

Rapport 2011:18



# Prostitution och människohandel för sexuella ändamål

*Slutredovisning av regeringens handlingsplan*

**brå**



# Prostitution och människohandel för sexuella ändamål

Slutredovisning av regeringens  
handlingsplan

Rapport 2011:18

## **Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott**

Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

ISSN 1100-6676  
ISBN 978-91-86027-80-3  
URN: NBR:SE:BRA-444

© Brottsförebyggande rådet 2011  
Författare: Stina Holmberg, Linda Hols Salén, Ylva Lennartsson Hartman, Amanda Netscher  
Omslag: Ylva Hellström  
Omslagsillustration: Karl Lindstrand  
Tryck: Edita Norstedts Västerås 2011

Produktion: Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm  
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)

# Innehåll

Förord.....	5
<b>Sammanfattande slutsatser.....</b>	<b>6</b>
Utbildning den dominerande insatsen.....	8
Rättsväsendets insatser .....	16
Konkreta insatser för stöd och hjälp till de utsatta .....	22
Åtgärder för bättre nationell samverkan.....	24
Forskning och statistik .....	25
Har handlingsplanen lett till att sexhandeln minskat? .....	27
Har stödet till de utsatta förbättrats? .....	30
Brå:s slutsatser och förslag .....	33
<b>Myndigheternas arbete med uppdragen .....</b>	<b>41</b>
Metod .....	42
Rapportens disposition.....	42
<b>Ökat skydd och stöd till utsatta .....</b>	<b>43</b>
Ökat skydd och stöd till utsatta barn och unga .....	43
Utbildningsinsats riktad till personal inom sjukvården, socialtjänsten, skyddat boende och på ungdomsmottagningar.....	45
Rehabiliteringsinsatser till personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål.....	54
Rehabiliteringsinsatser till personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål.....	58
Förstärkning av Statens institutionsstyrels verksamhet.....	58
Samtalsgrupper om relationer, sex, makt och våld .....	61
Ett tryggare återvändande .....	61
<b>Stärkt förebyggande arbete .....</b>	<b>67</b>
Utvärdera och utveckla insatser riktade till sexköpare samt till personer i prostitution.....	67
Ungdomsstyrelsens uppdrag mot sexuell exponering och sexuella tjänster mot ersättning via internet .....	70
Metodmaterial för verksamhet riktad till barn och ungdomar .....	73
En rad olika utbildningsmaterial .....	74
En rad spridningskonferenser .....	75
Utbildning riktad till personal som arbetar med barn och ungdomar .....	77
Stärkt förebyggande arbete bland ungdomar.....	78
Fortbildning för personal i grund- och gymnasieskolan.....	79
Insatser för kvinnor inom kriminalvården .....	80
Etiska riktlinjer inom statsförvaltningen.....	85
Kartläggning av 100 myndigheter .....	85

Förstudien från Krus .....	87
Etiska riktlinjer inom utvecklingssamarbetet .....	88
Stöd till frivillighetsorganisationernas verksamhet .....	90
<b>Stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet.....</b>	<b>95</b>
Nationell rapport för människohandel .....	101
Ökad kompetens inom Polisen, Åklagarmyndigheten, domstolsväsendet och Migrationsverket.....	101
Riktlinjer för samverkan vid utredningar kring barn .....	105
Utvärdering av förbud mot köp av sexuell tjänst.....	110
Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel .....	118
Studie av handläggning av brottsskadeersättning .....	121
Förstärkt förebyggande arbete vid hantering aviserings- och bosättningsärenden.....	125
<b>Ökad nationell och internationell samverkan.....</b>	<b>127</b>
Stärkt regional samverkan .....	127
Stärkt nationell samverkan .....	134
Stärkt internationell samverkan kring barn .....	141
Stöd till förebyggande av människohandel i Östersjöregionen .....	142
Tydliggörande av människohandelsperspektivet i riktlinjerna för utvecklingsarbetet .....	150
Svenska institutet sprider den svenska synen på prostitution och människohandel.....	150
<b>Ökad kunskap .....</b>	<b>154</b>
Särskilda medel för forskning m.m. ....	154
Undersökning om situationen för hbt-personer som säljer sex .....	156
Studie om ungdomars erfarenheter och attityd till sexuell exploatering och exponering .....	160
Ökad kunskap om sexuell exploatering av flickor och pojkar .....	160
Undersökning om attityder till sexköp .....	161
<b>Referenser .....</b>	<b>165</b>
<b>Bilagor .....</b>	<b>170</b>
Bilaga 1. Internetadresser för mer information om myndigheternas och organisationernas arbete .....	170

# Förord

Den 10 juli 2008 presenterade regeringen en handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Den innehåller 36 åtgärder som syftar till att stärka arbetet mot sexuell handel samt förbättra situationen för de individer som är utsatta. Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera handlingsplanen. En delrapport lämnades i februari 2010 (Brå, Rapport 2010:5). Detta är slutrapporten.

Rapporten innehåller en summering av samtliga myndigheters avrapportering av sina uppdrag till regeringen. Vi har också gjort egna studier för att få en bild av hur arbetet med planen bedrivits. I syfte att få en tydligare bild av den kända människohandeln för sexuella ändamål har vi också samlat in och kartlagt alla anmälningar rörande detta brott samt grovt koppleri med utsatta som inte kommer från Sverige (se rapport 2011:19, *Polisanmälningar rörande människohandel för sexuella ändamål åren 2008–2010*).

Rapporten vänder sig främst till regering och riksdag, rättsväsendet, och övriga som i sin verksamhet kommer i kontakt med offer för prostitution och trafficking samt till alla andra som intresserar sig för denna fråga.

Författare till rapporten är enhetschef Stina Holmberg samt utredarna Linda Hols Salén, Ylva Lennartsson Hartmann och Amanda Netscher. Ett stort tack till alla uppgiftslämnare på berörda myndigheter och organisationer.

Stockholm i november 2011

*Cecilia Bergman*  
Vikarierande generaldirektör

*Stina Holmberg*  
Enhetschef

## Sammanfattning och slutsatser

Den 10 juli 2008 presenterade regeringen en handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. I planen framhålls att dessa företeelser är allvarliga hinder mot social jämlikhet samt ett brott mot mänskliga rättigheter. Mot denna bakgrund är syftet att stärka arbetet mot prostitution och människohandel samt att förbättra situationen för de individer som är utsatta.

Handlingsplanen består av 36 olika uppdrag som tilldelats olika myndigheter och organisationer. Uppdragen är fördelade på fem åtgärdsområden: ökat skydd och stöd till utsatta, stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, ökad nationell och internationell samverkan och ökad kunskap.

Brå har fått i uppdrag att följa upp hur myndigheterna har arbetat med uppdragen i handlingsplanen. En delredovisning lämnades i februari 2010. Detta är slutredovisningen. Den består av två delar. I del två, från sidan 41, ges en sammanfattning av vad myndigheterna har arbetat med i varje enskild åtgärd, redovisat i den ordning åtgärderna presenteras i handlingsplanen. Del ett är Brå:s egen utvärdering av planen. Den inleds med en övergripande sammanfattning av allt som gjorts. Därefter försöker Brå besvara frågan vilka effekter handlingsplanen haft. I det avsnittet diskuteras dels om handlingsplanen kan ha bidragit till en minskning av prostitution och människohandel, dels om den lett till att stödet till de utsatta förbättrats. Slutligen lämnar Brå ett antal förslag inför regeringens fortsatta arbete med frågorna.

Utvärderingen bygger inte enbart på myndigheternas avrapporteringar, utan även på egna studier. Det gäller främst en genomgång av samtliga polisanmälningar om människohandel och grovt koppleri under åren 2008–2010. Den redovisas i en separat rapport (Brå, Rapport 2011:19) och i en intervjustudie rörande prostitutionsgruppernas arbete i Stockholm, Göteborg och Malmö.



## Omfattande satsning som ökat medvetenheten

Med handlingsplanen har regeringen tydligt markerat att prostitution och människohandel är något oacceptabelt i vårt samhälle och att det behövs vittomfattande insatser för att motverka dessa företeelser. Brå:s bedömning är att regeringen lyckats i sitt uppsåt att öka medvetenheten om existensen av dessa problem i Sverige och få upp frågan på agendan bland dem som i sitt arbete kommer i kontakt med problemen eller kan komma att göra det. I den bemärkelsen har handlingsplanen gjort ett tydligt avtryck.

Men det har också funnits svårigheter i myndigheternas arbete med handlingsplanen. Den största svårigheten enligt Brå:s bedömning ser det, är att människohandel och prostitution är relativt dolda och outforskade problem. Det är förhållandevis få personer som på eget initiativ söker hjälp för att komma ur prostitution eller människohandel.<sup>1</sup> Det innebär att vår kunskap om dess omfattning och karaktär är ofullständig. Det gäller särskilt människohandel. Det innebär också att kunskapen om hjälpbehoven brister. Slutligen saknas vetenskapligt förankrade utprovade hjälp- och stödinsatser för de som är utsatta.

Trots dessa svårigheter har mycket gjorts med hjälp av handlingsplanen, som på sikt bör kunna bidra till bättre förebyggande och brottsbekämpande insatser och bättre stöd till de utsatta.

Nedan ges en övergripande sammanfattning av *vad som gjorts* utifrån handlingsplanens teman. Vi har lagt upp vår redovisning utifrån regeringens kategorier, med vissa justeringar. Vi har således lagt till kategorin utbildning eftersom utbildning är en dominerande del av planen som lett till en mängd aktiviteter. Vi har dessutom slagit ihop utbildningskategorin med förebyggande insatser, eftersom sådana insatser i huvudsak består av utbildning. Redovisningen är disponerad utifrån följande områden:

- Utbildningsinsatser, inklusive förebyggande insatser
- Rättsväsendets brottsbekämpande arbete
- Insatser för utsatta
- Samverkan
- Forskning och statistik.

Därefter diskuteras vilka *effekter* insatserna hittills kan ha haft dels på omfattningen av prostitutionen, dels på kvaliteten i insatser/verksamheter för utsatta. Slutligen lämnar Brå ett antal förslag på hur det fortsatta arbetet på området bör bedrivas.

---

<sup>1</sup> Däremot kan de naturligtvis söka sjukvård eller annan hjälp som inte direkt är kopplad till prostitutionen.

## Utbildning den dominerande insatsen

Utbildning är den helt dominerande insatsen i handlingsplanen. Av de 36 åtgärderna inrymmer 17 utbildning och utbildningsmaterial.<sup>2</sup> Det har lett till en omfattande utbildningssatsning, som bland annat länsstyrelserna, Ungdomsstyrelsen, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen (RPS), Statens institutionsstyrelse (SiS), Brottsoffermyndigheten (BrOM), Unicef, Aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (CBSS), Skolverket, RFSL och Svenska institutet arbetat med. Över 15 000 personer har personligen tagit del av olika utbildningar. Därutöver har utbildningsmaterial tryckts och förmedlats till tusentals personer utöver dem som deltagit i utbildningar. Slutligen har material tagits fram som kan läsas eller laddas ner på nätet som har nåtts och fortfarande kan nås av mycket stora grupper.

I enlighet med regeringens intentioner kan man urskilja tre huvudteman i utbildningarna och i utbildningsmaterialen. Den första gruppen av utbildningar betonar att det handlar om *brott* och är inriktade på att beskriva dem för att därmed öka uppmärksamheten och upptäckten av dessa brott. Fokus ligger här framför allt på människohandel. Ett tema, som tas upp vid flera av dessa utbildningar, är till exempel hur man bör agera om man misstänker att någon är utsatt för brottet människohandel.

Den andra gruppen av utbildningar rör hjälp och stöd till de utsatta. I dessa utbildningar spelar själva brottsaspekterna mindre roll. De utsatta grupper som står i fokus i utbildningarna är ofta vidare än enbart de som direkt aktivt befinner sig i prostitution eller i en rättsprocess rörande människohandel. Här ingår även de som har en livsstil/social situation som gör dem sårbara för olika former av sexuellt utnyttjande.

Den tredje kategorin av utbildningar är de som är inriktade på förebyggande arbete. En stor del av dem har handlat om att uppmärksamma och förebygga att ungdomar tar sexuella risker på internet. Men det har också varit utbildningsinsatser i Sverige och utlandet med syfte att minska efterfrågan på sexhandel.

Nedan beskrivs de tre kategorierna av utbildning i tur och ordning.

---

<sup>2</sup> Kategoriseringen och redovisningen av uppdragen här är inte identisk med den som gavs i Brå:s delrapport. Det beror på att det som realiserats inte alltid är detsamma som de *planerade* insatser som redovisades i delrapporten.

## Utbildningar i syfte att bättre upptäcka och lagföra människohandel

En stor del av de utbildningar som hittills hållits har haft huvudfokus på upptäckt och lagföring av människohandel. Typmässigt tar man i dessa utbildningar upp olika aspekter av människohandeln, hur man kan upptäcka det och vad man bör göra vid misstanke och upptäckt. Prostitution finns ”med på ett hörn” men har inte alls berörts i samma omfattning.

Utbildningar av detta slag har främst hållits av RPS, länsstyrelserna och UNICEF. Utbildningarna och utbildningsmaterialet som RPS har tagit fram har riktat sig till poliser och åklagare i hela landet. Det har bland annat handlat om en interaktiv utbildning på nätet för alla poliser och en längre utbildning för förundersökningsledare och utredare inom polisen samt åklagare som arbetar som förundersökningsledare. Utbildningarna har avsett både upptäckt och utredning av brottet.

### *Över 5 000 personer har fått utbildning genom länsstyrelserna*

Länsstyrelsernas uppdrag i handlingsplanen – att verka för att samverkan mellan olika aktörer inom regionen förstärks<sup>3</sup> – har i hög grad inneburit en satsning på utbildning. I stort sett alla länsstyrelser har hållit utbildningar för olika personalgrupper inom kommuner, landsting och frivilligorganisationer. En viktig målgrupp har också varit anställda inom taxi- hotell- och restaurangbranschen. Totalt har över 5 000 personer nåtts av länsstyrelsernas utbildningar.

Liksom när det gäller utbildningarna för polis och åklagare har temat människohandel dominerat, men frågor om prostitution har också tagits upp. Generellt sett har en utbildning bestått av en föreläsning på grundval främst av något av de två material som Länsstyrelsen i Stockholm tagit fram<sup>4</sup> – en handbok och riktlinjer. *Handboken* innehåller korta beskrivningar av lagstiftning, juridiska begrepp och internationella konventioner blandat med redogörelser för hur rekrytering, transport, kontrollmetoder och marknadsföring kan gå till och frågor om problemets omfattning. *Riktlinjerna* är mer inriktade på hur man bör agera när man misstänker att en person är utsatt för människohandel. De tar upp indikatorer för att upptäcka möjliga brottsoffer, vad man bör tänka på vid samtal med dem som (eventuellt) är utsatta för människohandel, frågor om uppehållstillstånd under förundersökningen samt återvändandefrågor.

---

<sup>3</sup> Åtgärd 26.

<sup>4</sup> Det rör sig i huvudsak om två rapporter: handboken *Människohandel och prostitution ur ett svenskt perspektiv* samt *Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel*. Se vidare Åtgärd 27.

Intresset för utbildningarna har varit stort bland myndigheter och organisationer. Däremot har det varit svårare att locka deltagare till utbildningsdagar för *anställda inom taxi-, hotell-, restaurang- och turistbranschen*. Syftet med dessa utbildningar har varit att göra deltagarna mer uppmärksamma på förekomsten av människohandel och prostitution och att anmäla när de ser något misstänkt. Totalt har drygt 300 personer i nämnda branscher deltagit i någon sådan utbildning.<sup>5</sup>

#### ***Utbildning om barn som utsätts för människohandel***

UNICEF har tillsammans med Socialstyrelsen tagit fram liknande riktlinjer som Länsstyrelsen i Stockholm, med skillnaden att det är *barn* som står i fokus. Syftet är att underlätta upptäckten av barn som utsätts för människohandel och ta tillvara barnets rättigheter.<sup>6</sup> Den tar upp varningssignaler, hur man samtalar med barnet som misstänks vara utsatt, anmälningsskyldighet och användandet av god man för barnet. För att sprida riktlinjerna har UNICEF Sverige i samarbete med Socialstyrelsen anordnat både en nationell konferens och regionala seminarier. Närmare 600 personer från en rad olika myndigheter och organisationer<sup>7</sup> har deltagit.

### **Utbildning för bättre stöd till de utsatta**

De utbildningar som syftar till att de utsatta ska få bättre stöd och hjälp tar främst upp följande frågor:

- Hur bör rättsväsendet bemöta de utsatta?
- Hur talar man med klienter på fängelser och institutioner om prostitution, sexualitet och utsatthet?
- Hur bör berörda myndigheter och organisationer inom öppenvården agera i fråga om utredningar och insatser?
- Hur ser hjälp- och stödbehovet ut bland hbt-personer som säljer eller köper sex?

Utbildningarna har främst handlat om de två första frågorna. Däremot fanns det under planperioden inga utbildningar om hur berörda instanser inom öppenvården ska arbeta med utredningar och insatser för de utsatta, vare sig generellt eller med särskild inriktning på hbt-personer. Under hösten 2011 har dock Socialstyrelsen inlett en satsning på utbildningar som i viss mån inrymmer sådana frågor.

---

<sup>5</sup> Intresset har varierat från län till län. Totalt gavs utbildning för dessa grupper i tretton län. Se närmare Åtgärd 26.

<sup>6</sup> Skriften *Kan det vara människohandel?* finns tillgänglig på UNICEF Sveriges webbsida, [www.unicef.se](http://www.unicef.se) där den kostnadsfritt kan laddas ner eller beställas. Se närmare Åtgärd 1.

<sup>7</sup> Socialtjänsten, Migrationsverket, Tullverket, polisen, Åklagarmyndigheten, hälso- och sjukvården, ungdomsboenden och länsstyrelserna.

***Utbildningssatsning om bemötande inom rättsväsendet***

Utöver utbildningar för att öka upptäckten och förbättra utredningarna rörande människohandel och prostitution har rättsväsendets personal också fått utbildning i hur man kan bli bättre på att förstå och bemöta offren. Det är Brottsoffermyndigheten som har hållit i denna satsning som nått över 700 personer.

***Utbildning inom SiS och Kriminalvården om hur man samtalar om sex och utsatthet***

Både SiS och Kriminalvården har inom ramen för sina uppdrag<sup>8</sup> satsat på att utbilda sin personal i att tala med klienterna om sexualitet och utsatthet.

SiS har med hjälp av RFSU utbildat personal på alla institutioner, både de för unga och de för vuxna. Utbildningen har haft fokus på hur man genom samtal med klienterna kan främja deras sexuella hälsa. Deltagarna har dels fått reflektera kring sina egna känslor och attityder kring temat, dels fått verktyg som kan hjälpa dem i sådana samtal. Utbildningen har således haft en vidare ansats än enbart sex mot ersättning. Totalt har närmare 400 personer deltagit i utbildningen.

Kriminalvården har utbildat sjuksköterskor på kvinnoanstalterna i hur man talar med de intagna om prostitution och sexuell utsatthet. Syftet med sådana samtal är både att skaffa information om hur många av de inskrivna som har erfarenhet av prostitution (se Åtgärd 14) och att bedöma om den utsatta kvinnan har behov av ytterligare stöd, till exempel psykoterapi.

***Socialstyrelsen har tagit fram utbildningsmaterial – men det kom sent***

Några bredare utbildningar som har fokus på hur man bäst arbetar inom vården med dessa grupper har, så vitt Brå kunnat utläsa, ännu inte hållits inom ramen för åtgärderna i handlingsplanen. Socialstyrelsen är den myndighet som har haft i uppdrag att ta fram utbildningsmaterial kring vård och stöd till berörda myndigheter, exempelvis hälso- och sjukvården, missbruks- och beroendevården, socialtjänsten, skyddade boenden och ungdomsmottagningar. Men Socialstyrelsen presenterade, i enlighet med sitt uppdrag, inte sitt material förrän i januari 2011. Det har alltså inte funnits tillgängligt vid någon av alla de utbildningar som hållits under uppdragstiden.

Materialet, som är uppdelat på en rapport om unga och en om vuxna, tar upp samma saker som Länsstyrelsen i Stockholm, Unicef och RFSU men grundar tydligare sin text på forskning på området. Därtill innehåller den avsnitt som inte andra tar upp om utredning och utbudet av insatser. Däremot ges inga rekommendationer om

---

<sup>8</sup> Åtgärd 6 och 14.

vilka insatser som är de bästa för att hjälpa olika grupper av utsatta. Socialstyrelsen motiverar detta med att det i dagens läge saknas vetenskapliga studier som ger underlag för sådana slutsatser.

För att sprida materialet runt om i landet har Socialstyrelsen under hösten 2011 låtit utbilda två utbildare/metodstödjare i varje län.<sup>9</sup> Tanken är att den ena länsrepresentanten ska stå för socialtjänstens perspektiv och den andra för hälso- och sjukvårdens. För dessa två personer från varje län har två olika utbildningar hållits. Den ena har tagit upp frågor som är aktuella för personal som arbetar med barn och unga och den andra har tagit upp frågor som är aktuella för personer som arbetar med vuxna. I ett andra steg är det tänkt att de som deltog i utbildningen själva under år 2012 ska ordna tvärprofessionella utbildningar för ett par representanter från varje kommun i länet.

#### *RFSL:s utbildningar om hbt-personer som säljer sex*

På grundval av flera olika studier om hbt-personer som säljer (och köper) sex som RFSL låtit göra har organisationen hållit i 28 utbildningar och anordnat en konferens. I konferensen deltog närmare 150 personer från olika myndigheter och organisationer.

### **Utbildning med förebyggande inriktning**

En viktig målsättning i handlingsplanen är också att förbättra det förebyggande arbetet bland unga, så att de inte utsätter sig för sexuella riskbeteende. Det kan handla både om olika former av sexuella tjänster mot betalning i traditionell mening och om sexuell exponering på internet, men betoningen i planen har legat på internetrelaterade problem. Det är främst Ungdomsstyrelsen som arbetat med frågan inom ramen för handlingsplanen<sup>10</sup>, men även Skolverket har haft ett uppdrag.<sup>11</sup>

På grundval av både kvantitativa och kvalitativa kartläggningar<sup>12</sup> som Ungdomsstyrelsen först lät göra, tog myndigheten fram flera olika utbildningsmaterial.<sup>13</sup> Huvudbudskapet är att man måste våga prata med de unga om vad de gör på nätet, för att få insyn och kunna diskutera, påverka och styra dem så att de inte utsätter sig för risker. Materialen har spridits på en rad konferenser runt om i landet och nått mer än 2 000 deltagare. Målgrupperna har varit bland annat kommunanställda som möter unga i sitt arbete samt tjej- och

---

<sup>9</sup> Genomförandet har skett genom ett uppdrag till RFSU.

<sup>10</sup> Åtgärd 10, 11, 12 och 34.

<sup>11</sup> Åtgärd 13.

<sup>12</sup> *Se mig – unga om sex och internet*. Åtgärd 34.

<sup>13</sup> *Se* Åtgärd 12.

killjourer. En universitetsutbildning på 7,5 poäng på temat har också hållits med ett par hundra deltagare.

***Lärare har utbildats för att undervisa bättre i sex- och samlevnad***

Skolverket har utformat en fortbildning på högskolenivå i sex- och samlevnadsundervisning<sup>14</sup> kallad *Sex- och samlevnadsundervisning – skolpraktik och forskningsperspektiv*. Närmare 700 personer har gått kursen.

Myndigheten har också i samarbete med Umeå universitet låtit göra en kritisk granskning av innehållet i metodböcker för sex- och samlevnadsundervisning.<sup>15</sup>

***Konferenser utomlands om den svenska synen***

Handlingsplanen har således lett till en rad utbildningar som ska bidra till att förebygga att ungdomar köper och säljer sex. De utbildningar som syftar till att förebygga att *vuxna* köper sex har främst handlat om konferenser och seminarier utomlands. De har hållits av Svenska institutet (SI) inom ramen för deras uppdrag<sup>16</sup> och har haft som syfte att sprida ”den svenska synen” på prostitution och människohandel. Det innebär att SI har redogjort för den svenska lagstiftningen och det jämställdhetsperspektiv som präglar arbetet mot prostitution och människohandel i Sverige. De har också tagit upp hur vi i Sverige arbetar förebyggande och den vikt som läggs på samverkan.

