

Department of East European Studies
Uppsala University

2000-TALETS SLAVERI

**Människohandel och dess implikationer för svensk
krishantering**

Dominika Borg
Department of East European Studies
Uppsala University

a r b e t s r a p p o r t e r

W o r k i n g P a p e r s

No. 92

ISSN 1103-3541
September 2005

Förord

Vid Uppsala universitets institution för östeuropastudier pågår för närvarande uppbyggnad av ett mångvetenskapligt forskningsprogram med inriktning på gränsöverskridande människohandel i Östersjöregionen. I begreppet ”människohandel” innefattas här grov organiserad kriminell verksamhet som syftar till att transportera människor över gränser för en rad olika syften, alltifrån trafficking för sexuella ändamål, till smuggling av människor mot ekonomisk ersättning, och förmedling av svart arbetskraft. I de projekt som hittills har startats, med stöd från främst Krisberedskapsmyndigheten och Migrationsverket, studeras bland annat hur den organiserade brottsligheten uppfattas av svenska myndigheter, media och politiska aktörer, vilka åtgärder som har vidtagits, samt vilka effekter den organiserade brottsligheten kan tänkas få på det öppna samhället och dess vitala funktioner. Särskilt intresse har också ägnats migrationsströmmarna i Östersjöområdet och tänkbara implikationer för svensk migrationspolitik. De perspektiv som anläggs är juridiska, statsvetenskapliga och ekonomiska.

Föreliggande rapport är den tredje i en serie som är under utgivning under hösten 2005. Den behandlar illegal människohandel, och har producerats med stöd från Krisberedskapsmyndigheten. Följande rapporter kommer, som framgår av utgivningslistan nedan, att behandla organiserade stöldligor och människosmuggling, samt presentera en analys av svensk människohandelslagstiftning.

Öststatsbrottslighet: ett kontroversiellt fenomen (av Stefan Hedlund)

Från asylsökande till illegal invandring: implikationer för svensk migrationspolitik (av Dominika Borg och Robert Nilsson)

2000-talets slaveri: människohandel och dess implikationer för svensk krishantering (av Dominika Borg)

Sverige: en öppen spelplan för östeuropeiska stöldligor? (av Robert Nilsson)

Människosmuggling: om offer, förövare och allmän begreppsförvirring (av Dominika Borg och Robert Nilsson)

Lagföring av människohandel i Sverige: en rättsfallsstudie (av Anna Jonsson).

För ytterligare information om pågående projekt, eller beställning av tidigare rapporter, kontakta Anna Jonsson (anna.jonsson@east.uu.se).

Sammanfattning

Människohandel har i den allmänna debatten kommit att inta en allt mer framskjuten position, både nationellt och internationellt. De frågor som diskuterats i den nationella debatten har framför allt gällt lagföring av brottet samt offrens ställning, med andra ord främst åtgärder som kan vidtas när skadan redan är skedd. Mindre uppmärksamhet har ägnats frågor som rör förebyggande åtgärder, såsom samarbete med ursprungsländerna eller åtgärder som kan riktas mot den svenska ”marknaden” för illegala tjänster, exempelvis kampanjer som vänder sig till allmänheten för att öka kunskapen om området.

Av föreliggande rapport framgår tydligt att samtliga tillfrågade myndigheter uttrycker en klar önskan om samarbete. Samtidigt är det lika tydligt att enhetliga samverkansrutiner saknas. Denna utveckling har i viss utsträckning lett till att enskilda individer inte fått den hjälp som de uppenbarligen varit i behov av. Befintlig lagstiftning på området har också blivit föremål för kritik från ett flertal betydelsefulla aktörer. Faktum är att det så länge offret inte är minderårigt i princip tycks vara omöjligt att dömas för brottet människohandel.

I rapporten framkommer vidare att fokus i svensk politik och i viss mån även i massmedia tenderar att riktas enbart mot den form av människohandel som i sin verksamhet utnyttjar kvinnor för sexuella ändamål. Denna snäva bild har lett till att andra viktiga former av utnyttjanden, som de facto förekommer i Sverige, har hamnat i skymundan. Som ett viktigt exempel kan här nämnas handeln med barn, som i fler än en bemärkelse utgör ett tämligen outforskat område.

Vidare uppmärksammas i rapporten polisens maktlöshet vad gäller bekämpandet av människohandel, däribland den omständigheten att polisen inte kan använda sig av brottsprovokation. I praktiken innebär detta att enbart tidskrävande spaningsmetoder kan anlitas, vilket medför att kränkningen mot offren kan pågå under längre tid. Även på internationell nivå uppmärksammas den svenska polisens bristande befogenheter, som sägs lägga hinder för ett framgångsrikt samarbete mellan den svenska polisen och dess kollegor i utlandet.

Slutligen har det framkommit att kunskapsluckorna inom vissa områden, såsom förhållanden i ursprungsländer, den svenska ”marknadens” utveckling, och i synnerhet andra former av människohandel än de som sker för sexuella utnyttjanden, etc. är stora.

Rapporten utmynnar i följande policyrekommendationer :

Nyansera bilden av människohandel;

Sök alternativa lösningar;

Utöka de rättsvårdande myndigheternas befogenheter;

*# Överväg att införa ett kronvitnesssystem samt konfiskera eller frys
gärningsmännens tillgångar;*

Företa en lagreform;

*# Förbättra det nationella och internationella samarbetet mellan myndigheter.
Utbyt ”best practices” på området;*

*# Ta större ansvar för offren under deras vistelse i Sverige, erbjud hjälp, skydd
och kunskapsfrämjande aktiviteter.*

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| 1. Inledning | 7 |
| 1.1 Syfte, metod och litteratur | 9 |
| 1.2 Disposition | 9 |
| 2. Människohandel - en juridisk definition | 10 |
| 2.1 Diverse former av människohandel | 11 |
| 2.1.1 Sexuellt utnyttjande | 11 |
| 2.1.2 Mail-Order Brides | 12 |
| 2.1.3 Tvångsarbete | 13 |
| 2.1.4 Organhandel | 15 |
| 2.2 Barn som offer för människohandel | 16 |
| 2.2.1 Internationella adoptioner | 16 |
| 2.2.2 Sexuellt utnyttjande | 18 |
| 2.2.3 Tvångsarbete | 20 |
| 2.2.4. Organhandel | 21 |
| 2.2.5 Sammanfattning | 21 |
| 3. Svenska politikernas uppfattning om människohandel | 21 |
| 3.1 Regeringen | 22 |
| 3.2 Den politiska oppositionen | 23 |
| 3.3 Sammanfattning | 24 |
| 4. Svenska myndigheters uppfattning om människohandel | 25 |
| 4.1 Rikskriminalpolisen | 26 |
| 4.2 Åklagarväsendet | 28 |
| 4.3 Migrationsverket och Utlänningsnämnden | 32 |
| 4.4 Socialtjänsten och Socialnämnden | 34 |
| 4.5 Sammanfattning | 35 |
| 5. Svenska massmediers rapportering kring människohandel | 36 |
| 6. Europeiska Unionens arbete mot människohandel | 39 |
| 7. Implikationer för svensk krishantering | 42 |
| 8. Rekommendationer för svensk krishantering | 44 |
| 9. Källförteckning | 49 |

1. Inledning

Efter Berlinmurens fall i början på 1990-talet öppnades äntligen gränserna mellan Öst och Väst. Detta möjliggjorde ett flöde över gränserna av såväl varor, tjänster och kapital som personer, i en tidigare aldrig skådad omfattning. I kölvattnet på denna positiva utveckling följde dock en rad olyckliga företeelser. Människor vars rörelsefrihet tidigare minutiöst kontrollerats av staten tilläts plötsligt att lämna det egna landet och företa fria transaktioner; i princip över en natt introducerades länderna med de fyra friheterna som i väst tas för givna. Samtidigt saknades den referensram av demokrati, rättsystem och liknande, som Västeuropa under nära ett sekel utarbetat, och som bättre kunde ha förankrat den nya ordningen.

De betydande skillnaderna i levnadsstandard mellan det forna Östblocket och länderna i väst framträdde tydligt när människor tilläts att fritt korsa gränserna. Med varseblivningen om sin torftiga existens följde en växande vilja att förändra de egna villkoren och en många gånger naiv dröm om ett bättre liv i Väst. Viljan och möjligheten att ta emot de ”nya” grannarna i Västeuropas länder var dock inte överväldigande och långt ifrån tillräcklig i förhållande till de tidigares intresse. Den ovan beskrivna utvecklingen sammantagen med det nyfunna privilegiet att fritt korsa gränserna skapade en utmärkt grogrund för brottsliga nätverk. Viljan att tjäna snabba pengar omsattes i en omänsklig iver där personer likställdes med varor. En människa var inte värd mer än det pris någon var villig att betala för henne.

Handeln med människor har växt lavinartat sedan 1990-talets början. Den har enligt många experter visat sig mer lukrativ än vapen- och narkotikahandeln.¹ Det kan förklaras med å ena sidan de jämförelsevis milda straffen för människohandlare och å den andra med det ofrånkomliga faktum, att människor till skillnad från exempelvis narkotika kan säljas flera gånger om.

Enligt Förenta Nationernas (FN:s) experter faller årligen mellan 700 000 och 2 miljoner människor offer för människohandel.² Omkring 500 000 kvinnor kommer

¹ ”A Resource Book for Working against Trafficking in Women and Girls”, Kvinnoforum, 2002, Stockholm.

² Prop. 2003/04:111, s. 9.

varje år till någon av EU: s medlemsstater som människohandelsoffer.³ Mellan 200-600 av dessa når den svenska ”marknaden”.⁴

De som faller offer för handeln är huvudsakligen kvinnor och barn från länder som uppvisar klyftor av varierande grad mellan fattiga och rika, mellan kvinnor och män, och mellan majoritetsbefolkning och etniska minoriteter. Gärningsmännen gynnas av dessa omständigheter. De begagnar metodiskt människors trångmål i sin verksamhet, medelst löften om ett bättre liv i ett annat land. Handelns primära näringskälla är människohandel för sexuella ändamål, även om andra former av verksamheten förekommer. Offer för människohandel exploateras i diverse former av tvångsarbete och påtvingad militärtjänst. Handel med barn sker även för adoption, tiggeri, etc.⁵ Det har hänt att offer nyttjats som ofrivilliga organdonatorer. I många så kallade arrangerade äktenskap, där hustrun förmedlats via en hemsida på Internet, sker inte sällan ett mångfacetterat utnyttjande av offret, där såväl inslag av sexuella övergrepp som tvångsarbete förekommer. I USA är den sistnämnda formen av människohandel mer utbredd än i Europa och kvinnorna refereras till som ”mail-order brides”.⁶

I sammanhanget är det relevant att skilja mellan företeelserna människohandel och människosmuggling. Om än ofta sammanflätade, kräver dessa två verksamheter olika angreppssätt från statens sida. Människosmuggling uppfattas som i första hand ett brott mot staten, emedan den sysslar med illegal transport av människor över gränserna. Verksamheten kränker således statens suveränitet eller med andra ord statens rätt att ensam bestämma vilka som får vistas på dess territorium. De smugglade initierar ofta transaktionen eller samtycker i vart fall till densamma, låt vara att de förhållanden under vilka transporten sedan sker många gånger har visat sig vara vedervärdiga. Det har hänt att människor skadats illa eller avlidit under transporter. Det har även förekommit fall med smugglade som vid ankomsten misshandlats, utnyttjats sexuellt eller tvingats in i prostitution. Gränsen mellan sådana fall och människohandel är således mycket flytande.

³ A.a.s.

⁴ Rikskriminalpolisens Lägesrapport 6, ”Människohandel för sexuella ändamål”, 1 januari-31 december 2003, s. 4.

⁵ Angående handeln med barn se närmare nedan under kapitel 2.

⁶ ”Poverty and Trafficking in Human Beings: A strategy for combating trafficking in human beings through Swedish international development cooperation”, Department for Global Development, 2003, s. 13.

1.1 Syfte, metod och litteratur

Föreliggande rapport behandlar företeelsen människohandel ur ett framför allt svenskt, men i viss mån även internationellt, perspektiv. De olika former av utnyttjanden gentemot vuxna personer som företeelsen kan utmynna i behandlas ingående, samtidigt som delar av dokumentet genomsyras av ett tydligt barnperspektiv. Det sätt på vilket barnen utnyttjas av människohandlare skiljer sig från hur vuxna exploateras och denna specifika problematik förtjänar därför en egen rubrik.

Syftet med rapporten är att belysa företeelsen ur svenska myndigheters, politikers och andra relevanta aktörers perspektiv, och samtidigt återge densamma i en internationell kontext. Den första ansatsen fullföljs genom en extensiv studie av förarbeten, myndighetsrapporter, politiska motioner, tidningsartiklar samt intervjuer med myndighetstjänstemän. Den internationella aspekten studeras medelst diverse internationella källor härstammande från Europeiska Unionen (EU) och Förenta Nationerna (FN) samt forskningen på området.

Det ovan beskrivna syftet kan förklaras med att människohandeln är en multifacetterad och multinationell företeelse och att förståelsen av densamma således kräver kunskaper på den nationella såväl som internationella nivån. Svenska myndigheters och andra nationella aktörers förhållningssätt gentemot och uppfattning av företeelsen är av relevans när implikationer för Sveriges säkerhet och krishantering utreds. Kunskapen om den internationella kontexten, som människohandels utbredning i världen samt vilka den träffar, är i sin tur relevanta kunskapsområden när de ovannämnda hoten och dess implikationer för Sverige på ett adekvat sätt skall bemötas av svenska staten.

1.2 Disposition

Rapporten är uppdelad i nio kapitel, varav det första är av strikt inledande karaktär och det sista utgörs av en litteraturlista över de i rapporten anlitade källorna. I det andra kapitlet återges de gällande rättsliga definitionerna för människohandel i Sverige och de begrepp som återfinns i EU:s rambeslut och FN:s protokoll. Därefter behandlas de olika formerna av utnyttjanden som människohandeln kan anta gentemot vuxna. Barnens specifika situation tas upp under egen rubrik.

Vidare berörs i kapitel tre den svenska regeringens samt den politiska oppositionens ställningstaganden i frågan. Kapitlen fyra och fem behandlar

myndigheters inställning till, respektive massmediernas rapportering kring, människohandel. EU:s arbete för att stävja företeelsen berörs i det sjunde kapitlet. Slutligen utmynnar rapporten i en översiktlig analys av tänkbara hot mot Sveriges säkerhet i kapitel åtta samt rekommendationer för att bemöta dessa hot i kapitel nio.

