuer med personal på Länsstyrelsen i Stockholms län, Socialstyrelsen, prostitutionsenheten i Göteborg och Insamlingsstiftelsen Mot Trafficking (IMT), samt frågor via e-post till alla barnahus, nu 30 stycken.

2. De viktigaste slutsatserna i de tidigare rapporterna

För att sätta presentationen av de identifierade bra metoderna i ett sammanhang presenteras här en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna från de tidigare rapporterna.

• Rättsliga och politiska strukturer

Forskningen som utfördes under Fas 1 visade att Sverige sedan 2004 har en väl utvecklad lagstiftning mot alla former av människohandel. Köp av sexuella tjänster kriminaliserades 1999, huvudsakligen motiverat av jämställdhetsargument. Denna kriminalisering innebar även att det blev mindre attraktivt och mer riskabelt med människohandel för sexuella ändamål i Sverige.⁷⁷ Mindre fokus har legat på andra former av människohandel, men vissa rättsfall har visat att även detta förekommer. Generellt ger den svenska lagstiftningen barn ett starkt formellt skydd, särskilt mot olika former av sexuellt utnyttjande.

Liksom vid andra allvarliga brott har den som är offer för människohandel rätt till ett målsägandebiträde utan kostnad. Om den misstänkte i brottmålet antingen är barnets vårdnadshavare eller har ett nära förhållande med barnets vårdnadshavare utses istället en särskild företrädare för barnet, vilket ofta kan vara relevant för barn som varit offer för människohandel. Den särskilda företrädaren har en starkare ställning än målsägandebiträdet och har rätt att fatta vissa viktiga beslut i samband med den rättsliga processen i vårdnadshavarens ställe.

⁷⁷ SOU 2010:49 *Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008*.

Brottsoffret kan begära skadestånd i samma rättsliga process som för brottmålet och även utländska brottsoffer har rätt till brottsskadeersättning för brott som har begåtts i Sverige. En sådan ersättning kan vara av stor betydelse för möjligheterna till rehabilitering och för brottsoffrets fortsatta liv.

- *Identifiering*

Antalet fällande domar för människohandel har varit litet. En anledning till detta är att vissa åtal för människohandel har ogillats av domstolarna, antingen helt eller så har domen istället avsett ett mindre allvarligt brott, som koppleri. Ett annat viktigt skäl är att tecken på att en person kan vara utsatt för människohandel inte uppmärksammas eller negligeras. De flesta av de personer som intervjuades tog upp problem med att tecken på möjlig människohandel inte tas på tillräckligt stort allvar för att leda till åtgärder för att skydda barnet.

Sverige har varken några rutiner för att identifiera offer för människohandel eller några angivna institutioner med kompetens att göra detta. Detta har medfört att identifieringen blir nära kopplad till de beslut som fattas under brottmålsprocessens gång, med fokus på om offret räknas som målsägande eller inte. Kritik har riktats mot detta och det har hävdats att identifiering även bör kunna ske inom socialtjänsten. Även om varje barns behov ska mötas oavsett anledningen till dem, kan en identifiering påverka de åtgärder som väljs och åtgärdernas relevans för barnets bästa.

Olika indikatorer på att en person kan vara utsatt för människohandel har beskrivits under de senaste årens utbildningsinsatser, liksom i olika former av informationsmaterial, huvudsakligen som en följd av den nationella handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål som gällde under perioden 2008–2010. Som exempel kan nämnas utbildningsmaterial från Socialstyrelsen, ett tillägg till handboken för personal på Migrationsverket, publikationer från UNICEF och de nationella riktlinjer som publicerades 2011 av Länsstyrelsen i Stockholms län.

- *God man*

För varje ensamkommande barn ska en god man utses så snart som möjligt av överförmyndaren i kommunen där barnet befinner sig. Ansökan görs oftast av Migrationsverket eller socialtjänsten. Att vara god man för ett ensamkommande barn innebär ett större åtagande än att vara förmyndare, men man är inte vårdnadshavare. Den gode mannen, som alltid är en fysisk person, har rätt och skyldighet att besluta i alla frågor som rör barnets angelägenheter, såväl personliga som ekonomiska och rättsliga.

Varje överförmyndare kan ha egna rutiner i fråga om gode män. Enligt en studie fick en tredjedel av barnen en god man inom en vecka, men en annan tredjedel måste vänta två månader eller mer. Inom projektet visades att överförmyndaren i Malmö utser en god man inom ett dygn efter ansökan. Förutom de generella kriterierna i lagstiftningen, att den gode mannen ska vara en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig man eller kvinna, skiljer sig även de formella kvalifikationerna åt på lokal nivå. Överförmyndaren i Göteborg tillhandahåller obligatorisk utbildning för de personer som vill utses till gode män för ensamkommande barn. Frågan om människohandel behandlas dock inte närmare i denna utbildning.

Det är ovanligt att kvaliteten på de gode männens åtgärder kontrolleras. Vissa barn har angett att den gode mannen är väldigt viktig och som en förälder för dem, medan andra bara har haft kontakt med sin gode man under formella möten.

- *Individuell bedömning*

Varje barn som utreds av socialtjänsten i Sverige har rätt att få sitt fall individuellt utrett, med målet att fastställa barnets bästa och ta fram en vårdplan och en genomförandeplan utifrån barnets behov och familjerelationer. Det finns inga särskilda typer av dokument för barn som utsatts för människohandel. Socialstyrelsen har tagit fram en generell modell för utredning och arbete med utsatta barn inom socialtjänsten som heter *Barns Behov I Centrum* (BBIC). Modellen har vidareutvecklats för att bland annat förstärka stödet för barn som kan vara offer för människohandel i en uppdaterad version från december 2011.

- *Status*

Så snart en förundersökning har inletts kan åklagaren ansöka om en betänketid för utländska brottsoffer. Betänketiden är på 30 dagar. Om brottsoffret är villigt att samarbeta i rättsprocessen kan ett längre, men fortfarande tillfälligt, uppehållstillstånd på sex månader följa för att brottsoffret ska kunna medverka i rättsprocessen. Båda formerna av tillfälligt uppehållstillstånd kan förlängas. När rättsprocessen är avslutad har inte brottsoffret någon generell rätt att få stanna i Sverige.