Med det syftet har SI tagit emot besöksgrupper från 40 olika länder, totalt 200 personer. SI arrangerade också tolv konferenser i olika länder, med deltagare från 79 länder.<sup>17</sup> Deltagarna representerade många olika yrkesgrupper, däribland personer som arbetar direkt med målgruppen. De fick möjlighet att ta del av den svenska synen och diskutera hur de själva såg på den och utbyta erfarenheter sinsemellan.

Besöksprogrammen och konferenserna ledde till att 99 nyhetsartiklar publicerades i utländsk media under år 2010. Enligt omvärldsbevakningsföretaget Infopaq motsvarar det medieutslaget ett annonsvärde på drygt 7,8 miljoner kronor med en räckvidd på nästan 40 miljoner personer.

<sup>14</sup> Syftet med uppdraget har varit ”att främja jämställdhet med utgångspunkt i skolans värdegrund” (se Åtgärd 13).

<sup>15</sup> En granskning av metodböcker i sex- och samlevnadsundervisningen (2009).

<sup>16</sup> Åtgärd 31.

<sup>17</sup> Konferenserna hölls i Guatemala, Nederländerna (tre gånger), Brasilien, Turkiet, Nigeria, Vitryssland, Colombia och Japan (två gånger).

## Överlag nöjda kursdeltagare

Flera av de myndigheter som ordnat utbildningar har också gjort egna eller beställt externa utvärderingar av dem. Överlag har de som deltagit i högskoleutbildningar, utbildningsdagar, konferenser och seminarier varit nöjda med dem och tyckt att de haft användning av den information de fick.

Intressant att notera är dock att reaktionerna på RFSL:s konferens varierade. Det belyser att det finns olika syn på hur frågor om sexhandel mellan hbt-personer bör behandlas. Majoriteten av deltagarna tyckte att konferensen var bra eller mycket bra, men en del tyckte inte att sexsäljarnas utsatthet lyftes fram tillräckligt. Enligt projektledaren är kritiken ett uttryck för att det kan upplevas som provokativt att även lyfta fram personer som inte har blivit utsatta för våld eller övergrepp och som till och med kan ha positiva erfarenheter av att sälja sex.

## Varierande kvalitet på utbildningsmaterialen

Att så många kunnat få utbildning om prostitution och människohandel är positivt. Hur utbildningssatsningen ska värderas påverkas emellertid också av dess innehåll. En övervägande del av deltagarna har varit nöjda med den utbildningsdag det ofta varit fråga om. Men det kan ändå finnas skäl att diskutera kvaliteten i de utbildningsmaterial som de bygger på.

På samma sätt som när det gäller handlingsplanen rörande våld mot kvinnor med mera har utbildningssatsningarna i stor utsträckning präglats av att de avsatta medlen endast avsåg tre år. Det innebär att utbildningarna måste sjösättas relativt snabbt. Det är inte lätt att på kort tid framställa nytt utbildningsmaterial kring områden som är så pass outforskade som prostitution och människohandel. Enligt Brå:s mening har detta i viss mån präglat en del av utbildningsmaterialen.

### *Materialen om bemötande och samtal är tydliga och användbara*

De flesta av de rapporter som framställts är mycket kortfattade och ibland impressionistiska till sin karaktär. Att de är kortfattade behöver inte vara något problem om informationen är begränsad och relativt enkelt och budskapet är välgrundat. Så är enligt Brå:s mening fallet när det gäller de olika utbildningsmaterial som Ungdomsstyrelsen, RFSU/SiS och Unicef tagit fram. De rör *bemötande och samtal*. Dessa små skrifter är konkreta och konsistenta och rör frågor som är centrala i allt arbete med barn, unga och vuxna som är i riskzonen för eller faktiskt involverade i prostitution och människohandel. De bör kunna användas i många sammanhang även i fortsättningen. Även det utbildningsmaterial som Brottsoffermyndighe-



ten tagit fram i form av PowerPoints och föreläsningar på nätet håller enligt Brå:s mening hög kvalitet.

#### *Utförliga riktlinjer om arbete med återvändande*

Länsstyrelsen i Stockholm har tagit ett femtiosidigt informationsmaterial/riktlinjer om ett tryggare återvändande till hemlandet för utländska personer som varit utsatta för människohandel eller prostitution. Det är ett ambitiöst material, som tar upp en mängd olika aspekter av återvändandet och avslutas med 54 olika förslag till åtgärder. Åtgärderna handlar om allt från insatser på nationell nivå ("Ansvars- och rollfördelningen behöver tydliggöras mellan alla svenska aktörer---") till sådant som en enskild handläggare bör tänka på ("Den person som ska återvända ska erhålla telefonnummer till den mottagande organisationen i ursprungslandet.")

Det vore önskvärt att det tydligare framgick vem som förutsätts agera för varje åtgärd. En hel del av förslagen, som exemplen ovan, har ingen tydlig aktör alls, en del riktar sig till "Sverige", en del till "myndigheter och organisationer" och en del till "den som utsätts som ansvarig för åtgärderna". Vid ett eventuellt nytryck finns det skäl att gruppera åtgärderna så att det blir tydligare vem de riktar sig till.

#### *Nyanserade och välunderbyggda rapporter från Socialstyrelsen*

Socialstyrelsens två rapporter, som vänder sig till anställda inom socialtjänsten och vårdsektorn, framstår som väl underbyggda och balanserade, trots att flera av de olika teman som tas upp är både kontroversiella och "kunskapstunna". Socialstyrelsen hanterar detta med att vara tydligt problematiserande i sin text. De redovisar källor som ger olika bilder och beskriver också de motsättningar när det gäller synsätt som finns. Brå bedömer att dessa rapporter, trots att de saknar konkreta värdförslag, kan vara till stor nytta för dem som vill orientera sig kring både lagstiftning, omfattning och förhållningssätt. Det är beklagligt att dessa rapporter inte fanns tillgängliga vid de genomförda utbildningarna som bland annat länsstyrelserna hållit.

#### *Korta "allmänbildande" material om människohandel är problematiska*

När det däremot gäller de "allmänbildande" utbildningar om människohandel som länsstyrelserna hållit för tusentals personer, ser Brå större komplikationer. De utbildningsmaterial som framställts för ändamålet inriktar sig primärt på *brottet* människohandel, dess karaktär och orsaker. Det rör sig om kortfattade texter med syfte att förmedla fakta. En sådan ansats är enligt Brå:s mening lite problematisk med hänsyn till att människohandel för sexuella ändamål är ett fenomen som kan se ut på flera olika sätt. Den bild Brå får är att

det som lyfts fram är de mest tydliga och upprörande fallen, även om dessa inte är typiska i Sverige. Ett exempel på detta är den broschyr som Länsstyrelsen i Västra Götaland tagit fram och som sedan reviderats något och spritts nationellt av Länsstyrelsen i Stockholm. Det enda exempel på ett konkret fall som gess är ett mycket allvarligt sådant. Där beskrivs en kvinna som forslas från Moldavien till Budapest där hon stängs in i en lägenhet utan att få gå ut eller överhuvudtaget prata under en månad. Hon blir våldtagen av flera olika män. Sedan flyttas hon till ett par olika länder för att till slut hamna i Göteborg. Historien uppdragas efter att en av sexköparna kontaktar polisen.

I den studie som Brå gjort av samtliga polisanmälningar åren 2008–2010 om människohandel för sexuella ändamål och grovt koppleri där minst en utsatt är född utanför Sverige, framgår visserligen att sådana fall förekommer. Men de är inte typiska för de fall som anmäls i Sverige. Knappt en femtedel (20 ärenden) av polisanmälningarna under perioden avser mycket grova fall av det slag som länsstyrelserna beskriver. 16 av dessa anmälningar kommer från Stockholm och Malmö. I de allra flesta län finns alltså inget sådant känt fall under dessa år. Det framkommer inte i något av de övriga fallen att det förekommit våld mot kvinnan och i majoriteten av fallen är också graden av tvång svagare.

Att fokus så ensidigt läggs på mycket grova fall kan enligt Brå:s bedömning medföra risker att målgrupperna missar mindre uppenbara fall.

## Rättsväsendets insatser

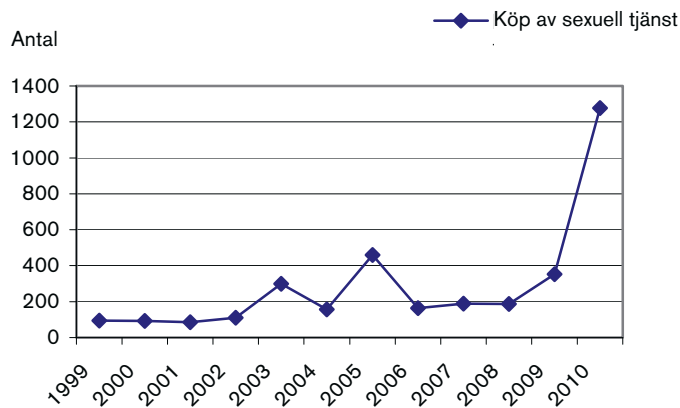
Att rättsväsendets insatser mot prostitution och människohandel ska förbättras är en tydlig målsättning i handlingsplanen. Polisen har under de tre åren fått totalt 40 miljoner för att arbeta med dessa frågor. Av den statistik som finns i RPS och Åklagarmyndighetens redovisningar framgår att antalet anmälningar om sexköp, koppleri och människohandel för sexuella ändamål ökat tydligt under perioden. Eftersom flertalet anmälningar initieras av polisen, är detta tecken på ökade insatser. Däremot skriver RPS ingenting i sin redovisning om arbetssätt och metoder och i vilken utsträckning dessa utvecklats. Det går därmed inte att säga om ökningen främst är ett uttryck för ökade resurser inom Polisen eller om arbetet också blivit mer effektivt.

### Anmälningar om sexköp ökade markant år 2010

Den mest markanta ökningen rör anmälningar om sexköp. De två första åren av satsningen (2008 och 2009) låg antalet anmälningar

på ungefär samma låga nivå som tidigare, men år 2010 ökade de drastiskt från knappt 400 till runt 1 300. Det framgår av figur 1 nedan. Före 2010 lade Polisen inte ner särskilt mycket resurser på att upptäcka och anmäla sexköp; de anmälningar som gjordes skedde främst i samband med utredningar om koppleri. Under år 2010 satsade dock Polisen medvetet på att avsätta resurser för att upptäcka och anmäla sexköp även utanför koppleriutredningar.

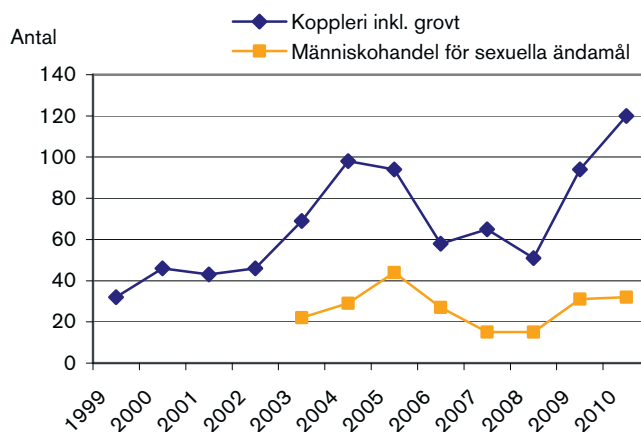
**Figur 1. Antal anmälda brott rörande köp av sexuell tjänst, åren 1999–2010.**



### Anmälningarna om koppleri och människohandel tycks påverkas av resurstillskott till Polisen

I sin redovisning presenterar Polisen även statistik som visar att anmälningarna om koppleri och människohandel ökade under perioden. Statistiken blir ännu mer intressant om man även tar med tidigare år. Då framgår av figur 2 att antalet anmälningar inte alls ökat gradvis under de senaste åren, utan snarare tycks påverkas av om Polisen haft särskilda resurstillskott för att arbeta med frågan. Åren 2004–2006 fick Polisen 30 miljoner kronor från regeringen och ytterligare 30 miljoner kronor åren 2008–2010 för ökade operativa insatser rörande människohandel.

**Figur 2. Antal anmälda brott för människohandel för sexuella ändamål och koppleri inkl. grovt, åren 1999–2010.**



### Brå:s genomgång av polisanmälningar 2008–2010

För att få en bättre bild av de anmälda brotten om människohandel för sexuella ändamål har Brå samlat in<sup>18</sup> och gått igenom alla polis-anmälningar från åren 2008–2010. Brå har även samlat in och gått igenom alla anmälningar om grovt koppleri, där den utsatta kommer från ett annat land än Sverige. Skälet till det är att denna typ av grovt koppleri ofta har människohandelsliknande drag och att det under rättsprocessen kan vara osäkert om ett brott ska betraktas som människohandel eller grovt koppleri.

#### *Totalt 59 anmälningar om människohandel för sexuella ändamål*

I Brå:s studie ingår totalt 103 anmälningar för de tre åren varav 53 om människohandel för sexuella ändamål och 44 om grovt koppleri med utländsk utsatt samt sex anmälningar med båda brottstyperna. Som framgår av figur 2 är ökar antalet anmälningar från år 2008 till 2009 men är oförändrat från år 2009 till 2010. När det gäller grovt koppleri *med utländsk utsatt* ökar dock inte anmälningarna under de tre åren (19 respektive 18 respektive 13 per år). Detta i motsats till den ökning som framgår av figur 2. Det visar att ökningen av anmälningar om koppleri rör mindre grova brott och/eller grovt koppleri där de utsatta kommer från Sverige.

<sup>18</sup> Polismyndigheterna ombads skicka in alla anmälningar om människohandel för sexuella ändamål samt de anmälningar som enligt deras bedömning avsåg *grovt* koppleri med tillhörande dokumentation. Därefter exkluderade Brå de anmälningar om grovt koppleri som inte inrymde någon utländsk utsatt och gick således bara igenom de ärenden där det fanns en utländsk utsatt.

***Storstäderna är överrepresenterade***

Tre fjärdedelar av de 103 polisanmälningarna kommer från län där landets storstäder finns – Stockholm, Skåne och Västra Götaland. Människohandel för sexuella ändamål och grovt koppleri med utländsk utsatt är således främst ett storstadsfenomen. I övriga landet har det under perioden gjorts totalt 26 anmälningar. Av dem svarar Västerbottens län för fem anmälningar och ytterligare tolv län har mellan en och tre polisanmälningar. Resterande fem av 21 län har inte upprättat någon polisanmälning alls om människohandel för sexuella ändamål eller grovt koppleri med utländsk utsatt under de tre åren.

***Polisen dominerar som anmälare***

Drygt 60 procent av anmälningarna kommer från polisen, följt av den utsatta, socialtjänsten och Migrationsverket. Trots länsstyrelsernas satsning på att utbilda hotellanställda och taxichaufförer att i större utsträckning anmäla när de ser något misstänkt förekommer knappt några anmälningar från dessa grupper.<sup>19</sup> Dock har polisen i några enstaka fall fått tips från hotellanställda som lett till en anmälan.

***Två tredjedelar av gärningspersonerna är män***

Materialet omfattar totalt 111 gärningspersoner och 151 målsägande. Två tredjedelar av de utpekade gärningspersonerna är män, vilket innebär att så mycket som en tredjedel är kvinnor. Vid grövre brott, som inrymmer hot och våld är gärningspersonen i nästan samtliga fall en man.

De utsatta är nästan uteslutande kvinnor. De är i genomsnitt 27 år, medan gärningspersonerna är avsevärt äldre (38 år). 18 av de utsatta är under 18 år. Vid grovt koppleri och när gärningspersonen är en kvinna är ålderskillnaden mindre.

***Östeuropa och Afrika, de vanligaste ursprungsländerna för båda parter***

De vanligaste ursprungsländerna finns i Östeuropa och Afrika. När det gäller de utsatta är Rumänien och Nigeria de helt dominerande länderna, följt av Thailand. För gärningspersonerna är det vanligaste ursprungslandet Rumänien. Nästan en tredjedel av handlar- na/kopplarna är svenskar. Om man bortser från de fall där en svensk är gärningsperson, kommer nästan alltid bägge parter från samma område.

<sup>19</sup> Ytterst få anmälningar kommer från hotellanställda och ingen anmälan från en taxichaufför eller en restauranganställd.

### ***Vanligast med en gärningsperson och en utsatt***

I tre fjärdedelar av fallen nämns bara *en* utpekad gärningsperson och *en* utsatt. Större härvor med många inblandade är ovanliga.

### ***Olika grader av utsatthet***

Livssituationen och utsattheten varierar för målsägande i materialet, liksom graden av frivillighet. De har genomlevt olika grader av utsatthet – allt från kidnappning, våld och hot till kvinnor som inte alls ser sig själva som ett offer i sexhandeln.

I de 20 ärenden under perioden som avser mycket grova fall<sup>20</sup> har kvinnorna utsatts för bland annat våldtäkt, isolering, våld; de har levt under slavliknande förhållanden. sexton av fallen hänförde sig till Stockholm och Malmö.<sup>21</sup>

Övriga 83 fall kan delas upp i tre kategorier. tjugosju ärenden inrymmer påtryckningar, hot och/eller vilseledande, men det framkommer inte att något fysiskt våld förekommit. I 38 ärenden framkommer inte någon information som tyder på att kvinnan kommit hit under tvång och vilseledande, utan den utsatta har känt till att hon ska sälja sex i Sverige och mer ”frivilligt” kommit hit.<sup>22</sup> Slutligen finns det 18 ärenden där det är oklart om brott har ägt rum. Dessa 18 utredningar blev även nerlagda i ett tidigt skede. (Se Brå, Rapport 2011:19 *Polisanmälningar rörande människohandel för sexuella ändamål åren 2008–2010*).

### ***Polisens arbete***

Brå:s ambition har också varit att få en övergripande bild av hur stora insatser polisen lägger ner i dessa ärenden. Det har emellertid inte varit möjligt att inom ramen för den här studien gå igenom *allt* det förundersökningsmaterial som inkommit – de största utredningarna omfattar över 20 000 sidor. Brå har i stället valt ut ett par enkla faktorer för att mäta hur mycket arbete som lagts ner. Vi har således studerat om polisen förhört några vittnen och om de bedrivit spaning. Totalt har någon sådan insats gjorts i hälften av ärendena. Vanligast är förhör av vittnen, men i 18 fall har polisen både hållit förhör med vittnen och bedrivit spaning (knappt en femtedel av alla anmälningar).

---

<sup>20</sup> Av dessa rubricerades 19 som människohandel för sexuella ändamål och ett som grovt koppleri.

<sup>21</sup> Även prostitutionsgrupperna i Stockholm, Göteborg och Malmö har vid samtal med Brå tagit upp att det finns stereotypa uppfattningar kring ämnet (exempelvis att alla människohandelsfall ser ut som i filmen *Lilja 4-ever*). Se sid. 33.

<sup>22</sup> Ordet ”frivilligt” är egentligen inte någon bra beskrivning, eftersom dessa kvinnor i praktiken lever i en utsatt situation med mycket begränsade livsval.

***Anmälningarna har hittills lett till att 14 personer dömts***

Få polisanmälningar går vidare till åtal. En viktig orsak är att den utsatta sällan vill samarbeta med polisen i ärendet. Det kan bero på att de är rädda, att de har emotionell bindning till gärningspersonen eller att de uppfattar alternativet till sexhandeln som ännu värre än den situation de befinner sig i. Utan ett sådant samarbete är det svårt att nå framgång i ett ärende. Därtill kommer att denna typ av brott kräver mycket tid och resurser för att få fram bevis; resurser som kanske vägs mot hur starka misstankarna är.

Hittills har 25 personer åtalats till följd av de genomgångna polisanmälningarna åren 2008–2010, sex för människohandel, nitton för grovt koppleri. Fem av de åtalade för människohandel har dömts för brottet och de fick mellan ett och sex års fängelse. Samtliga domar avsåg brott mot minderårig; inget fall där en vuxen kvinna var målsägande har lett till en fällande dom. Endast ett av de 20 allra grövsta fallen har lett till en fällande dom (det gällde en minderårig). I de fallen är kvinnorna så "oinformerade", rädda eller bundna till gärningspersonen att de sällan kan bidra med information eller vill medverka i utredningen.

***Sammanfattande bild***

Brå:s sammanfattande bild är att det förekommer mycket allvarliga fall av människohandel för sexuella ändamål i Sverige, men att antalet kända sådana fall är få. Det rör sig om runt sju fall per år under perioden. Tre fjärdedelar av dem hänför sig till Stockholm och Malmö. Större "härvor" är ovanliga bland de anmälda fallen. Det vanligaste är att det finns *en* gärningsperson och *en* målsägande. De genomgångna fallen ger inget stöd för att människohandel för sexuella ändamål i Sverige ofta är kopplad till grov organiserad brottslighet.

Därutöver finns ett tjugotal anmälningar per år som avser kvinnor som utnyttjats för att sälja sex men där våldet och tvånget inte är lika tydligt. Även dessa förekommer främst i storstäderna.

Den bild som ges rör den polisanmälda brottsligheten. Mörkertalens storlek är okänt. Enligt Brå:s mening finns det dock ingen anledning att tro att det utöver de anmälda fallen finns en utbredd dold grov brottslighet. En större verksamhet kräver en viss synlighet för att locka kunder. Däremot kan det vara svårare att uttala sig om mörkertalet när det gäller mindre allvarliga brott med en begränsad kundkrets.

Genomgången ger en tydlig bild av svårigheterna att få de inblandade gärningspersonerna fällda för brott. Som tidigare nämnts finns det ingen fällande dom rörande människohandel under perioden där en vuxen kvinna var målsägande, däremot fem domar med minderårig som målsägande. Nästan inget av de grövsta fallen ledde till fällande dom.

## Konkreta insatser för stöd och hjälp till de utsatta

Det finns inte så många åtgärder i handlingsplanen som innebär konkret verksamhetsutveckling för personer i människohandel och prostitution som behöver hjälp och stöd. I princip rör det sig om fem åtgärder<sup>23</sup>: två av dem avser program för intagna/klienter på fängelse och SiS institutioner, en avser stödboende för kvinnor utsatta för människohandel, en rör en hjälplinje för kvinnor utsatta för människohandel och en rör projekt för att hjälpa personer utsatta för människohandel att återvända till sina hemländer.

### Individualterapi i fängelse

De studier som finns om kvinnor i gatuprostitution visar att det inte är ovanligt att de är narkotikamissbrukare. Detta i kombination med andra sociala problem medför att risken att de någon gång blir intagna i fängelse inte är obetydlig. I den studie som Kriminalvården gjort inom ramen för sitt uppdrag i handlingsplanen svarade en fjärdedel av de nyintagna att de någon gång hade deltagit i sexuella handlingar mot ersättning. Nästan alla av dessa kvinnor hade missbruksproblem.

Sedan hösten 2009 har kvinnor som har problem kopplade till prostitution och människohandel, erbjudits individualterapi under tiden i anstalt. Inom ramen för projektet har Kriminalvården också förbättrat förutsättningarna för att vid de inledande samtalen få fram vilka kvinnor som har problem relaterade till prostitution. Drygt 100 kvinnor fick terapi under försöksperioden. Det var kvinnor med många olika problem. Vanliga teman är traumatiska uppväxtvillkor, missbruk, negativ självbild och destruktiva relationer. Många hade dessutom blivit utsatta för sexuellt våld och våldtäkter både i olika relationer och som prostituerade.

Behovet och efterfrågan på terapi har varit större än tillgängliga resurser, så Kriminalvården har varit tvungen att prioritera dem med störst behov. Av myndighetens utvärdering framgår att terapin varit mycket uppskattad av kvinnorna.

### Samtalsgrupper om relationer, sex, makt och våld

Även på SiS institutioner finns klienter som lever på ett sätt som innebär att de är i riskzonen för olika typer av sexuell utsatthet. I SiS egen studie under projekttiden visade det sig att en tiondel av flickorna hade erfarenhet av sex mot ersättning och att en tredjedel av

---

<sup>23</sup> Åtgärd 4, 6, 7, 14 och 29.



dem hade tillfrågats om de ville sälja sex. Inom ramen för handlingsplanen har därför personal från ungdomshem och LVM-hem<sup>24</sup> fått utbildning och handledning i att leda samtalsgrupper om normer och värderingar kring områden som relationer, sex, makt och våld. Efter utbildningen finns nu sådana verksamheter vid elva institutioner.