2. Människohandel - en juridisk definition

Trafficking is the "...recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons..." by improper means, such as force, abduction, fraud or coercion, for an improper purpose, like forced or coerced labour, servitude, slavery or sexual exploitation...(Art. 3 UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children)

Enligt den numera internationellt vedertagna definitionen är brottet människohandel för handen när rekrytering, transport, transfer, inhysande eller mottagande av personer sker medelst användande av våld eller hot om våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk, utnyttjande av någons utsatta belägenhet, eller genom erläggande eller mottagande av betalning för att uppnå samtycke från en person som kontrollerar en annan person. Dessa åtgärder skall vidare, för att kunna rubriceras som människohandel, ske i exploateringssyfte, såsom exempelvis för prostitution eller annat sexuellt utnyttjande, tvångsarbete, slaveri, borttagande av organ, etc.

EU:s rambeslut är något snävare i sin tolkning av begreppet människohandel och berör framför allt utnyttjanden för sexuella ändamål samt tvångsarbete.⁷

I Sverige trädde den första juli 2004 lagändringar på området i kraft. De ansågs av regeringen motsvara de i FN:s protokoll mot människohandel samt EU:s rambeslut ställda krav som Sverige åtagit sig att uppfylla.⁸ Ändringarna avsåg såväl omfattningen som arten av företeelsen. Innebörden av människohandelsbrottet i 4 kap. 1 a § Brottsbalken (1962:700), BrB utvidgades så att den kom att omfatta även handel

⁷ Angående EU:s rambeslut se under avsnitt 6.1.

⁸ "Poverty and Trafficking in Human Beings: A strategy for combating trafficking in human beings through Swedish international development cooperation", s. 1.

som syftar till andra former av exploatering än sexuellt utnyttjande. Vidare avskaffades kravet på handelns gränsöverskridande form. Försök, förberedelse och stämpling till människohandel samt underlåtenhet att avslöja sådant brott kriminaliserades.

2.1 Diverse former av människohandel

Företeelsen människohandel kan resultera i fler utnyttjanden än enbart det som sker för sexuella ändamål, låt vara att det är denna form som är absolut vanligast förekommande. Kvinnor, barn och män kan även användas i diverse former av tvångsarbete, vilket också är en vanligt förekommande företeelse, som dock inte tilldragit sig lika stor uppmärksamhet som den förstnämnda formen av människohandel.

Numera börjar även den växande organhandeln att uppmärksammas på allvar. Av de patienter som är i behov av en transplantation räknar man i Europa med att 15-30 procent hinner avlida medan de väntar,⁹ detta samtidigt som det finns människor som är desperata nog att sälja sin njure och dessutom för jämförelsevis försvinnande små summor. Förklarligt nog skapar dessa omständigheter en viss marknad, där rikare länder står för efterfrågan och fattiga för tillgången, och där organhandlarna eller ”brokers” som de också kallas, genomför transaktionerna.

2.1.1 Sexuellt utnyttjande

Den illegala sexindustrin omsätter flera miljarder dollar årligen. Det är visserligen en hög siffra, men om man beaktar att till exempel den nederländska ekonomin till fem procent utgörs av intäkter från sexindustrin och därtill att 60-70 procent av de i landet verksamma prostituerade är av östeuropeiskt ursprung samt att 79 procent av dem uppger att de blivit utsatta för någon form av tvång, förefaller inte siffran längre som särskilt kontroversiell.¹⁰

Den ovannämnda siffran framstår som än mer sannolik när man vidare beaktar att under de senaste 10 åren cirka 400 000 kvinnor i tjugoårsåldern har lämnat Ukraina, en stat som av internationella experter utpekats som ett av de absolut största

⁹ Vermot-Mangold R-G, “Trafficking in Organs in Europe”, Council of Europe, 2003.

¹⁰ Hughes, D, Denisova M, Tatyana A “The Transnational Political Criminal Nexus of Trafficking in Women from Ukraine” *Trends in Organized Crime* Volume 6 Number 3-4, 2001.

ursprungsländerna.¹¹ Därtill har, enbart mellan åren 1998-2003, 300 kriminella organisationer verksamma inom människohandel upptäckts i landet och 250 personer dömts för brottet till straffvärden varierande från åtta till nio år. Ett annat exempel som i sammanhanget kan lyftas fram är Moldavien, där 20 000 kvinnor i fertil ålder årligen försvinner ur landet.¹²

Som ännu ett talande exempel kan situationen i Polen nämnas, där var femte kvinna uppger att hon skulle anta ett tvetydigt erbjudande om jobb i utlandet och var fjärde att hon inte skulle göra antagandet av erbjudandet beroende av några efterforskningar om anställningens art.¹³

När alla dessa omständigheter, som *nota bene* utgör blott en del av den omfattande människohandeln, beaktats börjar så sakteligen vidden av verksamheten träda fram. Enligt FN:s beräkningar är det, som redan anförts, mellan 700 000 och 2 miljoner människor som årligen faller offer för människohandel, men då företeelsen utspelar sig i det fördolda torde den riktiga siffran vara betydligt högre.

2.1.2 *Mail-Order Brides*

Företeelsen *mail-order brides*, eller på svenska ”postorderbrud”, har länge uppfattats som en typisk amerikansk sådan. Huvudscenariot har varit en rik amerikansk affärsman som skickar efter en hederlig hemmafru från öst. Skandinavien, däribland Sverige, har dock inte varit förskonat från denna verksamhet. Dussinet hemsidor, såväl skandinaviska som helsvenska, vittnar om denna utveckling.¹⁴

I Norge är dessutom så kallade ”marrige camps” vanligt förekommande mötesplatser för östeuropeiska kvinnor och norska män. Arrangörerna hävdar att kvinnorna inte erlägger några deltagaravgifter, men många kvinnor som deltagit i verksamheten vittnar om motsatsen. Flertalet av dem hävdar att de använt sina besparingar för att finansiera vistelsen i Norge.

Kvinnorna anländer till Norge med ett tremånadersvisum och denna period används av männen som en sorts provotid. Paret kan gifta sig och kvinnan, efter att en

¹¹ Malynovska O, “International Migration in Contemporary Ukraine: Trends and Policy”, Global Migration Perspectives, Number 14, *Global Commission on Migration (GCIM)*, 2004, s. 31.

¹² Se t.ex. El-Cherkeh T et al, ”EU-Enlargement, Migration and Trafficking in Women: The Case of South Eastern Europe, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), Hamburg Institute of International Economics, 2004 och Sleptova E, “Labour Migration in Europe: Special Focus on the Republic of Moldova”, Institute for Public Policy (IPP), 2003.

¹³ Se t.ex. “Polacy o zjawisku handlu kobietami”, Centrum badania opinii społecznej, Warszawa, 2005 och ”Wiedza i opinie o handlu kobietami”, Komunikat, Warszawa, 2001.

¹⁴ Se t.ex. www.deepforest.biz och www.love24h.com/se/.

period på tre år förflutit, erhålla norskt medborgarskap, men hon kan även skickas tillbaka till Ryssland utblottad. Norska kvinnorrättsorganisationer rapporterar dessutom årligen om ryska kvinnor som söker deras hjälp på flykt undan alkoholiserade, våldsamma och ibland psykiskt labila norska män.

I Ryssland återfinns ett oändligt antal äktenskapsförmedlingsorganisationer. Det finns organisationer som i sitt stall har minderåriga flickor för att kunna möta vissa kunders krav på garanterad oskuld och ibland även för att kunna tillgodose ren pedofili. Det finns företag som endast erbjuder handikappade kvinnor, närmare bestämt kvinnor som saknar en eller flera lemmar, såsom en arm. Det finns unga och gamla kvinnor, välutbildade och outbildade. En sak som de dock alla har gemensamt är att de försäkras hysa väldigt konservativa värderingar. *”Russian brides are hardworking and resourceful, and they assume all responsibility for household duties and child care.”*¹⁵

Enligt experterna har enbart under det senaste decenniet 75 000 kvinnor lämnat Ryssland för att gifta sig med amerikanska män. En omfattande handel pågår även till Västeuropa. Äktenskapsförmedlingarnas verksamhet är inte reglerad i lag, i den bemärkelsen att frågan huruvida sådana organisationer sysslar med människohandel inte utreds av den ryska staten. I sitt uttalande till duman anno 2004 uppmanade Mohammed Mattar, professor i juridik, duman att överväga en kriminalisering av de äktenskapsförmedlingstransaktioner som resulterar i att kvinnor utnyttjas i tvångsarbete, prostitution eller på annat sätt.¹⁶ Några reella åtgärder att utreda dessa organisationers verksamhet har dock ännu inte företagits av den ryska staten.

2.1.3 Tvångsarbete

Det kan inte nog understrykas att såväl kvinnor och barn som män kan falla offer för människohandel. Anledningen till att det ovarsagda uttrycks med emfas är att fokus idag i princip enbart riktas mot de utnyttjanden som träffar kvinnor, och dessutom allena mot utnyttjanden av strikt sexuell natur. Det betyder inte att kvinnor och barn inte längre utgör huvuddelen av offren, för det gör de. Men i sammanhanget är det av betydelse att även männen uppmärksammas som en grupp som under vissa

¹⁵ www.mailorderbrides.com

¹⁶ Remarks on the Anti-trafficking Law of the Russian Federation Presented to the State Duma of the Russian Federation, Mattar M, S.J.D, Adjunct Professor of Law and Co-Director of the Protection Project at John Hopkins University of Advanced International Studies, Moscow on November 29th 2004, s. 3.

förutsättningar kan falla offer för människohandel. Om inte så sker riskerar de att klassas som kriminella och deporteras, i stället för att erbjudas den hjälp som alla offer oavsett kön skall ha rätt till.

International Organization for Migration (IOM) hävdar att männen i vissa regioner till och med är mer utsatta än kvinnor vad gäller just människohandel för tvångsarbete. Enligt organisationens utredningar torde denna utveckling gälla främst männen i Ukraina, Polen och Ungern.¹⁷ Detta påstående har ifrågasatts av flera tunga aktörer, däribland ILO, men bör enligt min uppfattning inte förkastas helt. Enligt statistiska undersökningar i ett av de länder som IOM nämner i sin rapport, nämligen Polen, framkom att benägenheten att anta tvetydiga jobberbjudanden de facto var större bland männen än bland kvinnorna.¹⁸ Vissa experter hävdar att denna omständighet har sin förklaring i att kvinnorna jämfört med männen överlag är mindre verksamma på arbetsmarknaden. Andra menar att kvinnorna oftare än männen tvekar inför diffusa jobberbjudanden på grund av den ökade vetskapen om att sådana jobb kan innebära att kvinnan tvingas prostituera sig i utlandet. Vidare tycks svart arbete, även med inslag av brott mot vissa grundläggande mänskliga fri- och rättigheter, accepteras i större utsträckning än arbete inom sexindustrin. Däri samt i det faktum att det polska samhället är tämligen patriarkaliskt, med andra ord förväntas männen fortfarande i hög utsträckning att försörja sina kvinnor, torde även en del av orsakerna till varför männen är mer benägna än kvinnor till att acceptera tvetydiga jobberbjudanden finnas.

Männen utnyttjas framför allt inom byggnadsindustrin och jordbruket samt inom restaurangbranschen, det vill säga inom yrken som inte kräver någon högre kompetens och där även ersättningen blir försvinnande liten, om ens någon sådan utbetalas, och där säkerhetsrutinerna är bristande.¹⁹

¹⁷ "Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe", IOM, Geneva, 2000, refererad till i "Forced Labour, Child Labour and Human Trafficking in Europe: an ILO Perspective", International Labour Office, Geneva, 2002, s. 6.

¹⁸ "Polacy o zjawisku handlu kobietami", 2005, s. 1.

¹⁹ Plant R, "Forced Labour, Migration and Trafficking", ILO, s. 60 f.

2.1.4 Organhandel

Handeln med mänskliga organ uppfattas fortfarande av många som en mycket ovanlig företeelse, vissa hävdar till och med att den blott är mediernas hjärnspeke. Genom åren har dock ett flertal fall rapporterats, några av donatorerna har till och med intervjuats av Europarådets representant. Trots den sistnämnda omständigheten finns fortfarande ytterst lite information att tillgå, i Sverige uppmärksammas företeelsen inte alls. Samtidigt uttrycker FN en oro över utvecklingen på området. På World Health Organizations (WHO) hemsida står att läsa att organhandlarna, refererade till som ”brokers”, tjänar enorma summor pengar på sin verksamhet. Donatorn betalas oftast ett belopp om \$5 000 och ibland så lite som \$1 000 för en njure, medan mottagarna tvingas betala från \$100 000 till \$200 000.²⁰

Europarådets representant intervjuade personligen ett antal donatorer i Moldavien, alla män i åldrarna mellan 18 och 28 år, boende under mycket dåliga förhållanden på landsbygden.²¹ Männerna hade sålt sina njurar för mellan \$2 500 och \$3 000. Operationerna ägde rum i Turkiet och den efterföljande behandlingen varade i fem dagar, varefter männen färdades tillbaka till Moldavien med buss. Sedermera hade deras tillstånd avsevärt försämrats, dels då adekvat eftervård uteblev, dels då männen på grund av den fattigdom de befann sig i förde en ohälsosam livsstil präglad av hårt fysiskt arbete, dålig kost och hög alkoholkonsumtion. Männerna bodde i extremt fattiga områden, utan rinnande vatten och där barnen inte gick i skolan då skor och skolböcker saknades. Majoriteten av männen hade sålt sina organ för att försörja familjen.

Enligt den huvudansvariga läkaren vid dialysavdelningen på sjukhuset i Chisinau kommer de flesta donatorer snart nog själva att tvingas genomgå dialysbehandlingar för att överleva eller själva behöva en transplantation. Läkaren hade, efter att ha undersökt ett stort antal ”donatorer”, konstaterat att operationerna utförts mycket professionellt av framstående kirurger. Detta tyder på att organhandlarna samarbetar med sjukhuspersonal. I rapporten hävdas mycket riktigt att handeln med mänskliga organ har utvecklats förbi ett regionalt problem och utgör idag en mycket mobil och välorganiserad industri som spänner över ursprungsländer såsom Moldavien, Ukraina, Ryssland, Georgien, med flera och mottagarländer i Västeuropa och till sitt

²⁰ “Organ Trafficking and the World Health Organization”, (BLT), 01/11/04, s. 1.

²¹ Vermot-Mangold R-G, “Trafficking in Organs in Europe”, Council of Europe, 2003.

förfogande har en mycket kvalificerad arbetskraft bestående av rekryterare, mellanhänder, läkare, sjuksköterskor, gränsvakter, poliser, jurister, etc.²²

2.2 Barn som offer för människohandel

Fattigdom träffar barn hårdare än vuxna. Varje vecka dör cirka 250 000 barn av näringsbrist,²³ medan 22 000 barn varje år dör i arbetsrelaterade olyckor.