Utländska personer kan dock ges rätt att stanna i Sverige på grund av ”synnerligen ömmande omständigheter”, med särskild hänsyn tagen till personens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. Ett barn kan beviljas uppehållstillstånd även om omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som krävs för en vuxen. Vissa barn som varit offer för människohandel har fått permanent uppehållstillstånd, ofta på grund av risker kopplade till ett återvändande till ursprungslandet. Inom projektet framkom fem sådana beslut av Migrationsdomstolen efter att Migrationsverkets beslut om avslag överklagats.

- *Tillfälliga insatser*

Det sociala stödsystemet i Sverige är decentraliserat till de 290 kommunerna med den lokala socialnämnden som ansvarig aktör. Ansvaret omfattar i princip alla personer som befinner sig i kommunen, oavsett deras nationalitet eller hur länge de stannar och oberoende av om de är registrerade eller inte. Detta ansvar är särskilt uttalat och extra omfattande för barn och för brottsoffer. En anmälan om att ett barn misstänks fara illa kan komma från vem som helst, men personal inom polisen, Migrationsverket och flera andra myndigheter är skyldiga att anmäla sådana misstankar till den lokala socialnämnden. När socialnämnden har fått in en sådan anmälan ska den utreda barnets situation och vid behov möta varje barns specifika behov, oavsett anledningen till dem, och ge stöd av god kvalitet och med användning av kompetent personal.

Asylsökande barn och barn med tillfälligt uppehållstillstånd för att medverka i en straffrättslig process har samma rätt till utbildning som barn med hemvist i Sverige. Dessa grupper av barn har även rätt till hälso- och sjukvård och tandvård, vilket landstinget har en grundläggande skyldighet att tillhandahålla, i samma utsträckning som till personer som bor inom landstinget.

Staten står i princip för alla kostnader för ensamkommande barn om barnet har ansökt om asyl eller har ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av ett brottmål. Kostnaderna för stöd åt övriga barn måste bekostas av den lokala socialnämnden.

- *Långsiktig rehabilitering*

I socialnämndernas ansvar ingår behandling och rehabilitering så länge barnet har tillstånd att stanna i Sverige. Den svenska lagstiftningen har inga regler för hur man ska hantera ett utländskt barns återvändande till ursprungslandet och det finns inga formaliserade rutiner för detta. Det innebär att alla insatser i ursprungslandet helt blir det landets ansvar.

Vissa uppdrag i den första, och hittills enda, nationella handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål har förlängts av regeringen och fortsätter gälla under perioden 2011–2014. Länsstyrelsen i Stockholms län har fått fortsatt ansvar som nationell samordnare för arbetet med människor som är utsatta för prostitution eller som är offer för människohandel för sexuella ändamål. Ett av resultaten inom uppdraget är publiceringen av *Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* 2011.⁷⁸ Riktlinjerna omfattar, trots titeln, även människohandel för andra ändamål än sexuellt utnyttjande och har särskilda rekommendationer för barn utsatta för människohandel. Publikationen innehåller checklistor och ett kapitel om tryggt återvändande. Länsstyrelsen i Stockholms län har även startat olika grupper och nätverk inom ramarna för sitt uppdrag, liksom forskning och pilotprojekt.

3. Beskrivning av bra metoder

Frågan om det finns några bra metoder i Sverige för att arbeta med barn som utsatts för människohandel var inledningsvis provocerande. Även om flera bra initiativ och viktiga funktioner förtjänar att uppmärksammas, är de oftast mer som små pusselbitar i den komplexa helhet som stöd åt barn utsatta för människohandel borde utgöra. Exempel på sådana pusselbitar är barnahus, gode män åt ensamkommande barn, målsägandebiträden eller särskild företrädare för barn i brottmål och rätten till brottsskadeersättning.

Den här rapporten beskriver två initiativ med relativt höga poäng i indikatorerna för bra metoder. De uppfyller olika kriterier som att de utgår från mänskliga rättigheter, fokuserar på barnets medbestämmande och de bör vara möjliga att kopiera eller överföra till andra länder, även om deras praktiska genomförande innebär flera utmaningar. Analysen av dessa har lett fram till rekommendationer som bör övervägas för att förbättra metoderna och för att underlätta en eventuell överföring av dem till ett annat land.

Exemplen representerar två modeller med ambitionen att uppnå en nationell normering och kompetent likriktning av betydelse för barn som varit offer för människohandel:

- Uppdraget som getts av regeringen till Länsstyrelsen i Stockholms län att fungera som nationell samordnare för stöd till och rehabilitering av offer för människohandel.
- MoDellen för utredning och arbete med barn inom socialtjänsten, *Barns Behov I Centrum* (BBIC), som tagits fram av Socialstyrelsen.⁷⁹

3.1 Nationell samordnare

Medan den nationella handlingsplanen gällde hade alla 21 länsstyrelser i Sverige i uppdrag att stärka det regionala samarbetet för att bekämpa prostitution och människohandel. Detta ansvar har förlängts och fortsätter att gälla under perioden 2011–2014. Länsstyrelsen i Stockholms län hade ett särskilt uppdrag som nationell samordnare under tiden för den nationella handlingsplanen. Också detta uppdrag fortsätter och ska vidareutvecklas under perioden 2011–2014.

⁷⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län, *Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer/2011/Pages/nationella-riktlinjer-mot-prostitution-och-manniskohanDel.aspx?keyword=nationella+riktlinjer>, samt ett komplement i februari 2012: http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2012/Komplement_nationella_riktlinjer_prostitution.pdf

⁷⁹ <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2011/2011-12-12>.

- *Mål*

De särskilda uppdragen till Länsstyrelsen i Stockholms län för perioden 2011–2014 beskrivs i regleringsbrevet och avser att:

- planera, samordna och genomföra satsningar som gör det säkrare för personer utsatta för prostitution och människohandel att återvända till sina ursprungsländer,
- vara nationell samordnare för ett fortsatt och utvecklat samarbete mellan olika myndigheter och mellan myndigheter och ideella organisationer i arbetet mot prostitution och människohandel,
- utveckla stödprogram för rehabilitering av offer för människohandel,
- fördela utvecklingsmedel till myndigheter och ideella organisationer inom detta uppdrags ramar.