### Stödboende för kvinnor utsatta för människohandel

Länsstyrelsen i Stockholm har initierat ett försök med stödboende för kvinnor utsatta för människohandel. Syftet var att utveckla och dokumentera en modell för stödverksamhet. Under projektet bodde sex kvinnor och fyra barn på boendet (Skogsbo). Försöket kommer att utvärderas. Utifrån vad som hittills framkommit bedömer länsstyrelsen att det räcker med *ett* sådant boende i landet men avvaktar till efter utvärderingen med att besluta var detta ska ligga.

### Safe Trip

Östersjöstaternas råd (CBSS), Stockholms länsstyrelse och Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK) har haft en kampanj (”Safe Trip”) för att få fler kvinnor som är utsatta för människohandel att ringa den redan existerande kvinnofridslinjen som drivs av NCK. Antalet kvinnor i målgruppen som ringer har dock inte ökat efter kampanjen. Under de första fem månaderna efter kampanjen ringde tio kvinnor.

### Ännu inga konkreta effekter av återvändandeprojekt

Länsstyrelsen i Stockholm har haft i uppdrag att arbeta med att förbättra arbetet med stöd och hjälp till kvinnor utsatta för människohandel att återvända till sitt hemland.<sup>25</sup> Arbetet har i första hand inneburit att länsstyrelsen tagit fram riktlinjer för hur berörda myndigheter och andra kan arbeta med frågan samt besökt och upprättat kontakter med myndigheter och organisationer i ursprungsländerna. Men de har också fördelat medel till projekt som arbetat mer konkret med frågorna. Hittills har endast ett par personer återvänt med den form av stöd som länsstyrelsens insatser syftar till.

<sup>24</sup> Institutioner som ger vård enligt Lagen av Vård för Missbrukare.

<sup>25</sup> Åtgärd 7.

## Åtgärder för bättre nationell samverkan

De myndigheter som i första hand haft i uppdrag att verka för bättre samverkan på området är länsstyrelserna. Inom ramen för uppdraget<sup>26</sup> har länsstyrelserna bildat regionala samverkansgrupper kring frågorna och Länsstyrelsen i Stockholm har bildat en nationell grupp för metodstöd (NMT), samt en samverkansgrupp (LAMP), där i princip alla länsstyrelser ingår.<sup>27</sup>

### Samverkansgrupper i 19 av 21 län

Som en del av uppdraget har 19 av 21 länsstyrelser<sup>28</sup> startat nya samverkansgrupper eller inkluderat ämnet i redan befintliga nätverk som Samverkan för kvinnofrid. I grupperna ingår representanter från framför allt socialtjänsten, Polisen, Åklagarmyndigheten och Migrationsverket. Det vanligaste är att gruppen träffas två till fyra gånger per år. De samverkansgrupper som kommit i gång med ett mer konkret gemensamt arbete har främst ordnat utbildningar. Gemensamma konkreta insatser därutöver har inte förekommit mer än i ett fåtal län, eftersom myndigheterna i de flesta samverkansgrupper sällan stöter på prostitution och människohandel i sitt arbete. I de län där problemen är mer vanligt förekommande, som Stockholm, Västra Götaland och Skåne, har de största kommunerna fått bidrag från Länsstyrelsen i Stockholm för att anställa regionala koordinatörer för insatser mot prostitution och människohandel.

De flesta länsstyrelser tycker att samverkansgruppen fungerar bra och majoriteten av grupperna kommer att fortsätta träffas på samma sätt efter projektiden.

### NMT och LAMP

NMT, som samordnas av Länsstyrelsen i Stockholm, består i dagsläget av 18 personer med lång erfarenhet från olika myndigheter. Gruppen som helhet träffas vanligtvis en gång i kvartalet för att bland annat planera framtida strategier och gemensamma utbildningsinsatser. Gruppens huvuduppdrag är att ge metodstöd i operativa ärenden, både som grupp och som enskilda individer beroende på behovet. Under åren 2009–2010 gav NMT metodstöd i ett femtiotal ärenden.

Den nationella arbetsgruppen för länsstyrelsernas samarbete går under namnet LAMP. Gruppen har funnits sedan år 2009 och träf-

---

<sup>26</sup> Främst åtgärd 26 men även Åtgärd 27.

<sup>27</sup> LAMP står för Länsstyrelsernas Arbetsgrupp mot Människohandel och Prostitution.

<sup>28</sup> I Brå:s enkät till alla länsstyrelser svarade Östergötland och Kalmar län att de inte har något forum för samverkan kring dessa frågor.

fats för att bland annat ta gemensamma initiativ till utbildningar. Deltagarna i LAMP har också själva fått del av utbildning på området, för att i sin tur kunna utbilda andra.

## Forskning och statistik

Inom ramen för handlingsplanen har flera stora utvärderingar och kartläggningar initierats. En del av dem har presenterats, medan ett par fortfarande pågår. Huvudinriktningen på studierna är dels att försöka få en bild av prostitutionens omfattning och utveckling i olika grupper, dels att fördjupa bilden av dem som säljer eller köper sex.

### Studier om hur vanligt sexhandel är i olika grupper

De studier som hittills presenterats har haft fokus på olika grupper. Ungdomsstyrelsen har låtit göra flera olika studier om *ungas* erfarenheter av att sälja sex på nätet och deras attityder till att göra det.<sup>29</sup> Där framkommer bland annat att 1,5 procent av eleverna i årskurs tre på gymnasiet uppger att de haft sex mot ersättning. Andelen pojkar som uppger detta är något högre än andelen flickor (1,7 procent jämfört med 1,2 procent). Andelen har inte ökat sedan en tidigare studie år 2004.

RFSL har låtit göra flera studier om *män* som har erfarenhet av att köpa och/eller sälja sex.<sup>30</sup> I ingen av dem görs något försök att kvantitativt mäta hur vanligt det är att män har sådana erfarenheter. På grundval av studierna slår dock RFSL fast att fenomenet är mindre fördolt och mer vanligt förekommande än vad som framkommit i tidigare forskning.

En utredning som fått särskilt stor uppmärksamhet är den utvärdering av sexköpslagen<sup>31</sup> som regeringen låtit göra. Den presenterades i juni 2010. På grundval av bland annat en jämförelse av hur prostitutionen totalt sett utvecklats i Sverige i förhållande till andra nordiska länder, drar utredaren slutsatsen att sexköpslagen haft effekt på prostitutionens omfattning. Särskilt tydlig bedöms effekten vara när det gäller gatuprostitution.

### Pågående studier

Flera centrala studier i handlingsplanen är ännu inte färdiga. Det gäller de studier som Socialstyrelsen ansvarar för och som ska avrapporteras den 1 mars 2012. En handlar om unga kvinnors och

<sup>29</sup> Åtgärd 34. *Se mig. Unga om sex och internet.*

<sup>30</sup> Åtgärd 34. *Osynliga och synliga aktörer. Hbt-personer med erfarenhet av att sälja och/eller köpa sexuella tjänster.*

<sup>31</sup> Åtgärd 22, SOU 2010:49 *Förbud mot köp av sexuell tjänst.*

mäns sexuella aktiviteter på nätet, den andra studerar kvinnors och mäns erfarenheter av att sälja sexuella tjänster. En annan bygger på enkäter till drygt 5 000 personer. Slutligen pågår en utvärdering av behandlingsprogrammen FAST och KAST (program för säljare respektive köpare av sex).

Därutöver kan nämnas att Brottsoffermyndigheten har haft särskilda forskningsmedel för studier om prostitution och människohandel. Bland de pågående projekt som fått pengar kan nämnas ett som handlar om intellektuellt funktionshindrade och deras utsatthet i prostitution.

### Insatser för bättre europeisk statistik

Det är angeläget att kunskapen ökar kring prostitutionens och människohandelns omfattning och karaktär i Sverige. Men det är också av intresse att kunna jämföra situationen i Sverige med den i andra europeiska länder, bland annat för att kunna värdera effekten av de insatser som görs i Sverige. Därför är den kartläggning<sup>32</sup> viktig som Östersjöstaternas råd (CBSS) gjort om hur de elva medlemsländerna<sup>33</sup> samlar in data om människohandel.

Den visar att data om människohandel samlas in på något sätt i alla CBSS medlemsländer utom på Island. Men de uppgifter som redovisas är svåra att jämföra med varandra eftersom de bygger på olika former av datainsamling. Ytterligare problem är att alla insamlade uppgifter inte publiceras, att uppgifterna samlas in med oregelbundna tidsintervall av olika aktörer och att uppgifterna inte blir analyserade. Ett land som i det sammanhanget lyfts fram som ett gott exempel är Norge som skapat ett center för nationell samordning av arbetet mot människohandel, *KOM-projektet*. Centret ansvarar bland annat för att sammanställa information om offer som identifierats av olika myndigheter eller organisationer.

I studien lämnas också ett förslag till minimistandard för datainsamling av olika indikatorer (se Åtgärd 29). CBSS förordar också att endast *en* aktör i varje land har till uppgift att samla in eller ta emot alla data för att analysera och publicera uppgifterna i en rapport, till exempel en nationell rapportör. Sverige har redan modellen med en nationell rapportör, som är placerad på RPS. Men redovisningarna från RPS innehåller inte all information som CBSS föreslår bör ingå.

---

<sup>32</sup> *Hard Data: Data Collection Mechanism in the Baltic Sea Region.*

<sup>33</sup> Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland.

## Har handlingsplanen lett till att sexhandeln minskat?

Syftet med handlingsplanen är att stärka arbetet mot sexuell handel, underförstått med målet att prostitution och människohandel ska minska. För att kunna bedöma om det målet har uppnåtts skulle man idealmässigt behöva ha uppgifter om prostitutionens och människohandelns omfattning, dels direkt före, dels efter att handlingsplanen genomförts. Redan här kan sägas att några sådana uppgifter inte finns tillgängliga. Sammantaget har Brå inte funnit några studier som ger något underlag för att bedöma om prostitution och människohandel i Sverige har minskat till följd av handlingsplanen.

Brå tog upp svårigheterna med brist på säkra data om problemens omfattning även när det gällde utvärderingen av handlingsplanen rörande mäns våld mot kvinnor.<sup>34</sup> När det gällde den frågan finns ändå vissa indikatorer på utvecklingen i form av olika löpande befolkningsstudier där kvinnor frågas om de utsatts för våld av en man det senaste året, till exempel Brå:s årliga Nationella Trygghetsundersökning (NTU) och Folkhälsoinstitutets Folkhälsorapport.

När det gäller prostitution och människohandel finns inga liknande undersökningar. Det saknas större, representativa befolkningsstudier som visar hur många svenskar som har erfarenhet av att sälja sex, hur omfattande erfarenheten är och om den hänför sig bakåt i tiden eller pågår i dag. Det som finns i dag är relativt regelbundna skattningar av antalet personer som säljer sex på gatan. Den senaste är från 2008 (SOU 2010:49).<sup>35</sup> Det finns också ett par studier om prostitution via internet; den senaste från år 2008 (Kousmanen i Holmström & Skilbrei). När det gäller sexhandel på andra arenor finns främst allmänna bedömningar om utvecklingen från Polisen. Sammantaget är kunskapen om prostitutionens omfattning begränsad och det saknas regelbundna studier som ger underlag för att bedöma den totala utvecklingen under åren 2008–2010, de år då handlingsplanen varit i kraft.

### *Sexhandel utan fysisk beröring, ett utforskat område*

De kartläggningar som finns avser främst prostitution med fysisk kontakt. Det var också enbart den typen av prostitution som avsågs i utvärderingen av sexköpslagen, eftersom lagen enbart avser den typen av sexhandel. Flera forskare har dock lyft fram att det även finns andra typer av prostitution som också behöver belysas, till exempel posering med smekning av den egna kroppen i ett och

<sup>34</sup> Brå 2010:18.

<sup>35</sup> I utredningen har man inhämtat information från flera källor; Socialstyrelsen, uppgifter från prostitutionsgrupperna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt befolkningsstatistik från SCB.

samma rum eller genom webbkamera. Det framkom när Brå bad ett antal forskare på området ge förslag till vad som borde belysas om man ska studera prostitutionens omfattning i Sverige.<sup>36</sup>

## Människohandel

När det gäller omfattningen av människohandel för sexuella ändamål är kunskapen om omfattningen i Sverige ännu mindre än i fråga om prostitution. Dock finns en tidigare studie från Brå (*Sexuell människohandel – En fråga om tillgång och efterfrågan* rapport 2008:24) som utifrån en genomgång av 30 domar, inklusive förundersökningar om människohandel och grovt koppleri, intervjuer och enkäter försöker analysera bland annat hur handeln är organiserad. Utöver den studie av anmälningar som Brå gjort inom ramen för denna uppföljning, finns det inga svenska studier alls som försökt kartlägga omfattningen. Rikspolisstyrelsen har i sina årliga avrapporteringar till regeringen avstått från att försöka värdera människohandelns omfattning sedan 2004, då den skattades till 400. Antalet polisanmälningar om misstänkta fall av människohandel för sexuella ändamål uppgår i Brå:s studie till ett trettiotal per år. Enligt underhandsuppgifter från rapportören Kajsa Wahlberg är Polisens bild att handeln inte ökat påtagligt sedan år 2004. Enligt underhandsuppgifter från Länsstyrelsen i Stockholm<sup>37</sup>, är handeln nästan uteslutande förlagd till storstäderna. Dessa uppgifter stöds också av Brå:s studie.

### *De juridiska kriterierna gör det svårt att mäta omfattningen*

En av de faktorer som gör det svårt att kartlägga hur vanligt det är med människohandel är att det ofta krävs en viss utredning för att fastställa att omständigheterna i fallet är sådana att de juridiska kriterierna för brottet är uppfyllda. Det räcker inte med att konstatera att till exempel en utländsk kvinna utan uppehållstillstånd utnyttjas för sexhandel i Sverige, för att det ska vara människohandel. Det krävs också att någon försatt henne i den situationen genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av hennes utsatta belägenhet eller med annat sådant otillbörligt medel.<sup>38</sup> De fall som polisen vid anmälan bedömt kunna vara människohandel visar sig ibland inte

---

<sup>36</sup> Frågan ställdes både till nordiska forskare; May-Len Skilbrei, Jeanett Brønnes, Ragnheiður Bragadóttir och Jaana Kauppinen och till svenska forskare; Laura Agustín, Ingrid Lander, Petra Östergren, Jari Kousmanen, Gisela Priebe, Susanne Dodillet, Charlotta Holmström, Lars Plantin och Sven-Axel Månsson.

<sup>37</sup> Uppgift från Patrik Cederlöf, nationell samordnare vid Länsstyrelsen i Stockholm.

<sup>38</sup> Brottet *människohandel* finns i 4 kap. 1 § brottsbalken. Straffansvaret för människohandel omfattar idag den som med otillbörliga medel utför en handelsåtgärd med en människa i syfte att exploatera denne/a. Se även sidan 119 i denna rapport för en närmare genomgång av bestämmelsen.

rättsligt uppfylla rekvisiten för det brottet, medan däremot kraven för att döma för grovt koppleri är uppfyllda.

## De flesta länsstyrelserna har ingen bild av problemens omfattning

Länsstyrelserna har haft en central roll i handlingsplanen, som samordnare av insatserna i länet. Som utgångspunkt för arbetet har några länsstyrelser kartlagt i vad mån myndigheter och frivilligorganisationer har kunskap och erfarenhet av frågorna och om det finns några befintliga samverkansgrupper. Sammantaget visade kartläggningarna att majoriteten av aktörerna inte hade kommit i kontakt med prostitution och människohandel i sitt arbete. Enligt Brå:s mening hade en rimlig utgångspunkt för länsstyrelsernas insatser då varit att försöka skaffa en bild av problemets omfattning och karaktär. Som exempel kan här nämnas att länsstyrelserna i sin nationella tillsyn av kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor satte upp som kvalitetskriterium för arbetet att kommunerna bör kartlägga problemen.<sup>39</sup> När det gäller prostitution och människohandel är det dock endast fyra länsstyrelser som själva försökt kartlägga problemets omfattning och karaktär under uppdragstiden (länsstyrelserna i Kronoberg, Värmland, Västernorrland och Jämtland).<sup>40</sup> Därutöver har Polisen i Västmanlands och Norrbottens län genomfört egna kartläggningar av prostitutionens och människohandelns omfattning.

Alla sex kartläggningar visar att det förekommer *prostitution* i de studerade länen, om än i liten omfattning.<sup>41</sup> I endast en kartläggning fann man belägg för att *människohandel för sexuella ändamål* förekom, i ett annat län framfördes misstankar om det.

Brå har i en enkät frågat länsstyrelserna om hur de ser på problemets omfattning och utveckling.<sup>42</sup> Fyra av de sex länsstyrelser som hade genomfört kartläggningar uppfattade att de hade en bild av omfattningen (även om två av dessa inte konkretiserade sin bild närmare), medan övriga 17 svarade att de inte hade någon kunskap

<sup>39</sup> Se Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2009). *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld – Alla kommuners ansvar. Slutrapport från en nationell tillsyn 2008–2009*. Stockholm 2009.

<sup>40</sup> I Dalarnas län pågår en kartläggning med fokus på människohandel som beräknas vara klar under år 2011.

<sup>41</sup> I Västernorrland/Jämtlands län visade kartläggningen att 24 kvinnor och tre män erbjöd sexuella tjänster på internet och i Norrbottens län annonserar ett sextiotal personer öppet om sexuella tjänster. Resultatet från kartläggningen i Värmlands län visade att nästan 200 kvinnor misstänks befinna sig i prostitution.

<sup>42</sup> Fråga 13: Har länsstyrelsen en bild av prostitutionens och människohandelns omfattning i länet? Fråga 14: Ser du tecken på att prostitutionen och människohandeln har ändrat omfattning eller karaktär i ditt län sedan regeringens handlingsplan infördes?

alls om detta. Ytterst få län angav att de kände till huruvida problemets omfattning och karaktär förändrats eller ej. Blekinge och Örebro län svarade att problemen minskat i omfattning och Stockholm, Örebro och Norrbottens län svarade att problemen ändrat karaktär.<sup>43</sup>

## Har stödet till de utsatta förbättrats?

Utöver att minska prostitution och människohandel för sexuella ändamål har handlingsplanens syfte varit att förbättra situationen för utsatta individer. Om man bortser från utbildningsmaterial, utbildningar och nya samverkanstrukturer som på sikt bör kunna förbättra insatserna för de utsatta, är det inte så mycket som konkret har satts eller förändrats. Det handlar än så länge främst om psykoterapi för kvinnor ur målgruppen som sitter i fängelse och samtalsgrupper för klienter på SiS institutioner.

Länsstyrelsen i Stockholm har, som tidigare nämnts, *inlett* ett arbete med att få fram ett särskilt stödboende och stödprogram för kvinnor utsatta för människohandel i länet, men det torde dröja innan dessa verksamheter kommer i gång. Länsstyrelsen i Stockholm gav också stöd till projekt med syfte att förbättra arbetet med återvändande, men några konkreta resultat i form av kvinnor som återvänt till sitt hemland tycks ännu inte ha kommit till stånd. Här måste dock beaktas att länsstyrelsen inte fick sina uppdrag förrän 2009 och 2010 och alltså inte haft särskilt lång tid på sig.

I Brå:s enkät till alla länsstyrelser ställdes frågan om de ser konkreta tecken på att stödet och hjälpen till målgruppen förbättrats sedan handlingsplanen infördes. Hälften angav att de kunde se förbättringar, medan andra hälften inte kunde se några sådana. Det som främst lyftes fram var att satsningen gett ökad medvetenhet och kunskap samt att samarbetet mellan polis och socialtjänst förbättrats.

## Inga förändringar i prostitutionsgruppernas arbete

En stor del av den synliga prostitutionen i Sverige finns i Stockholm, Göteborg och Malmö. Det är också där som ett systematiskt arbete bedrivs för att stödja och hjälpa socialt utsatta personer som befinner sig i prostitution eller människohandel. För att få en bild av hur deras arbete med personer i prostitution har utvecklats under den tid som handlingsplanen varit i kraft, har Brå intervjuat representanter

---

<sup>43</sup> Stockholm svarade att de noterat ett ökat antal kvinnor från EU-medlemsländer i gatuprostitution, Örebro svar var "mer på nätet" och Norrbotten svarade att ett färre antal personer annonserar öppet om försäljning av sexuella tjänster idag jämfört med tidigare.



för prostitutionsgrupperna i de tre städerna<sup>44</sup>, både genom en gruppintervju och individuella intervjuer.<sup>45</sup>

### *Verksamheterna*

Prostitutionsgrupperna har flera olika sätt att komma i kontakt med de utsatta. I alla städer satsar man på uppsökande fältarbete i gatumiljö. Det innebär att man flera gånger i veckan är ute och försöker ta kontakt med personer i prostitution. Med dem man får kontakt arbetar man både skadereducerande, motiverande, rådgivande och stödjande. När det gäller den skadereducerande delen skiljer sig gruppernas arbetssätt något. I Malmö har man till exempel tagit fram ett paket som kallas ”Preventionspaket” med bland annat kondomer, glidmedel, våtservetter, halstabletter, läppcerat, personlarm och en fickbroschyr, ”Din säkrare guide”. I Stockholm och Göteborg har man kondomer tillgängliga på kontoret, som kvinnorna kan hämta om de behöver det.

Grupperna är samstämmiga kring att mötet med klienterna alltid bör fokusera på individens behov och att sluta med prostitution inte alltid är ett alternativ för stunden, även om ingen (långsiktigt) ska behöva leva under sådana förhållanden.

I Malmö har man också uppsökande arbete via internet<sup>46</sup> och Stockholm och Göteborg kommer att sätta igång med detta inom kort. Samtliga grupper ägnar sig åt stödjande och rådgivande verksamhet och behandlingsarbete samt kunskapsspridning.

Prostitutionsgrupperna utgör en del av socialtjänsten men har ingen myndighetsutövning. Det innebär att de inte själva kan fatta några beslut när det gäller övriga hjälpbehov hos klienterna, som ekonomiskt stöd eller boende. Gruppen i Stockholm är den enda som har sjukvårdspersonal knuten till sin klinik.

### *Positivt med handlingsplan – men inga konkreta konsekvenser för prostitutionsgrupperna*

Alla intervjuade är eniga om att regeringens beslut om en handlingsplan mot prostitution och människohandel har varit positivt. Det har visat att frågorna är prioriterade på nationell nivå och lett till att fenomenen blir mer uppmärksammade. Det är också positivt att man genom handlingsplanen har formulerat en övergripande policy för arbetet med frågorna; den kan prostitutionsgrupperna luta sig mot i sina kontakter med andra myndigheter.

<sup>44</sup> Både personal och chefer har intervjuats.

<sup>45</sup> De intervjuade arbetade enbart med personer i prostitution, inte med köpare.

<sup>46</sup> Malmös erfarenhet av uppsökande arbete på internet är att det inte är så många av dem man kommer i kontakt med som kommer till kontoret för samtal utan att kontakten stannar vid chatt eller e-post.

Grupperna skulle dock önska att handlingsplanen inte hade varit så inriktad på utbildning och forskning utan också gett stöd till konkreta sociala insatser. Enligt deras mening har handlingsplanen inte inneburit några förbättrade förutsättningar för prostitutionsgruppernas direkta klientarbete. I Göteborg har man till och med tvingats göra nedskärningar på enheten under handlingsplanens tid vilket beror på att verksamheten tidigare till stor del har finansierats med HIV-medel och när reglerna för detta ändrades blev resurserna mindre. Gruppen i Malmö upplever dock att förutsättningarna för deras arbete med människohandel har förbättrats genom Malmöpolisens ökade satsning på frågorna. Malmöpolisen samverkar nu i större utsträckning med dem genom att vidarebefordra tips som kommer in till polisen.