Enligt ILO exploateras 246 miljoner barn i diverse former av tvångsarbete, varav 8,4 miljoner inom sexindustrin. 73 miljoner av dessa barn är under 10 år. Tre fjärdedelar av barnen beräknas vara verksamma inom den värsta formen av barnarbete, som sexslavar, som mänskliga minröjare och sköldar åt vuxna soldater i väpnade konflikter, som arbetare inom industrisektorn där de dagligen utsätts för farliga kemikalier, etc. Barn som tilldelats "lindrigare" öden utnyttjas som professionella tiggare, livegna tjänare, eller som arbetare på sweatshops inom exempelvis textilindustrin.

Varje år faller enligt ILO 1,2 miljoner barn offer för människohandel. Barnen exploateras framför allt sexuellt, men även andra former av utnyttjande förekommer.

2.2.1 Internationella adoptioner

Nyligen avslöjades en liga i Italien, vars huvudsakliga verksamhet varit inriktad på att sälja bulgariska barn till barnlösa italienska familjer. Bulgariska kvinnor i slutskedet av sina graviditeter togs till Italien. Efter förlossningen vägrade kvinnorna att erkänna barnen, samtidigt som presumtiva fäder gjorde motsatsen. Därefter sålde "fäderna", tillika smugglarna, barnen till barnlösa italienska familjer; prislappen var 50 000 kronor för en flicka och 100 000 för en pojke. En bråkdel av ersättningen tillföll de bulgariska mammorna.

Italienska Rädda Barnen anför att handeln varit enormt omfattande och välorganiserad samt att den främst inriktat sig på att rekrytera kvinnor från mycket fattiga regioner, såsom Bulgarien, Ukraina och Moldavien. För den italienska polisen berättade kvinnorna att de i sina hemländer redan har barn samt att de upplever stora svårigheter med att försörja dessa. Den italienska polisen anför vidare att handeln kunnat florera mycket tack vare korrumperad sjukhuspersonal. Detsamma torde gälla

²² Council of Europe:2003, s. 7.

²³ "Inter-Country Adoption in an International Perspective", New South Wales Law Reform Commission, *Discussion Paper 34*, 1994, s.2.

vissa tjänstemän vid ambassader och myndigheter, såväl i kvinnornas hemländer som i Italien.²⁴

Tyvärr har inte heller Sverige varit förskonat från denna företeelse. 2003 ertappades ett svenskt par med att försöka smugla ett spädbarn ur Polen. Genom en mellanhand hade paret förmått en ung kvinna att lämna bort sin nyfödda son mot en ersättning på 1 800 kronor. Frågan om internationella adoptioner och barnhandel lyftes även fram i en statlig utredning samma år.²⁵ Utredarna ifrågasatte de höga kostnader som flertalet blivande föräldrar tvingas erlægga till barnhemmen för att kunna adoptera ett barn, men fick hård kritik från såväl Sveriges största adoptionsförmedling ”Adoptionscentrum” som från allmänheten.²⁶

Denna utveckling är ingalunda specifik för Sverige. Många människor ser internationell adoption som en lösning på den misär som barnen befinner sig i, men blundar samtidigt för det faktum att barnen även kan hjälpas på andra sätt.

”/.../ the majority of poor children are not orphaned or abandoned. They have a family but that family cannot provide for them. Instead of providing the existing family with the means to support their children inter-country adoption provides the child with a new family.” (Maria Josefina Becker, Brazilian Federal Child Welfare Agency)²⁷

Somliga menar att det vid de statliga barnhemmen i vissa ursprungsländer finns regelrätta babyshopper.²⁸ Många människor placerar sina barn på barnhem över vintern då de saknar medel att försörja barnen, men har för avsikt att sedermera hämta dem. Det inträffar dock inte sällan att barnen adopteras bort utan föräldrarnas tillstånd. En BBC-reporter erbjöds under sin sjudagarslånga resa på den rumänska landsbygden lika många barn. Ett av barnen kom från ett barnhem, där föreståndarinnan för en summa av \$20 000 till och med var villig att förfalska föräldrarnas namnteckning för att adoptionen skulle komma till stånd.

Faktum är att vissa mekanismer i ursprungs- och mottagarländerna samverkar till att barnhandel kan fortgå. Som ett belysande exempel kan här ett fall från Ryssland ges. En nordamerikansk familj av ryskt ursprung adopterade ett ryskt barn via en privat förmedlare. Väl i USA misshandlade mamman den lille pojken till döds. Fallet

²⁴ SvD, 05/08/04.

²⁵ SOU 2003:49 “Adoption: till vilket pris?”

²⁶ Se t.ex. “Utredning försvårar adoptioner”, SvD, 18/10/03.

²⁷ Inter-Country Adoption in an International Perspective:1994, s. 3.

²⁸ “Shopping for Rumanian Babies”, BBC, 03/03/00, s.3.

ådrog sig förklarligt nog mycket stora rubriker i Ryssland, som präglades av antiamerikanska undertoner. Vad man dock tycktes missa var den underliggande problematiken, nämligen att det trots att den demografiska utvecklingen förblir oförändrad och den ekonomiska i princip likaså allt fler ryska barn adopteras av utländska familjer.²⁹ Enligt rysk rätt har vidare ryska medborgare företrädesrätt vid adoption av ryska barn. I praktiken efterlevs dock lagen sällan och ryska föräldrar tvingas vänta upp till två år på att få adoptera, medan en amerikansk organisation utlovar att hela processen, från det att adoptionsförfarandet inleds till att barnet hämtas hem till USA, inte kommer att vara längre än en månad.

Vissa menar att det ovannämnda fallet har gynnat människohandlarna. De har nu anledning att kräva högre mutor från blivande amerikanska föräldrar under förevändning att det, efter de inträffade händelserna, är svårt att hitta barn för adoption till USA.³⁰ Vad som säkert kan konstateras är att brott mot barns rättigheter sker dagligen, till exempel när deras namn med tillhörande bild läggs ut på adoptionsorganisationernas hemsidor trots att detta explicit har förbjudits i flertalet av ursprungsländerna.³¹

2.2.2 Sexuellt utnyttjande

ECPAT³² Sverige anför i sin undersökning att de utländska offren för människohandel som förs till Sverige blir allt yngre. Påståendet är hämtat från Rikskriminalpolisens källor, där det framkommer att redan 1999 var 50 % av kvinnorna som förts till Sverige för att utnyttjas i prostitution minderåriga, det vill säga under 18 år.³³ 1999 var också det år då den unga litauiska flickan Dangoule, på vars livsöde Lukas Moodyssons film ”Lilja 4-ever” är baserad, kom till Sverige. Bara två månader in på sin vistelse men ett otal våldtäkter senare tog hon, 16 år gammal, sitt liv genom att kasta sig ut på en motorväg i Malmö. Sedan dess har ett okänt, men förmodat betydande, antal Dangoule passerat genom eller vistats i Sverige.

Av ECPAT Sveriges undersökning framgår vidare att den förhärskande inställningen i Sverige till företeelsen kommersiell sexuell exploatering av barn har

²⁹ Butrin D, “Russia’s Orphans Sold to the Highest Bidders”, Mosnews.com, 18/04/05, s. 3.

³⁰ A.a. s. 4.

³¹ Se t.ex. www.orphansadoption.com och www.rainbowkids.com.

³² End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking in Children for Sexual Purposes.

³³ ”Kommersiell sexuell exploatering av barn i Sverige”, ECPAT Sverige 2001, s. 51.

varit att ”detta är en utomordentligt ovanlig företeelse i vårt land”.³⁴ ECPAT delar dock inte denna uppfattning. Det hänvisas till internationella undersökningar och statistik i frågan som tyder på att problemets omfattning är betydande. I ett så kallad Draft Background Paper, ett komplement till ASEM:s³⁵ aktionsplan för bekämpande av människohandel med kvinnor och barn, utpekas Sverige som ett av flera destinationsländer.³⁶

I en statlig utredning från 2004 anges barnpornografin vara den vanligast förekommande formen av sexuell exploatering av barn i Sverige. Utbudet av barnpornografi på Internet sägs ha ökat och därtill blivit grövre.³⁷ Utredarna hävdar vidare att trots att fler fall av kommersiell sexuell exploatering ständigt uppdagas det förefaller ”som om medvetenheten om detta inte riktigt sjunkit in i samhället”.³⁸ På denna punkt tycks utredarna dela den uppfattning som framkom för snart fyra år sedan i ECPAT Sveriges undersökning anno 2001.

I den svenska Handlingsplanen mot Kommersiell Sexuell Exploatering av Barn från 1998 står följande att läsa: ”Sverige är ett land där kommersiell sexuell exploatering av barn förekommer i mycket ringa omfattning. Under de senaste åren har problemet begränsats till ett fåtal beslag av barnpornografi och en mycket begränsad tonårsprostitution.”³⁹ ECPAT Sveriges experter hävdar dock att den ringa omfattningen av problemet är att hänföra till kunskapsbristen på området, snarare än till faktiska omständigheter. I den statliga utredningen från 2004 hävdas det att sexuell exploatering i form av människohandel är en relativt ny företeelse.⁴⁰ Inte heller detta påstående torde överensstämma med de faktiska omständigheterna utan ger snarare uttryck för den bristande medvetenheten på området.

Människohandel har alltid funnits i en eller annan form, vilket flertalet konventioner, vissa daterade så långt tillbaka som till början på förra seklet, skapade i syfte att stävja företeelsen, är ett utmärkt bevis på. Människohandel från Öst- till Västeuropa har visserligen växt lavinartat allt sedan murens fall men redan under

³⁴ A.a.s.7.

³⁵ The Asia-Europe Meeting.

³⁶ A.a.a.s.

³⁷ SOU 2004:71 ”Sexuell exploatering av barn i Sverige”, s. 70.

³⁸ A.a.s.71.

³⁹ ”Nationell handlingsplan mot Kommersiell Exploatering av Barn”, Socialdepartementet, 1998, s. 4, refererad till i ”Kommersiell sexuell exploatering av barn i Sverige”, ECPAT Sverige 2001, s. 9.

⁴⁰ SOU 2004:71 ”Sexuell exploatering av barn”, s. 71.

1980-talet förekom det isolerade incidenter.⁴¹ Allt sedan gränserna öppnades har Sankt Petersburg blivit ett centrum för barnprostitution i Ryssland med ”klienter” från främst Tyskland och de skandinaviska länderna, däribland Sverige.⁴² Ryska barn smugglas även till dessa länder i syfte att utnyttjas sexuellt.⁴³

I den statliga utredningen från 2004 kritiserar vidare massmedia för att ha sökt förklara och förstå problemet. Detta kan enligt utredarna få konsekvensen att allmänheten uppfattar att det ”*pågår ett arbete i samhället kring denna fråga*”.⁴⁴ Självfallet är det negativt att invagga allmänheten i en falsk tro om att statligt arbete på området pågår, däremot är det förståeligt att människor söker att förstå hur företeelsen kan komma till stånd samt vad staten faktiskt gör för att motverka uppkomsten av densamma.

2.2.3 *Tvångsarbete*

Människohandel för annat än sexuellt utnyttjande har inte uppmärksammats i någon större utsträckning i Sverige. Enligt ILO har situationen inte varit annorlunda i andra länder, men denna trend håller nu på att vända.⁴⁵

Barn, i synnerhet från Östeuropa, smugglas till sydeuropeiska länder som Spanien och Frankrike för att agera professionella tiggare.⁴⁶ De barn som för sådana ändamål smugglas ut ur Albanien är övervägande av romskt ursprung.⁴⁷ Många barn, framför allt från Rumänien, har av kriminella gäng tvingats att delta i illegala aktiviteter, såsom inbrott, i mottagarländerna.

Vi kan inte utesluta att barn utnyttjas i tvångsarbete även i Sverige. Vid fler än ett tillfälle har barn försvunnit från svenska förläggningar, barn som Migrationsverket inte lyckats återfinna. Det har även rapporterats om ensamkommande barn som

⁴¹ Redan 1981 avslöjades i Polen en affär av stora proportioner där det statligt ägda nöjesföretaget ”Dziwex” exporterade polska kvinnor till den italienska sexindustrin.

⁴² ”Child Prostitution with Foreign Involvement in the North-Western Region of Russia”, Sector of Deviant Behavior and Social Control at the Institute of Sociology at the St Petersburg Branch of Russian Academy of Sciences, April-May 2000, s. 1.

⁴³ ”Joint East West Research on Trafficking in Children for Sexual Purposes in Europe: the Sending Countries”, ECPAT, Amsterdam, 2004, s. 47.

⁴⁴ a.a. a. s.

⁴⁵ ”Forced Labour, Child Labour and Human trafficking in Europe: An ILO Perspective”, International Labour Office, Geneva, 2002, s. 2.

⁴⁶ Dr. Scharlowski B, Parata S, ”How Trafficked Children are Exploited in Europe”, International Foundation terre des hommes, EU Forum on Prevention of Organized Crime, Brussels, 2004, s. 4.

⁴⁷ ”Trafficking in Children in South Eastern Europe: Situation Overview”, Stability Pact for South Eastern Europe – Task Force on Trafficking in Human Beings, UNICEF, 2002, s. 1.

hämtats av påstådda släktingar och sedermera utnyttjats i sexindustrin, i diverse former av tvångsarbete och även som drogkurirer.⁴⁸

2.2.4 Organhandel

På senare tid har det kommit uppgifter om att ryska gatubarn hittats mördade med framför allt njurar men även andra organ bortopererade.⁴⁹ Barnen misstänks ha mördats av kriminella gäng i syfte att avlägsna barnens organ för att sedermera sälja dem på den svarta marknaden.

Redan 1999 gjordes duman uppmärksam på denna företeelse; *”/.../in some instances babies are simply sold by orphanages to ”clients” for the transplantation of live body organs. Such an affair was allegedly organized by the Karaguliana group.”* (Anna Repetskaya, Director, Irkutsk Center)⁵⁰

2.2.5 Sammanfattning

Det är mot bakgrund av det som ovan anförts angående företeelsen tydligt att barn över hela världen dagligen utnyttjas som offer för människohandel, så även i Sverige. Företeelsen utspelar sig dock i det fördolda och är således mycket svår att identifiera. *”Att våga se och vilja veta är en första förutsättning för att sexuell exploatering av barn skall kunna upptäckas och att barnen skall få adekvat hjälp.”*⁵¹ Dessa ord torde även gälla andra former under vilka barn idag exploateras i såväl Sverige som andra länder.

3. Svenska politikernas uppfattning om människohandel

Sverige har sedan mitten av 1990-talet varit mycket engagerat i människohandelsfrågor. EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel förhandlades huvudsakligen fram under det svenska ordförandeskapet i ministerrådet, det första halvåret 2001.⁵² Sverige har även varit ledande inom en rad internationella

⁴⁸ ”Barnen smugglas hit och utnyttjas”, Uppdrag Granskning, SVT.