- *Huvudsakliga verksamheter*

Initiativet *Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel* (NMT) startades under ledning av Länsstyrelsen i Stockholms län i januari 2009, i samråd med statliga aktörer som i sitt arbete mötte problem med människohandel. Målet för gruppen är att fungera som en strategisk resurs och stödja arbetet i de län och regioner som har haft begränsad erfarenhet av arbete mot prostitution och människohandel.⁸⁰

Länsstyrelsen i Stockholms län har, i samarbete med NMT, publicerat *Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*.⁸¹ Dessa riktlinjer gäller, trots titeln, även för människohandel för andra ändamål än sexuellt utnyttjande och innehåller särskilda rekommendationer rörande barn som utsatts för människohandel. Ett av kapitlen handlar om ett tryggt återvändande till ursprungslandet. Som en följd av dessa riktlinjer pågår nu en spridning av viktiga normer för stöd till och skydd av offer för människohandel. Detta sker också genom att den nationella samordnaren erbjuder råd och stöd till olika aktörer i pågående ärenden.

Länsstyrelsen i Stockholms län har även startat en arbetsgrupp, Länsstyrelsernas arbetsgrupp mot människohandel och prostitution (LAMP), i syfte att förstärka det regionala samarbetet mellan myndigheter och ideella organisationer och att samordna gemensamma aktiviteter. Detta forum används också för att sprida information, exempelvis om riktlinjerna, inom respektive län.

Ett nätverk som fokuserar på utbyte av information startades av Länsstyrelsen i Stockholms län under hösten 2011 med representanter från myndigheter och organisationer som hade haft ansvarsuppdrag under den nationella handlingsplanen. Sådana nätverk fanns också under tiden för den nationella handlingsplanen efter olika initiativ från aktörer med uppdrag inom planen.

Under 2012 har Länsstyrelsen i Stockholms län inrättat *Nationella samordningssektariatet mot prostitution och människohandel* som leds av den nationella samordnaren.

Projektet Assisted Voluntary Return and Reintegration for Victims of Trafficking and Foreign Citizens in Prostitution (AVRRTiPP-SWE) startades i augusti 2012 som ett gemensamt pilotprojekt mellan Länsstyrelsen i Stockholms län och IOM:s kontor i Helsingfors.⁸² Projektet ska

80 <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/nmtsverige/Sv/Pages/default.aspx>

81 Länsstyrelsen i Stockholms län, *Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. 2011 http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2011/Nationella-riktlinjer-trafficking_2011_WEBB.pdf

82 http://www.iom.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=192:assisted-voluntary-return-and-reintegration-for-victims-of-trafficking-and-foreign-persons-in-prostitution-avrtripp-swe&catid=14:avr&Itemid=184

bidra till framväxten av ett enhetligt och nationellt erbjudande om frivilligt återvändande och rehabilitering för offer för människohandel och utländska personer i prostitution i Sverige. Detta 14 månader långa pilotprojekt kommer att hjälpa svenska myndigheter i deras rådgivning om återvändande till målgruppen, ge projektets målgrupp möjlighet att fatta informerade beslut om frivilligt återvändande och organisera ungefär 15 assisterade frivilliga återvändanden med individuellt framtaget rehabiliteringsstöd och tillsyn. Dessutom ska projektet arbeta fram en manual om frivilligt återvändande för svenska myndigheter och en broschyr om återvändande för målgruppen. Projektet finansieras av Länsstyrelsen i Stockholms län. Budgeten är planerad att inte bara täcka förberedelserna för återvändandet utan även kostnaderna för rehabiliteringsprogrammet i ursprungslandet.⁸³

Ett annat projekt som startades av det nationella samordningssekretariatet för att samla in information om barn som misstänks ha varit offer för människohandel och utvärdera stödet till dem, har lett till en rapport som publicerades i november 2012, *Barn utsatta för människohandel – en nationell kartläggning*.⁸⁴ Den bygger på enkäter som skickades ut via e-post till alla kommuner, berörda myndigheter och ideella organisationer och på uppföljande telefonintervjuer i de fall då svaren tydde på erfarenhet av misstankar om att barn varit offer för människohandel. Sammanfattningsvis framkom följande:

- Antalet barn som misstänktes ha varit offer för människohandel under perioden 2009–2011 var 166 stycken.
- Hälften av barnen var pojkar och hälften flickor. Åldrarna varierade mellan 3 och 17 år.
- Ungefär samma antal barn misstänktes vara offer för människohandel för sexuella ändamål som för andra syften, exempelvis brott, tiggeri eller arbete.
- Majoriteten av flickorna misstänktes vara utsatta för människohandel för sexuella ändamål. Pojkarna misstänktes framför allt vara involverade i stölder. Det finns dock även exempel på det omvända förhållandet.
- Två tredjedelar av barnen hade utländsk nationalitet och ungefär hälften vistades tillfälligt i Sverige.
- En tredjedel av barnen var ensamkommande asylsökande barn, som ofta försvann innan socialtjänsten kunde starta en utredning eller innan några åtgärder kunde sättas in.
- De svenska barn som identifierades var vanligtvis utsatta för människohandel för sexuella ändamål. De hade i många fall utsatts för sexuella övergrepp av en närstående, som sedan hade förmedlat barnet till andra.
- Endast en handfull av barnen som ingick i undersökningen hade fått sina fall behandlade i domstol.

Mindre än en fjärdedel av de utländska barnen hade återvänt till sina ursprungsländer. Bara fyra av dessa nitton återvändande barn hade ett återvändande som kan beskrivas som planerat och med stöd. I två av dessa fall fick barnet stöd av det nationella samordningssekretariatet; i det ena fallet handlade det om en flicka som återvände efter ett nedlagt åtal om människohandel för sexuella ändamål och i det andra fallet om en pojke som misstänktes för stölder som kan ha varit följden av människohandel.

⁸³ I vissa fall har Insamlingsstiftelsen Mot Trafficking (MT), www.imtr.se, gett ekonomiskt stöd till unga kvinnor för återvändande och återanpassning i ursprungslandet. I ett fall skedde ett återvändande genom praktiskt samarbete med prostitutionsenheten i Göteborg.