Gruppernas tolkning är att när handlingsplanen tillkom var regeringens bild att prostitutionsgrupperna väl fungerande, etablerade verksamheter, som inte behövde så mycket stöd. Enligt dem är det dock inte riktigt så. Grupperna har i och för sig funnits länge (sedan slutet av 1970-talet), men de uppfattar ändå att de behöver etablera sitt arbete mer och få rutiner och metoder som de kan arbeta efter. Nu arbetar de mycket med ad hoc-lösningar, vilket inte är idealiskt för vare sig klienten eller prostitutionsgrupperna. De lyfter också fram att för dem har handlingsplanen medfört en högre arbetsbelastning i och med att fler myndigheter och organisationer tagit kontakt med prostitutionsgrupperna inom ramen för deras uppdrag i handlingsplanen.

#### *För starkt fokus på människohandel och polisiärt arbete i handlingsplanen*

Prostitutionsgrupperna samverkade med andra myndigheter redan innan handlingsplanen sjösattes. Men samarbetet har formaliserats genom NMT, där representanter för grupperna ingår. Grupperna är positiva till formaliseringen, men uppfattar att det nationella metodstödet i allt för stor utsträckning fokuserat på människohandel, till exempel tryggare återvändande, i stället för prostitution. I sitt eget arbete förhåller sig prostitutionsgrupperna på samma sätt oavsett om ärendet rör människohandel eller prostitution. Den stora skillnaden i arbetssätt gäller klienter utan uppehållstillstånd. Upphållstillstånd medför sociala och ekonomiska rättigheter för individen; om det inte finns är det betydligt svårare att hjälpa den utsatta. De uppfattar också att det polisiära arbetet ofta dominerar allt för mycket när det gäller åtgärder mot prostitution och människohandel och att det sociala arbetet i praktiken nedprioriteras.

#### *Brister i socialtjänstens och sjukvårdens bemötande*

Grupperna beskriver sitt arbete som ”ett komplement till sjukvården och socialtjänsten”. De uppfattar att det generellt finns brister i so-

cialtjänstens och sjukvårdens bemötande av och stöd till personer i prostitution. Ett problem som tas upp är att det inte finns någon samsyn kring prostitution och att det är brist på metoder som en ”vanlig” socionom kan arbeta efter när de möter en person i prostitution. Det finns en rädsla, tabun, myter och stereotypa uppfattningar kring ämnet (som exempelvis att alla människohandelsfall ser ut som Lilja 4-ever) och många klienter blir avvisade eller negligerade inom hälso- och sjukvården. De intervjuade har träffat många som blivit bemötta på ett sätt som klienten upplevt som kränkande. I det sammanhanget lyfter de fram Danmark som ett gott exempel. Där finns ett nationellt nätverk med psykologer med erfarenhet på området, vilket medför att det finns någon att hänvisa en klient till över hela landet.

### *Prostitutionsgruppernas önskemål*

På frågan vad de skulle önska sig för framtiden togs särskilt följande fyra saker upp:

- Prostitutionsgrupperna vill få ekonomiska möjligheter att träffas oftare för att utbyta erfarenheter och gemensamt utveckla sina arbetsmetoder. Dessutom skulle en del arbete kunna fördelas mellan grupperna, till exempel det uppsökande arbetet på nätet. Internetbaserat arbete behöver inte skötas på tre olika ställen.
- Grupperna, särskilt i Göteborg och Malmö, vill ha mer sjukvård knuten till deras verksamhet. De skulle vilja samlokaliseras med sjukvården och ha psykiatrikompetens, läkare och barnmorskor till förfogande.
- Det framfördes också önskemål om att EXIT-program bör utvecklas, för att hjälpa de utsatta att lämna prostitutionen.
- Grupperna förordar att ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål inrättas. Idealiskt skulle de vilja vara filialer till ett sådant centrum i stället för att lyda under kommunen. Deras uppfattning är att under ett sådant centrum skulle gränserna mellan de olika grupperna kunna lösas upp och man skulle lättare kunna arbeta med metodutveckling.

## Brås slutsatser och förslag

Handlingsplanen har varit viktig genom att uppmärksamma prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Den har fungerat som en betydelsefull symbol för regeringens engagemang i frågorna både nationellt och internationellt. Mycket av den information som spridits och den utbildning som hållits har varit allmänt hållen och syftat till att ge en grundläggande bild av problemen för att ”sätta

dem på kartan”. Som ett första steg i arbetet med att minska prostitution och människohandel och bättre stödja de utsatta har detta varit värdefullt.

Som nämndes inledningsvis syftar åtgärderna i handlingsplanen till att förstärka samhällets insatser på sex områden: ökat skydd och stöd till utsatta, stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, ökad nationell och internationell samverkan och ökad kunskap. På grundval av vår uppföljning vill Brå ge följande sammanfattande bild av i vad mån dessa syften uppnåtts:

- *Skyddet och stödet* till personer i prostitution eller med tidigare sådana erfarenheter, tycks inte ha förändrats märkbart under de tre år då handlingsplanen var i kraft. Vissa punktinsatser har dock gjorts, som till exempel Kriminalvårdens satsning på terapi. Däremot har initiativ tagits som på sikt kan leda till att insatserna för dem som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål blir bättre.
- Arbetet med att *förebygga* att unga dras in i sexhandel, som säljare eller som köpare, förstärktes tydligt under de år handlingsplanen var i kraft.
- *Rättsväsendet* ökade tydligt sina insatser mot prostitution och människohandel och fler brott har anmälts och lagförts. Om detta främst är en konsekvens av att Polisen fick utökade resurser för att arbeta med frågorna, eller om kvaliteten och effektiviteten i arbetet också har ökat, är dock en mer öppen fråga. En satsning på bättre bemötande har också gjorts.
- *Samverkan* kring frågorna på nationell och internationell (främst europeisk) nivå har ökat tydligt när det gäller människohandel för sexuella ändamål. Däremot är det tunnsått med initiativ på europeisk nivå kring prostitution, vilket torde hänga samman med att synen på prostitution varierar mellan länderna.
- En del *ny kunskap* i form av nya kartläggningar har producerats med medel från handlingsplanen. RFSL har till exempel låtit göra flera olika studier som ökar kunskapen om hbt-personer som säljer eller köper sex. Flera omfattande studier som Socialstyrelsen håller i kommer dock att presenteras först år 2012.

### **Handlingsplanens fokusområden är av vitt skilda karaktär**

Det gemensamma för de problemområden som står i fokus för regeringens handlingsplan är att det inrymmer någon form av sexuell tvång (eller risk för sådant tvång). Men därutöver varierar de feno-

men som handlingsplanen avser på flera sätt. Det gäller till exempel om fenomenet är brottsligt eller inte – och i så fall hur grovt brottet är. Det gäller också hur många människor som berörs av fenomenet och vilka typer av insatser som kan vara aktuella. Spännvidden i de problemområden som tas upp är alltså stor, från sådant som berör få personer, som grov människohandel, till den något vanligare gatuprostitutionen och det ännu mer omfattande problemet sexhandel i vidare bemärkelse. Ännu större blir antalet berörda när man kommer in på ungdomar med sexuella riskbeteenden på internet. Slutligen kommer hela ungdomsgruppen, som ingår som målgrupp för handlingsplanen, med hänsyn till de risker för sexuellt tvång i någon bemärkelse som ungdomar exponeras för i dagens samhälle.

### Lägg tyngdpunkten mer på sexhandel i vidare bemärkelse

Ovanstående innebär också att de typer av insatser som aktualiseras är av vitt skilda slag. Handlingsplanen omfattar allt från brottsbekämpande insatser mot människohandlare, kopplare och köpare, till sociala insatser och förebyggande information. Att planen har präglats av en stor bredd i åtgärderna kan vara av värde i en första fas av en satsning. I det skede arbetet nu kommit in i finns det behov av en mer strukturerad strategi utifrån de erfarenheter som vunnits under handlingsplansperioden. Det kan nu, enligt Brå:s mening, finnas skäl att avgränsa och fördjupa insatserna på grundval av en bättre kunskap om problemens omfattning och karaktär. En fortsatt satsning bör prioritera insatser för att öka kunskapen om de olika fenomenens omfattning och karaktär, var i landet de finns och vilka behov och önskningar om hjälp de berörda har. I större utsträckning än hittills bör sedan nationella och regionala satsningar utformas på grundval av detta. Därmed ökar förutsättningarna att medlen fördelas på ett optimalt sätt.

I det fortsatta arbetet finns det, enligt Brå:s mening, skäl att lägga en större del av de tillgängliga resurserna på insatser mot *sexhandel generellt* och på stödjande insatser för dem som säljer sex – och vid behov även köparna – och en mindre del på den särskilda del av prostitutionen som bygger på *människohandel*. I arbetet med åtgärderna i handlingsplanen har betoningen i ganska stor utsträckning kommit att ligga på människohandel. Prioriteringen kan diskuteras eftersom människohandel är ett brott som myndigheterna sällan kommer i kontakt med. Brå:s egen studie visar att ett trettiofall totalt blir anmälda per år, och att kanske hälften av dem tydligt uppfyller de juridiska kriterierna för människohandel. Den visar också att den människohandel som kommer till polisens kännedom främst är ett storstadsfenomen. I flera län har inget fall av männi-

skohandel uppmärksammats av polisen under åren 2008–2010. Det är troligt att det finns ett mörkertal av fall som inte upptäckts, men RPS tror inte att antalet fall kommer att öka markant de närmaste åren. De tror snarare att den svenska lagstiftningen bidrar till att det faktiska antalet fall av människohandel för sexuella ändamål bibehålls på en begränsad nivå.

När det gäller prostitution kan sägas att gatuprostitution inte heller är något omfattande problem i Sverige, särskilt inte utanför storstäderna. Det rör sig sammantaget om några hundra personer som återkommande säljer sexuella tjänster. Dessa personer kan dock ha stora hjälpbehov som kräver både kompetens och resurser.

Prostitution i den vidare bemärkelsen sexhandel är däremot något som berör en mycket större grupp människor, både heterosexuella och hbt-personer och såväl vuxna som ungdomar. Det finns en växande marknad på internet, som inte bara avser fysiska kontakter utan även ”virtuella” tjänster. Många ungdomar kommer i kontakt med denna marknad och riskerar att dras in i den. Det är  *dessa* frågor som enligt Brå främst bör stå i fokus i samhällets fortsatta arbete.

## **Fokusera och kunskapsbasera åtgärderna mot människohandel**

Ovanstående slutsats innebär inte att människohandeln som fenomen och de personer som i Sverige utsätts för brottet bör negligeras. Det rör sig om ett mycket allvarligt brott, som orsakar de utsatta kvinnorna<sup>47</sup> stort lidande. De kvinnor som berörs har stora och komplicerade hjälpbehov. Brå ser här ett behov av mer kunskap om fenomenets omfattning och karaktär, de utsattas stödbehov och fokuserade åtgärder riktade dit där behoven av insatser är störst.

Som tidigare framkommit är det främst på tre områden som Brå ser behov av att insatserna utvecklas. Det gäller *kunskapsproduktion, metodutveckling* och *samordning*.

### ***Regelbundna kartläggningar***

Enligt Brå:s mening är det angeläget att kunskapen ökar om vilken omfattning och karaktär prostitutionen och människohandeln för sexuella ändamål har. Det behövs mer kunskap om både kvinnor och män som säljer sex, liksom om köparna. En central uppgift för centret skulle därför vara att genomföra regelbundna studier av hög kvalitet, både kvantitativa och kvalitativa. Detta är ingen enkel uppgift med hänsyn till att fenomenen i stor utsträckning är fördolda. När det gäller särskilt människohandel för sexuella ändamål till-

---

<sup>47</sup> Erfarenheterna av män som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål är i stort sett obefintliga i Sverige.

kommer också komplikationen att det kan vara svårt att med säkerhet juridiskt avgöra om någon varit utsatt för detta innan frågan avgjorts i domstol. Att utveckla bra metoder att studera frågorna är alltså en svår, men mycket angelägen uppgift.

#### *Lägesbeskrivningar för internationellt samarbete*

Det är viktigt att hitta system för att följa omfattning och utveckling inte bara ur ett nationellt perspektiv, utan även ur ett internationellt. När det gäller människohandel för sexuella ändamål har Östersjöstaternas råd (CBSS) lyft fram behovet av att medlemsländerna förbättrar sin insamling och publicering av uppgifter om offren, människohandlarna, rättsprocessen och de straffrättsliga påföljderna. De har också ett förslag till en minimistandard för vilka uppgifter som ska samlas in. En aktör bör enligt dem ha i uppgift att samla in eller ta emot alla data för att analysera och publicera uppgifterna i en rapport, till exempel en nationell rapportör.

Uppgiften att vara nationell rapportör ligger i dag på RPS. Enligt Brå:s mening skulle förutsättningarna att utveckla rapporterna så att de bättre lever upp till CBSS önskemål öka, om uppgiften skulle ligga på det föreslagna centret.

#### *Metodutveckling, uppföljning och utvärdering*

Det är också viktigt att metodutvecklingen av insatserna för de utsatta individerna förstärks. De ovan nämnda kartläggningarna bör kunna förbättra kunskapsunderlaget för en sådan utveckling. Men centret skulle också ha som viktig uppgift att initiera mer löpande uppföljningar av verksamheter och genomföra vetenskapliga utvärderingar av det arbete som bedrivs för att hjälpa de utsatta.

#### *Förbättrad samordning*

Slutligen finns det ett behov av att förbättra samordningen av de olika insatser som bedrivs på området. Liksom när det gäller regeringens handlingsplan rörande våld mot kvinnor har flera myndigheter i sina avrapporteringar tagit upp att de skulle ha önskat sig en bättre nationell samordning av arbetet med de olika åtgärderna. Det har förts fram av bland annat Brottsoffermyndigheten, länsstyrelserna och Svenska institutet. Det gäller både samordningen tidsmässigt, så att centrala kunskapsunderlag finns färdiga när utbildningssatsningar startar och samordningen när det gäller genomförandet av uppdrag med liknande innehåll.

Den bristande samordningen har medfört att olika myndigheter och organisationer har tagit fram olika rapporter och utbildningsmaterial med likartade teman. Sättet att redovisa frågan varierar dock en del och det förekommer sällan hänvisningar mellan rapporterna. Det innebär, enligt Brå:s mening, dels att de samlade resurserna inte utnyttjats optimalt, dels en risk för förvirring för dem som

läser rapporterna. För att undvika detta i framtiden behöver samordningen förbättras. Det skulle vara den tredje uppgiften för centret.

### *Ett nationellt kunskapscenter?*

I likhet med utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst<sup>48</sup>, bedömer Brå att dessa frågor, åtminstone under de närmaste åren, skulle gagnas av det fanns en samlad funktion för arbetet med dem, till exempel i form av ett nationellt kunskapscenter. Det skulle kunna vara ett sätt att effektivisera arbetet. Med en samlad resurs och en samlad kompetens kan förutsättningarna för goda resultat öka.

Regeringen har tidigare avvisat det förslag till nationellt kunskapscenter som utvärderingen av förbudet mot köp av sexuell tjänst presenterade. I den proposition<sup>49</sup>, som följde på utredningen, framhåller regeringen att det i och för sig är viktigt att förstärka den nationella samordningen och samverkan, men menar att det inte behövs något centrum för närvarande, eftersom Länsstyrelsen i Stockholm fått regeringens uppdrag att fortsätta samordna myndigheternas arbete och verka för förstärkt samverkan.

Enligt Brå:s mening är det uppdrag som Länsstyrelsen i Stockholm inte av samma karaktär som den funktion som Brå ser framför sig. Bland annat saknar länsstyrelsen kompetens och resurser för de uppgifter som har med kartläggningar och vetenskapligt grundad metodutveckling att göra. Om regeringen tonar ner den generella satsningen på länsstyrelserna som aktörer när det gäller arbete mot människohandel för sexuella ändamål torde det skapa ett ekonomiskt utrymme att istället satsa på ett nationellt center.

## **Polisen behöver fortsätta att prioritera frågorna**

Att utreda misstankar om människohandelsbrott är en resurskrävande uppgift. En utredning innebär inte sällan långvarig spaning och många förhör. Därtill kommer att de inblandade ofta talar dålig eller ingen svenska, vilket innebär att förhören måste tolkas. Det är uppenbart att den resursförstärkning som Polisen fått del av genom handlingsplanen lett till att fler ärenden blivit lagförda än tidigare. Enligt Brå är det angeläget att det avsätts resurser inom Polisen, som gör det möjligt för polismyndigheterna både i större och mindre län att fortsätta uppmärksamma och utreda dessa brott.

---

<sup>48</sup> Förbud mot köp av sexuell tjänst, SOU 2010:49, s. 233.

<sup>49</sup> Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel (prop. 2009/10:152).



I Stockholm, Västra Götaland och Skåne har polismyndigheterna avsatt särskild personal och resurser för arbete mot människohandel. I övriga län har polismyndigheterna, så vitt Brå kunnat få fram, inte satt av några särskilda medel för arbete med dessa frågor. Det är begripligt med hänsyn till att Polisen utanför de tre storstadsregionerna hittills haft få sådana ärenden. Å andra sidan har de därmed dålig beredskap att verkligen ta sig an ett ärende om det skulle dyka upp ett misstänkt fall. En möjlig lösning på detta problem skulle kanske kunna vara att det avsätts en nationell pott inom Polisen, från vilken länen kan söka medel om ett resurskrävande ärende aktualiseras.

Från en sådan pott skulle länsmyndigheterna också kunna söka pengar om de vill göra en särskild satsning på att mer generellt upptäcka och anmäla personer som köper sex.

#### ***Metodutveckling är också viktig***

Det är också viktigt att Polisen i större utsträckning utvecklar gemensamma metoder och strategier för att effektivisera sitt arbete med dessa frågor. RPS hade ursprungligen som ambition att inom ramen för handlingsplanen arbeta med metodutveckling, men fick av resursskäl lägga detta åt sidan. Ett sådant arbete kan till exempel innebära systematisk dokumentation och analys av vilka insatser som vidtagits i relation till utfallet. Det kan också innebära ett systematiskt erfarenhetsutbyte kring arbetet med dessa frågor, både inom landet och med polisen i andra länder.

Det kan också finnas skäl att i detta sammanhang lyfta fram de förslag till en mer generell brottsbekämpande polisstrategi som tas upp i Brå:s rapport *Sexuell människohandel – En fråga om tillgång och efterfrågan (Rapport 2008:24)*. Där betonas att polisen bör göra en analys av hela processen när det gäller tillgång och efterfrågan på sexuell handel i Sverige med utländska kvinnor (ibid. sid. 82). De bör öka sin kunskap om alla aspekter av handeln, det vill säga: rekrytering, transport, arrangemang, köpet och sexköparen. Med förbättrad kunskap och analys kan de brottsbekämpande strategierna kring varje aspekt förbättras.

#### **Målsägandestatus och uppehållstillstånd**

När det gäller juridiska frågor är det särskilt två frågor som har aktualiserats i myndigheternas redovisningar. Den ena gäller målsägandestatus, den andra gäller möjligheten till uppehållstillstånd för dem som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål.

Frågan om vem som är målsäganden i mål som rör olika typer av sexuell handel besvaras inte på något entydigt sätt vare sig i lagstiftning eller i doktrin (se SOU 2010:49 s. 250). Generellt kan sägas att rättsväsendet i dag har en laglig *möjlighet* att i ett ärende betrakta

den som sålt sex som målsägande, om omständigheterna talar för det. Den personen har vid denna typ av brott då också möjlighet att ansöka om målsägandebiträde. Möjligheten att ge den som sålt sex målsägandestatus utnyttjas dock i olika utsträckning av olika domstolar. Bland annat Brottsoffermyndigheten lyfter fram att det är angeläget att domstolarna i större utsträckning än i dag beaktar – och utnyttjar – möjligheten att ge målsägandestatus. Brå delar Brottsoffermyndighetens syn.

Den andra frågan rör uppehållstillstånd för utländska kvinnor som är utsatta för människohandel eller grovt koppleri. I sitt arbete med att förbättra insatserna för dessa kvinnor har Länsstyrelsen i Stockholm lyft detta problem och sett ett behov av att frågan utreds närmare. Dagens begränsade rätt till uppehållstillstånd kan vara en faktor som minskar de utsatta kvinnornas motivation<sup>50</sup> och vilja att träda fram. Den begränsade rätten försvårar också Sveriges möjligheter att arbeta med mer långsiktiga stödåtgärder för de utsatta.

---

<sup>50</sup> Emotionella bindningar och rädsla för den/dem som tagit hit dem spelar också in.

## Myndigheternas arbete med uppdragen

Regeringen framhåller i handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål att dessa företeelser är allvarliga hinder mot social jämlikhet samt ett brott mot mänskliga rättigheter. Regeringen betonar även att det är statens och kommunernas ansvar att se till att de som utsätts för människohandel och prostitution får stöd och beskydd. Det är därför nödvändigt att myndigheter och organisationer utökar och förbättrar sitt eget arbete, fördjupar och stärker samverkan med andra aktörer samt ser till att det internationella samarbetet fungerar. Regeringens handlingsplan syftar därmed till att stärka arbetet mot prostitution och människohandel samt att förbättra situationen för de individer som är utsatta.

Handlingsplanen består av 36 olika uppdrag som tilldelats olika myndigheter och organisationer. Uppdragen är fördelade på fem olika åtgärdsområden: ökat skydd och stöd till utsatta, stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, ökad nationell och internationell samverkan och ökad kunskap. Alla uppdrag ska ha den enskilda individens behov i fokus. Handlingsplanen innehåller även särskilda åtgärder riktade till barn och ungdomar eftersom de är i en speciellt utsatt position då det gäller prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Brå har fått i uppdrag att följa upp hur myndigheterna har arbetat med uppdragen i handlingsplanen. En delredovisning lämnades den 28 februari 2010 (*Prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En första uppföljning av regeringens handlingsplan. Rapport 2010:5*). Detta är slutredovisningen.

## Metod

I redovisningen av vad som genomförts inom varje åtgärd har Brå utgått från de olika aktörernas avrapportering till regeringen. Brå har därutöver varit i kontakt med flera av de ansvariga för förtydliganden och uppföljande frågor. Alla myndigheter har läst och godkänt vår sammanfattning av deras redovisning.

Därutöver har en del ytterligare material samlats in. Vi har således skickat ut en enkät till samtliga länsstyrelser för att få en heltäckande och systematisk bild av deras arbete med Åtgärd 26 i handlingsplanen. Vi har också kartlagt hur prostitutionsgrupperna i Stockholm, Göteborg och Malmö arbetar. Det är en intervjustudie där vi också inhämtat deras synpunkter på handlingsplanen. Resultatet redovisas i rapportens inledande del, där vi övergripande sammanfattar och analyserar vad handlingsplanen lett till, samt lämnar synpunkter och förslag.

Inom ramen för uppföljningen av handlingsplanen har vi också gjort en studie där vi gått igenom samtliga anmälningar om brotten människohandel för sexuella ändamål och grovt koppleri med en utländsk utsatt, inklusive allt förundersökningsmaterial. Anmälningarna avser åren 2008–2010, det vill säga de år då handlingsplanen var i kraft. Bakgrunden till studien är att det under uppföljningen av planen framgått att det saknas studier som visar hur många fall av människohandel för sexuella ändamål som blir kända genom en polisanmälan varje år. Studien finns publicerad i en särskild rapport (Brå, Rapport 2011:19 som kan beställas eller laddas ner kostnadsfritt på [www.bra.se](http://www.bra.se)) Huvudresultaten redovisas i rapportens inledande del.

## Rapportens disposition

Handlingsplanens 36 åtgärder är indelade i fem olika områden: Uppdragen är fördelade på fem olika åtgärdsområden: ökat skydd och stöd till utsatta, stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, ökad nationell och internationell samverkan och ökad kunskap. Redovisningen av åtgärderna följer handlingsplanens disposition.

## Ökat skydd och stöd till utsatta

Handlingsplanens första område omfattar sju åtgärder. Åtgärderna syftar främst till att stärka insatser för utsatta individer samt att öka kunskapen hos yrkesgrupper som kommer i kontakt med och/eller arbetar med individer som befinner sig i prostitution eller utsatta för människohandel.

Socialstyrelsen har arbetat med fyra av åtgärderna, ett utbildningsuppdrag i samarbete med UNICEF Sverige och tre inom ramen för ett uppdrag att ta fram utbildningsmaterial om prostitution till berörda yrkesgrupper. Statens institutionsstyrelse (SiS) har ansvarat för en åtgärd som innefattar att ta fram ett specifikt program för utsatta klienter på SiS institutioner. Länsstyrelsen i Stockholm har arbetat med en åtgärd som syftar till att trygga och effektivisera återvändandet för offer för människohandel.