⁴⁹ Se t.ex. www.lifecoalition.com/Russia1.html.

⁵⁰ “Trafficking of Women and Children”, Organized Crime Watch – Russia, Volume 1, Number 2, Center for the Study of Transnational Crime & Corruption at American University, 1999, s. 5.

⁵¹ SOU 2004:71, s.71.

⁵² Prop. 2003/04:111, s. 7.

samarbeten på området, exempelvis inom Östersjösamarbetet. Debatten kring människohandelsfrågor är ständigt aktuell vid departementen och det relevanta lagverket har under de senaste åren genomgått ett flertal reformer.

3.1 Regeringen

Tyngdpunkten i regeringens arbete har legat på lagreformer. Debatten som föregick lagändringarna kretsade nästan uteslutande kring människohandelns mångfacetterade natur. Den dåvarande lydelsen av lagen ansågs inadekvat i förhållande till ovannämnda egenskap. Människohandel är inget ”typiskt” brott med ett offer och en förövare, utan kan begås av flera personer. Det finns personer som enbart inriktar sig på att skapa en förtroenderelation gentemot offret, så kallade rekryterare, och det finns personer som senare införlivar flickorna i sin verksamhet, med andra ord köpare eller hallickar. Mitt emellan de två nämnda kategorierna finns ett hav av transportörer, mellanhänder och liknande. Ett av människohandelns utmärkande drag är att ”varorna” de facto kan säljas flera gånger om, vilket också sker på sexcastings och liknande. Denna omständighet medför att offren kan säljas om på endast ett lands territorium.

Syftet med ovannämnda lagändring var att öka lagföringen. I övrigt ansågs svensk rätt stå i överensstämmelse med de i FN-protokollet ställda kraven,⁵³ till exempel uttrycktes följande angående FN-protokollets sjunde artikel, där det stadgas att staterna skall överväga att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder som tillåter att offer i vissa fall får stanna, tillfälligt eller stadigvarande, på deras territorium med hänsyn till humanitära skäl. Regeringen ansåg att redan den fakultativa utformningen av ovannämnda artikel per definition inte medförde någon skyldighet till lagändring.⁵⁴ Regeringen var även av uppfattningen att offer för människohandel erbjöds tillräcklig hjälp i Sverige och att några konkreta ändringar inom det området således inte var behövliga.

Regeringens arbete för att stävja människohandel avser i princip enbart den form av företeelsen som utmynnar i sexuella utnyttjanden. Begreppet har därmed i Sverige fått mycket snäv innebörd, i synnerhet jämfört med andra länders, och inte minst internationella organisationers såsom ILO:s, FN:s och UNICEF:s, definitioner.

En förklaring till denna utveckling är enligt vissa att människohandel i Sverige av den politiska eliten kommit att betraktas som enbart en genusfråga. Somliga hävdar

⁵³ A.a.s.

⁵⁴ A.a. s. 37.

till och med att avvikande idéer angående företeelsens innebörd successivt motarbetats av den politiska ledningen.⁵⁵

3.2 Den politiska oppositionen

Den nya lagen, i likhet med dess föregångare från 2002, har på flera håll fått ett tämligen svalt mottagande. Vad politiska aktörer beträffar har den blivit starkt ifrågasatt av oppositionen. Lagen har tilldelats epitet som ”tandlös” och ”juridisk kosmetika”.⁵⁶ Moderaterna anser att dagens lagstiftning i för hög utsträckning fokuserar på offret och dess situation i hemlandet i stället för att fästa uppmärksamheten vid förövaren och dennes agerande. Denna omständighet leder till att få fällande domar kommer till stånd. *”Moderaternas krav är att man skall koncentrera sig på vad förövaren har haft för sig - inte vad offret kunnat göra för att undvika att hamna i klorna på människohandlare”*.⁵⁷

Folkpartiet anser att lagen tyvärr är utformad på sådant sätt att en relativt tung bevisbörda åvilar offret. Rekvisitetet ”otillbörliga medel” synes utgöra ett sådant begrepp som endast svårligen kan styrkas.

Centerpartiet propagerar för skärpta straff för människohandlare som i sin verksamhet utnyttjat barn. Enligt partiet skall förbrytelser mot barn särregleras och brottet människohandel med barn sanktioneras med ett minimistraff på fyra års fängelse.⁵⁸ Vidare vill Centerpartiet utöka de brottsbekämpande myndigheternas befogenheter.

Som redan anförts fästs fokus i regeringens utredningar på lagföringsbehovet; om tillfälligt uppehållstillstånd till offer för människohandelsbrott beviljas kan de också vittna i potentiella rättegångar. Deras vittnesmål kan i sin tur hjälpa att ödelägga hela nätverk som sysslar med organiserad brottslighet. Detta är enligt den politiska oppositionen ett berömvärt strävande men leder lätt till att offrens rättigheter och utsatta position hamnar i skymundan.

Folkpartiet hävdar att det är av yttersta vikt att beakta offrens utsatta situation. De har, förutom det metodiska sexuella utnyttjandet, blivit utsatta för hot och misshandel. Det har hänt att deras anhöriga hotats av människohandlarna. Människohandel

⁵⁵ Se t.ex. intervju med Bam Björling och Karolina Wennerholm i Aftonbladet den 27 maj 2005.

⁵⁶ Pressmeddelande, 2004-05-24, ”Lag mot människohandel sämre än tidigare lagstiftning”, www.moderaterna.se, nedladdad 1/10/2005.

⁵⁷ a.a.a.s.

⁵⁸ ”Bekämpa människohandeln!”, 040524, www.centerpartiet.se, nedladdad 1/10/2005.

uppmärksammas som en art av organiserad brottslighet och det understryks att denna ofta uppvisar kopplingar till annan form av brottslighet såsom narkotikahandel och illegal invandring.⁵⁹ Enligt Folkpartiet är risken stor att flickorna, efter ett eventuellt återvändande, utsätts för förtryck eller att forna eller nya plågoandar tar kontrollen över deras liv.

3.3 *Sammanfattning*

Det är förvånande att rekvisitet *otillbörliga medel* efter sådan hård kritik, bland andra från Justitieutskottet,⁶⁰ har behållits i lagens nuvarande lydelse.

En viktig fråga utgör offrens säkerhet vid eventuell rättegång i Sverige samt återvändandet till hemlandet. Enligt Per Larsson, jurist på Stiftelsen Kvinnoforum, är de lokaler där kvinnorna vistas idag i väntan på rättegång mycket bristfälliga vad kvinnornas personliga säkerhet beträffar. Vidare är den hjälp som offren erbjuds beroende av slumpen, nämligen vilken kommun som de befinner sig i och ibland vilken tjänsteman som handhar ärendet.⁶¹

Regeringen anser dock att den hjälp och det skydd som kvinnorna erbjuds idag är tillfredställande och anser inte några ändringar på detta område vara påkallade. Enligt frivilligorganisationen La Strada väntar dock vid återvändandet inte sällan rekryteraren redan i hamnen, på flygplatsen eller annorstädes för att på lämpligt sätt ta hand om offret. Om hon skall gå med på att vittna i en svensk rättegång måste hon känna sig säker på att erforderligt skydd kommer att erbjudas henne.

Den kanske viktigaste frågan som inte tillräckligt lyfts fram av varken regeringen eller den politiska oppositionen är den gällande större kunskap och framför allt medvetenhet kring människohandels alla former. Idag finns en del kunskap angående människohandel för sexuella ändamål, men däremot ytterst lite och ibland ingen kunskap alls om exempelvis tvångsarbete, organhandel och inte minst diverse former av barnhandel.

⁵⁹ Motion till riksdagen av Lars Leijonborg m.fl. (fp), ”Sexhandeln med kvinnor och barn - en skamfläck för Europa”, s. 9.

⁶⁰ A.a. s. 10.

⁶¹ Personligt samtal med Per Larsson, jurist på Stiftelsen Kvinnoforum i Stockholm den 23 februari kl 10:00.

4. Svenska myndigheters uppfattning om människohandel

Människohandel uppfattas som ett växande problem i Sverige, framför allt i Stockholmsregionen.⁶² Den bristande hanteringen av människohandelsärenden har dock varit påtaglig. Skyldigheten att samverka myndigheter emellan regleras i 6 § Förvaltningslagen (1986:223), FL. Bestämmelsen lyder *”Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten”*. Några enhetliga samverkansrutiner för inblandade myndigheter har dock lyst med sin frånvaro. Med anledning av det anförda har åtta myndigheter i Stockholm under projektperioden april 2003 - mars 2004 utarbetat samordnande rutiner beträffande hanteringen av människohandelsärenden. Syftet var att främja de utsatta personernas mänskliga rättigheter samt säkerställa deras behov av skydd, stöd och hjälp. Hänsyn skall därmed tas till deras särskilda situation och varje människa skall ges ett bemötande som bäst överensstämmer med hennes behov. Som ett exempel på detta nämns att kvinnliga offer om de så önskar skall tilldelas kvinnlig tolk och att antalet inblandade handläggare helst skall hållas till ett minimum.⁶³

Som redan anförts har handläggningen av människohandelsärenden varit bristfällig, ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter otydlig och några enhetliga riktlinjer för hur offren skall bemötas har saknats och saknas fortfarande på många håll. Enligt Rikskriminalpolisens Lägesrapport anno 2003 råder stora klyftor mellan det politiska engagemanget, däribland viljan att erbjuda offren erforderligt stöd och den faktiska förmågan att lösa problemen på gräsrotsnivå.⁶⁴ Enligt vissa förefaller det vara så att de i människohandelsärenden inblandade myndigheterna inte sällan följer enbart sin huvudsakliga agenda, även om agerandet riskerar medföra förödande konsekvenser för det aktuella offret. Enligt uppgift har det till exempel hänt att Migrationsverket, vars primära syfte är att bekämpa illegal invandring, avvisat offer för människohandel innan någon bevisning hunnit säkras.⁶⁵

Enligt 2 kap 2 § Socialtjänstlagen, (2001:453) SL skall kommunerna bistå offren med adekvat stöd. Innebörden av denna bestämmelse har dock varit omtvistad. I frånvaro av enhetliga handlingsföreskrifter har vissa kommuner tolkat biståndsplikten

⁶² Samverkansplan, s. 3.

⁶³ A.a.s. 8.

⁶⁴ Lägesrapport 6, s.30.

⁶⁵ A a.s. 33 och Lise Tamm, kammaråklagare vid Internationella Åklagarkammaren i Stockholm i SvD den 30 mars 2004.

mycket vitt och bland annat betalat offrens uppehälle fram till tidpunkten för rättegången. Andra har ansett att lagen endast erbjuder möjligheten att finansiera offrens hemresa.⁶⁶ En oro uttrycks från några av de berörda myndigheternas representanter om att det inte sällan är slumpen som avgör offrens öde efter uppdragandet av brottet. Bemötandet av offer för människohandel varierar således från kommun till kommun och är i många fall beroende av tjänstemännens personliga engagemang.⁶⁷

4.1 Rikskriminalpolisen

Sedan december 1997 har Rikskriminalpolisen åtnjutit rollen som nationell rapportör enligt 1997 års Haagdeklarations stadga. Uppdragets syfte är att samla information kring människohandelns utbredning i Sverige samt bidra med förslag på hur denna kan motarbetas. Andra uppgifter är att bistå myndigheter, massmedier samt allmänheten med information i frågan samt att ta emot tips från dessa. Polisens erfarenheter på människohandelsområdet är ytterst relevanta då det är denna myndighet som kommer företeelsen närmast, redan på så kallad gräsrotsnivå, eller med andra ord i direkt kontakt med såväl offer som förövare.

I Rikskriminalpolisens Lägesrapport 6 nämns förvirringen som fortfarande vidlåder handläggandet av människohandelsärenden. Handeln med människor uppfattas ännu på många håll som en relativt ny företeelse, om vars hantering adekvata uppgifter saknas. I rapporten understryks behovet av enhetliga rutiner för alla berörda myndigheter samt av samarbete dessa myndigheter emellan.⁶⁸

Rikskriminalpolisen lyfter vidare fram en rad relevanta synpunkter som torde återspegla det, åtminstone under 2003 och åren dessförinnan, rådande rättsläget: *"Erfarenheten visar att det är svårt att skaffa fram bevisning om människohandel för sexuella ändamål, varför människohandlare även i fortsättningen kommer att åtalas och dömas för det lägre brottet koppleri/grovt koppleri om inte lagstiftningen ändras."*⁶⁹ Ytterst få fall bedömdes falla under den fram till juli 2004 gällande bestämmelsen om människohandel utan rubricerades som grovt koppleri alternativt koppleri av normalgraden. De två senare är brott som jämfört med

⁶⁶ Lägesrapport 6, s. 30.

⁶⁷ Lise Tamm, kammaråklagare vid Internationella Åklagarkammaren i Stockholm i SvD den 30 mars 2004.

⁶⁸ Lägesrapport 6, s. 30.

⁶⁹ Lägesrapport 6, s. 27.

människohandelsbrottet föranleder lägre straffvärden och således kortare strafftider. I praktiken har denna omständighet inneburit att människohandlare även efter uppdragandet av brottet återupptagit verksamheten.⁷⁰ De låga straffvärdena har därmed mist sitt preventiva syfte, då de inte lyckats att avskräcka sexhandlarna från återupptagandet av verksamheten.

Rikskriminalpolisen drar här paralleller till de arbetsmetoder som i nuläget står dem till buds. I Sverige är det till dags dato förbjudet för enskilda poliser att i sitt operativa arbete agera under fingerad identitet. Inte heller är det möjligt att som led i arbetet mot människohandel begå brottslig gärning. I praktiken innebär dessa förbud att en polis i syfte att avslöja människohandel inte får utge sig för att vara en sexköpare och ta kontakt med potentiella handlare. Denna omständighet beskär polisens faktiska förmåga att effektivt bekämpa handeln med människor. Det enda alternativet som står till buds är spaning, en metod som är den mest resurskrävande av samtliga utredningsmetoder.⁷¹ Spaning spänner ofta över längre tidsperioder för att bevisen på ett adekvat sätt skall kunna säkras. Under tiden som spaningen pågår utsätts offren för ständiga kränkningar, en omständighet som hade kunnat undvikas om polisen fick använda andra metoder i sitt operativa arbete.⁷² De som motsätter sig exempelvis införandet av brottsprovokation i svensk rätt hävdar att denna skulle underminera rättssäkerheten samt medföra kränkningar av vissa personers integritet. Samtidigt måste man beakta olika intressen och avgöra om de förstnämnda argumenten kan anses väga tyngre än möjligheten att rädda kanske hundratals kvinnor från djupa och upprepade kränkningar.