⁸⁴ Länsstyrelsen i Stockholms län, *Barn utsatta för människohandel – en nationell kartläggning*. Rapport 2012:27, <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer/2012/Pages/barn-utsatta-for-manniskohanDel.aspx>

Dessutom organiserar det nationella samordningssekretariatet vid Länsstyrelsen i Stockholms län seminarier och föreläsningar, ofta tillsammans med NMT och LAMP, i olika delar av Sverige. Sekretariatet håller även på att ta fram ett stödprogram angående boende.

- *Tidsram*

En del av aktiviteterna startade under den nationella handlingsplanen 2008–2010 och de nuvarande uppdragen avser perioden 2011–2014.

- *Intressenter*

Aktörerna i NMT är Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, lokala polismyndigheter med särskilt ansvar för människohandelsfrågor, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, prostitutionsgrupperna i Stockholm, Göteborg och Malmö, samt en särskild enhet inom socialnämnden i Stockholm med fokus på unga personer.

Deltagarna i LAMP, Länsstyrelsernas arbetsgrupp mot människohandel och prostitution, är representanter från de flesta av de 21 länsstyrelserna i Sverige.

Nätverket har representanter från Utbildningsdepartementet (som är det departement som ansvarar för jämställdhetsfrågor), Socialdepartementet, Ungdomsstyrelsen, Kriminalvården, Brottsoffermyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Smittskyddsinstitutet, Rikspolisstyrelsen, UNICEF och Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL). En ökad representation av ideella organisationer är troligen att vänta.

- *Verkställande organ*

Länsstyrelsen i Stockholms län fungerar som verkställande organ och är för det mesta representerat av den nationella samordnaren. I pilotprojektet om hjälp till återvändande och rehabilitering för offer för människohandel är IOM:s kontor i Helsingfors samarbetspartner och delar på verkställighetsansvaret.

- *Allmän bedömning*

Uppdraget som getts åt Länsstyrelsen i Stockholms län att fungera som nationell samordnare mot prostitution och människohandel har blivit välkänt bland olika yrkesgrupper. Att regeringen har valt att upprepa uppdraget har gett en stärkt auktoritet och legitimitet. Detta har i sin tur använts för att skapa och utveckla samarbete med viktiga aktörer, särskilt på nationell och regional nivå, men samarbetet påverkar även arbetet på kommunal eller lokal nivå eftersom många av aktörerna har ansvar för att påverka där.

I det svenska decentraliserade systemet för hjälp och stöd åt barn som varit offer för människohandel har den nationella samordnaren en viktig funktion genom att arrangera seminarier och konferenser i olika delar av landet. En annan viktig faktor i detta sammanhang är att personalen vid det nationella samordningssekretariatet är tillgänglig för frågor från alla slags yrkesgrupper och från ideella organisationer angående problem i samband med människohandel.

Konceptet gör det möjligt att sprida information, kunskap och färdigheter såväl vertikalt som horisontellt. De publicerade nationella riktlinjerna hjälper till att göra olika yrkesgrupper medvetna om tecken på att personer kan vara utsatta för människohandel och möjliggör en mer frekvent identifiering av offer för människohandel. Detta är något som, kanske särskilt i det svenska decentraliserade systemet, är mycket viktigt och något som alltför ofta missas. De framtagna nationella riktlinjerna ger även normativa råd kring många aspekter i samband med stöd och ett tryggt återvändande, bland annat om de viktiga risk- och skyddsfaktorerna.

Dessutom har den nationella samordnaren startat forskningsprojekt och andra projekt för att vidareutveckla datainsamlingen och stödet liksom för att hantera luckor i det svenska arbetet med offer för människohandel.

• *Styrkor*

Åtgärderna som vidtas av den nationella samordnaren utgår från såväl mänskliga rättigheter som barnets rättigheter. De nationella riktlinjerna har explicita hänvisningar till principer inom de mänskliga rättigheterna, till exempel i samband med sekretess och skydd, barnets rätt att få information och att alla åtgärder ska vara till barnets bästa. Även om dessa principer ska vara, och ofta är, inkluderade i den svenska lagstiftningen är de explicita hänvisningarna av betydelse och stärker barnets rättigheter. Dessutom har aspekten med de mänskliga rättigheterna fått ett praktiskt uttryck i ett förslag från Länsstyrelsen i Stockholms län till regeringen kring upptäckta luckor mellan de mänskliga rättigheterna och den svenska lagstiftningen på grund av bristen på "National Referral Mechanism", NRM, med hänvisningsmöjligheter liksom beträffande möjligheten att betala för rehabilitering i ursprungslandet.

Konceptet med den svenska nationella samordnaren representerar en generell modell som bör vara både möjlig och värdefull att kopiera, men naturligtvis först efter en analys av de olika nationella förutsättningarna. Samordnarens möjlighet att skapa olika men ändå sammankopplade forum för samarbete och utbyte av information, kunskap och erfarenheter kring genomförandet av den relativt nya lagstiftningen mot människohandel, liksom av de internationellt vidareutvecklade rättigheterna för dess offer, verkar vara av särskilt stor betydelse. Den samlade erfarenheten som uppstår genom samarbetet mellan de inblandade aktörerna kan fungera som en inspirationskälla också för andra länder.

Att initiera och ge resurser till att praktiskt inriktade nationella riktlinjer tas fram för arbetet mot människohandel som också har fokus på stöd och hjälp åt brottsoffren, visar på en annan del av den nationella samordnarens betydelse. Denna del av den nationella samordnarens uppdrag bör i sig vara möjlig att kopiera för att definiera involverade aktörer och deras ansvarsområden och för att, om möjligt i samverkan, arbeta fram och utveckla rutiner, verksamhetsstandarder och samarbetsmodeller.

• *Svagheter*

En uppenbar svaghet är att regeringens uppdrag enbart fokuserar på människohandel för sexuella ändamål, en svaghet som också träffar den nationella handlingsplanen. I praktiken arbetar dock den nationella samordnaren med alla former av människohandel. De nationella riktlinjerna är ett exempel på detta utökade verksamhetsfält. I pilotprojektet med IOM kan enbart personer som har varit involverade i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål stödjas. Trots det kommer förmodligen de vunna erfarenheterna angående tryggt återvändande och rehabilitering att vara till nytta även för andra offer för människohandel.