## Ökat skydd och stöd till utsatta barn och unga

### Åtgärd 1

Regeringen avser att sprida de riktlinjer som tagits fram om flickor och pojkar som utsatts för människohandel genom att lämna bidrag till UNICEF Sverige.

Under våren 2008 tog UNICEF Sverige (FN:s barnfond) tillsammans med Socialstyrelsen fram skriften *Kan det vara människohandel?*. Skriften handlar inte bara om människohandel för sexuella ändamål utan även om andra former av människohandel såsom tvång att begå brott, tiggeri eller tvångsarbete.

Den 2 oktober 2008 beviljades UNICEF Sverige 2,5 miljoner för att sprida riktlinjerna som finns i skriften. Syftet är att öka kunskapen om människohandel med barn, barns behov och rättigheter, hur man kan upptäcka barn som är utsatta för människohandel samt vilka åtgärder som bör vidtas.

Den 23 februari 2011 lämnade UNICEF Sverige en slutrapport<sup>51</sup> om projektet till regeringen.

Skriften ska underlätta för personal att upptäcka barn som utsätts för människohandel och ta tillvara barnets rättigheter.<sup>52</sup> Den utgörs primärt av en checklista som tar upp de frågor som kan aktualiseras när ett barn misstänks vara utsatt för människohandel. De frågor som upptas är i huvudsak följande:

- Barnets bästa. Att respektera och lyssna på barnet måste vara grunden för åtgärderna.
- Varningssignaler på att barnet är utsatt för människohandel (till exempel att det kommit ensam till Sverige och att det är borta mycket från sitt boende).
- Anmälningsskyldigheten.
- Behovet av samverkan, men med beaktande av regler för sekretess.
- Regler vid behov av God man.
- Kontakter med barnets hemland, regler vid asyl respektive avvisning.

Tillsammans med skriften gjordes även en film *Bogdan – kan det vara människohandel?* i syfte att ge ytterligare information och möjlighet till reflektion kring ämnet.

Ett delsyfte med projektet har även varit att verka för att stärka samverkan mellan olika myndigheter och organisationer. Skriften riktar sig därför till tjänstemän som i sin verksamhet möter barn och ungdomar under 18 år som kan vara offer för människohandel. Exempel på verksamheter är socialtjänsten, Migrationsverket, Polisen, Tullverket och hälso- och sjukvården.

## Fem regionala seminarier och en nationell konferens

För att sprida riktlinjerna har UNICEF Sverige i samarbete med Socialstyrelsen anordnat fem regionala utbildningsseminarier på fyra orter. Vid utbildningsseminarierna har representanter från flera myndigheter deltagit, såsom socialtjänsten, Migrationsverket, Tullverket, Polisen, Åklagarmyndigheten, hälso- och sjukvården, ung-

---

<sup>51</sup> UNICEF Sveriges slutrapportering och ekonomiska redovisning av projektet "Kan det vara människohandel" saknar referensnamn.

<sup>52</sup> Skriften finns tillgänglig på UNICEF Sveriges webbsida, [www.unicef.se](http://www.unicef.se) där den kostnadsfritt kan laddas ner eller beställas.

domsboenden och länsstyrelserna. Seminarierna har vänt sig främst till personal på handläggarnivå eller motsvarande. Sammantaget deltog cirka 450 personer.

UNICEF har även anordnat en nationell konferens på samma tema i Stockholm där över 130 personer deltog. Målgruppen var i första hand chefer och andra beslutsfattare inom nämnda myndigheter, även om andra intresserade välkomnades att delta.

Av UNICEF:s redovisning framgår att både seminarierna och konferensen samt det framtagna materialet har fått ett mycket positivt mottagande av målgruppen. Många deltagare betonar att seminarierna och konferensen vidgade perspektiven vad gäller handel med barn och bidrog till att utveckla deras kunskaper samt öppna upp för samarbeten.

### **Fortsatt spridning av riktlinjer**

Skriften och filmen kommer att fortsätta spridas till berörda myndigheter, organisationer och andra aktörer även när regeringens handlingsplan, liksom projektmedlen, upphör. Det kommer att ske genom medverkan vid seminarier och utbildningar samt utskick vid förfrågan.

UNICEF Sverige efterlyser en fortsatt handlingsplan mot människohandel med syftet att bekämpa människohandel oavsett ändamål. Utan särskilda medel och uppdrag till respektive myndighet är risken, enligt UNICEF, överhängande att frågan om människohandel nedprioriteras på allt för många håll eftersom den inte betraktas som en del av den löpande verksamheten eller något obligatoriskt. Förlorarna, menar UNICEF, är utsatta barn, ensamma och hänvisade till personer som utnyttjar dem hänsynslöst utan att samhället ser vad som pågår och agerar.

## **Utbildningsinsats riktad till personal inom sjukvården, socialtjänsten, skyddat boende och på ungdomsmottagningar**

### **Åtgärd 2**

Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram utbildningsmaterial riktat till personer som arbetar i verksamheter inom t.ex. sjukvården, socialtjänsten, skyddade boenden och på ungdomsmottagningar. Utbildningsmaterialet ska belysa och öka kunskapen om och förståelsen för den problematik som personer som befinner sig i prostitution har. Materialet ska ta hänsyn till hur faktorer som könsidentitet och sexuell läggning.

### Åtgärd 3

Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, verka för att höja den kompetens som finns kring personer utsatta för människohandel för sexuella ändamål på boenden där bl.a. denna grupp vistas. Socialstyrelsen ska även lämna förslag på eventuella åtgärder som kan behöva vidtas. Uppdraget omfattar även boenden där barn som utsatts för människohandel vistas.

### Åtgärd 5

Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna stödda kommuner och landsting att utveckla verksamheter inom missbruks- och beroendevården så att dessa bättre kan möta behoven hos kvinnor med erfarenhet av prostitution. Dessa verksamheter ska utgå från de komplexa vårdbehov som kvinnor ofta har, vilket kan inkludera våldutsatthet, prostitution och fysisk och psykisk ohälsa.

Socialstyrelsen fick den 18 december 2008 i uppdrag av regeringen att höja kompetensen inom olika berörda yrkesgrupper kring personer som befinner sig i prostitution eller är utsatta för människohandel för sexuella ändamål. Uppdraget baseras på Åtgärd 2, 3 och 5 i handlingsplanen. Socialstyrelsens åtgärder slutfördes den 31 december 2010 och i mars 2011 lämnade myndigheten en slutredovisning till regeringen.<sup>53</sup>

Efter samråd med Socialdepartementet kom Socialstyrelsen att få ett regeringsuppdrag (S2008/10728/ST) som i huvudsak, men inte helt, följde åtgärderna i handlingsplanen.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Utbildningsmaterialet för vuxna respektive barn och ungdomar samt PM: Underlag om att höja kompetensen hos yrkesverksamma inom området prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Dnr 00-12928/2008.

<sup>54</sup> Enligt uppdraget skulle Socialstyrelsen "verka för att höja kompetensen avseende problematiken kring personer som befinner sig i prostitution eller är utsatta för människohandel för sexuella ändamål. SoS ska ta fram ett utbildningsmaterial riktat till personal inom t.ex. hälso- och sjukvården, socialtjänsten, skyddade boenden och på ungdomsmottagningar. Personalen inom missbruks- och beroendevården är en viktig målgrupp eftersom prostitution kan vara ett sätt att finansiera missbruket. Utbildningsmaterialet ska belysa och öka kunskapen om och förståelsen för den problematiken och ta hänsyn till den livssituation som dessa personer ofta befinner sig i, vilket kan inkludera våldutsatthet och fysisk och psykisk ohälsa. Materialet ska ta hänsyn till hur faktorer som könsidentitet och sexuell läggning påverkar den enskildes situation".



## Sexsäljare är en heterogen grupp- och evidensbaserad kunskap om insatser saknas

Det utbildningsmaterial som Socialstyrelsen tagit fram bygger dels på tidigare forskning och myndighetsrapporter, dels på egna studier som myndigheten genomfört eller finansierat. Forskningsgenomgången inrymmer bland annat en metodinventering av effektutvärderade insatser på området. Som en del av den egna insamlingen av data har myndigheten bland annat intervjuat vuxna personer med erfarenhet av att sälja sex och genomfört telefon- och gruppintervjuer med personal inom socialtjänst, hälso- och sjukvård, ungdomsmottagningar och ideella föreningar på olika håll i landet. Slutligen har Socialstyrelsen finansierat två externa studier. Den ena belyser situationen för personer med missbruksproblematik som haft inkomst från prostitution, dels sexuellt riskutsatta ungdomar vid SiS institutioner.<sup>55</sup>

Socialstyrelsen konstaterar efter sin genomgång av forskningen att det inte finns några evidensbaserade metoder på området sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål. En bidragande förklaring till detta är att de som säljer sex är en heterogen grupp med vitt skilda problem och behov. Av detta följer att Socialstyrelsen i sitt utbildningsmaterial inte slår fast vilken eller vilka insatser som är mest lämpliga när det gäller personer som säljer sex.

## Utbildningsmaterialet uppdelat på vuxna respektive barn och ungdomar

Utbildningsmaterialet riktar sig till personal inom hälso- och sjukvården, missbruks- och beroendevården, socialtjänsten, skyddade boenden samt ungdomsmottagningar. Det är uppdelat i två olika rapporter – en för verksamheter som arbetar med vuxna<sup>56</sup> och en för verksamheter som arbetar med barn och ungdomar.<sup>57</sup> Rapporten som avser barn och ungdomar är i sin tur uppdelad på tre teman: barn som säljer sex, barn som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål samt barn som lever med föräldrar som säljer sex. Rapporten som rör vuxna har en del som rör personer som säljer sex och en del som rör personer som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål.

I det inledande kapitlet i respektive rapport anges vilka utgångspunkterna i arbetet med materialet varit:

<sup>55</sup> Det finns 25 ungdomshem och 11 LVM-hem som SiS bedriver.

<sup>56</sup> Sex mot ersättning – stöd och hjälp till vuxna, Socialstyrelsen 2011.

<sup>57</sup> Sex mot ersättning – stöd och skydd till barn och unga, Socialstyrelsen 2011.

- Det inte är olagligt att sälja sex
- Det inte finns några evidensbaserade metoder inom detta område
- Vägledande för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete i första hand är krav, principer och värderingar i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och smittskyddslagen (2004:168) m.fl. lagar – inte det straffrättsliga perspektivet.

### Rapporternas frågor och struktur

Båda rapporterna följer samma struktur. Följande frågor behandlas:

- Vad säger forskning och erfarenhet om problemets omfattning och karaktär?
- Vad säger strafflagstiftningen och hur ser anmälningsskyldigheten ut?
- Hur kan man upptäcka problemen?
- Hur talar man med barn och vuxna vid misstanke om prostitution och människohandel?
- Vilka myndigheter är berörda och vilka är deras skyldigheter att utreda och vidta åtgärder?

När det gäller den sista punkten om åtgärder och insatser är texten allmänt hållen och inrymmer inga konkreta förslag. Det förklaras med att det inte finns några evidensbaserade insatser som rör just prostitution. Det innebär att hjälpinsatserna får grundas på en analys av den totala problembilden i varje individuellt fall (psykisk och fysisk hälsa, sociala problem, boende, ekonomi och så vidare).

I anslutning till varje kapitel finns diskussionsfrågor och fallbeskrivningar. I det avslutande kapitlet beskrivs hur rapporterna kan användas både som uppslagsböcker för den som på egen hand vill öka sin kompetens och som underlag för lokala och regionala utbildningar.

### Olika perspektiv på prostitutionens karaktär och orsaker

I inledningen av rapporten om vuxna lyfter Socialstyrelsen fram att det finns olika perspektiv på prostitutionens innebörd och karaktär. Enligt ett perspektiv är prostitution att betrakta som en form av mäns våld mot kvinnor och att ingen kan samtycka till sådana övergrepp. Enligt andra perspektiv kan prostitution under vissa omständigheter bygga på en kvinnas val.

När det gäller frågan om vad som driver en enskild person in i prostitution refererar Socialstyrelsen till en studie av Hedin och Månsson från 1998. Den visar att det inom internationell forskning finns olika förklaringar, men det är två teorier som dominerar. Båda

bygger på att personer i prostitution bär på svåra erfarenheter från sin uppväxt. Enligt den ena är sexuella övergrepp den mest avgörande faktorn för prostitution senare i livet. Enligt den andra spelar också olika former av utsatthet under barndomen en central roll, men det behöver inte röra just sexuella övergrepp. Enligt den andra teorin bygger steget in i prostitutionen på en serie erfarenheter och händelser som förstärker redan tidigare existerande känslor av utanförskap, bristande tillit och dålig självkänsla.

### *Svensk studie om barn som utsatts för människohandel för sexuella ändamål*

Socialstyrelsen redovisar inga studier som mer systematiskt belyser bakgrund och situation för de kvinnor i Sverige där prostitutionen är en del av människohandel för sexuella ändamål. Däremot redovisas en studie som tar upp orsaker till och konsekvenser av att *barn* utsatts för människohandel eller koppleri (Lindholm 2010). Den bygger på en genomgång av domar avseende sådana brott där barn varit målsägande.<sup>58</sup>

Av studien framgår att flera av barnen kom från en utsatt miljö, där föräldrarna och andra vuxna brustit i omsorg om dem. Många barn lämnade alltså en riskmiljö för att hamna i en ny. Barnens egna tankar och känslor kring vad de varit med om varierade. För en del barn beskrivs det som att de inte ansåg sig påverkade av det som skett och ett par flickor uppgav att de var nöjda med att de tjänat pengar som de kunde ta med till sitt hemland. Men det fanns också flickor som uppgav att de varit mycket illa; fått svåra psykiska problem och behövt läggas in på sjukhus.

### *Teorier om orsaker inte primära för frågan om vård och omsorg*

I rapporterna betonas det att teorier om prostitutionens och människohandelns karaktär och generella orsaker inte är primär för vård och omsorg om personer som säljer sex eller är utsatta för människohandel. Det centrala är att stödet och hjälpinsatserna till personer som säljer sex bygger på en bedömning *i det enskilda fallet*. Socialstyrelsen tar i det sammanhanget också upp att det i samhällsdebatten kan förekomma starka generaliseringar om vilka som säljer sex och orsakerna till att de gör det. Den som ska utreda behovet av stöd och hjälp i ett enskilt fall bör vara uppmärksam på detta så att bedömningen blir saklig och professionell.

<sup>58</sup> Lindholm analyserade alla 19 tingsrättsdomar från en åttaårsperiod (2002–2010) där barn i åldern 13–17 år var målsäganden. Antalet barn var 33. De flesta barn (14) kom från Sverige och övriga barn kom från Östeuropa.

### ***Myndigheterna har lite kunskap och erfarenhet av hbt-personer som säljer sex***

Socialstyrelsens utbildningsmaterial skulle enligt regeringsuppdraget även ta hänsyn till hur faktorer som könsidentitet och sexuell läggning påverkar den enskildes situation, ett avsnitt i materialet om vuxna handlar om hbt-personer. Socialtjänsten, hälso- och sjukvården med flera som Socialstyrelsens arbetsgrupp haft kontakt med under arbetet med uppdraget anger att de ytterst sällan kommer i kontakt med denna grupp. I materialet om vuxna finns *en* sida som uttryckligen handlar om hbt-personer. Där redovisas bland annat en enkätundersökning av Tikkanen år 2008 som studerade män som haft sex med andra män. Av de drygt 2 500 som svarande angav fyra procent att de det senaste året sålt sex.

Frågor som rör hbt-personer som säljer sex berörs därutöver på ett par ställen. I avsnittet om hur man kan samtala kring prostitution nämns att det är viktigt att i samtal inte förutsätta att patienten/klienten är heterosexuell och att det därför kan vara bra att använda ett könsneutralt uttryck som ”partner”. I materialet om barn och unga finns också en sida som handlar om könsidentitet och sexuell läggning. Bland annat nämns att en större andel unga hbt-personer har erfarenhet av sex mot ersättning jämfört med ungdomsgruppen i stort.<sup>59</sup>

Att det därutöver saknas texter som uttryckligen handlar om hbt-personer, innebär inte att rapporterna saknar relevans när det gäller den gruppen. Stora delar av rapporterna är könsneutrala och avser personer i prostitution oavsett deras sexuella identitet.

### **Kartläggning av missbrukare som sålt sex<sup>60</sup>**

För att öka kunskapen om i vilken utsträckning personer i prostitution uppmärksammas inom missbruks- och beroendevården (Åtgärd 5) fick Socialstyrelsen i uppdrag av Institutet för klinisk psykologi i Umeå att göra en kartläggning av missbrukare som uppgett att de haft inkomst av prostitution i en så kallad ASI-intervju.<sup>61</sup> En sådan intervju ingår ofta i den utredning som görs när en missbrukare får/söker kontakt med missbruksvården. Intervjun syftar till att få

---

<sup>59</sup> Denna kartläggning har gjorts inom ramen för Åtgärd 5. Se vidare Åtgärd 33, *Forskningsöversikt över hbt-personer som köper och säljer sexuella tjänster*, delrapport. (RFSL 2010).

<sup>60</sup> Kartläggning av missbrukare som fått pengar från prostitution. En analys baserad på 1 400 ASI-intervjuer fram till oktober 2008. Bengt-Åke och Kerstin Amelius, Institutet för klinisk psykologi i Umeå.

<sup>61</sup> Addiction Severity Index, ASI-intervjun är en utförlig kartläggning av en missbrukares problem inom ett flertal livsområden såsom fysisk/psykisk hälsa, arbete, kriminalitet och alkohol/droger. Intervjuaren (t.ex. sjukvårdspersonal) ställer skattningsfrågor till klienten som blir ombedd att t.ex. skatta oro och hjälpbehov på en skala från 0 till 4.

fram vilka problem och behov som personen i fråga har. En av frågorna lyder: *Har du de senaste 30 dagarna fått pengar från prostitution?*

Institutet för klinisk psykologi i Umeå har byggt upp en databas med ASI-uppgifter från hela landet. Databasen innehåller 14 000 ASI-utredningar från åtta år (åren 2001–2008). Närmare 14 000 rör män och 4 300 kvinnor. 73 kvinnor har svarat att de under de senaste 30 dagarna fått pengar från prostitution, det vill säga 1,7 procent. Andelen män som svarat detta är avsevärt lägre – 0,2 procent (15 män). Det framhålls i studien att man bör tolka dessa uppgifter om antal med stor försiktighet; det rör sig troligen om en underskattning, i synnerhet när det gäller männen. Det är skambelagt att avslöja i en utredning att man tar betalt för sex, och det torde vara särskilt skambelagt för män. (Se även Åtgärd 14 där Kriminalvården också försökt skatta antalet, men valt att komplettera datainsamlingen med en annan fråga och flera uppgiftsinhämtare.)

När gruppen med inkomst från prostitution jämförs med övriga missbrukare i materialet framgår att gruppen i prostitution är en extremt utsatt grupp. De har mer problem inom alla livsområden än övriga. Utöver missbruk lider de också ofta av psykisk ohälsa. De uppger dessutom oftare att de blivit utsatta för någon form av misshandel än övriga missbrukare.

Forskarna konstaterar också att det är anmärkningsvärt få individer i gruppen som har fått vård av något slag före ASI-intervjun, med tanke på den mycket besvärliga livssituation som framkommer i intervjuerna. Deras kontakter med samhällets stödorgan verkar dessutom ha stora brister.

## Spridning av materialet

Sedan utbildningsmaterialet färdigställts har Socialstyrelsen arbetat vidare med att sprida det i landet. Strategin för spridningen bygger på utbildningar i två steg: först utbildar Socialstyrelsen regionala utbildare och därefter utbildar denna personal i kommunerna.

Under hösten 2011 har Socialstyrelsen, genom ett uppdrag till RFSU, utbildat två utbildare/metodstödare i varje län. Tanken har varit att den ena länsrepresentanten ska stå för socialtjänstens perspektiv och den andra hälso- och sjukvårdens. För de två personerna från varje län har två olika utbildningar hållits. Den ena har tagit upp frågor som är aktuella för personal som arbetar med barn och unga och den andra, frågor som är aktuella för personer som arbetar med vuxna.

Utbildningen omfattade tre dagar och handlade om sexualitet, sexuellt risktagande, sexuell exploatering/prostitution, hiv/STI och människohandel. Fokus på utbildningen var hur man ska våga fråga

och samtala om sex, utsatthet och erfarenheter av att sälja sex.<sup>62</sup> Länsstyrelsen i Stockholm presenterade också sina nationella riktlinjer med fokus på människohandel. Socialstyrelsens utbildningsmaterial *Sex mot ersättning* utgjorde grundläggande kurslitteratur.

I ett andra steg är det tänkt att de som deltog i utbildningen själva under år 2012 ska ordna tvärprofessionella utbildningar för ett par representanter från varje kommun i länet. Socialstyrelsens förhoppning är att länsstyrelserna ska kunna hjälpa de regionala utbildarna att ordna utbildningar. För detta kan de behöva ekonomiskt stöd från Länsstyrelsen i Stockholm. Det finns ett uttalat intresse från Länsstyrelsen i Stockholm att ge ett sådant stöd, men det går inte att säga något om det i dag (september 2011) eftersom budgeten för 2012 inte är bestämd.

### Uppföljning av utbildningssatsningen

Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholm planerar att under försommaren 2012 genomföra en uppföljning av utbildningen genom att samla de regionala utbildarna och kontaktpersoner från respektive länsstyrelse. Vidare planeras att återkommande bjuda in de regionala utbildarna och länsstyrelsernas kontaktpersoner till seminarier där aktuell kunskap på området presenteras.

### Socialstyrelsens synpunkter

I sin slutredovisning lämnar Socialstyrelsen en rad synpunkter på vad de anser behöver utvecklas när det gäller vård och stöd till personer som säljer sex. De uttrycker i huvudsak följande:

- NMT (Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel) fokuserar i dag främst på människohandel och brottsutsatthet och ger främst stöd till verksamheter som arbetar med personer med utländsk bakgrund som saknar uppehållsrätt i Sverige. Det måste finnas en nationell samordning kring vård, hälsa och omsorg och då även till personer (barn/unga och vuxna) som säljer sex utan att vara brottsutsatta.
- Det saknas en samsyn kring vad prostitution betyder mellan olika vårdgivare, och klienter/patienter tillfrågas sällan om eventuella erfarenheter av att sälja sex. Det gäller både vårdgivare för vuxna och vårdgivare för barn. Generellt sett är okunskapen kring personer som säljer sex stor inom både

---

<sup>62</sup> Kursledare var två socionomer med vidareutbildning i sexologi från RFSU:s utbildningsenhet. Vid båda utbildningstillfällena medverkade också en kliniskt verksam barnmorska inom smittskyddsprevention samt 2-3 externa föreläsare från prostitutionsenheterna och BUP.

socialtjänst och hälso- och sjukvård. De yrkesverksamma tycker att det är svårt att fråga och de berörda efterfrågar sällan stöd och hjälp, eftersom de ofta skäms för att de säljer sex. Det finns alltså ett stort behov av att utveckla kompetensen inom socialtjänst, hälso- och sjukvård och ungdomsmottagningar.

- Vikten av samverkan kan inte nog betonas. I det sammanhanget är det angeläget att inte hälso- och sjukvården glöms bort.
- Det finns inte några lagliga hinder mot att arbeta skadereducerande i relation till den enskilde, genom stöd och vård. Det finns ingen motsättning mellan att arbeta för förändring (att lämna prostitution) och att samtidigt arbeta skadereducerande.
- Under arbetet med uppdraget har Socialstyrelsen kunnat konstatera att det finns en stor efterfrågan på insatser inom psykiatrin, till exempel psykoterapi, för personer som säljer sex. Det kan finnas behov av att bearbeta såväl bakomliggande trauman som aktuella prostitutionserfarenheter. Även skyddade boenden för kvinnor med missbruksproblematik, inklusive erfarenhet av prostitution, efterfrågas, liksom insatser för våldsutsatta män som säljer sex.
- Det uppsökande arbetet med prostitution måste utvecklas, inte minst med hänsyn till att gatuprostitution är på väg bort och i stor utsträckning ersätts av sexuella tjänster som förmedlas via internet.
- ASI och DOK<sup>63</sup> behöver utvecklas för att bättre fånga upp eventuella erfarenheter av att sälja sex.
- Det finns ett särskilt stort behov av att sprida kunskap om sexuell exploatering av barn och unga inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Betydelsen av tidig upptäckt är central för att förebygga och motverka framtida prostitution.
- Ungdomsmottagningarna behöver utveckla sitt arbete för att bli mer tillgängliga för sexuellt exploaterade ungdomar. Det gäller inte minst pojkar.
- Socialstyrelsen bedömer att det finns behov av att ge BUP stöd i tillämpningen av 6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) så att BUP får lättare att ställa frågor om våld och sexuell utsatthet.