Det hävdas vidare att bevisunderlaget i människohandelsfall avsevärt skulle förbättras om enskilda poliser tilläts att agera sexköpare och sedermera vittna i egenskap av dessa i potentiella rättegångar. Hotet om vedergällning från handlarens sida gentemot offret skulle sannolikt minska om fler vittnen tillkom.

Det är tydligt att Rikskriminalpolisens fokus ligger på offret. Mycket utrymme i Rikskriminalpolisens rapport tillägnas frågor rörande offrets säkerhet, såväl under rättegången i Sverige som vid ett potentiellt återvändande till hemlandet. Här lyfts också den internationella aspekten in och vikten av mellanstatligt samarbete understryks. Möjligheten att bevilja offer för människohandel permanenta

⁷⁰ Se t.ex. Solna Tingsrätts dom av den 19 juni 2003, mål nr. B 1227-03.

⁷¹ Lägesrapport 6, s.35.

⁷² A. a. s. 31.

uppehållstillstånd diskuteras också i rapporten. Den nuvarande möjligheten att erhålla uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl bedöms som otillräcklig, då kraven för att sådana skäl skall anses uppfyllda ställs mycket högt.⁷³ Rikskriminalpolisen efterlyser vidare ett skifte av fokus vad gäller människohandelsbrottet från offret till förövaren. I rapporten föreslås att det i lagen intagna kravet på att någon form av *otillbörliga medel* skall ha använts vid gärningens genomförande slopas. Det anförs att offrets samtycke skall sakna betydelse och att uppmärksamhet istället skall fästas vid gärningsmannens brottsliga uppsåt, nämligen exploateringssyftet.

4.2 Åklagarväsendet

Åklagarväsendet uppfattar den internationella organiserade brottsligheten som ett ständigt växande hot, ett hot som ålägger de rättsvårdande myndigheterna en tämligen tung börda. Utvecklingen som sägs på allvar ha tagit fart under 1990-talet påkallar nya angreppssätt, regelverk och arbetsmetoder såväl inom rättsväsendet som inom polisen. Det internationella arbetet, främst inom EU, har självfallet påverkat det svenska rättssystemet. En annan organisation som sägs utöva ett visst mått av inflytande på svenskt rättsmedvetande är Östersjösamarbetet. Detta är ett forum där länderna kring Östersjön söker att med gemensamma krafter stävja den gränsöverskridande brottsligheten i regionen.⁷⁴

Brotten som förövas idag är inte längre enbart av nationell karaktär, tvärtom uppvisar många kriminella handlingar internationella inslag. Här kan smuglings- respektive människohandelsbrotten nämnas som viktiga exempel. De åtföljande problemen är av en betydligt mer komplicerad art än strikt inhemska spörsmål. Vad företeelsen människohandel beträffar måste åklagaren förete omfattande bevisning inte enbart angående utnyttjandet som ägt rum i Sverige utan även om tidigare led i verksamheten, såsom rekryteringen av offret. Här kommer genast den utomsvenska kontexten in, bevisningen finns i utlandet. Följaktligen är behovet av samarbete svenska och utländska myndigheter emellan av yttersta vikt. Det är också en fråga som betonas mycket av enskilda åklagare.⁷⁵

Samtidigt tycks en av de största samarbetssvårigheterna på internationellt plan bottna i en olikartad syn på prostitutionen. I Sverige uppfattas köp av sexuella tjänster

⁷³ Lägesrapport 6, s. 31

⁷⁴ Åklagarväsendet informerar, "Internationell organiserad brottslighet", www.aklagare.se.

⁷⁵ Personligt samtal med Ingela Hessius och Björn Ericsson åklagare på Åklagarmyndigheten i Stockholm den 12 april 2005 kl 10:00.

som ett klandervärt beteende och är dessutom straffbelagt. Denna inställning delas dock inte av EU:s nya medlemsstater, vilket är beklagansvärt med tanke på att majoriteten av de kvinnor och flickor som faller offer för människohandel är av östeuropeiskt ursprung. Här menar vissa att en likartad, fördömande, syn på prostitutionen skulle underlätta det mellanstatliga samarbetet. Tyvärr tycks detta mål tämligen avlägset när även EU är splittrad i frågan. I Tyskland och Holland är prostitutionen som bekant legaliserad. I Hollands *Red Light District* förefaller de kvinnor som syns i fönster och liknande vara av icke holländskt ursprung. I Tyskland är majoriteten av de prostituerade av central- och östeuropeisk härkomst.⁷⁶

Det är lätt att förledas att tro att läget på den svenska arenan är fullkomligt. Tyvärr återfinns enligt vissa åklagare ett antal brister. En av dessa brister utgörs av den, trots flertalet lagändringar, bristfälliga lagstiftningen. Som ett återkommande inslag vid samtal med enskilda åklagare förekommer kritiken mot rekvisitet *otillbörliga medel*. Tillämpningen av rekvisitet har lett till stora bevisvårigheter. Åklagarna finner det synnerligen resurskrävande att behöva påvisa exempelvis offrets dåliga ekonomiska ställning i hemlandet. Det har förekommit fall där åklagaren tvingats redogöra för ett visst östeuropeiskt lands välfärdssystem, som svar på huruvida offret inte istället för att hemfalla åt prostitution kunde ansöka om statliga bidrag. Ibland har åklagaren av rätten fått frågan huruvida offret inte kunde ha lånat pengar av någon. Vissa menar här att det tyvärr ofta är i samhället djupt ingrodda attityder som spelar en avgörande roll. Många gånger betraktas flickorna som entreprenörer som utövar världens äldsta yrke av eget fritt val.⁷⁷

De ovannämnda svårigheterna leder till att brottet rubriceras som koppleri och inte människohandel och således medför betydligt lindrigare straffvärden. Det positiva är dock att problemet uppmärksammats av Sveriges åklagarkår. Förslagen till eventuella reformer varierar. Vissa menar att kanske den enda lösningen är att slå ihop brotten koppleri och människohandel till en bestämmelse.⁷⁸ Förhoppningen är att koppleribrottet då kommer att betraktas med strängare ögon. Dock kan även motsatsen inträffa, med andra ord en ännu större benägenhet att rubricera brottet som

⁷⁶ Se t.ex. Hughes, D, Denisova M, Tatyana A "The Transnational Political Criminal Nexus of Trafficking in Women from Ukraine" Trends in Organized Crime Volume 6 Number 3-4, 2001 Malarek V, "The Natashas", Arcade Publishing, New York, 2003.

⁷⁷ Samtal mellan Robert Nilsson, forskningsassistent vid Institutionen för östeuropastudier, och Ingela Klinteberg, vice chefsåklagare på Åklagarkammaren i Karlskrona den sjätte april 2005 kl 10:00.

⁷⁸ Björn Ericsson, Åklagarmyndigheten i Stockholm.

mindre allvarigt och hålla sig längre ned på straffskalan, ty det nya brottet skulle förmodligen fortfarande graderas enligt någon form av skala.

Andra hävdar att fokus borde flyttas från offret till förövaren och att de för människohandel typiska slaverilika förhållandena borde framhävas.⁷⁹ Tyngdpunkten borde ligga på de förhållanden under vilka offret tvingas leva i mottagarstaten, hennes beroendeställning gentemot hallicken, såsom obefintliga språkkunskaper och borttagande av pass, inlåsnings samt försättande i skuld. Många flickor förklaras vara i skuld till hallicken för resa och uppehälle som de sedermera tvingas arbeta av. Människohandlarna lämnar vidare inte sällan felaktiga upplysningar om det svenska rättssystemet, till exempel att det är olagligt att prostituera sig i Sverige och att de som vänder sig till polisen kan straffas hårt med långa fängelsestraff, etc.

De åklagare som jag har talat med anser att samarbetet mellan myndigheter är av avgörande betydelse för lagföring av människohandelsbrott samt för offrets bästa. Här kan påpekas att detta samarbete är mer eller mindre framgångsrikt inom landets olika regioner. Det tycks dock fungera mycket bra i Göteborg och sedan en tid tillbaka även i södra Sverige.⁸⁰ Den positiva utveckling som vi kunnat följa i södra Sverige bygger på ett framgångsrikt samarbete mellan ett antal nyckelpersoner från aktuella myndigheter, såsom specialutbildade poliser, socialarbetare samt en mycket engagerad förundersökningsledare i spetsen.

Vad beträffar offren och deras situation är samarbetet mellan åklagare och Socialtjänsten av stor relevans. Det är viktigt att offren erbjuds adekvat boende och skydd samt stöd. Det är inte någon hemlighet att offren hotas av gärningsmännen innan, men även efter, avslutad rättegång. Vidare är vendettabägenheten stor bland de kriminella nätverken, vilket innebär att även om en person, oftast hallicken ansvarig för mottagandet av offret i Sverige, sätts i fängelse det fortfarande återstår andra personer verksamma i handeln, som kan hota kvinnan. Rekryteraren väntar inte sällan på offret redan i ankomsthallen på flygplatsen eller färjeterminalen. Lämpligt skydd vid återvändande kan dock inte alltid erbjudas av de östeuropeiska staterna. Frågan är hur man skall gå till väga för att förmå offren att vittna och samtidigt kunna garantera deras frihet från repressalier och liknande. En lösning hade kunnat vara att erbjuda permanenta uppehållstillstånd.

⁷⁹ Ingela Klinteberg, Åklagarkammaren i Karlskrona.

⁸⁰ Ingela Klinteberg, Åklagarkammaren i Karlskrona.

Det finns dock en viss rädsla för att en sådan lösning kan komma att betraktas som ett belöningsystem, och som är fallet med system av alla de slag kan även detta komma att missbrukas.⁸¹ Riksåklagaren tillstyrkte förslaget om tidsbegränsade uppehållstillstånd för offer och vittnen till människohandel. Det anfördes: *”Vidare är lagstiftningens inriktning uteslutande att säkerställa att bevisningen för brotten finns kvar i landet så länge brottsutredning och rättegång pågår”*.⁸² Det uttalas således att motivet bakom eller ändamålet med bestämmelsen är att bevisning skall säkras och således inte några humanitära skäl. Angående det sistnämnda anför Riksåklagaren att grunden för beviljandet av det nämnda tillståndet uppvisar vissa likheter med systemet med så kallade kronvittnen, som inte förekommer i Sverige. Riksåklagaren befarar därmed i viss mån att uppehållstillstånden skall komma att betraktas som en sorts belöning och kanske även missbrukas, varför han hävdar att ett tungt arbete åligger de enskilda förundersökningsledarna som skall avgöra huruvida utlännen är trovärdig eller inte.

Andra avfärdar dock rädslan för att systemet kan komma att missbrukas som obefogad och menar att få människor skulle orka ljuga ihop sådana historier som det här är frågan om.⁸³ Ett annat argument mot permanenta uppehållstillstånd är att de flesta offren har en uttalad vilja att återvända till sina hemländer. Denna omständighet torde dock inte i sig föranleda att lösningen med permanenta uppehållstillstånd skulle sakna önskad effekt. Det finns fortfarande de som inte vill och framför allt inte vågar återvända hem, vars liv och öde från och med tidpunkten för förundersökningens inledande hänger i Limbo, och vars villkor avsevärt skulle förbättras om de gavs ett löfte om att få stanna kvar i Sverige.

Det kan vidare inte uteslutas att lagföringsmöjligheterna då avsevärt skulle förbättras. Ett viktigt exempel här är Italien där den humana politiken på området har lett till 90-procentig benägenhet att vittna.⁸⁴

I UtL finns idag en möjlighet att bevilja offer för människohandel permanenta uppehållstillstånd, denna är dock väldigt begränsad. Bestämmelsen som kan åberopas är fakultativ och skall vidare enligt såväl förarbeten som praxis tillämpas mycket restriktivt. Bestämmelsen tycks i sin nuvarande utformning bristfällig. Frågan är om inte denna kan ändras så att människohandel tillmäts självständig betydelse, i den

⁸¹ Ingela Hessius och Björn Ericsson, Åklagarmyndigheten i Stockholm.

⁸² Riksåklagaren, Rättsavdelningen, Yttrande, 14/01/03.

⁸³ Ingela Klinteberg, Åklagarkammaren i Karlskrona.

⁸⁴ Personligt samtal med Per Larsson, Kvinnoforum.

bemärkelsen att det blir en fristående bestämmelse, eller att den åtminstone anges som ett rekvisit i en *obligatorisk* bestämmelse. På denna min fråga svarar vissa åklagare att möjligheten att förvärva permanenta uppehållstillstånd, om inte annat så åtminstone av ren medmänsklighet borde vara en självklarhet, andra i sin tur menar att uppehållstillstånden kanske kan vara till viss hjälp, men antyder att problemet är flerdimensionerat och att tyngdpunkten bör ligga på offrets rehabilitering och ett värdigt och tryggt återvändande.

4.3 Migrationsverket och Utlänningsnämnden⁸⁵

Utlänningsnämnden är den myndighet som förhållit sig mest kritisk gentemot förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd till offer för människohandel och liknande brott.⁸⁶ Enligt myndigheten skall ett snabbt återsändande av offret efter avslutad rättegång vara huvudregeln. Den bestämmelse som enligt regeringen skall kunna åberopas av offer för människohandel vid ansökan om permanent uppehållstillstånd skall enligt Utlänningsnämnden tillämpas mycket restriktivt. Följande diagram visar statistik för år 2003 beträffande beviljandet av uppehållstillstånd.



Källa: Utlänningsnämndens statistik över beviljade uppehållstillstånd.

Som synes beviljades endast ett fåtal personer uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. I den nämnda gruppen om 12 % där även uppehållstillstånd på grund av skydds- och flyktingskäl ingår torde det, med hänsyn tagen till uttalandena i

⁸⁵ Utlänningsnämnden avskaffas och ersätts vid årsskiftet 2005/2006 med Migrationsdomstolar. Den information som finns att tillgå idag hänför sig dock till den förstnämnda myndigheten.

⁸⁶ prop. 2003/04:35, s. 69.

förarbeten till UtIL, Utlänningsnämndens praxis på området samt regeringens mycket restriktiva tolkning av rekvisitet,⁸⁷ vara få som har beviljats uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl.

Denna utveckling kan enligt bland andra den politiska oppositionen och Rikskriminalpolisen få mycket tragiska konsekvenser för den enskilde. Ett fall från Utlänningsnämnden illustrerar denna utveckling. Offret av bulgarisk härkomst hade i hemlandet blivit utsatt för ett otal mycket grova sexuella övergrepp.⁸⁸ Trots att Utlänningsnämnden inte ifrågasatte kvinnans uppgifter drog den likväl slutsatsen, att emedan förhållandena i hemlandet klart förbättrats sedan den tid som offret utsattes för övergreppen, risken att bli utsatt för nya kränkningar var försumbar.