Den nationella samordnaren kan ses som enbart ett projekt eftersom det inte är säkert att uppdraget sträcker sig längre än 2014. Å andra sidan förlängdes uppdraget av regeringen efter den nationella handlingsplanen. De olika formerna av samarbeten som startats och organiserats av samordnaren kan dessutom ses som ett bevis på de involverade aktörernas behov, däribland behovet av forum för att vidareutveckla samarbete. Mångas krav på mer organiserad insamling av data, väl anpassade stödinsatser och behov av uppföljning är andra aspekter som kan tala för en trolig fortsättning.

En tredje svaghet är att de nationella riktlinjerna är just riktlinjer och saknar bindande verkan. De är ett komplement till lagstiftningen och markerar vad ansvariga aktörer bör observera

och ta i beaktande innan åtgärder vidtas. Varken Länsstyrelsen i Stockholms län eller NMT har befogenhet att exempelvis ange minimikrav för hur återvändande eller rehabilitering ska genomföras.

En fjärde svaghet är att den nationella samordnaren inte har någon egen webbplats. Nu publiceras de olika dokumenten och rapporterna på den gemensamma webbplatsen för Länsstyrelsen i Stockholms län och de är ibland svåra att hitta även om man vet att de finns.

- *Lärdomar*

Det svenska konceptet med en nationell samordnare startade som ett projekt under en begränsad tidsperiod. På kort sikt har detta blivit en viktig startpunkt med engagerad personal som arbetar med specifika uppgifter med bestämda tidsgränser. På längre sikt behöver projektet permanentas, inte minst för att det ska gå att behålla personal med kompetens, framvuxna erfarenheter och kunskap om andra aktörer. Det nära samarbetet med olika aktörer i praktiska fall är viktigt både på grund av den betydelse detta har för de aktuella fallen och då det ökar samordnarens kunskap och erfarenheter. Effektiviteten skulle kunna ökas om den nationella samordnaren får en egen webbplats.

- *Kontaktperson*

Patrik Cederlöf, nationell samordnare mot prostitution och människohandel

E-post: patrik.cederlof@lansstyrelsen.se

Telefon: 08-785 40 20

Adress: Länsstyrelsen i Stockholms län, Box 22067, 104 22 Stockholm

www.lansstyrelsen.se/stockholm

3.2 Barns Behov I Centrum (BBIC)

Det andra exemplet som bedöms vara ett initiativ som medför en bra metod är den generella modellen för utredning av och arbete med utsatta barn inom socialtjänsten som utvecklats inom Socialstyrelsen och publicerades 2008, *Barns Behov I Centrum* (BBIC). Modellen har vidareutvecklats för att stärka stödet för barn som skulle kunna vara offer för människohandel genom en uppdaterad version från december 2011.⁸⁵ Alla svenska kommuner utom fem använder BBIC och hittills har ungefär 60 procent av kommunerna full behörighet för systemet genom en licens från Socialstyrelsen.

BBIC bygger på det brittiska ICS-systemet (Integrated Children's System), som i sin tur bygger på forskning och utvecklingsarbete. Den svenska versionen är testad och utvärderad i samarbete med kommuner och forskare. Den presenteras i tre publikationer: *Grundbok – Barns behov i centrum, BBIC*⁸⁶, *Dokumentation av barnets bästa inom socialtjänsten*⁸⁷ och *Barns behov i centrum (BBIC) – Formulär och stöddokument*⁸⁸.

I BBIC finns formulär som ska användas av socialnämnderna för insamling av olika typer av viktig information om barnet i fråga, från den allra första ansökan eller anmälan, genom hela utredningen och till uppföljningen av barnets utveckling och effekterna av olika åtgärder från socialtjänstens sida. Alla dessa formulär finns tillgängliga på Internet.

Det är upp till kommunen och den lokala socialnämnden att använda möjligheterna till uppföljning. I princip har Socialstyrelsen rätt att samla in data från BBIC, men tekniken är

85 <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2011/2011-12-12>

86 <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2006/2006-110-7/>

87 <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/2012-6-16/>

88 <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2011/2011-12-12/>

inte tillräckligt utvecklad för att hantera statistik och de flesta uppgifterna måste fortfarande samlas in manuellt.

Ansvarig personal vid Socialstyrelsen har uppgett att ett särskilt system för datainsamling kommer att utvecklas för att skapa möjligheter för alla kommuner att kombinera BBIC-systemet med ett effektivt elektroniskt stöd för datainsamling, uppföljning och utvärdering. Ingen datainsamling har hittills fokuserat på människohandel, vilket delvis också förklaras av att dessa fall är nya inom systemet.

- *Mål*

De båda övergripande målen för BBIC är att skärpa fokus på barnets perspektiv och barnets medbestämmande inom socialtjänsten och att säkerställa kvaliteten i det sociala arbetet med barn.

Det finns flera syften med den likriktning som BBIC ska medföra: att skapa strukturerad dokumentation, att stärka fokuseringen på barnets olika stödbehov och att betona vikten av att barnet får information och får vara med i beslutsprocessen. Ytterligare ett mål är att skapa bättre förutsättningar för utvärdering. I den uppdaterade versionen från december 2011 innehåller många av de olika formulären frågor omkring ett eventuellt sexuellt utnyttjande av barnet, till exempel genom människohandel, och även frågor om misstänkt människohandel för andra ändamål. Den uppdaterade versionen har dessutom ett särskilt och mer utvecklat formulär för uppföljning av de olika insatserna för barnet.

Enligt information från ansvarig personal på Socialstyrelsen var en av anledningarna till att BBIC-systemet vidareutvecklades att höja medvetenheten om att barn kan vara utsatta för människohandel. Genom de nya frågorna i BBIC-formulären är förhoppningen att alla som arbetar med barn inom socialtjänsten ska överväga den eventuella risken för att barnet de arbetar med är utsatt för människohandel. Formuläret som ska användas när en anmälan om ett troligen utsatt barn kommit till socialnämnden innehåller en lista över möjliga orsaker till denna utsatthet, där såväl misstänkt sexuellt utnyttjande som misstänkt människohandel för andra ändamål finns med. Även formuläret om orsaker till den sociala utredningen innehåller en sådan lista. Andra formulär rörande barnet betonar upprepade gånger att eventuell exponering för olika svåra brott som människohandel ska anges. Ett av flera exempel på detta är när barnets känslö- och beteendemässiga utveckling ska beskrivas.