---

<sup>63</sup> ASI-intervjun används som instrument i utvärderingsstudier och som bedömnings- och uppföljningsmetod i missbruks- och beroendevård och närliggande områden. LVM-hemmen använder sig av utvärderings- och dokumentationssystemet DOK. Systemet ger en gemensam grund för bedömning och dokumentation av klientens problematik.

## Rehabiliteringsinsatser till personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål

### Åtgärd 4

Regeringen avser att vidta åtgärder för att utveckla ett stödprogram för rehabilitering av personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål.

Den 25 februari 2010 beslutade regeringen att ge Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att utveckla stödprogram för rehabilitering av personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål. Som bakgrund till uppdraget tar regeringen upp att de stödinsatser som ges i dag inte alltid tar hänsyn till brottsoffrens situation, trauma, utsatthet eller potentiella hot från förövare.

Länsstyrelsen beviljades två miljoner kronor för att genomföra uppdraget att utveckla program som ska vara anpassade både till personer som stannar i Sverige och till dem som återvänder till sitt ursprungsland. I uppdraget ingår också att länsstyrelsen ska sprida och tillgängliggöra information om stödprogrammen till relevanta målgrupper. Följande redovisning baseras på länsstyrelsens slutredovisning<sup>64</sup> till regeringen, som avlämnades den 28 mars 2011.

### Nationella stödprogram för utsatta grupper

Sammanfattningsvis kan sägas att länsstyrelsen under projektperioden i första hand satsat på att planera och utveckla tre nationella stödprogram för tre olika målgrupper; kvinnor och medföljande barn, män samt barn utsatta för människohandel för sexuella ändamål. För att skaffa erfarenheter och underlag för hur stödprogrammen bör utvecklas och verksamheten bör bedrivas med utgångspunkt i respektive målgrupps behov, har länsstyrelsen bland annat finansierat en försöksverksamhet vid kvinnoboendet Skogsbo för att få en initial kunskapsbas att utgå ifrån i det vidare arbetet mot de ovan nämnda målgrupperna.

#### *Akuta, initiala och långsiktiga insatser*

Avsikten med de nationella stödprogrammen är att de i sin slutgiltiga form ska bestå av dels stödåtgärder/insatser som syftar till att skapa trygghet, stabilitet samt ger det stöd som efterfrågas initialt och i det akuta skedet, dels mer långsiktiga stödåtgärder/insatser som ska syfta till att skapa en ny bestående livssituation.

---

<sup>64</sup> Länsstyrelsens slutredovisning har beteckning 801-2010-3223.



När det gäller de *akutalinitiala stödåtgärderna* avser länsstyrelsen bland annat att bygga upp ett nätverk av existerande boenden runt om i landet som via utbildningsinsatser får en ökad kompetens att arbeta mot nämnda målgrupper.

De *långsiktiga stödåtgärderna* kan rymma omfattande insatser såsom boende, utbildning och arbete. Länsstyrelsen betonar att dessa insatser kräver ett väl fungerande nätverk av olika myndigheter och organisationer. Länsstyrelsen har därför sett behovet av att bygga upp en kompletterande nationell centraliserad stödverksamhet för var och en av de tre målgrupperna. Att de bedömer att det för närvarande räcker med totalt *en* sådan verksamhet per grupp hänger bland annat samman med den rådande lagstiftningen som begränsar möjligheterna till uppehållstillstånd för de utsatta personer som inte är svenska medborgare.<sup>65</sup>

Stödverksamheten för respektive målgrupp är tänkt att arbeta med utsatta från olika delar av landet och kommer att inrymma ett antal platser för boende.

### Försöksverksamhet på kvinnoboendet Skogsbo

Länsstyrelsen har under uppdragstiden gett drygt en miljon kronor till det så kallade Resursteamet för att finansiera ett pilotprojekt på sex månader med stödboende för kvinnor som utsatts för människohandel och deras barn. Resursteamet är ett nätverk av organisationer som Röda korset, Unga kvinnors värn, Kår 393 (Frälsningsarmén), Caritas (Katolska kyrkan), ESS (Ebeneser sociala stiftelse), Talita center och Samtalscentret Eken (Frälsningsarmén) samt Skogsbo, ett kvinnoboende med tidigare erfarenhet av att ta emot personer utsatta för människohandel. Boendet har ett tidigare etablerat och väl fungerande samarbete med myndigheter såsom kommissionen mot människohandel hos Polisen, prostitutionsenheten i Stockholm och Migrationsverket. Syftet med projektet var att Skogsbo skulle utveckla och dokumentera sin modell för stödverksamhet.

Under projektet bodde sex kvinnor och fyra barn på Skogsbo, två av dem endast under en kortare tid. Gruppen stöttades även på olika sätt utanför boendet. En kvinna återvände, med hjälp från Skogsbo, till sitt hemland.

#### *Skogsbos arbetsätt*

Den modell som man arbetat efter på Skogsbo redovisas i avrapporteringen<sup>66</sup> i form av en personlig berättelse från personalen av vilka

<sup>65</sup> Hittills har det inte funnits några svenskar som utsatts för människohandel enligt domstol, men den situationen kan naturligtvis förändras.

<sup>66</sup> Se länsstyrelsens slutredovisning med beteckning 801-2010-3223, bilaga 1.

problem och stödbehov man stött på bland kvinnorna och barnen och vilka erfarenheter man har av vilka insatser som fungerar bäst. De områden som tas upp i Skogsbos redovisning är främst:

- Läkarvård
- Uppehållsrätt/uppehållstillstånd
- Möjligheter till ekonomiskt bistånd/bidrag och andra kontakter med myndigheter
- SFI
- Praktik och Arbete
- Möjligheter till samtalsbehandling/traumabehandling/stöd i föräldrarollen
- Boendets upplägg – livet på boendet: aktiviteter
- Kvinnans eget ansvar/socialt stöd
- Förtroende/fysiska gränser
- Insatser för kvinnornas barn
- Samarbete med myndigheter och organisationer.

Redovisningen tar även upp att det bör skapas ett nätverk av professionella aktörer utanför själva boendet, som kan hjälpa kvinnorna att bygga upp ett nytt liv.

### **Få boenden har erfarenhet av att arbeta med målgruppen**

Länsstyrelsen skickade i mars 2011 ut en enkät till över 250 boenden, kvinnojourer, tjejjourer och andra verksamheter med liknande uppdrag<sup>67</sup> för att kartlägga i vilken utsträckning de har konkret erfarenhet av att arbeta med personer utsatta för människohandel. 52 boenden svarade på enkäten. Av dessa uppgav 23 att de hade sådana erfarenheter.

Tolv av verksamheterna intervjuades. De hade tillsammans tagit emot drygt 20 personer de senaste fem åren som varit utsatta för människohandel för sexuella ändamål. Därutöver fanns ett antal misstänkta fall. Ett boende hade tagit emot fler än tio personer medan övriga i huvudsak hade erfarenhet av totalt ett till två fall.

Av intervjuerna framkom att de utsatta vanligen kom till boendet via polis och socialtjänst/prostitutionsenhet. Kontakten med socialtjänsten har i flera fall varit ett resultat av att kvinnorna haft medföljande barn. I övrigt nämns bland annat andra kvinnojourer, Röda korset, Migrationsverket och bekanta som vägar till boendet.

När det gällde sättet att stödja dem som utsatts för människohandel, hade inget av boendena ännu följt någon särskild modell. De har arbetat utifrån ett individperspektiv på samma sätt som för andra boende. Samtidigt framkommer att det kan finnas särskilda svå-

---

<sup>67</sup> Länsstyrelserna hjälpte också till att sprida enkäten till kommunala boenden som hade erfarenheter av att arbeta med målgrupperna.

righeter att i dessa fall arbeta utifrån det gängse perspektivet ”hjälp till självhjälp”.

#### *Nätverksträff för berörda boenden*

På grundval av enkätsvaren valde länsstyrelsen ut cirka 30 geografiskt spridda verksamheter med erfarenhet eller kunskap om människohandel. Dessa bjöds in till en konferens/nätverksträff. Konferensen ägde rum i maj 2011. Tanken är att de verksamheter som deltog ska kunna bilda ett nätverk som kan användas i det fortsatta arbetet med de nationella stödprogrammen, framför allt gällande de akuta/initiala stödåtgärderna.

### **Utbildningsdag för familjehem**

Hittills har länsstyrelsen främst inriktat sitt konkreta arbete främst på gruppen kvinnor. Detta bland annat med hänsyn till att ingen man hittills varit målsägande i någon rättsprocess som rört människohandel för sexuella ändamål. Det finns i dag alltså inget ”synligt” problem med män som behöver hjälp för att de utsatts för sådan människohandel. Ett initiativ har länsstyrelsen emellertid tagit på detta område, för att öka vårdgivare beredskap att ta emot män och barn som utsatts för människohandel. Hösten 2010 utlyste myndigheten således möjligheten till en utbildning/informationsdag riktad till privata vårdgivare. En privat vårdtagare antog erbjudandet och en utbildningsdag hölls för tio av deras familjehem från olika delar av landet. Deltagarna fick grundläggande kunskap om människohandel och prostitution samt information om specifika aspekter att tänka på rörande dessa ärenden. Familjehemmen har tidigare erfarenhet av att ta emot barn och män men saknade i princip konkreta erfarenheter av att arbeta med dessa målgrupper.

### **Länsstyrelsens fortsatta arbete med uppdraget**

I regleringsbrevet för år 2011 fick länsstyrelsen i uppdrag att arbeta vidare med frågor som rör prostitution och människohandel, däribland med uppdraget i Åtgärd 4. Avsikten är att arbeta vidare utifrån inriktningen att skapa centraliserade verksamheter för de tre målgrupperna. Dessa ska, som nämnts ovan, arbeta med långsiktiga stödåtgärder i samarbete med effektiva nätverk. Om det blir verksamheten Skogsbo/Resursteamet gällande målgruppen kvinnor och medföljande barn eller någon annan verksamhet är dock ännu inte bestämt. Innan det beslutet fattas kommer länsstyrelsen bland annat att låta utvärdera den modell som Skogsbo arbetat efter. Utvärderingen/utredningen ska ligga till grund för det fortsatta arbetet med de tre nationella stödprogrammen.

I samråd med andra relevanta aktörer kommer länsstyrelsen att utveckla kriterier för vem som har möjlighet att delta i de centraliserade stödverksamheterna, hur ansökningsförfarandet bör gå till, hur urvalet bör göras och av vilka.

En del av det fortsatta arbetet är också att utreda mer strukturella frågor, till exempel vilka som bör ha rätt att delta i ett stödprogram och hur det påverkas av svensk lagstiftning och policy.<sup>68</sup>

## Rehabiliteringsinsatser till personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål

### Åtgärd 5

Denna åtgärd har redovisats tidigare tillsammans med Åtgärd 2 och 3.

## Förstärkning av Statens institutionsstyrelses verksamhet

### Åtgärd 6

Regeringen avser att ge Statens institutionsstyrelse i uppdrag att förstärka arbetet med vuxna missbrukare och ungdomar inom sin verksamhet som har varit, eller riskerar att bli utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Statens institutionsstyrelse (SiS) fick den 16 oktober 2008 i uppdrag av regeringen att arbeta fram särskilda program med inriktning på bemötande av ungdomar och klienter som behandlas på SiS institutioner som har befunnit sig i, är eller riskerar att hamna i prostitution. Uppdraget handlar bland annat om att identifiera personerna och därefter stärka insatserna för dessa individer. SiS fick även i uppdrag att i samråd med socialtjänsten utveckla ett arbetssätt som minskar risken för återfall i prostitution efter att individerna lämnat

---

<sup>68</sup> Ett exempel på lagstiftning som kommer att tas i beaktande vid utformningen av kriterierna är de som rör finansieringen av stödåtgärderna i varje enskilt fall. När det gäller svenska medborgare betalas deras boende och stödåtgärder vanligen av kommunen enligt socialtjänstlagen. Personer som saknar uppehållstillstånd har inte kommunen samma ansvar för att hjälpa. Däremot har kommunen ansvar för att hjälpa dem som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att som bevisperson delta i en rättsprocess kring människohandeln. I de fallen har kommunen rätt till ersättning för sina kostnader från den statliga pott som Migrationsverket administrerar.

SiS institutioner. SiS rapporterade sin slutredovisning<sup>69</sup> till regeringen den 1 mars 2011.

### Ökad kunskap om de inskrivnas sexuella utsatthet

För att få en bättre bild av problemens omfattning bland myndighetens målgrupper gjorde SiS dels en inventering av tidigare studier dels en egen kartläggning. Under projektet togs särskilda frågor fram om försäljning och byte av sexuella tjänster som ställdes till ungdomar och vuxna missbrukare i samband med ADAD<sup>70</sup>- respektive DOK-inskrivningsintervjuer under 2010. Alla som skrivs in på någon av SiS 25 särskilda ungdomshem eller elva LVM-hem intervjuas enligt de frågeformulär som ingår i ADAD och DOK. I dessa formulär ingår frågor om sexuella handlingar/tjänster. Svaren på dessa frågor har SiS i sin kartläggning gjort en särskild analys av.

#### *Sju procent av de intervjuade ungdomarna har erfarenhet av sex mot ersättning*

Av de totalt 567 ungdomar mellan 12 och 21 år som intervjuades under år 2010 uppger sju procent att de har erfarenhet av sex mot ersättning. Andelen flickor med sådana erfarenheter är högre än andelen pojkar (12 procent bland flickorna jämfört med fyra procent bland pojkarna). Flickorna var i genomsnitt ett år yngre än pojkarna vid första tillfället och i hela gruppen var det vanligast att ha träffat sin köpare genom kompisar. Den vanligaste ersättningen är pengar, narkotika eller alkohol. En tredjedel av flickorna och sex procent av pojkarna har någon gång tillfrågats om sex mot ersättning, till exempel att visa sig naken för någon, onanera åt någon eller ha samlag med någon. Detta tyder enligt SiS på att dessa ungdomar befinner sig i riskfyllda miljöer.

#### *Sju procent av de vuxna klienterna har erfarenhet av sex mot ersättning*

Av totalt 515 vuxna klienter mellan 18 och 70 år som intervjuats uppger sju procent att de har haft sex mot någon form av ersättning. Även bland de vuxna är det kvinnorna (15 procent) som har större erfarenhet av detta jämfört med männen (fyra procent). Av alla vuxna som svarar att de har erfarenhet av sex mot ersättning har detta hänt merparten fler än en gång och medelåldern för första gången är 20 år i gruppen, kvinnorna är i genomsnitt ett år yngre. Jämfört med ungdomarna har fler kommit i kontakt med sina köpare på gatan

<sup>69</sup> Slutrapport - uppdrag att förstärka arbetet med vuxna missbrukare och ungdomar som har varit, är eller riskerar att bli utsatta för prostitution eller människohandel för sexuella ändamål.

<sup>70</sup> Adolescent Drug Abuse Diagnosis.

(17 klienter uppger detta) och färre har fått kontakt via internet eller annonser. Pengar eller droger är den vanligare ersättningen bland vuxna i denna undersökningsgrupp.

Andelen som har blivit erbjudna ersättning mot någon form av sexuell tjänst är densamma som bland ungdomarna (16 procent) och fördelar sig också på samma sätt mellan könen.

### **Omfattande vårdbehov kräver samverkan**

Kartläggningen har gett SiS ny kunskap om de inskrivnas erfarenheter av sex i utbyte mot ersättning och därmed förbättrat myndighetens förutsättningar att ge relevanta hjälpinsatser, både till dem som varit utsatta och till dem som befinner sig i riskzonen. Kartläggningen visar också att de utsatta har omfattande behov av insatser på flera livsområden. Det ställer krav på sammanhållna vårdinsatser och samverkan mellan institutionerna, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. För att etablera och utveckla en sådan samverkan har SiS och Sveriges kommuner och landsting (SKL) tidigare tagit fram vägledningen "Vårdkedja med framgång" som kommit till användning i projektet.

### **Utbildning för SiS personal**

För att öka kunskapen om prostitution, människohandel och sexuell exploatering bland SiS personal höll myndigheten år 2008 två regionala konferenser för ledningspersonal och chefer och under 2010 tre seminarier för behandlande personal. Vid seminarierna fick deltagarna bland annat lyssna till föreläsningar samt diskutera och utbyta erfarenheter med varandra utifrån ett antal fallbeskrivningar.

#### *Ökad kunskap om sexualitet och genus*

Under 2010 höll RFSU en utbildning för SiS personal om sexualitet och genus, inklusive prostitution och människohandel för sexuella ändamål.<sup>71</sup> Utbildningens huvudfokus låg på förbättra personalens förutsättningar att samtala om sexualitet i vård- och behandlingsarbetet samt att utveckla gemensamma förhållningssätt. Den riktade sig till samtliga yrkeskategorier med klientkontakt som behandlingspersonal, sjuksköterskor, lärare med flera. Den hölls på institutionerna och omfattade två halvdagar med en månads mellanrum.

Sammanlagt deltog cirka 370 personer i utbildningen. De allra flesta deltagarna var nöjda med den och tyckte att de hade fått ny kunskap och nya perspektiv på sexualitet, bland annat genom de diskussioner som fördes under kursen (RFSU 2009). Utbildningen

---

<sup>71</sup> Utbildningen togs fram av RFSU i samarbete Prostitutionsgruppens referensgrupp, representanter från SiS regionkontor samt behandlingspersonal från institutionerna.

har som nämnts ovan en vidare ansats än enbart sex mot ersättning. Syftet är snarare att ge verktyg till personalen så att de genom samtal med klienterna kan främja deras sexuella hälsa. Huvudbudskapen är:

- Reflektera över dina egna känslor i relation till att arbeta med sexualitet och sök vid behov stöd.
- Skaffa dig kunskap och arbetsstrategier för att arbeta med frågorna.
- Våga tala och fråga om sex.
- Använd könsneutrala begrepp, så att personer med olika sexuell läggning kan känna sig berörda.
- Ge fakta.
- Lyssna och respektera ungdomens och klientens synsätt.
- Hjälpt klienterna att stå upp för sig själva, att lyssna på andra och att förändra destruktiva och riskfyllda sexuella beteenden.

#### *Kunskapsutbyte med Östersjöstaternas råd*

SiS har också ingått i ett kunskapsutbyte om barn som utsätts för människohandel (trafficking) tillsammans med Östersjöstaternas råd. Inom ramen för detta har företrädare för SiS deltagit i ett drygt ettårigt utbildningsprogram. Kunskapen därifrån har används vid seminarier och konferenser i projektet.

### **Samtalsgrupper om relationer, sex, makt och våld**

Under år 2010 fick personal från elva ungdomshem och ett LVM-hem utbildning och handledning i att leda samtalsgrupper om normer och värderingar kring områden som relationer, sex, makt och våld. Efter utbildningen finns nu sådana verksamheter vid elva institutioner.

## **Ett tryggare återvändande**

#### **Åtgärd 7**

Regeringen avser att vidta åtgärder för att utveckla samarbete mellan svenska aktörer och organisationer och myndigheter i ursprungsländerna för att öka möjligheterna för personer som varit utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål att återvända till sina hemländer.

Länsstyrelsen i Stockholms län fick den 8 april 2009 i uppdrag av regeringen att planera, samordna och genomföra insatser för att individer som har varit utsatta för prostitution och människohandel

för sexuella ändamål tryggare ska kunna återvända till sina ursprungsländer. Uppdraget slutredovisades<sup>72</sup> till regeringen den 31 mars 2011.

Länsstyrelsen i Stockholms län beviljades totalt 10 miljoner kronor för år 2009 och 2010. Av dessa förbrukades 4,2 miljoner, medan återstoden betalades tillbaka till regeringen.<sup>73</sup>

## Hur bedrivs arbetet med återvändande i dag

Som Brå redovisade i delrapporten gjorde länsstyrelsen år 2009 en kartläggning av avslutade och pågående återvändandeprojekt i Sverige samt relevant arbete som bedrivits internationellt.

Kartläggningen visade att det främst behövdes två typer av insatser. Dels rutiner för hur svenska aktörer ska hantera återvändandet och dels förbättrad kommunikation och samarbete med utländska aktörer i den brottsutsattes hemland.

Baserat på kartläggningen har länsstyrelsen under 2010 arbetat med fem huvudsakliga insatser:

- Ta fram riktlinjer för återvändande.
- Sprida erfarenheter kring återvändande.
- Skapa kontakter med mottagande aktörer i de brottsutsattas hemländer.
- Finansiera projekt för ett tryggare återvändande.
- Identifiera problem och hinder för ett bättre och tryggare återvändande.

### *Riktlinjer för återvändande*

På grundval av bland annat kartläggningen har länsstyrelsen arbetat fram allmänna riktlinjer för återvändande. Nationellt Metodstöds-team (NMT)<sup>74</sup> har använts som referensgrupp. Riktlinjerna är inte bindande utan ger tips och råd till ansvariga för återvändande. Riktlinjerna innehåller också kontaktlista till mottagare i vissa ursprungsländer och lämnar tips på litteratur för en djupare förståelse av vad det innebär med internationellt assisterat återvändande av människohandelsutsatta. De rekommendationer som ges är i huvudsak följande<sup>75</sup>:

- Klargör vilka personer som bör identifieras som offer.
- Samverka med andra i arbetet med återvändande.
- Beakta sekretessregler.
- Motivera den utsatta till att återvända till hemlandet.

---

<sup>72</sup> Länsstyrelsens slutredovisning har beteckning 801-09-26856.

<sup>73</sup> Länsstyrelsen anger underhand att uppdraget var "överfinansierat" med hänsyn till uppdragstiden.

<sup>74</sup> Se mer om NMT i Åtgärd 27.

<sup>75</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län; Rapport 2010:03.



- Utse en särskild kontaktperson i varje ärende.
- Ge långsiktiga stödåtgärder om det finns behov av det.
- Ha kompetens att hjälpa inte bara kvinnor att återvända, utan även män och barn.
- Ha kontakt med relevanta aktörer i hemlandet.
- Skaffa mer kunskap om hur det går i varje ärende efter återvändandet.

#### *Sprida erfarenheter om återvändande*

Mycket av det praktiska arbete som hittills har bedrivits mot prostitution, människohandel samt återvändande av brottsutsatta, har gjorts i Stockholm, Göteborg och Malmö. En viktig del av länsstyrelsens arbete har därför varit att sprida kunskap och rutiner kring återvändande utanför de tre storstadsområdena. Vidare är länsstyrelsens tanke att de framtagna riktlinjerna för återvändande ska spridas vidare, dels med hjälp av den gemensamma arbetsgruppen LAMP<sup>76</sup> (Länsstyrelsernas arbetsgrupp mot människohandel och prostitution) och dels via NMT.

#### *Resor för att träffa mottagande aktörer*

År 2010 reste länsstyrelsen till Schweiz, Rumänien, Italien, Finland, Nigeria och Serbien i syfte att inleda samarbete med relevanta mottagare och andra aktörer med betydelse för återvändandet. Ursprungsländerna valdes ut på grundval av att många av dem som utsätts för människohandel för sexuella ändamål kommer därifrån. Möten hölls med myndigheter som har särskilt ansvar för arbete mot människohandel, frivilligorganisationer och internationella organisationer. Resorna innebar att viktiga kontakter knöts och att länsstyrelsen samt andra medföljande svenska myndigheter fick kunskap om vilka återvändandeprogram som finns i dessa länder.