Följande är ett citat från en statlig utredning som bland andra studerar Utlänningsnämndens beslut: *“Nämnden anförde vidare att utredningen inte gav vid handen att den hjälp som kvinnan kunde behöva (psykoterapeutisk behandling) endast kunde erhållas här i landet och konstaterade avslutningsvis att inte heller den olust och rädsla som kvinnan kände för att återvända till Bulgarien utgjorde tillräckliga skäl för att bevilja uppehållstillstånd.”*⁸⁹

Kvinnans rädsla sågs som tämligen obefogad, ty läget i Bulgarien hade trots allt ändrats. Denna uppfattning avviker dock från den verklighet som icke-statliga organisationer verksamma i regionen vittnar om. Flickorna stigmatiseras inte sällan i sina hemländer efter återvändandet. Enligt en statistisk undersökning skulle 75% av ukrainarna ta avstånd från sin dotter om det uppdagades att hon varit inblandad i prostitution.⁹⁰ Kvalificerad psykologhjälp är vidare mycket kostsam och ingenting som de östeuropeiska staternas ekonomi tillåter att erbjuda i någon nämnvärd utsträckning. I Central- och Östeuropa erbjuder frivilligorganisationer hjälp utifrån befintliga förutsättningar. Den psykoterapeutiska hjälp som offren skall erbjudas *gratis* och som omnämns i Utlänningsnämndens beslut är således på många håll i Central- och Östeuropa nästintill obefintlig.

⁸⁷ Se under rubriken *humanitära skäl* på www.regeringen.se

⁸⁸ UN 14-94, refererad till i SOU 2004:74 ”Utlänningslagen i ett domstolsperspektiv”, s. 208 f.

⁸⁹ SOU 2004:74, s. 209.

⁹⁰ Hughes, D, Denisova M, Tatyana A “The Transnational Political Criminal Nexus of Trafficking in Women from Ukraine” Trends in Organized Crime Volume 6 Number 3-4, 2001

4.4 Socialtjänsten och Socialnämnden

Enligt Socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas där erbjuds adekvat hjälp. Samtidigt poängterar Socialtjänsten att denna omständighet inte är tänkt att befria andra huvudmän från ansvar.⁹¹ Behovet av samarbete berörda myndigheter emellan understryks av myndigheten. Polisens bedömning av hotbilden, eller med andra ord den fara som anses hota utlänningen är ytterst relevant för Socialtjänstens vidkommande. Utifrån denna bedömning avgör myndigheten huruvida den enskilde är i behov av skyddat boende och liknande.

I fall av ensamkommande barn har Socialtjänsten skyldighet att utreda deras livssituation och om nödvändigt omhänderta den minderåriga med stöd av lagen om vård av unga, (1990:52) LVU. Vid ett sådant beslut är det av yttersta vikt att meddela Migrationsverket om detsamma så att eventuell avvisning stoppas. Det är även relevant med samarbete mellan dessa myndigheter vad beträffar frågan huruvida den unge är asylsökande. Denna fråga skall besvaras innan någon kontakt med den minderåriges ambassad eller beskickning tas.⁹²

Socialnämnden skall agera snabbt och effektivt närhelst fall av barn utsatta för människohandel hamnar på deras bord. Den minderåriges situation och behov skall utredas i ljuset av FN:s Barnkonvention, med andra ord skall alla åtgärder företas för att främja barnets intressen. Barn som blivit utsatta för människohandel har, enligt Socialnämnden, ofta kvar sina föräldrar i hemlandet, varför några svenska vårdnadshavare normalt inte utses till att ta hand om dessa barn. Barnen förordnas istället en så kallad god man, nämligen en person som ansvarar för att barnets sociala, juridiska och ekonomiska intressen tillvaratas. Barnen kan dock tillfälligt placeras i familjehem eller hem för vård eller boende.

På senare tid har myndigheten mottagit kritik för dess bristande tillsyn över de ensamkommande barnen. Någon kontroll över ensamkommande barn som erhållit uppehållstillstånd när påstådda anhöriga infunnit sig har inte utövats av Socialnämnden samtidigt som uppgifter om att flertalet sådana barn utnyttjas inom sexindustrin och diverse former av tvångsarbete har nått allmänheten. Socialtjänsten har besvarat kritiken med att anklaga Migrationsverket för dåligt beslutsfattande vid beviljandet av permanenta uppehållstillstånd. Migrationsverket hävdar i sin tur att

⁹¹ Samverkansplan, s. 25

⁹² Samverkansplan, s. 28

problemet ligger hos kommunen och således Socialtjänsten som är skyldig att på bästa sätt ta hand om dem som vistas på dess territorium.⁹³

4.5 Sammanfattning

Debatten på området kan sammanfattas under tre viktiga punkter. Den första punkten gäller offrets ställning i destinationslandet samt vid eventuellt återvändande till hemlandet. Under denna fråga ryms debatten om permanenta uppehållstillstånd till offer för människohandel, samt det skydd och den hjälp som offren skall ha rätt till under sin vistelse i Sverige. Andra punkten gäller de lagtekniska frågorna: hur skall en optimal bestämmelse utformas? Skall offrets samtycke tillmätas relevans? Skall fokus ligga på gärningsmannen och dennes uppsåt eller på offrets beteende? Slutligen omfattar den tredje punkten polisens insatser i frågan, närmare bestämt dess befogenheter, såsom möjligheten att agera under fingerad identitet, att provocera brott samt att begå brottslig gärning.

På den första punkten är åsikterna mycket splittrade. Regeringen anser att erforderligt skydd och hjälp finns att tillgå för offren samt att det nya tillägget i Socialtjänstlagen om att kommunerna skall ha rätt att kräva ersättning av staten för de utgifter de haft vid hanteringen av människohandelsärenden kommer att underlätta ansvarsfördelningen bland inblandade myndigheter och sprida ljus kring de skyldigheter som åligger dem.

Regeringen anser att de möjligheter som idag erbjuds offer för människohandel att söka permanent uppehållstillstånd är tillräckliga. Rikspolis kriminalstyrelsen tillsammans med en rad andra instanser samt den politiska oppositionen anser att den nuvarande regleringen inte förslår och att en ny bestämmelse borde införas där rätten till permanenta uppehållstillstånd för människohandelsoffer regleras. Blott det faktum att en person blivit utsatt för människohandel borde räcka för att ett permanent uppehållstillstånd skall beviljas.

Även den andra frågan är mycket omtvistad. Den nya lagen anklagas inte sällan för att vara tandlös och försvåra lagföringen av brottet, då fokus vänds från gärningsmannen till offret. Det torde i många fall vara problematiskt att frambringa bevisning om offrets ställning i ursprungslandet. Därtill signalerar bestämmelsen att offret på något sätt kan anses mindre skyddsvärt beroende på hur hon agerat vid mötet

⁹³ ”Barnen smugglas hit och utnyttjas”, Uppdrag Granskning, SVT.

med människohandlaren. Detta avskyvärda brott borde enligt de ovannämnda aktörerna kopplas till gärningsmannens beteende och dennes vilja att exploatera offret. Detta resonemang är trots allt inte främmande inom juridikens område: En person som, utan att nödvärnsrätt förelegat och således utan egen förskyllan, blivit utsatt för grov misshandel kommer med största sannolikhet inte behöva redogöra för den klädsel hon eller han bar när brottet inträffade. Ingen kommer att klandra personen för att hon eller han valt att gå igenom ett mörkt, folktomt område mitt i natten. Överdriven fokusering på offret och hennes beteende är tyvärr utmärkande för hanteringen av fall med sexuell anknytning. Trots att det numera är förbjudet att ställa frågor om offrets klädsel, beteende och liknande i samband med våldtäktsfall är sådana frågor likväl inte främmande för det svenska rättssystemet. Denna omständighet skall dock inte närmare beröras i denna rapport.

Den tredje frågan avser polisens begränsade befogenheter på området. Svensk polis kan inte arbeta under samma former som sina grannar, vilket gör att potentiellt mycket värdefull bevisning går förlorad, att flickorna kan fortsätta att utsättas för kränkning under längre perioder, etc. Rikskriminalpolisen efterfrågar i sin rapport möjligheter att agera under fingerad identitet. Kontakt med hallickar skulle kunna etableras om enskilda poliser fick agera sexköpare. Fler nätverk skulle kunna omintetgöras och fler offer räddas. Bevisunderlaget i potentiella rättegångar skulle därtill förbättras, ty flickans ord skulle inte längre stå mot människohandlaren, när även den ”falske” sexköparens vittnesmål skulle tillmätas betydelse.

5. Svenska massmediers rapportering kring människohandel

Den bild vi som läsare, lyssnare och tittare möter i massmedierna är i viss mån vinklad. Denna vinkling kan anta varierande uttryck, vad rapporteringen kring företeelsen människohandel beträffar har den haft feministiska förtecken.⁹⁴ Människohandel kan utmynna i en rad olika utnyttjanden, låt vara att handeln för sexuell exploatering har varit den vanligast förekommande formen. Dock förekommer även andra former av exploatering, som ett viktigt exempel som även torde ha bäring

⁹⁴ Personligt samtal med Susan Holmberg, professor i medievetenskap och ansvarig för projektet ”*Human Trafficking in the Swedish Media*” vid Mittuniversitetet i Sundsvall den 11 april 2005 kl 13:00.

för Sveriges vidkommande är de så kallade arrangerade giftermålen mellan västeuropeiska män och östeuropeiska kvinnor som sker medelst anlitan­de av en äktenskapsförmedling. På Internet återfinnes en rad skandinaviska och även helsvenska sådana företag. Dessa organisationer bedrivs onekligen i vinstsyfte och deras blotta existens vittnar därmed om att det finns en marknad för deras tjänster. Dessa omständigheter till trots är rapporteringen kring denna företeelse i svensk media obefintlig.

Frågan varför ingen rapportering skett kan även ställas angående andra former av människohandel såsom t.ex. illegala adoptioner, som de facto har skett i Sverige, eller organborttagning som förvisso inte konstaterats i Sverige men ändock sker i dess närområden.

Susan Holmberg menar här att de röster som hörs i media också sätter agendan för hur människohandel uppfattas och bekämpas. Dessa röster tillhör vidare i stor utsträckning den politiska eliten, som intar en specifik ståndpunkt i frågan. I slutet av förra seklet uppmärksammades människohandel på allvar i Sverige av kvinnorättsorganisationer. I förstone handlade debatten om fjärran länder, som Thailand, där prostitutionen var av avsevärd omfattning, i viss mån berörde debatten även sexturismen. Redan då fick människohandel ett visst ansikte, det rörde sig om sexuell exploatering av främst kvinnor och flickor. Denna bild förstärktes ytterligare när människohandel började diskuteras på politisk nivå. De politiker som inledningsvis uppmärksammade företeelsen har starka rötter i kvinnorättsorganisationer.

Den debatt som den politiska eliten förde uppmärksammades i medierna, vilka i sin tur reproducerade den ensidiga bild av människohandel som vi möter i dagens medier.

En annan viktig fråga som med några få undantag utelämnats i medierna är den så kallade marknaden. Människohandel diskuteras allt för ofta som ett problem med kopplingar till utlandet, till exempel fattigdomen i Östeuropa. Det antyds att om bara lev­nadsstandarden i öst förbättras kommer även problemet mirakulöst att försvinna. Dessvärre berörs nästan aldrig den svenska efterfrågan på sexuella tjänster, med andra ord den svenska marknaden. Frågor beträffande den svenske sexköparens identitet ställs sällan, än mindre besvaras de, detta trots att flertalet statistiska undersökningar på området har genomförts. Varför dessa undersökningar inte får adekvat utrymme i media kan diskuteras.

En annan intressant sak som enligt Holmberg förtjänar att diskuteras är hur offren för människohandel presenteras i media. Värst är tabloiderna, menar Holmberg, där det förekommit storbilder på kvinnliga könsdelar, men överlag lämnar den biten av rapporteringen mycket att önska. När en kvinna presenteras på detta sätt associeras hon med utförandet av sexuella tjänster. Holmberg varnar vidare för att vissa av bilderna där unga, vackra flickor visas i glamourösa miljöer i dyra underkläder på sikt kan leda till en glorifiering av företeelsen. Vidare ger sådana bilder en milt sagt skev bild av vad som verkligen döljer sig bakom 2000-talets slavhandel.

En annan intressant fråga är att benägenheten att visa offrens ansikten är så påtaglig och vidare att denna skiljer sig från det allmänna förhållningssättet beträffande andra offer. I samband med mordet på Anna Lindh mottog medierna, med all rätt, mycket kritik för hur bilder på den döende Lindh och hennes familjs reaktioner basunerades ut i media. Överlag brukar rapporteringen kring offer och deras identitet vara någorlunda modest, med undantag för just människohandelsoffer. Att hänga ut en sexköpare på detta vis torde vidare vara otänkbart, om detta mot all förmodan skulle ske, skulle konsekvenserna som eventuellt åtal för förtal, etc., inte låta vänta på sig.

Holmberg menar att publiceringen av offrets bilder i viss mån kan ge positiv effekt, i den bemärkelsen att företeelsen människohandel och dess offer förlänas ett ansikte. Det rör sig inte enbart om en siffra i statistiken utan om en 16-årig flicka som hade kunnat vara vår dotter eller syster. Tyvärr ligger här även ett annat, något mer cyniskt, syfte bakom, och det är att sälja så många lösnummer som möjligt. Frågan är vidare huruvida en sådan överexponering med starka bilder på sikt inte leder till passivitet och förträngande. På denna min fråga menar Holmberg att detta mycket väl kan bli verklighet, precis som många idag inte reagerar på bilder på svältande barn.

Den kanske viktigaste frågan kring mediernas rapportering på området som vi således borde ställa oss är inte vad som förmedlas av dessa utan vad som aldrig får utrymme i tidningarna eller aldrig visas i tv-reportagen.

6. Europeiska Unionens arbete mot människohandel

Inom EU diskuteras numera frågor rörande den gränsöverskridande organiserade brottsligheten ingående och förståelsen för de nya säkerhetshoten ökar. En rad åtgärder har vidtagits, dels för att söka bekämpa hoten, men framför allt för att förvärva kunskap om ett tidigare utforskat område. För att främja det sistnämnda syftet har ett institut för säkerhetsstrategi upprättats av Gemenskaperna.