I böckerna och formulären betonas genomgående att barnets inställning till utredningen, de planerade insatserna och förslagen till beslut ska anges i dokumentationen, liksom hur socialarbetaren har tagit hänsyn till barnets åsikter. Barnets önskemål ska dokumenteras, liksom hans eller hennes delaktighet i besluten.

- *Huvudsakligt innehåll*

I BBIC-systemet finns formulär för att samla in information inför eventuella sociala ingripanden och stödåtgärder som kan behövas för barnet i fråga. Det finns många formulär. I vissa fall används olika sådana utifrån barnets ålder och vilka sociala ingripanden som är aktuella. Samtliga hanterar olika stadier i det sociala arbetet med fokus på utredning, vårdplan, genomförandeplan och uppföljning.

I utredningen ska information samlas in för att bedöma det aktuella barnets behov och kapaciteter i fråga om hälsa och utbildning, psykologisk och känslomässig status, relation till föräldrar och andra personer, olika risker kopplade till barnets beteende och/eller risker på grund av andra personers agerande, behov av eventuella skyddsåtgärder, liksom om barnets sociala beteende och förmåga att klara sig på egen hand.

I vårdplanen ska insatser anges utifrån olika behovsområden och för dessa insatser ska den ansvariga socialarbetaren eller andra ansvariga aktörer, som skola eller hälso- och sjukvård framgå. I planen anges även vilka former av stöd eller insatser som beslutats och vilka förutsättningarna är för att avsluta dem.

Genomförandeplanen är mer detaljerad och konkret i fråga om de specifika insatserna och stödformerna. Också här identifieras de ansvariga aktörerna och tidsgränser ska framgå.

Formulären för tillsyn och uppföljning består huvudsakligen av protokollsmallar för möten med de ansvariga aktörerna och om möjligt även med barnet och föräldrarna eller den gode mannen. Sådana möten kan leda till förändringar i såväl vårdplanen som genomförandeplanen.

Socialstyrelsen erbjuder kontinuerligt utbildningar för att utveckla kunskaperna om BBIC och olika åtgärder för barn inom socialtjänsten.

- *Tidsram*

Pågående

- *Intressenter*

Socialstyrelsen tillsammans med de lokala socialnämnderna i alla utom fem av Sveriges 290 kommuner.

- *Verkställande organ*

Socialstyrelsen

- *Generell bedömning*

BBIC-systemet är en del av en angelägen vidareutveckling av det sociala arbetet med barn i Sverige, som har påverkats av rättsliga reformer och som betonar barnets mänskliga rättigheter. Systemet omfattar, på ett generellt plan, barn som varit offer för människohandel. I och med tilläggen i den uppdaterade versionen från december 2011, som gjorts för att göra socialarbetare mer medvetna om riskerna för människohandel, kan BBIC underlätta att barn identifieras som offer för människohandel. Om barn identifieras som offer för människohandel ska de beviljas stöd och hjälp, åtminstone så länge de har rätt att stanna i Sverige. Det nämns inget i BBIC om barns återvändande till ursprungslandet eller rehabilitering där.

- *Styrkor*

BBIC har många styrkor i sitt generella koncept. Systemet är framtaget för att öka respekten för barnens mänskliga rättigheter inom socialtjänsten, det betonar behovet av medvetenhet om köns- och genusperspektiv, det markerar upprepade gånger vikten av att barnet informeras och görs delaktigt i besluten och kräver också dokumentation av hur informationen och delaktigheten har hanterats under ärendets olika stadier. Dessutom är BBIC-systemet hållbart över tid och kombinerat med krav på och erbjudanden om utbildning.

- *Svagheter*

En grundläggande svaghet är att BBIC-systemet inte är anslutet till elektronisk datainsamling vilket innebär att data måste samlas in manuellt. Det försvårar utvärderingarna och många frågor om effektiviteten kan därmed inte besvaras. Trots detta bör det generella konceptet ha en positiv påverkan genom de olika formulären och tillhörande texter som betonar viktiga komponenter i alla ärenden som rör barn, däribland barn som varit offer för människohandel, inom socialtjänsten.

- *Lärdomar*

Även ett ambitiöst system som BBIC kan ifrågasättas när det inte erbjuds något tekniskt stöd för insamling av data för uppföljning, utvärdering och utveckling. Systemet är inte desto mindre av betydelse då det fokuserar på barnens mänskliga rättigheter i samband med de åtgärder som vidtas inom socialtjänsten. BBIC utgör en generell grund men måste kombineras med kompetens och strategier som tar upp de specifika behoven hos olika grupper av utsatta barn. Genom referenser till annat utbildningsmaterial och till experter som den nationella samordnaren kan BBIC vidareutvecklas för att mer effektivt fokusera på människohandel och hur man stödjer barn som varit offer för människohandel.

- *Kontaktpersoner*

Katarina Munier, Socialstyrelsen

Telefon: 075-247 33 95

E-post: katarina.munier@socialstyrelsen.se

Mary Nilsson, Socialstyrelsen

Telefon: 075-247 39 86

E-post: mary.nilsson@socialstyrelsen.se

Adress: Socialstyrelsen, Rålambsvägen 3, 106 30 Stockholm

www.socialstyrelsen.se

4. Slutsatser och rekommendationer

De båda exemplen på bra metoder för stöd till rehabilitering av barn som varit offer för människohandel i Sverige, den nationella samordnaren och BBIC-systemet, skulle fungera allra bäst om de tydligare kombinerades med varandra

ARECHIVIC-projektet har förstärkt insikterna om att experter behövs. Samtidigt är det uppenbart att experters existens är långt ifrån tillräckligt. Många andra yrkesverksamma måste bli medvetna om att barn kan vara offer för människohandel och känna till något om barnens utsatthet och behov. Först då kan de förväntas inse vikten av att ta kontakt med någon expert för råd eller samarbete. Den nationella samordnaren liksom de anställda på samordnarens sekretariat fungerar som experter. De har arbetat fram riktlinjer, ger utbildningar och tillhandahåller stöd och råd i pågående ärenden. Inblickar i sådana pågående ärenden innebär samtidigt att expertens/den nationella samordnarens egna kunskaper och erfarenheter vidareutvecklas.