#### *Finansiering av projekt för ett tryggare återvändande*

Därutöver har länsstyrelsen fördelats cirka 2,6 miljoner kronor till fyra olika frivilligorganisationer för projekt som kan bidra till ett tryggare återvändande för dem som utsatts för människohandel. De organisationer som fått projektmedel är:

- Projekt Lilja
- Unga Kvinnors Värn (UKV)
- Insamlingsstiftelsen Samverkan Mot Trafficking (IMT)
- Ekumeniska Nätverket/Resursteamet

De två första organisationerna har varit inriktade på att få fram rutiner och kunskapsunderlag för dem som arbetar praktiskt med återvändande. Projekt Lilja – stöd, skydd och säkert återvändande

---

<sup>76</sup> Se mer om LAMP i Åtgärd 27.

för kvinnor utsatta i prostitution och människohandel för sexuella ändamål – var ett projekt i samverkan mellan Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) och Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund (SKR). Projektägare var Roks. Projektet beviljades medel mot bakgrund att fler skyddade boenden behövs, varpå projektet har utvecklat rutiner för hur kvinnojourerna i framtiden ska kunna stötta kvinnor vid ett återvändande samt arbetat med samverkan mellan myndigheter och jourer på läns- och kommunnivå.

Den andra organisationen, Unga Kvinnors Värn (UKV), beviljades medel för att genomföra projektet *Från skyddat boende till återvändande*. UKV har sedan i början av 2000-talet tagit emot ett femtiotal kvinnor i åldrarna 17 till 32 år. Deras ursprungsländer har varit Ungern, Polen, Ryssland, Vitryssland, Estland, Litauen, Rumänien, Venezuela, Angola och Nigeria. Enligt UKV vill de allra flesta kvinnor återvända till sina hemländer och gör också det. Projektet har inventerat och sammanställt organisationens tioåriga erfarenhet av att ta emot och stötta unga kvinnor som utsatts för prostitution och människohandel. Detta resulterade i skriften *Skyddat boende – och sen?*<sup>77</sup> som har spridits till relevanta målgrupper samt använts som underlag för föreläsningar.

I det tredje projektet, som drevs av insamlingsstiftelsen Samverkan Mot Trafficking (IMT), undersöktes vilket intresse som finns inom näringslivet att stödja brottsutsatta, genom att till exempel ge praktikplatser till dem som vill och kan stanna i Sverige. Resultatet tydde på att intresset var begränsat: 20 av totalt 50 kontaktade företag ställde upp på intervju. Av dem var två till tre beredda att ge någon i målgruppen en praktikplats.

Det fjärde projektet var det enda som var mer praktiskt inriktat. Det drevs av Ekumeniska Nätverket/Resursteamet, som arbetar för att stötta människor som blivit utsatta för människohandel i Stockholmsområdet inför deras resa hem.<sup>78</sup> Totalt stöttades tre kvinnor under projektiden. Samtliga fick stanna i Sverige och något återvändande var således inte aktuellt i dessa fall.

## Länsstyrelsens planer för det fortsatta arbetet

Knappt två år är en kort tid för att utveckla arbetet med att hjälpa utsatta att återvända till sina hemländer. Detta särskilt mot bakgrund av att återvändararbetet har varit tvunget att byggas upp från

---

<sup>77</sup> Skriften kan kostnadsfritt laddas ner från webbsidan: <http://www.ukv.se/documents/Manniskohandelbok.pdf>.

<sup>78</sup> Ekumeniska Nätverket/Resursteamet fick medel under ett halvår år 2009 för att arbeta med frågor rörande återvändandefrågor. Organisationen fick dessutom bidrag under ett halvår med medel som avsåg Åtgärd 4 i handlingsplanen. Det bidraget avsåg rehabiliteringsinsatser för personer som utsatts för människohandel.

grunden. Länsstyrelsen i Stockholm har därför fått i uppdrag av regeringen att arbeta ytterligare fyra år med dessa frågor (2011–2014).<sup>79</sup>

Länsstyrelsen anger att man under denna period kommer att arbeta främst med följande problem:

- Det behövs klara riktlinjer eller direktiv för myndigheters, framför allt socialtjänstens, och organisationers arbete med vuxna som önskar återvända till sina hemländer. När det gäller återvändande av minderåriga är socialtjänstens ansvar tydligare men även i arbetet med den gruppen behöver konkreta handlägningsrutiner arbetas fram.
- Socialtjänsten har begränsad, eller ingen erfarenhet av att arbeta med internationellt assisterat återvändande – ”international referral”<sup>80</sup> och behöver lära sig mer om detta.
- De myndigheter, internationella organisationer och frivilligorganisationer i ursprungsländerna som tar emot brottsoffren är i ständig förändring. Deras resurser, organisation och programverksamhet kan förändras och påverka deras möjligheter att hjälpa till vid ett återvändande. Det saknas en instans i Sverige som systematiskt kan bevaka förändringar på detta område i ursprungsländerna.
- Endast ett par personer som utsatts för människohandel har hittills återvänt med hjälp av systematiska insatser först i Sverige och sedan genom samarbete med myndigheter och organisationer i hemlandet. Mot bakgrund av denna begränsade kunskap finns det därför inga modeller för hur kostnader för återvändande ska finansieras. Den frågan behöver utredas närmare.

## International Organization for Migration (IOM)

Länsstyrelsen har sett över möjligheterna att samarbeta med International Organization for Migration (IOM)<sup>81</sup> som har stor erfarenhet av återvändande av personer utsatta för människohandel och som också hjälper ett stort antal destinationsländer vad gäller återvändande frågor. IOM:s regionala kontor i Helsingfors sköter i dag återvändande av personer utsatta för människohandel som påträffats i

<sup>79</sup> Uppdraget (Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder, IJ2009/2315/JÄM, IJ2010/112/JÄM, IJ2010/147/JÄM m.fl.) avser inte bara denna åtgärd utan samtliga frågor som Länsstyrelsen i Stockholm arbetat med inom ramen för handlingsplanen. Se även Åtgärd 4 och 27.

<sup>80</sup> Detta är en situation när den brottsutsatta önskar hjälp med återvändande och återanpassning vid hemkomst. Återvändandet planeras noggrant mellan socialtjänsten och mottagande myndighet eller frivilligorganisation i ursprungslandet.

<sup>81</sup> För mer information om IOM, se webbsida: [www.iom.int/](http://www.iom.int/)

Danmark och Norge och IOM ställer sig positiva till att inleda ett sådant samarbete även med Sverige.

Länsstyrelsen bedömer att ett svenskt samarbete med IOM skulle kunna lösa flertalet av de problem som redovisats ovan. Länsstyrelsen kommer därför att närmare undersöka om IOM kan ta på sig uppgiften att stötta svenska myndigheter i återvändande av personer utsatta för prostitution och människohandel. Om så är fallet blir nästa steg att förankra modellen hos de svenska aktörer som berörs av frågan.

## Stärkt förebyggande arbete

Detta område innefattar tio åtgärder och är därmed det mest omfattande avsnittet i handlingsplanen. Åtgärderna utgörs främst av utbildningsinsatser och framtagande av utbildningsmaterial.

Ungdomsstyrelsen ansvarar för tre av åtgärderna vilka samtliga syftar till att ta fram utbildningar för att öka kompetensen om sexuell exploatering och prostitution bland ungdomar. Även Skolverket ansvarar för en liknande åtgärd som innebär att ta fram en fortbildning om sex- och samlevnadsundervisning. Länsstyrelsen i Stockholms län ska inom sitt uppdrag fördela medel och stödja frivilligorganisationer i deras arbete att förebygga prostitution och människohandel. De åtgärder som skiljer sig något från övriga är Socialstyrelsens uppdrag som syftar till att utvärdera prostitutionsenheternas KAST- och FAST-program samt Kriminalvårdens uppdrag att ta fram en försöksverksamhet för sexuellt utsatta kvinnor.

### Utvärdera och utveckla insatser riktade till sexköpare samt till personer i prostitution

#### Åtgärd 8

Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera och utveckla arbetet inom kommuner som rör insatser riktade till sexköpare. Socialstyrelsen ska därefter sprida resultaten till utvärderingen.

#### Åtgärd 9

Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera och utveckla det arbete vid socialtjänstens prostitutionsgrupper som riktar sig till de som befinner sig i prostitution. Socialstyrelsen ska därefter sprida kunskapen om de metoder och arbetsätt som gett resultat.

Socialstyrelsen fick den 18 december 2008 i uppdrag av regeringen att utvärdera arbetet inom kommuner som rör insatser riktade till sexköpare (KAST-programmen)<sup>82</sup> och arbetet vid socialtjänstens prostitutionsgrupper som riktar sig till dem som befinner sig i prostitution (FAST-programmen).<sup>83</sup> Slutresultatet ska redovisas till regeringen senast den 1 mars 2012.

Socialstyrelsen har utfört uppdragen i samarbete med Linköpings universitet som lämnade sin rapport till Socialstyrelsen den 7 november 2011. I Brå:s delrapport redovisades uppdragets fem olika delprojekt i korthet så som de beskrevs i en preliminär forskningsplan. Till den redovisningen har vi fått ytterligare underhandsuppgifter från professor Carl-Göran Svedin vid Linköpings universitet.

De fem delprojekten är:

- Kartläggning av prostitutionsgruppernas verksamheter.
- Utvärdering av FAST-programmen.
- Utvärdering av KAST-programmen.
- Studie om sex online.
- Epidemiologisk studie om att sälja och köpa sex.

### Kartläggning och utvärdering av FAST- och KAST-programmen

Inom de tre prostitutionsgrupperna finns en uppdelning så att vissa arbetar enbart med personer i prostitution och andra enbart med ”köpare”. En stor del av ”köparna” är dock i realiteten inte *sexköpare* utan män som har en problematik med sexmissbruk och/eller destruktiv sexualitet och som har sökt hjälp för det. För att få en

---

<sup>82</sup> KAST: Köpare av sexuell tjänst. KAST-programmen finns vid socialtjänsten i Stockholm, Malmö och Göteborg. KAST-programmen syftar till att motivera och bistå potentiella och aktiva sexköpare att förändra sitt beteende genom samtal, rådgivning och terapi.

<sup>83</sup> FAST: Försäljning av sexuell tjänst. FAST-programmen finns vid prostitutionsgrupperna i Stockholm, Göteborg och Malmö. FAST-programmen bedriver uppsökande och stödjande arbete till personer som säljer eller har sålt sexuella tjänster. Det stödjande arbetet utgörs av bland annat krisbearbetning, stödsamtal, rådgivning, gruppsamtal, missbruksbehandling och stöd vid polisanmälan eller vid kontakt med andra instanser i samhället. Stödet ska utgå från den enskilda individens behov.

bättre bild av prostitutionsgruppernas verksamheter i stort<sup>84</sup> har varje verksamhet ombetts att föra avidentifierade ”personblad” för varje klient som handläggarna mött i sitt arbete under ett års tid. De har sedan registrerat varje kontakt de haft med denna person och vilka insatser som hon eller han fått under perioden.<sup>85</sup> Av tabellen framgår hur många personer som grupperna har haft kontakt med. Man bör dock ha i minnet att intensiteten i kontakten, liksom antalet insatser, kan variera mycket.

**Tabell 1. Statistik över hur många klienter prostitutionsgrupperna hade kontakt med mellan 1 oktober 2009–30 september 2010.**

	Antal personblad ”köpare” <sup>86</sup>	Antal personblad säljare	Totalt
Stockholm	119	148	267
Göteborg	40	78	118
Malmö	90	100	190

Utöver denna insamling har projektgruppen även begärt in tryckt material såsom verksamhetsberättelser och rapporter. Man har även besökt varje verksamhet för intervjuer med personalen. Intervjuerna har bland annat handlat om vilka psykosociala stödinsatser verksamheterna kan erbjuda sina klienter.

#### *För- och eftermätning i utvärderingarna av behandlingsprogrammen*

När det gäller utvärdering av behandlingsprogrammen ägde en för-mätning rum mellan september 2009 och augusti 2010 och en eftermätning ägde rum ett år senare oavsett om behandlingarna avslutats eller inte. För-mätningen innehöll intervjuer med 37 säljare (före-trädelsevis kvinnor) och 29 köpare (1 kvinna och 28 män). Efter-mätningen innehöll intervjuer med 27 säljare och 26 köpare.<sup>87</sup> Till intervjuerna har deltagarna även fått fylla i standardiserade fråge-formulär.

För- och eftermätningen fokuserade på psykisk hälsa, bruk av alkohol och droger, självkänsla, psykosomatisk och gynekologisk hälsa samt förekomst av hot, misshandel och kriminalitet. Syftet var att studera om förbättringar hade gjorts i dessa avseenden. Även deltagarnas uppväxt, sexualitet och vägen in i prostitution alterna-

<sup>84</sup> Se avsnittet om de yrkesverksammas arbete byggt på Brå:s fokusgruppsintervju.

<sup>85</sup> ”Personbladet” registrerar bland annat kön, ålder, tidigare känd, anhörig, nationalitet, hemmavarande barn, boende, försörjning, prostitutionserfarenhet, missbruk, datum för första kontakt, vem som initierade kontakten och anledning till att kontakten initierades.

<sup>86</sup> I gruppen köpare ingår även män som sökt hjälp för sexmissbruk även om de inte köpt sex.

<sup>87</sup> Det var ett större bortfall bland köpare än säljare vilket enligt utredaren indikerar på att säljarna har en tryggare relation till prostitutionsgrupperna men också att köparna är mer skambelagda.

tivt vägen till att börja köpa sex har studerats. I princip har samma frågor och formulär använts för båda grupperna men skiljer sig en aning när det gäller frågor om utsatthet. Eftersom det inte gick att få till stånd fler än 27 intervjuer med säljare i eftermätningen gjordes 30 ytterligare intervjuer med kvinnor i behandling, utan att göra någon eftermätning på denna grupp. Syftet med denna komplettering var att ge en retrospektiv och fördjupad bild av upplevelsen av FAST-programmen. I intervjuer med köparna framgick det ganska snart att många hade någon form av sexuellt missbruk/sexuell problematik som behövde behandlas och att även anhöriga led av deras beteende. I flertalet fall var det just anhöriga till köparna som krävt att de skulle uppsöka behandling. Därför gjordes även intervjuer med sju anhöriga som ett komplement till utvärdering av KAST.

### **Sex online**

Syftet med studien är att belysa situationen för dem som säljer sex via internet. Urvalet av informanter har skett genom olika kontakter i olika professionella nätverk inklusive prostitutionsgruppernas kontakter, varvid klienter med erfarenhet av internetprostitution har valts ut. Ett tiotal intervjuer har gjorts.

### **Epidemiologisk studie om prostitution**

Under våren 2011 genomfördes en enkätundersökning i samarbete med Sifo. Syftet var att granska kvinnors och mäns erfarenhet av att köpa och sälja sexuella tjänster samt deras attityder till prostitution. Drygt 5 000 individer i åldern 18–65 år ingår i urvalet. För att kunna jämföra resultatet med andra befolkningsstudier har man använt sig av frågor från ”Sex i Sverige” (Lewin 1996) och Kousmanens studie (Holmström & Skilbrej 2008). Informanterna har även fått svara på vad de anser om lagstiftningen och huruvida den påverkat deras egna erfarenheter av prostitution. Frågor kring social situation och psykiskt välmående har också ingått i studien.

## **Ungdomsstyrelsens uppdrag mot sexuell exponering och sexuella tjänster mot ersättning via internet**

Ungdomsstyrelsen fick den 16 september 2008 i uppdrag av regeringen att genomföra insatser i syfte att höja kunskapen om unga tjejers och killars attityder till och erfarenheter av sexuell exponering och sexuella tjänster mot ersättning via internet eller andra interaktiva medier. Uppdraget hade också i syfte att bidra till det generella



förebyggande arbetet för att minska riskerna för sexuell exploatering av barn och ungdomar.<sup>88</sup> Ungdomsstyrelsens uppdrag är indelat i fyra åtgärder i handlingsplanen (10, 11, 12 och 34) som avrapporterades för regeringen i en samlad rapport i januari 2011 (*Hjälp jag dörr, vem la upp bilden?! Ungdomsstyrelsens slutrapport om sexuell exploatering på nätet*).

Brå har här valt att redovisa de fyra uppdragen i ett sammanhang. Åtgärderna redovisas i den ordning de genomförts, vilket bland annat innebär att Åtgärd 34, som rör kartläggning och framställande av metodmaterial, redovisas före åtgärderna om utbildningar på grundval av dessa material.

Uppdraget har således inneburit att Ungdomsstyrelsen:

- studerat ungdomars attityder till och erfarenheter av sexuell exponering och exploatering. Detta uppdrag resulterade i rapporten ”*Se mig – unga om sex och internet!*” (Åtgärd 34, avrapporterades i september 2009)
- utarbetat ett metodmaterial ”*Ses offline*” (Åtgärd 12)
- anordnat utbildningsinsatser till personal inom skola, fritid och socialtjänst (Åtgärd 11)
- anordnat utbildningsinsatser till tjejjourer och liknande verksamheter för killar (Åtgärd 10).

Sammantaget visar myndighetens avrapportering att utbildningarna och utbildningsmaterialen har väckt ett stort intresse. Totalt har omkring 2 500 personer gått utbildningarna och deltagit i konferenserna. Samtliga utvärderingar tyder på att deltagarna varit mycket nöjda och att de har användning för materialet och kunskapen i sitt arbete.

#### Åtgärd 34

Regeringen avser att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att göra en studie bland flickor och unga kvinnor, pojkar och unga män om deras attityder till och erfarenheter av exponering av sexuell natur på internet och genom interaktiva medier samt om deras attityder till och erfarenheter av sexuella tjänster mot betalning.

I september 2008 gav regeringen Ungdomsstyrelsen i uppdrag att kartlägga barns och ungdomars (i åldern 13–25 år) erfarenheter av och attityder till att exponera sig sexuellt via interaktiva medier. Den 15 september 2009 presenterade Ungdomsstyrelsen rapporten *Se mig – unga om sex och Internet*. Den innehåller fem delrapporter, där olika studier presenteras. Studierna bygger på flera olika enkät- och intervjuundersökningar.

<sup>88</sup> UJ2008/1824/UF.

Av resultaten framkommer bland annat att 1,5 procent av eleverna i årskurs tre på gymnasiet uppger att de haft sex mot ersättning. Andelen pojkar som uppger detta är något högre än andelen flickor (1,7 procent jämfört med 1,2 procent). Andelen har inte ökat sedan en tidigare studie år 2004. Däremot tycks den ökade användningen av internet ha lett till att det i dag är vanligare att ungdomar har fått sexuella ”inviter” på nätet. 30 procent anger att de någon gång har fått det. De allra flesta ungdomar har dock inte själva lagt ut sexuellt utmanande bilder på sig själva; 90–95 procent anger att de aldrig har gjort det. Undersökningarna beskrivs närmare i Brå:s delrapport (Brå 2010:05).

### Stor uppmärksamhet och spridning av rapporten

Intresset för rapporten har varit stort och den har blivit uppmärksammad i press, radio och tv. Rapporten trycktes i 700 exemplar och omkring 15 400 nedladdningar har registrerats på Ungdomsstyrelsens webbplats. Det är avsevärt fler än för andra rapporter som Ungdomsstyrelsen släppt.

I januari 2010 togs en engelsk sammanfattning fram, *See me*. Den har haft 450 registrerade nedladdningar på Ungdomsstyrelsens webbplats och spridits vid fyra engelsktalande konferenser.<sup>89</sup>

### Uppföljande studie – Jag syns, jag finns

Under våren 2010 gjorde Ungdomsstyrelsen en uppföljande studie där ungdomar fick möjlighet att uttala sig om det som togs upp i *Se mig*. Åtta gruppsamtal hölls på fyra orter i Sverige varav fyra grupper med blandade killar och tjejer och fyra grupper med separata samtal med killar eller tjejer. Samtalen resulterade i rapporten *Jag syns, jag finns. Unga om sexuell exponering, prostitution och Internet* (Ungdomsstyrelsen 2010x).

### Resultat från rapporten

Samtalen utkristalliserades i tio teman. De handlade bland annat om internet som betydelsefull arena för ungas sociala aktiviteter, att unga och vuxna har en liknande uppfattning om vad som är en sexig bild samt att det finns en negativ syn bland ungdomar på flickor som lägger upp sexiga bilder på sig själva. Ungdomsstyrelsen påpekar i rapporten att sexuell exponering inte bara bör betraktas som utsatthet utan även som arena för unga att få kunskap om och att

---

<sup>89</sup> Stockholm Criminology Symposium, World Summit on Children and Media (Karlstad), Safer Internet Forum (Luxemburg) och E-youth: Balancing Between Opportunities and Risks? (Antwerpen).

utforska sin egen sexualitet, särskilt hbt-ungdomar som kanske har svårt att träffa andra hbt-personer.

#### *Viktigt med vuxnas förståelse*

Gruppdeltagarnas bild var att unga är mer tillåtande till sex mot ersättning än äldre generationer. En förklaring som framfördes var att unga är mer liberala till sex generellt och att sexualiteten är tydligt närvarande på internet. Internet underlättar kontakter, inklusive kontakter för att erbjuda eller efterfråga sexuella material eller tjänster.

Deltagarnas bild var också att de flesta vuxna (till exempel skolpersonal) brister i kunskap om internet vilket bidrar till att unga inte vill berätta om de blivit utsatt för något. De menade också att det var vanligt att man undanhåller information om negativa saker som hänt på nätet av rädsla att föräldrarna ska förbjuda en att vara på nätet. Framväxten av Facebook har däremot inneburit en öppenhet och en ökad förståelse från de vuxna för vad deras barn gör på internet.

Ungdomsstyrelsen betonar i rapporten att internet för de allra flesta unga genererar mycket glädje och är en värdefull arena för att skapa och upprätthålla sociala relationer. Det finns risker, men att överdriva farorna med internet riskerar att osynliggöra den förmåga att undvika risker som de allra flesta unga faktiskt har.

Rapporten *Jag syns, jag finns* är framtagen i 1 000 exemplar och har spridits på Ungdomsstyrelsens nationella utbildning 2010, rikskonferensen och på konferensen ”Naken på nätet”.

## Metodmaterial för verksamhet riktad till barn och ungdomar

### Åtgärd 12

Regeringen avser att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med Medierådet och Myndigheter för skolutveckling (Skolverket), ta fram ett metodmaterial om sexuell exploatering av barn och ungdomar med inriktning mot internet och andra interaktiva medier. Metodmaterialet ska kunna användas av både skolan och andra verksamheter som engagerar barn och ungdomar.

## En rad olika utbildningsmaterial

### *Ses offline* – en bok, lärarhandledning och filmer

Ungdomsstyrelsen har tagit fram metodmaterialet *Ses offline?* som riktar sig till elever, lärare och andra aktörer som professionellt arbetar med ungdomar på grundskolans högre årskurser och på gymnasiet (åldrarna 13 till 25 år). Det utgår från den ovan nämnda rapporten *Se mig* men bygger även på annan forskning och studier på området. Materialet innehåller en bok, en lärarhandledning som inledningsvis ger en kortfattad bakgrund och förståelse för temat samt korta filmer. Bokens kapitel är utformade för tre lektioner med olika teman som integritet, gränssättning och sex mot ersättning. Filmerna, tillhörande varje kapitel, uppmanar ungdomarna att ta ställning och ger exempel på hur man kan agera i olika situationer med hjälp av diskussionsfrågorna i lärarhandledningen. I samproduktion med Utbildningsradion har filmerna sänts i tv.

Materialet har kunnat beställas gratis via Ungdomsstyrelsen eller via distributionsföretaget Utbudet. Det har också spridits på Ungdomsstyrelsens samtliga konferenser under år 2010 och till skolorna via landets mediacentraler som tillhandahåller audio- och visuella hjälpmedel till skolor. Efterfrågan på materialet har varit stor och de 10 000 exemplar som tryckts upp, har alla gått åt.

### Handbok i samarbete med Allmänna barnhuset

Ungdomsstyrelsen har även samarbetat med Allmänna barnhuset och tillsammans med dem tagit fram handboken *Men fråga mig bara!*. Den vänder sig till personal inom socialtjänst, skola, ungdomsmottagning, polis och andra yrkesgrupper som kommer i kontakt med barn och unga. I boken beskrivs hur exploateringen på nätet kan se ut och vad forskningen säger om omfattningen. Huvudbudskapet i boken är, som titeln anger, att man måste fråga de unga vad de gör på nätet. ”Även om man inte tycker det är roligt så ingår det i yrkesrollen” (s. 8).