I en skrivelse vid namn ”A Secure Europe in a Better World” behandlas frågan om europeisk säkerhetsstrategi.⁹⁵ Dokumentet fokuserar i första hand på Unionen och dess medborgares säkerhet men medger att denna i globaliseringens tidevarv inte kan uppnås enbart inom Unionen utan måste säkerställas utanför såväl dess omedelbara gränser som i fjärran.⁹⁶

Säkerhet tycks vara en förutsättning för utveckling. Konflikthärjade samhällen drabbas i högre utsträckning än andra av fattigdom och kriminalitet. När det politiska läget är turbulent vill få om ens några utländska intressenter investera i landet, vilket i sin tur leder till färre arbetstillfällen, större fattigdom och spär i sin tur ytterligare på den redan existerande politiska oron. Sådana förhållanden bidrar till att storskalig och organiserad kriminalitet uppstår och frodas. Kriminella organisationer kan på sikt antingen infiltrera politiken, medelst mutor, hot och liknande eller själva komma att aspirera på politiska befattningar. Därmed är cirkeln sluten och forskarna talar om State Capture. Det är detta scenario som EU ytterst fruktar, att deras nya och blivande grannar kan komma att hamna i sådana situationer. Främst berörs situationen i Moldavien, där en separatist rörelse vunnit kontroll över utbrytarrepubliken Transnistrien. Snart sagt samtliga av landets alla fabriker är lokaliserade till denna region och därmed går betydande potentiella skatteintäkter förlorade. Transnistrien kontrolleras av ett auktoritärt styre, där den moldaviska minoriteten, som de facto utgör 40% av regionens befolkning, kontinuerligt förtrycks. Transnistrien utgör även den illegala smugglingsindustrins centrum i regionen. Från Ukraina transporteras i första hand unga kvinnor och barn till sexindustrin på Balkan och 90% av heroinet som tillverkas i Afghanistan distribueras via Balkan till Västeuropa av de organiserade nätverken verksamma i området.

⁹⁵ ”A Secure Europe in a Better World”, European Security Strategy, Brussels, 2003.

⁹⁶ A.a. s. 1.

Följande hot utpekade av EU som särskilt allvariga. Det rör sig om en rad olika företeelser sammantagna, såsom terrorism på hög nivå, tillgänglighet av massförstörelsevapen, handel med radioaktivt avfall, organiserad brottslighet, försvagade av stater och de sistnämndas förlust av våldsmonopolet.⁹⁷

6.1 Unionens verktyg i kampen mot människohandel

Unionens ställningstaganden gentemot organiserad brottslighet och bekämpandet av densamma regleras i EU-fördragets (EUF) avdelning VI vid namn ”Bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete” medelst artiklarna 26 till 42. Under artikel 29 ”Mål och Medel” nämns kampen mot organiserad brottslighet, i synnerhet människohandel, som ett av huvudsyftena med samarbetet. Denna avdelning utgör den så kallade tredje pelaren som karaktäriseras av framför allt mellanstatligt samarbete, låt vara med vissa supranationella inslag.

Den tredje pelaren tillkom år 1992 genom Maastrichtfördraget, där den gavs namnet ”Samarbete i rättsliga och inrikes angelägenheter” (Justice and Home Affairs).⁹⁸ Från början föll även frågor rörande visum, asyl, invandring och gränskontroll under denna pelare, men flyttades sedermera till den första pelaren. Denna omständighet kan förklaras med att ovannämnda områden i hög grad berör en av EU:s fyra friheter, den fria rörligheten av personer, och således tillfaller Gemenskapernas kompetens.

Samarbetet inom den tredje pelaren är som redan anförts av mellanstatlig karaktär, med stort inflytande av det Europeiska rådet och med viss skepsis från staters sida vad avseelser från suveränitet på det aktuella området beträffar. Rådets roll är i princip att fungera som en tankesmedja begränsad av diplomatiska hänsynstaganden och enskilda medlemsstaters nationella politik. För Unionen relevanta frågor diskuteras under så kallade toppmöten, där framför allt den långsiktiga agendan med tillhörande framtidsvisioner fastställs.⁹⁹ Det följer av den mellanstatliga arten av samarbetet att rådets ställningstaganden präglas av rättslig obundenhet och i första hand utgör riktlinjer och ambitioner än konkreta förslag vars efterlevnad kan kontrolleras av Gemenskaperna.

⁹⁷ ”A Secure Europe in a Better World”, European Security Strategy, Brussels, 2003, s. 5.

⁹⁸ Bernitz U, Kjellgren A, ”Europarättens grunder”, Norstedts Juridik AB, 2002, Stockholm, s.35

⁹⁹ A.a.a.s.

Till rådets förfogande står ett begränsat antal beslutsformer som utmärks av tämligen låg juridisk dignitet, i synnerhet i jämförelse med de beslutsmöjligheter som tillämpas inom den första, supranationella, pelaren. Rådet kan under förutsättningen att enhällighet uppnåtts anta gemensamma ståndpunkter i en viss fråga. Vidare kan rådet skapa konventioner, som i medlemsstaterna efter ett eventuellt ratificerande gäller som sedvanliga internationella överenskommelser. Rådet har slutligen rätt att enhälligt träffa så kallade rambeslut (*framework decisions*) om tillnärmning eller harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på området.¹⁰⁰ Det beslut som är av särskilt intresse för denna rapports vidkommande är rambeslutet om bekämpandet av människohandel.

Rambesluten liknar direktiv i den bemärkelsen att de binder medlemsstaterna till det önskade resultatet av åtgärden men inte genomförandet av detsamma. Samtidigt förklaras rambesluten sakna direkt effekt. Principen om direkt effekt innebär att vissa bestämmelser kan ge upphov till individuella rättigheter och skyldigheter vilka kan göras gällande av enskilda gentemot staten. Rambesluten saknar dels horisontell direkt effekt och kan således inte göras gällande mellan individer, dels är även vertikal direkt effekt utesluten, vilket medför att enskilda inte har möjlighet att göra de rättigheter som besluten kan ge upphov till gällande gentemot staten.¹⁰¹

I sammanhanget kan nämnas att doktrinen om direkt effekt på senare tid blivit starkt ifrågasatt av ett flertal forskare och frågan är om inte debatten kan ha bäring även för rambeslutets vidkommande och det i artikel 34 EUF stadgade tillägget att beslutet skall sakna direkt effekt. I synnerhet har denna kritik tillkommit efter det berömda Francovichfallet, där ett direktiv ansågs ge individer rätt att kräva ersättning av staten, även om direktivet befanns sakna direkt effekt. EG-domstolen hänvisade till fördragets inneboende värderingar och den lojalitetsplikt som staterna enligt artikel 10 EG-fördraget har gentemot Gemenskaperna.

Det har dock också hävdats att direktiv har högre juridisk dignitet än rambeslut och att det är medlemsstaterna som till syvende och sist beslutar huruvida ett område skall tillföras Gemenskapernas befogenheter eller fortsätta tillhöra nationell eller eventuellt delad kompetens. Redan den aktuella artikelns utformning med det

¹⁰⁰ Se artikel 34 EUF.

¹⁰¹ Hartley T C, "The Foundations of European Community Law", Oxford University Press, Oxford, 1998, s. 215- 216.

explicita tillägget att rambeslut inte skall medföra direkt effekt torde peka i riktningen att medlemsstaterna anser tredje pelarens ärenden tillfalla deras nationella kompetens.

EG-domstolen har givits viss jurisdiktion vad beträffar den tredje pelaren, låt vara att denna kompetens är mycket begränsad. Domstolen kan till exempel avge förhandsavgöranden gällande konventioners eller rambesluts tolkning, dock endast i förhållande till de stater som explicit godtagit dess kompetens. Sverige har till skillnad från flera andra stater godkänt domstolens jurisdiktion på detta område. Domstolens behörighet begränsas dock starkt av andra restriktioner angivna i fördraget och någon praxis inom detta område är i princip obefintlig, varför det även är svårt att utröna hur man skall tolka frågan om direkt effekt beträffande rambeslut.¹⁰²

Det är förbluffande och oroande att detta område, som har så enorm betydelse för samhällen och deras medborgare, inte närmare kan övervakas av EG-domstolen. Det har på senare år debatterats om EU:s påstådda demokratiunderskott och debatten har då i första hand kretsat kring påståendet att Gemenskapernas institutioner såsom EG-domstolen har fått för stort inflytande i förhållande till medlemsstaterna. Enligt min uppfattning borde dock debatten förläggas till den tredje pelaren, ett område som karaktäriseras av brist på transparens och en stor portion politisk diplomati, utan insyn från medborgarna eller någon större respekt för de senares åsikter. Det är inom detta område som bristen på demokrati gör sig gällande, ty det är dessa frågor som ligger medborgarna närmast om hjärtat och det är samtidigt dessa frågor som de kan påverka minst.

7. Implikationer för svensk krishantering

Idag råder en allt större tendens att bruka våld, såväl bland de kriminella som allmänheten. Vetskapen om att offren för människohandel hotas av gärningsmännen är inte ny, men att så sker i allt större omfattning mot ”vanliga” människor som råkat bevittna en brottslig gärning och kallats in som vittnen är dock en relativt ny

¹⁰² ”Domstolen skall inte vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat eller av medlemsstaternas utövning av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten”, Art. 35 5 p EUF.

företeelse. BRÅ-statistik visar att antalet anmälningar för övergrepp i rättssak har ökat med mer än 500 procent sedan 1995.¹⁰³

Vissa medborgare visar sitt missnöje med de styrande politikerna genom att hota dem och även tillgripa våld. Samtidigt upplever svenskar enligt en nyligen genomförd undersökning sin tillvaro som allt mindre trygg. Svenskar känner sig mer hotade i sitt vardagliga tillvaro än majoriteten av sina europeiska grannar.

På senare tid har man knappast kunnat undgå den växande misstron bland allmänheten mot de rättsvårdande myndigheternas förmåga att sköta sina arbetsuppgifter. Misstron är allestädes närvarande – i tidningsinsändare, i privata och i offentliga diskussioner.

Den senaste händelsen med ett justitieråd som bryter mot sexköpslagen har bara spätt på uppfattningen att landets högsta befattningshavare inte lever som de lär. Ännu viktigare är här Högsta Domstolens ordförandes ställningstagande som uttrycker en viss nonchalans gentemot lagen. Allt detta tycks utgöra del i samma företeelse, där även den växande vänskapskorruptionen inom Sveriges offentliga sfär utgör ett viktigt inslag.

Människohandel medför att det dagligen begås ett otal brott mot mänskliga rättigheter. Därför är ett svenskt ställningstagande mot företeelsen viktigt och Högsta Domstolens ordförandes agerande förödande. Sådant agerande kan i längden inte enbart leda till normförskjutning, vad gäller vad som uppfattas som förkastligt i ett demokratiskt samhälle, utan även till brist på respekt för rätten. Attityder är uppenbart avgörande för om en lag efterlevs eller inte, i synnerhet som när brott mot densamma, som i sexköpslagens fall, sanktioneras med mycket låga straffvärden, närmast att jämföras med snatteribrott. För tillfället tycks majoriteten av befolkningen fördöma sexköp, men vad som sker om fler incidenter av samma slag inträffar vet vi inte.

När de kriminella nätverken etablerar sig i Sverige tenderar de även att flytta andra delar av sin verksamhet hit. Ofta investerar de även i den legala marknaden och använder dessa investeringar som ett medel för att tvätta sin profit. På sikt kan även fler kriminella gäng innebära makttvister, där brutalt våld används och där oskyldiga människor kan komma till skada.

Det föreligger även ett visst hot mot folkhälsan. Enligt beräkningar, baserade på de uppgifter som bland andra svenska sjukhus lämnar, konstateras två tredjedelar av alla

¹⁰³ DN, Sverige, 20/06/05, s. 6.

HIV- och AIDS-fall i Sverige hos immigranter.¹⁰⁴ Majoriteten av HIV- och AIDS-smittade i till exempel Ryssland utgörs vidare av missbrukare som injicerar droger och av sexarbetare. Samtidigt har insjuknandet i Östeuropa,¹⁰⁵ i synnerhet i Ukraina och Ryssland, utvecklats till en epidemi.¹⁰⁶ Huvuddelen av offren för människohandel har sitt ursprung i dessa länder. Således bär inte sällan de flickor och kvinnor, som tvingas att arbeta inom sexindustrin, på diverse sexuellt överförbara sjukdomar. ”Klienter” i Sverige och andra länder kan lätt smittas om de inte skyddar sig. Att många väljer att fullfölja ett samlag utan att använda kondom är inte ovanligt, det betingar oftast enbart högre priser. Majoriteten av de män som köper sex är ”vanliga” medborgare, flertalet av dem har familj och barn. Att de även smittar sin partner framstår därmed inte som en alltför osannolik utveckling.

8. Policyrekommendationer för svensk krishantering

Vi befinner oss i ett läge där behovet av kunskap beträffande organiserad brottslighet är mycket stort. Medvetenhet på området bland svenska politiker och myndighetspersoner saknas inte, däremot finns ett behov av förståelse och strategier. Alla partier sätter idag bekämpandet av organiserad brottslighet högst på agendan, däremot finns få riktigt konkreta förslag på hur denna *framgångsrikt* kan stävjas.

Mot bakgrund av denna rapport framstår det för övrigt som tydligt att den bild som svenska staten, inklusive massmedierna, förmedlar av människohandel är mycket ensidig. Med detta sagt blir den första rekommendationen att nyansera bilden av företeelsen. Denna ambition kan uppnås genom fler studier på området och konkreta statistiska undersökningar, i den mån sådana går att genomföra, i vilken utsträckning de andra formerna av människohandel, förutom de som sker för sexuellt utnyttjande, de facto förekommer i Sverige.

Nyansera bilden av människohandel

¹⁰⁴ ”Epidemiological Factsheets on HIV/AIDS and Sexually Transmitted Infections”, Sweden, UNAIDS, 2004.

¹⁰⁵ ”Eastern Europe and Central Asia”, UNAIDS, 2004.

¹⁰⁶ Bulletin of the World Health Organization, WHO, 2001.