Inom det decentraliserade svenska systemet där många lokala socialnämnder ansvarar för stöd och hjälp åt utsatta barn, erbjuder BBIC-systemet ett generellt verktyg för att värna om barnens mänskliga rättigheter. Därutöver kan BBIC-systemet öka medvetenheten om risken för att barn kan ha varit offer för människohandel. Att bidra till att fler av de barn som kan vara offer för människohandel identifieras kan ses som ett tillräckligt gott resultat av BBIC, särskilt om ytterligare åtgärder för dessa barn utvecklas i samarbete med den nationella samordnaren.

På europeisk nivå bör det skapas en struktur för samverkan mellan länderna för att utveckla stöd till och skydd av barn som varit offer för människohandel. Ett nätverk av nationella samordnare skulle kunna få stor betydelse för att förbereda och förverkliga en sådan struktur.

Referenser

Brottsförebyggande rådet, *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Slutredovisning av regeringens handlingsplan*. Rapport 2011:18.

Brottsförebyggande rådet, *Polisanmälningar rörande människohandel för sexuella ändamål åren 2008–2010*. Rapport 2011:19.

Brottsoffermyndigheten, *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål Utbildningsprogram för ökad kunskap och bättre bemötande Redovisning av ett regeringsuppdrag*. 2010.

Claude, Kajsa, *Targeting the Sexbuyer. The Swedish example: stopping prostitution and trafficking where it all begins.*, Stockholm, Svenska institutet, 2010. <http://www.si.se/upload/Human%20Trafficking/Targeting%20the%20sex%20buyer.pdf>

Council of the Baltic Sea States, Child Centre, Expert Group for Cooperation on Children at Risk *Children trafficked for exploitation in begging and criminality: A challenge for law enforcement and child protection*. 2013 <http://www.childcentre.info/children-trafficked-for-exploitation-in-begging-and-criminality-new-report/>

Ds 2011:37 *Hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen*.

Fälldin, Kerstin och Strand, Görel, *Ensamkommande barn och ungdomar. En praktisk handbok om flyktningbarn*. Natur & Kultur, 2010, Stockholm.

Halling, Christina, Holmström, Charlotta och Månsson, Sven-Axel, *Svårigheter och möjligheter i organiseringen av stöd till offer för människohandel för sexuella ändamål i Sverige*. Malmö universitet, 2012.

Holm, Fanny, *Utbetalning av brottsskadeersättning till offer för människohandel Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Brottsoffermyndigheten, 2010.

Hulting, Madeleine, *Arbete i det dolda. En studie om människohandel för arbetskraftsexploatering*. Institutionen för ekonomisk historia, Stockholms universitet, 2009.

Johansson, Märta C. Att göra ett ansvarigt sexköp: uppsåts- och oaktsamhetsbedömningar vid underårighet i fall av människohandel, koppleri och sexköp. *Svensk Juristtidning* 2012, nr 3, s. 219 ff

Kuosmanen, Jari (2008), Tio år med lagen. Om förhållningssätt till och erfarenheter av prostitution i Sverige. *Prostitutionen i Norden*. Nordiska ministerrådet. TemaNord 2008:604, s. 357–381.

Lindholm, Johanna, *Människohandel för sexuella ändamål och koppleri med barn – hur förstås fenomenet i svenska domstolar?* Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 2010. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-42086>

Länsstyrelsen i Stockholms län, *Ett tryggare återvändande för personer utsatta för prostitution och människohandel i Sverige*. Rapport 2010:03. <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer/2010/Pages/ett-tryggare-atervandande-for-personer-utsatta-for-prostitution-och-manniskohandel-i-sverige.aspx>

Länsstyrelsen i Stockholms län, *Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. Stockholm 2011. <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer/2011/Pages/nationella-riktlinjer-mot-prostitution-och-manniskohandel.aspx>

Länsstyrelsen i Stockholms län, Rapport 2012:27, *Barn utsatta för människohandel – en nationell kartläggning*. http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2012/Webbversion_Rapport_2012_27_Barn_utsatta_for_manniskohandel.pdf

Migrationsverket, *Årsredovisning* 2011.

Polismyndigheten i Stockholms län, *Ett arbetssätt – mot människohandel*. 2011. <http://www.polisen.se/PageFiles/168150/Handbok.pdf>

Prop.1997/98:55 *Kvinnofrid*.

Prop.2003/04:111 *Ett utvidgat straffansvar för människohandel*.

Prop.2004/05:45 *En ny sexualbrottslagstiftning*.

Prop.2004/05:136 *Stärkt skydd för ensamkommande barn*.

Prop.2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn*.

Prop.2005/06:68 *Försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi – Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter*.

Prop.2006/07:53 *Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel*.

Prop.2009/10:80 *En reformerad grundlag*.

Prop.2009/10:152 *Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel*.

Prop.2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*.

Prop. 2012/13:10 *Stärkt stöd och skydd för barn och unga*

Prop. 2012/13:109 *Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*

Regeringens skrivelse 2007/08:167 Handlingsplan mot prostitution och människohandel. Stockholm den 10 september 2008.

Regeringens skrivelse 2009/10:229 Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja. Stockholm den 2 juni 2010.

Rikspolisstyrelsen, *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007–2008*. Rapport 2009:1.

Rikspolisstyrelsen, *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2009*. Rapport 2010:5.

Rikspolisstyrelsen, *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2010*. Rapport 2011.

Rädda Barnen Sverige, *Oklart uppdrag. Om rollen som god man för ensamkommande flyktingbarn*. Rädda Barnen, augusti 2010.

Socialstyrelsen, *Sex mot ersättning – utbildningsmaterial om stöd och skydd till barn och unga*. 2011.

SOU 1995:60 *Kvinnofrid*.

SOU 2008:41 *Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd*.

SOU 2010:49 *Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008*.

Ungdomsstyrelsen, *Se mig*, publikation 2009:9.