Det finns ingen anledning att inte förutsätta att den politiska eliten i Sverige på allvar vill motverka alla former av människohandel, dock saknas det ofta ekonomiska medel att företa välbehövliga åtgärder. Det finns dock lösningar som inte nödvändigtvis kostar stora summor pengar, förslagsvis kan Rädda Barnens initiativ att utbilda gränsvakter i människohandelsfrågor nämnas. Fler sådana lösningar kan sökas, inte minst samarbeten mellan myndigheter och forskarvärlden. Forskarna kan här bidra med objektivitet och nytt perspektiv, samtidigt som myndigheterna kan förmedla sina praktiska erfarenheter. Sådana samarbeten kan resultera i fruktbara strategier. Den andra rekommendationen blir därför att söka alternativa, billigare lösningar, eller som amerikanerna säger *to think outside the box*

Sök alternativa lösningar

Det är vidare tydligt att situationen i Sverige vad gäller organiserad brottslighet har förvärrats. Landet har precis som sina europeiska grannar inte varit förskonat från företeelser som människohandel, människosmuggling, pengatvätt, etc. Samtidigt saknar Sveriges poliser nödvändiga verktyg för att kunna bekämpa de olika formerna av organiserad brottslighet på ett adekvat sätt. Denna omständighet är till nackdel för alla, i synnerhet för dem som den felaktigt är tänkt att skydda. Det öppna samhället eller demokratin hotas inte nödvändigtvis om polisen ges fler befogenheter. När en polisman kan agera exempelvis sexköpare under fingerad identitet och låtsas vilja köpa en kvinna från hallicken för en natt klassas det som brottsprovokation och brottslig gärning och således som otillåtet. Det enda som återstår är tids- och resurskrävande spaningsmetoder som medför att kvinnan kan utnyttjas över en längre tidsperiod än vad som faktiskt hade behövts om möjligheten till brottsprovokation fanns i svensk rätt. För närvarande är det ytterst svårt, om inte omöjligt, att döma någon för brottet människohandel, förutsatt att offret inte är minderårigt. Som en svårighet omnämns bevisfrågorna när kvinnans ord står mot människohandlarens. Om en polisman fick agera under fingerad identitet skulle såldes även bevisunderlaget avsevärt förbättras. Även kvinnans säkerhet skulle ökas, om fler vittnen tillkom. Den tredje rekommendationen blir därför att på ett lämpligt sätt utöka de rättsvårdande myndigheternas befogenheter.

Utöka de rättsvårdande myndigheternas befogenheter

I sammanhanget borde även offrens och vittnenas säkerhet diskuteras. Idag är det allt vanligare att vittnen hotas och att offren utsätts för allvariga hot är snarare regel än undantag. Vidare kan även någon form av kronvitnesssystem åtminstone diskuteras. Det finns alltid lägre länkar i kedjan, det vill säga personer av lägre rang som man kan förmå att vittna. Oftast är de som de facto döms i rätten personer som befinner sig ytterst i hierarkin. De är såldes lätta att ersätta och de rättsvårdande myndigheterna lyckas därmed inte att spräcka verksamhetens kärna. Denna kan fortsätta ostört med nya hantlangare och nya offer. Kanske kan en lösning finnas i att förmå hantlangarna att vittna mot sina bossar för att i gengäld undgå fängelsestraff och samtidigt erbjudas skyddad identitet. Ett annat förslag är att vinsten från den olagliga verksamheten antingen fryses eller konfiskeras. Den fjärde rekommendationen blir därför att lösningar som kronvitnesssystem åtminstone övervägs.

***# Överväg att införa ett kronvitnesssystem samt konfiskera eller frysa
gärningsmännens tillgångar.***

Slutligen behövs ännu en lagändring, där rekvisitet *otillbörliga medel* tas bort. Lagen borde inriktas mer på företeelsens slaverilika drag samt det faktiska utnyttjandet och inte på det beteende som offret uppvisade vid första mötet med gärningsmannen. Även i de fall där kvinnan varit medveten om att hon skulle prostituera sig i utlandet borde vikten fästas vid de förhållanden som kvinnan hamnat i väl i mottagarlandet samt den gränsöverskridande handeln med *levande gods*. Det finns en anledning till varför företeelsen refereras till på detta sätt i ursprungsländerna; som *żywy towar* på polska eller *zhivoi tovar* på ryska. Några ursäkter för kvinnans accepterande av ett tvetydigt jobberbjudande skall inte sökas utan fokus skall fästas på gärningsmannen. Dessa förslag är i linje med vad som den politiska oppositionen, Rikskriminalpolisen och inte minst Justitieutskottet anfört främst angående rekvisitet *otillbörliga medel*. De torde även överensstämja med vad som majoriteten av befolkningen skulle karaktärisera som människohandel.

Den femte rekommendationen är således att ytterligare en lagändring, där bland annat rekvisitet *otillbörliga medel* lyfts bort, företas.

#Företa en lagreform

Mot bakgrund av vad som framkommit i rapporten torde det även finnas ett behov av samarbete myndigheter emellan som är mer konstruktivt och omfattande än vad som idag är fallet. Här kan ändringar i Förvaltningslagen diskuteras, som explicit påbjuder sådant samarbete, men ännu viktigare är att effektiva kommunikationskanaler mellan myndigheter skapas. Detta kan ske genom att en eller ett begränsat antal nyckelpersoner på varje relevant myndighet ges rollen av representant och samarbetspart gentemot de andra myndigheterna. Sådant samarbete har redan påbörjats på vissa håll i Sverige, men det krävs alltså ett nationsomfattande engagemang. De regionala nätverken kan sedan samarbeta med varandra och även med utländska motsvarigheter.

Vikten av det internationella samarbetet kan inte nog understrykas. Människohandel utgör en multinationell företeelse och bekämpandet därav kräver således ett mellanstatligt samarbete. Här måste större respekt och förtroende för kollegor i andra länder, i synnerhet de i ursprungsstaterna, visas. Svenska politiker måste inse att vi inte enbart kan lära dessa personer något om företeelsen utan att vi även kan lära av dem. Precis som Lettlands högste polis på området hävdar; *”Även om vi jobbar i en före detta nedsliten KGB-byggnad betyder det inte att vi inte sitter på en del kunskaper, för det gör vi. Och vi delar gärna med oss.”* Den sjätte rekommendationen blir därför att myndigheter lär av varandras erfarenheter samt även av sina utländska motparter. Det sistnämnda kan ske genom utbyte av så kallade *best practices*, där andra länder kan lära av värdefulla svenska erfarenheter samtidigt som svenska myndigheter kan tillgodogöra sig dessa länders kunskap på området.

Förbättra det nationella och internationella samarbetet mellan myndigheter.

Utbyt best practices på området.

Slutligen borde större ansvar för offren tas. Vi tenderar att söka alla förklaringar till människohandel i ursprungsländerna. Vi tror ofta att om bara välståndet i dessa länder ökar företeelsen kommer att försvinna, men riktigt så enkel är inte situationen. Vi måste även beakta den så kallade efterfrågesidan av marknaden, det vill säga den efterfråga som råder i vårt eget land på sexuella tjänster, illegal arbetskraft, barn för illegala adoptioner, etc. Således måste åtgärder i syfte att stävja denna efterfråga diskuteras. Förslagsvis kan kampanjer som riktas mot allmänheten och som gör

människor uppmärksamma på att det många gånger är den som man förväntar sig minst som köper sex eller anställer svart arbetskraft som får jobba under bristande säkerhetsrutiner nämnas. Enligt min uppfattning borde även den svenska arbetsrätten reformeras så att människor från andra länder i största möjligaste mån bereds tillträde till den svenska arbetsmarknaden i samma utsträckning som svenskar.

Med anledning av att vi delvis bär ansvar för att unga kvinnor och andra utnyttjas i Sverige som offer för människohandel, bör vi även ta ansvar för dessa personer under den tid som de befinner sig i Sverige. En av flera viktiga åtgärder som vi konkret kan genomföra är att söka att bidra till att dessa människor aldrig mera hamnar i samma situation. Idag placeras kvinnor som räddats från människohandlarna på diverse hem med mer eller mindre bristande säkerhet. Vad värre är lämnas de utan någon psykologisk hjälp eller några aktiviteter att sysselsätta sig med eller, som Per Larsson på Stiftelsen Kvinnoforum uttrycker det, för att ruttna bort. Många återvänder enligt honom till människohandlaren, som ofta utgör den enda anknytningen till hemlandet, i ren resignation.

Den sjunde rekommendationen blir därför dels att säkerheten på de hem där kvinnorna vistas utökas avsevärt, dels att de erbjuds olika aktiviteter, till exempel att lära sig tala engelska eller någon yrkesfärdighet. Sådana åtgärder har vidtagits i Italien, där offren även erbjuds lång betänketid inför ett eventuellt deltagande i en rättegång mot människohandlarna. Förutom att dessa åtgärder har lett till ett nära 90-procentigt deltagande i rättegångar och därmed till att fler människohandlare kunnat lagföras har även kvinnorna som förvärvat vissa kunskaper eller färdigheter haft lättare att hävda sig på ursprungsstatens arbetsmarknad och därmed undvikit att återigen falla offer för människohandel.

Ta större ansvar för offren under deras vistelse i Sverige, erbjud hjälp, skydd och kunskapsfrämjande aktiviteter.

9. Källförteckning

Offentligt tryck

Prop. 2003/04:111.

Prop. 2003/04:35.

SOU 2004:74 ”Utlänningslagen i ett domstolsperspektiv.”

SOU 2004:71 ”Sexuell exploatering av barn i Sverige.”

SOU 2003:49 “Adoption: till vilket pris?”

Litteratur

”A Resource Book for Working against Trafficking in Women and Girls”, Kvinnoforum, Stockholm, 2002.

”A Secure Europe in a Better World”, European Security Strategy, Brussels, 2003.

Bernitz U, Kjellgren A, ”Europarättens grunder”, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2002.

“Child Prostitution with Foreign Involvement in the North-Western Region of Russia”, Sector of Deviant Behavior and Social Control at the Institute of Sociology at the St Petersburg Branch of Russian Academy of Sciences, April-May 2000.

El-Cherkeh T et al, ”EU-Enlargement, Migration and Trafficking in Women: The Case of South Eastern Europe, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), Hamburg Institute of International Economics, 2004.

“Forced Labour, Child Labour and Human trafficking in Europe: An ILO Perspective”, International Labour Office, Geneva, 2002.

Hartley T C, ”The Foundations of European Community Law”, Oxford University Press, Oxford, 1998.

Hughes, D, Denisova M, Tatyana A “The Transnational Political Criminal Nexus of Trafficking in Women from Ukraine” *Trends in Organized Crime* Volume 6 Number 3-4, 2001.

“Inter -Country Adoption in an International Perspective”, New South Wales Law Reform Commission, *Discussion Paper 34*, 1994.

“Joint East West Research on Trafficking in Children for Sexual Purposes in Europe: the Sending Countries”, ECPAT, Amsterdam, 2004.

”Kommersiell sexuell exploatering av barn i Sverige”, ECPAT Sverige 2001.

Malarek V, "The Natashas", Arcade Publishing, New York, 2003

Malynovska O, "International Migration in Contemporary Ukraine: Trends and Policy", Global Migration Perspectives, Number 14, *Global Commission on Migration (GCIM)*, 2004.

"Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe", IOM, Geneva, 2000, refererad till i "Forced Labour, Child Labour and Human Trafficking in Europe: an ILO Perspective", International Labour Office, Geneva, 2002.

Motion till riksdagen av Lars Leijonborg m.fl. (fp), "Sexhandeln med kvinnor och barn - en skamfläck för Europa".

"Organ Trafficking and the World Health Organization", (BLT), 01/11/04.

Plant R, "Forced Labour, Migration and Trafficking", ILO.

„Polacy o zjawisku handlu kobietami”, Centrum badania opinii społecznej, Warszawa, 2005.

"Poverty and Trafficking in Human Beings: A strategy for combating trafficking in human beings through Swedish international development cooperation", Department for Global Development, 2003.

Rikskriminalpolisens Lägesrapport 6, "Människohandel för sexuella ändamål", 1 januari-31 december 2003.

"Samverkansplan för stöd till personer utsatta för människohandel", Stockholm, 2005.

Scharlowski B, Parata S, "How Trafficked Children are Exploited in Europe", International Foundation terre des hommes, EU Forum on Prevention of Organized Crime, Brussels, 2004.

Sleptova E, "Labour Migration in Europe: Special Focus on the Republic of Moldova", Institute for Public Policy (IPP), 2003.

"Trafficking in Children in South Eastern Europe: Situation Overview", Stability Pact for South Eastern Europe – Task Force on Trafficking in Human Beings, UNICEF, 2002.

"Trafficking of Women and Children", Organized Crime Watch – Russia, Volume 1, Number 2, Center for the Study of Transnational Crime & Corruption at American University, 1999.

Vermot-Mangold R-G, "Trafficking in Organs in Europe", Council of Europe, 2003.

"Wiedza i opinie o handlu kobietami", Komunikat, Warszawa, 2001.

Tidningsartiklar samt reportage

Aftonbladet, Intervju med Bam Björling och Karolina Wennerholm på Kvinnoforum, 27/05/05.

”Barnen smugglas hit och utnyttjas”, Uppdrag Granskning, SVT.

Butrin D, “Russia’s Orphans Sold to the Highest Bidders”, Mosnews.com, 18/04/05.

DN, Sverige, 20/06/05.

“Shopping for Rumanian Babies”, BBC, 03/03/00.

Stockholm TT, “Utredning försvårar adoptioner”, SvD, 18/10/03.

von Hall G, “Liga som sålde nyfödda avslöjad”, SvD, 05/08/04.

Wahldén Ch, “Slumpen avgör stöd till offer för människohandel”, SvD, 30/03/04.

Annat

Bulletin of the World Health Organization, WHO, 2001.

Epidemiological Fact Sheets on HIV/AIDS and Sexually Transmitted Infections”, Sweden, UNAIDS, 2004.

Remarks on the Anti-trafficking Law of the Russian Federation Presented to the State Duma of the Russian Federation by Mattar M, S.J.D, Adjunct Professor of Law and Co-Director of the Protection Project at John Hopkins University of Advanced International Studies, Moscow on November 29th 2004.

Riksåklagaren, Rättsavdelningen, ”Yttrande”, 14/01/03.

Solna Tingsrätts dom av den 19 juni 2003, mål nr. B 1227-03.

Internetkällor

”Bekämpa människohandeln!”, 040524, www.centerpartiet.se, laddades ned 1/10/2005.

”Humanitära skäl”, www.regeringen.se, laddades ned 03/08/05.

www.lifecoalition.com/Russia1.html, 08/02/05.

www.deepforest.biz, www.love24h.com/se/, 14/03/05.

www.mailorderbrides.com, 08/05/05.

www.orphansadoption.com och www.rainbowkids.com, 17/04/05.

Pressmeddelande, 2004-05-24, "Lag mot människohandel sämre än tidigare lagstiftning", www.moderaterna.se, laddades ned 1/10/2005.

Åklagarväsendet informerar, "Internationell organiserad brottslighet", www.aklagare.se, laddades ned 10/04/05.

Intervjuer

Personligt samtal med Per Larsson, jurist på Stiftelsen Kvinnoforum i Stockholm den 23 februari kl 10:00.

Personligt samtal med Ingela Hessius och Björn Ericsson åklagare på Åklagarmyndigheten i Stockholm den 12 april 2005 kl 10:00.

Samtal mellan Robert Nilsson, forskningsassistent vid Institutionen för östeuropastudier, och Ingela Klinteberg, vice chefsåklagare på Åklagarkammaren i Karlskrona den sjätte april 2005 kl 10:00.

Personligt samtal med Susan Holmberg, professor i medievetenskap och ansvarig för projektet "*Human Trafficking in the Swedish Media*" vid Mittuniversitetet i Sundsvall den 11 april 2005 kl 13:00.