UNICEF, *Kan det vara människohandel? 2010*. <http://unicef-porthos-production.s3.amazonaws.com/kan-det-vara-manniskohandel-version-2010.pdf>

UNICEF, *Child Trafficking in the Nordic Countries*. December 2011. <http://www.scribd.com/doc/79963779/UNICEFs-rapport-om-trafficking-av-barn-i-Norden>

Westerstrand, Jenny, *Mellan mäns händer: kvinnors rättssubjektivitet, internationell rätt och diskurser om prostitution och trafficking*. Uppsala universitet, doktorsavhandling. Uppsala, 2008. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-9362>

Weyler, Svante, *The Frail Chain – Support for Child Victims of Trafficking in the Baltic Sea Region*. Stockholm, Barnenheten, Östersjöstaternas råd, 2008. <http://www.childcentre.info/projects/traffickin/dbaFile15589.pdf>

Rättsfall

Göteborgs tingsrätt, 2012-01-31, mål B 15416-11.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, 2010-04-07, mål B 256-10.

Kammarrätten i Sundsvall, 2011-06-20, mål 1467-11

Migrationsdomstolen i Skåne, 2006-11-22, mål UM 1335-06

Migrationsdomstolen i Stockholm, 2009-12-21, mål UM 8641-09

Migrationsdomstolen i Stockholm, 2010-02-18, mål UM 1396-10.

Migrationsdomstolen i Stockholm, 2011-12-27, mål UM 5345-11

Svea hovrätt, 2008-05-08, mål B 338-08.

Svea hovrätt, 2010-02-26, mål B 9732-09.

Svea hovrätt, 2011-01-19, mål B 9636-10. (Stockholms tingsrätt 2010-11-18, mål B 14880-10).

Svea hovrätt, 2011-05-11, mål B 87-11. (Stockholms tingsrätt 2010-12-17, mål B 19658-10).

Svea hovrätt, 2011-07-05, mål B 4140-11.

Förkortningar

BOJ	Brottsofferjouren
CBSS	Östersjöstaternas råd
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking in Children for Sexual Purposes (Avskaffa barnprostitution, barnpornografi och människohandel med minderåriga för sexuella syften)
EGCC	Expertgrupp för samarbete omkring utsatta barn
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
NCP	Nationell kontaktpunkt
NMT	Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel
NRM	National Referral Mechanism, dokument för att säkerställa samordning och ansvarsfördelning mellan departement, myndigheter, organisationer och andra som är involverade i omsorger för människohandelsoffer och som fattar beslut som rör dem.
RFS	Riksförbundet för frivilliga samhällsarbetare
RFSL	Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter
Roks	Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
SKR	Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund
SOU	Statens offentliga utredningar
UNICEF	FN:s barnfond

Bilaga

**Fördrag och lagstiftning
Internationella fördrag**

Trädde i kraft	Namn	Undertecknad - datum	Ratificerad - datum
2 september 1990	FN:s Barnkonvention (1989)	1990-01-26	1990-06-29
18 januari 2002	FN:s fakultativa protokoll om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi (2002)	2000-09-08	2007-01-19
25 december 2003	Tilläggsprotokoll för att förebygga, bekämpa och bestraffa människohandel, särskilt kvinnor och barn (2000)	2000-12-12	2004-07-01
22 april 1954	FN:s konvention om flyktingars rättsliga ställning (1951)	1951-07-28	1954-10-26
4 oktober 1967	Protokoll om flyktingars rättsliga ställning (1967)	---	1967-10-04
6 juni 1960	FN:s konvention om statslösas ställning (1954)	1954-09-28	1965-04-02
1 juli 2003	Internationella konventionen om skydd för alla migrantarbetare och deras familjemedlemmars rättigheter (1990)	---	---
23 mars 1976	Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966)	1967-09-29	1971-12-06
3 januari 1976	Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966)	1967-09-29	1971-12-06
26 juni 1987	FN:s konvention mot tortyr och annan grym, inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984)	1985-02-04	1986-01-08
1 maj 1932	ILO:s konvention om tvångsarbete (1930)	---	1931-12-22
4 januari 1969	Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1966)	1966-05-05	1971-12-06
9 december 1964	FN:s konvention om samtycke till äktenskap, minimiålder för äktenskap och registrering av äktenskap (1962)	1962-12-10	1964-06-16
19 november 2000	ILO:s konvention om förbud mot och omedelbara åtgärder för avskaffande av de värsta formerna av barnarbete (1999)	---	2001-06-13

Europarådets lagstiftning

Trädde i kraft	Namn	Undertecknande - datum	Ratificerande - datum
1 februari 2008	Europakonventionen om åtgärder mot människohandel (2005)	2005-05-16	2010-05-31
3 september 1953	Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (1950)	1950-11-28	1952-02-04
1 april 2005	Protokoll 12 till den europeiska konventionen om	---	---

	mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (2000)		
1 februari 1989	Europakonventionen för förhindrande av tortyr och annan inhuman eller förnedrande behandling (1987)	1987-11-26	1988-06-21
1 juli 2010	Europakonventionen om skydd för barn mot sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp (2007)	2007-10-25	---
1 februari 1988	Europakonventionen om ersättning till offer för våldsbrott (1983)	1983-11-24	1988-09-30

EU:s lagstiftning

Trädde i kraft	Namn	Införlivande – datum/lagstiftning/etc.
1 augusti 2002	Rambeslut 2002/629/JHA av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel	Direkt effekt Prop. 2003/04:111 om förstärkt lagstiftning mot människohandel, i kraft 1 juli 2004
1 december 2009	Stadgan om grundläggande rättigheter (2000)	Direkt effekt
6 augusti 2004	Rådets direktiv 2004/81/EC av den 29 april 2004 uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har varit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna	Prop. 2006/07:53 Genomförandet av EU-direktivet om människohandel, delvis ny lagstiftning i kraft 1 juli 2007
15 april 2011	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/JHA	Svensk lag anses vara i överensstämmelse med direktivet.
20 januari 2004	Rådets rambeslut 2004/68/JHA av den 22 december 2003 om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi	Direkt effekt Prop. 2003/04:12 om Sveriges antagande av rambeslutet och senare propositioner som ledde fram till den sexualbrottsreform som trädde den 1 april 2005
9 oktober 2001	Rådets resolution 2001/C 283/01 om civilsamhällets insatser för att upptäcka saknade eller sexuellt utnyttjade barn	----
22 mars 2001	Rådets rambeslut 2001/220/JHA av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden	Direkt effekt