### ”Mer om unga, sex och internet ...”

... är en kortfattad skrift som överskådligt och lättillgängligt beskriver olika verksamheter, organisationer och myndigheter som arbetar med unga, sex och internet. Skriften beskriver också vilka olika metodmaterial som finns att tillgå, hur de ska användas och vilken målgrupp som avses. Den riktar sig till de yrkesverksamma som vill arbeta vidare med frågor om unga, sex och internet. *Mer om unga,*

*sex och Internet* är framtagen i 1 000 exemplar och har spridits på Ungdomsstyrelsens nationella utbildning 2010 samt andra konferenser.

Ungdomsstyrelsen lät också teatergruppen Ung utan pung skapa en föreställning baserad på informationen i *Se mig* som riktade sig till högstadie- och gymnasieelever. Tanken var att teaterföreställningen skulle användas som en metod i skolan för att diskutera och arbeta förebyggande mot sexuell exploatering.

## En rad spridningskonferenser

Konferensen *Men fråga mig bara* arrangerades fem gånger i Stockholm, Nässjö och Västerås. Totalt 800 personer deltog. Deltagarna utgjordes bland annat av socialsekreterare, kuratorer, elevhälsa, ungdomsmottagningar, fritidspedagoger, lärare samt barn- och ungdomspsykiatri. Det var en jämn spridning mellan yrkesgrupperna och deltagarna representerade både små och stora kommuner. Konferenserna har dokumenterats skriftligt och publicerats på Ungdomsstyrelsens webbplats.

Konferensen *Ses offline?* har arrangerats fyra gånger, två i Stockholm, en i Göteborg och en i Malmö. Materialets författare föreläste om sexuell utsatthet respektive unga och internet. En ungdomspanel på 4–5 personer från gymnasiet deltog vid varje seminarium och ett urval av filmerna visades. Åhörarna fick sedan själva prova på några av övningarna. Totalt har ungefär 700 personer deltagit i denna konferensserie. Utbildningsradion filmade och filmerna har funnits tillgängliga på Kunskapskanalen och på [www.ur.se](http://www.ur.se). I efterhand sändes en webbenkät ut för att ta reda på om, hur mycket och i vilka sammanhang *Ses offline?* använts. Ungefär 50 procent har använt materialet och av dem ansåg nästan alla att materialet tar upp situationer som är realistiska och relevanta och utgör ett bra underlag för samtal med ungdomar i grupp.

Konferensserien ”Naken på nätet” ägde rum under november och december 2010 på tre orter i Sverige.<sup>90</sup> Teaterföreställningen presenterades samt resultaten från *Se mig* och metodmaterialet *Ses offline?*. Totalt deltog 700 yrkesverksamma personer från bland annat skola, fritid, socialtjänst och ungdomsmottagningar.

## Flera positiva effekter

Enligt Ungdomsstyrelsen har deras aktiviteter även ökat andra aktiviteter på området. Tjejjouren.se har beviljats medel från Ungdomsstyrelsens projektstöd ”Ungas fritid och organisering” för projektet

---

<sup>90</sup> Stockholm, Örnsköldsvik och Malmö.

*Ses online!* Projektet har som syfte att öka kunskapen om unga, sex och internet bland professionella som arbetar med unga men också att stärka tjejjourernas kompetens och synlighet i dessa frågor.

Från och med hösten 2011 kommer Umeå universitet att i egen regi erbjuda en distansutbildning på 7,5 högskolepoäng (hp) om unga, sex och internet enligt kursplanen som låg till grund för uppdragsutbildningen inom ramen för projektet. Kursen riktar sig framför allt till yrkesverksamma. Man vill även hålla kursen på engelska för utländska studenter för att nå ut med kunskapen utanför Sveriges gränser. Enligt underhandsuppgifter från universitetet kan det vara svårt att få till stånd kursen på engelska i och med att utländska studenter numera måste betala för studier i Sverige. Om kursen går att genomföra blir det till våren 2012.

Alla produktioner som Ungdomsstyrelsen genererat finns på myndighetens webbplats. På [www.ur.se](http://www.ur.se) visas både filmerna från metodmaterialet och föreläsarnas filmade presentationer. Samarbetet med andra aktörer såsom Umeå universitet har fortsatt under 2011 i och med högskolekursen som hölls på tre orter vårterminen 2011. Konferensen "Naken på nätet" hölls tre gånger våren 2011 och flera endagarskonferenser kommer att hållas under hösten 2011. Teaterföreställningen har visats över 60 gånger runt om i Sverige under 2011, och kommer att visas på en internationell konferens i Luxemburg (Safer Internet Forum) under hösten 2011.

### **Fortsatt uppdrag 2011**

Genom regleringsbrevet för 2011 har Ungdomsstyrelsen fått fortsatt uppdrag att genomföra utbildningsinsatser inom området. Enligt underhandsuppgifter från Ungdomsstyrelsen var man vid uppdragets början orolig för att exempelvis lärare skulle vara tveksamma inför att tala med unga om sex och internet. Denna oro har helt försvunnit i och med de positiva reaktioner man fått från både ungdomar och yrkesverksamma. För att kunna gå vidare med arbetet på detta område efter 2011 föreslår myndigheten att:

- Regeringen ger Ungdomsstyrelsen i uppdrag att utveckla en interaktiv webbplats med metodmaterial om unga, sex och internet.
- Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att ta fram material som vänder sig direkt till barn och unga genom den teknik som unga själva använder (ex. Facebook och iPhone-appar) med information om området unga, sex och internet.

## Utbildning riktad till personal som arbetar med barn och ungdomar

### Åtgärd 11

Regeringen avser att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra en utbildningsinsats riktad till anställda inom kommunerna som har en samordnande och utvecklande roll för fritidsverksamhet, socialtjänst, skola och andra relevanta kommunala verksamheter i syfte att öka deras medvetenhet om och kompetens kring vilka sexuella risker för sexuell exploatering som flickor och unga kvinnor, pojkar och unga män möter, genom interaktiva medier som internet och mobiltelefoni.

För att genomföra uppdraget tecknade Ungdomsstyrelsen ett avtal med Umeå universitet, Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, som skapade en utbildning som motsvarade 7,5 hp.<sup>91</sup> Utbildningen hölls tre gånger i tre dagar per gång fördelat över år 2010. Den genomfördes på sex orter parallellt och vid varje kurs deltog 35 personer. Totalt deltog således 210 personer. Alla kurser blev fulltliga och på samtliga orter inrättades väntelistor.

Kursen förmedlade grundläggande kunskaper om ungas erfarenheter och attityder till sexuell exponering, sex mot ersättning och ungas användning av interaktiva medier. Ledande forskare och experter föreläste om bland annat sexualitet, internet och ungdomskommunikation. Deltagarna fick även utbyta erfarenheter och arbeta med praktiska övningar. Metoder i förebyggande arbete och frågor om konstruktiva förhållningssätt inom olika professioner togs också upp.

Efter utbildningen fick deltagarna besvara ett webbaserat utvärderingsformulär. 96 procent svarade att helhetsintrycket var ”mycket bra” eller ”bra” och 88 procent svarade att de hade nytta av utbildningen i sitt arbete.

---

<sup>91</sup> Inledningsvis hölls ett seminarium i juni 2009 med företrädare från bland annat en representant från Lärarförbundet, lärare, personal från socialtjänsten, representanter från Friends samt forskare inom området, för att inhämta synpunkter på hur utbildningen skulle läggas upp. Utbildningen om unga, sex och internet organiserades på samma sätt som Ungdomsstyrelsens tidigare utbildning om mäns våld mot kvinnor som arrangerades under 2008–2010.

## Stärkt förebyggande arbete bland ungdomar

### Åtgärd 10

Regeringen avser att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att utveckla kompetensen hos landets tjejjourer och liknande organisationer som vänder sig till unga män, när det gäller frågor om t.ex. posering på internet och att erbjuda sexuella tjänster mot ersättning bland unga kvinnor och män.

Ungdomsstyrelsen höll två liknande utbildningar under 2010, en i maj och en i september. Den första vände sig enbart till aktiva personer inom tjejjourer. Den andra vände sig till både tjejjourer och verksamheter för killar. Totalt deltog 100 personer i de båda utbildningarna. Av omkring 100 tjejjourer i landet var 29 stycken representerade. Därutöver deltog ytterligare 13 andra verksamheter.<sup>92</sup> Utbildningarna bekostades av Ungdomsstyrelsen och hölls på helger.

Utbildningarna innehöll föreläsningar om genus, sexuell utsatthet och metoder för att utveckla det förebyggande arbetet mot sexuell utsatthet på internet. Deltagarna fick även arbeta med praktiska övningar och erfarenhetsutbyte. En filmvisning och en teaterföreställning ingick också. I den blandade gruppens utbildningstillfälle ingick även ett pass om manlighetsnormer.

Efter utbildningarna fick deltagarna svara på en elektronisk enkät. Båda utbildningarna fick genomgående positiva svar, 80 procent svarade att helhetsintrycket var mycket bra och 73 procent svarade att de hade nytta av kunskapen i sitt fortsatta arbete. Som mindre positiv kritik ansåg några att erfarenhetsutbytet kunde ha fått mer tid i anspråk.

På eget initiativ har deltagarna i efterhand startat Facebook-grupper för att hålla kontakten och för att tipsa varandra om hur de arbetar med metodmaterialet *Ses offline?* (se Åtgärd 12). Många har även uttryckt starka önskemål om att fler utbildningar ska anordnas inom detta område.

---

<sup>92</sup> ROKS, SKR, Män för jämställdhet, Killnorm, UMO.se och Brottsofferjouren.



## Fortbildning för personal i grund- och gymnasieskolan

### Åtgärd 13

Regeringen har gett Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att erbjuda personal i grund- och gymnasieskola fortbildning i sex- och samlevnadsundervisning i syfte att främja jämställdhet med utgångspunkt i skolans värdegrund.

Myndigheten för skolutveckling fick i juni 2008 i uppdrag av regeringen att utforma en fortbildning i sex- och samlevnadsundervisning riktad till personal i grund- och gymnasieskolan. Den 1 oktober 2008 upphörde myndigheten och uppdraget övertogs av Skolverket. Skolverket redovisade sitt uppdrag till regeringen i december 2010.

Som framgick av Brå:s delrapport (Rapport 2010:5) har Skolverket inom ramen för uppdraget utformat en högskolekurs på 7,5 hp i sex- och samlevnadsundervisning i syfte att främja jämställdhet. Myndigheten har också i samarbete med Umeå universitet, tagit fram skriften *En granskning av metodböcker i sex- och samlevnadsundervisningen* (2009).

### Högskolekursen har hållits 24 gånger med nära 700 deltagare

Från höstterminen 2009 till och med höstterminen 2010 har högskolekursen *Sex- och samlevnadsundervisning – skolpraktik och forskningsperspektiv* hållits vid totalt 24 tillfällen på 14 orter i landet. Närmare 700 personer har deltagit. De lokala utvärderingar av kursen som gjorts visar att de flesta av deltagarna varit nöjda.

### Konferensen ”Sex, unga och klamydia”

Därutöver ordnade Skolverket tillsammans med Socialstyrelsen en konferens i Stockholm med rubriken ”Sex, unga och klamydia”. Konferensen ägde rum i oktober 2009 och drygt 300 personer deltog. En utvärdering av konferensen visade att deltagarna var nöjda. Av dem som svarade uppgav 80 procent att konferensen var till mycket eller ganska mycket nytta för dem i deras arbete.

### Granskningen av metodböcker visar varierande resultat

Maria Wester vid Umeå universitet har på uppdrag av Skolverket analyserat 22 läroböcker i sex- och samlevnad: *En granskning av metodböcker i sex- och samlevnadsundervisningen*. Hon har bland annat studerat om böckerna har ett tydligt och uttalat teoretiskt

perspektiv, om de har en heteronormativ utgångspunkt eller ett bredare perspektiv, om de är åldersanpassade och om de ger vägledning för hur skolan kan följa upp och utvärdera hur undervisningen fungerat. Resultaten var ganska varierande på de flesta områden.

Rapporten har spridits vid de ovan nämnda högskolekurserna och finns att beställa på Skolverkets webbplats eller ladda ner på internet. Det viktigaste enligt mottagarna av den kritiska granskningen, har varit att den bidrar till att man själv ska kunna kvalitetsgranska sitt material – och vara normkritisk till de böcker som eleverna ska ta del av i undervisningen.

### Samverkan och kontinuerlig fortbildning

Enligt Skolverket måste arbetet med jämställdhet kontinuerligt fortsätta och bedrivs långsiktigt för att det ska integreras i skolan. Myndigheten lyfter särskilt fram att det behövs mer fortbildning i sex- och samlevnad för gymnasielärare.

## Insatser för kvinnor inom kriminalvården

### Åtgärd 14

Regeringen avser att ge Kriminalvården i uppdrag att utveckla och genomföra en försöksverksamhet under fängelsevistelsen riktad till kvinnor som varit utsatta för människohandel eller befunnit sig i prostitution för att identifiera och erbjuda adekvat stöd, rådgivning och rehabiliterande åtgärder, inom ramen för Kriminalvårdens verksamhet. Försöksverksamheten bör även innehålla arbetsmarknadsinriktade insatser med syfte att denna grupp efter frigivningen kan få och behålla ett arbete. Uppdraget ska genomföras i samråd med Brottsoffermyndigheten, aktörer på arbetsmarknaden, socialtjänsten samt hälso- och sjukvård.

Kriminalvården fick i september 2008 i uppdrag av regeringen att genomföra en försöksverksamhet riktad till kvinnor som har varit utsatta för människohandel eller har befunnit sig i prostitution. Försöksverksamheten skulle pågå under perioden 2008–2010. Uppdraget avrapporterades den 1 april 2011 (*Slutredovisning av Försöksverksamhet riktad till kvinnor som varit utsatta för människohandel eller befunnit sig i prostitution*, diarienummer 2009-001340).

Kriminalvården har valt att låta de flesta delarna av försöksverksamheten rikta sig till alla kvinnor i fängelse, inklusive kvinnor som har varit utsatta för människohandel eller har befunnit sig i prostitution. Motivet till detta är att en del av de kvinnor som varit utsatta för människohandel eller har befunnit sig i prostitution inte vill tala öppet om det eftersom de känner skam och är rädda för att stigmati-

seras. Det innebär att kvinnor i målgruppen riskerar att bli utan hjälp om kraven för att få en insats är att de ”träder fram”. Därtill kommer att många av de intagna kvinnorna, inte bara den snävare målgruppen, har glädje av insatserna och att en avgränsning därmed inte sågs som motiverad.

I huvudsak har följande insatser ingått i försöksverksamheten:

- Nya frågor vid inskrivningen för att bättre fånga upp kvinnor som har varit utsatta för människohandel eller har befunnit sig i prostitution.
- Fördjupat hälsosamtal.
- Erbjudande av individualterapi.
- Erbjudande att delta i motivationsprogrammet VINN.
- Erbjudande av fysiska tester och yoga.
- Arbete för att förbättra det privata nätverket.
- Arbetsmarknadsinriktade insatser.

Den enda insats i försöksverksamheten som är avsedd endast för kvinnor som har varit utsatta för människohandel eller har befunnit sig i prostitution är erbjudandet om individualterapi. Många i den utsatta gruppen bär på olika trauman. Kriminalvården valde att erbjuda dessa kvinnor individualterapi med traumabearbetning eftersom en sådan bearbetning i många fall är en förutsättning för att kvinnorna ska kunna ta till sig andra åtgärder. Övriga insatser erbjuds alla intagna kvinnor.

### **Insatser för att bättre identifiera och fånga upp målgruppen**

En viktig utgångspunkt för att kunna hjälpa kvinnorna i målgruppen är att Kriminalvården får kännedom om vilka som tillhör målgruppen. Kriminalvården gör sedan tidigare intervjuer med kvinnorna i samband med inskrivningen för att få en bild av deras situation och behov av hjälp. Intervjun görs med hjälp av frågeformuläret ASI, där klientens behov inom sju olika livsområden kartläggs. Formuläret innehåller ett par frågor om kvinnan ”de senaste 30 dagarna fått pengar genom prostitution”. Ytterst få kvinnor har svarat ja på den frågan. Kriminalvården bedömer att det låga svarsantalet kan hänga samman med att området är skuld- och skambelagt och att det finns en definitionsproblematik om vad prostitution är.

Inom ramen för uppdraget gjorde Kriminalvården en ASI-kartläggning av samtliga nyinskrivna kvinnliga klienter. ASI kompletterades då med en utökad frågemanual om erfarenhet av prostitution och människohandel. Där undviks orden prostitution och människohandel; i stället ges en tydligare definition av vad som av-

ses.<sup>93</sup> De nya frågorna inskränker sig heller inte till de senaste 30 dagarna före gripandet utan avser någon gång i livet. De nya frågorna syftade till att öka kvinnornas benägenhet att vilja och våga svara på frågor om prostitution och sexuell utsatthet

I kartläggningen erbjöds alla intagna ett informationsamtal med en sjuksköterska/barnmorska. För vissa intagna kan det upplevas som lättare och tryggare att berätta om sin livssituation för en sjuksköterska och därför erbjöds alla kvinnor även ett sådant samtal. Vid detta samtal kunde sjuksköterskan dels få en bild av kvinnans eventuella hälsoproblem, dels ta upp frågor om aborter, oönskade graviditeter, sexuellt överförbara sjukdomar, könsroller, könsidentitet och sexuell läggning, övergrepp och våld. I samtalet har klienterna även erbjudits olika provtagningar eller remisser till läkare. Kriminalvården betonar i sin redovisning att detta är viktigt, eftersom kvinnor i prostitution och människohandel ofta undviker att uppsöka läkare.

För att sjuksköterskorna ska kunna genomföra dessa samtal på ett bra sätt har Kriminalvården genomfört ett antal olika utbildningar för att höja personalens kompetens inom området.

### **Var fjärde kvinna i studien uppgav att de hade erfarenhet av prostitution**

Totalt har Kriminalvården fått svar på frågorna<sup>94</sup> från 60 procent av de nyinskrivna kvinnorna, det vill säga 469 personer. I övriga fall har kvinnorna inte velat svara eller så har frågorna inte tagits upp i ASI-utredningen. På grundval av dessa uppgifter har Kriminalvårdens FoU-enhet gjort en kartläggning av hur många av de kvinnor som togs in i anstalt under perioden 1 september 2009–31 december 2010, det vill säga en period på 16 månader, som hade erfarenhet av att någon gång i livet ha deltagit i sexuella handlingar mot ersättning. En fjärdedel av kvinnorna i materialet angav att de hade det. Nästan alla kvinnor som hade deltagit i sexuella handlingar mot ersättning hade ett missbruk.

Ett femtiotal av kvinnorna angav att de någon gång i livet hade varit utsatta för något som uppfyller rekvisiten för människohandel. En del av dem var utländska kvinnor men majoriteten var svenska.

### **Individualterapi – en uppskattad insats**

I de fall där det framgick att kvinnan hade problem kopplade till prostitution och människohandel erbjöds hon individualterapi under

---

<sup>93</sup> Till exempel frågas kvinnorna om de "deltagit i sexuella handlingar mot ersättning".

<sup>94</sup> Genom ASI och/eller samtal med sjuksköterska.

tiden i anstalt. Även kvinnor som utsatts för sexuella övergrepp, som inte var kopplade till prostitution, ingick i målgruppen. Gränserna för vilka som bedömts tillhöra målgruppen har varit relativt vida. För att kunna erbjuda kvinnorna individualterapi upphandlade Kriminalvården psykologer/psykoterapeuter under våren 2009 och verksamheten har sedan hösten 2009 funnits på samtliga anstalter.

Antalet kvinnor som gått i psykoterapi under försöksperioden är 109. Behovet och efterfrågan på terapi har dock varit större än tillgängliga resurser, både när det gäller antalet psykoterapeuter och den behandlingstid som stått till förfogande. Kriminalvården har därför tvingats prioritera dem med störst behov.

Psykologerna från de olika anstalterna har rapporterat vilka olika teman som behandlats under psykoterapin. De konstaterar bland annat att kvinnorna har många olika problem; traumatiska uppväxtvillkor, missbruk, negativ självbild och destruktiva relationer är vanliga teman. Många hade dessutom blivit utsatta för sexuellt våld och våldtäkter både i olika relationer och som prostituerade.

I en uppföljning av försöket som Kriminalvården gjort genom intervjuer med 34 kvinnor, framgår att den insats som varit mest uppskattad är psykoterapin.

### **Nytt avsnitt om prostitution i programmet VINN**

Kriminalvården driver sedan flera år programmet Vinn, som riktar sig enbart till kvinnor. Det är ett norskt manualbaserat program som blivit ackrediterat inom Kriminalvården i Sverige. Det består av gruppsamtal under 12–13 tillfällen där olika frågor tas upp som har betydelse för kvinnornas möjlighet att sluta begå brott. Gruppen, som vanligen består av 5–8 kvinnor, kan välja bland olika teman, utifrån deltagarnas egna önskemål och behov. Programmet är öppet för alla intagna kvinnor, däribland målgruppen för projektet. För att göra programmet mer fruktbart för just dem har ett särskilt avsnitt lagts till som handlar om prostitution. Tanken har varit att genom att delta i Vinn kan kvinnorna inom målgruppen ta upp svårigheter och problem tillsammans med andra med liknande erfarenheter. Om en kvinna tyckte att det var svårt att ta upp dessa frågor inför andra intagna erbjöds hon enskilda samtal med programledaren. Under år 2010 har 75 kvinnor deltagit i programmet. Det finns dock inga uppgifter om hur många av dem som har en problematik som inrymmer prostitution och människohandel.

### **Fysiologiska tester och yoga**

I försöksverksamheten erbjuds intagna kvinnor även att delta på fysiologiska tester samt yogapass för att förbättra deras kunskaper om den egna kroppen, minska stress samt uppmuntra till ett mer

hälsosamt levnadssätt. Kriminalvården har under år 2009 utbildat testledare på samtliga anstalter för att kunna erbjuda samtliga kvinnor fysiologiska tester. Varje anstalt har även utbildat yogainstruktörer.

Samtliga kvinnoanstalter har nu yogaaktiviteter och Kriminalvården uppfattar att yogan generellt sett haft mycket positiva effekter för både klienter och personal. Den har gett deltagarna nya färdigheter som ökat deras tilltro till sin egen kraft och hjälpt dem att slappna av. Deltagare har vittnat om att de till följd av träningen börjat sova bättre, kunnat sluta med psykofarmaka och må bättre mentalt.

### **Generella insatser för att förbättra intagna kvinnors situation**

I försöksverksamheten ingick också flera satsningar för att generellt öka intagna kvinnors möjlighet att klara sig från brott och missbruk efter frigivningen. I det sammanhanget har alla personalkategorier som möter kvinnor intagna i häkte eller anstalt, fått utbildning. En satsning har rört insatser för att förbättra kvinnornas sociala nätverk. Ett bra socialt nätverk är viktigt för kvinnorna både under tiden i anstalt och efter frigivningen, men fängelsedömda kvinnors nätverk är ofta mycket bristfälliga. Arbetet har handlat dels om att förstärka deras familjrelationer och andra positiva kontakter, dels att hjälpa kvinnorna att avsluta destruktiva relationer.

En annan del av projektet har syftat till att förbättra relationen mellan intagna mödrar och deras barn. Det har bland annat inneburit att man vid anstalterna Ringsjön och Sagsjön har förbättrat utslussningen för kvinnor med barn. I anstalten Sagsjön finns bland annat en "utslussningsvilla" som används för att öka barns möjligheter att återknyta kontakten med sin mor.

Slutligen har insatserna från Arbetsförmedlingen förstärkts i anstalterna Hinseberg och Sagsjön. Det har bland annat medfört att flera kvinnor fått praktikplatser som senare lett till anställning.

### **Uppföljning av försöksverksamheten**

FoU Stockholmsgruppen har utarbetat en enkät som ska fyllas i av samtliga intagna på kvinnoanstalterna i syfte att utvärdera försöksverksamhetens betydelse för den enskilde individen. Enkäterna kommer även att visa omfattningen av målgrupperna samt vilka åtgärder som vidtagits i de enskilda fallen.

## Etiska riktlinjer inom statsförvaltningen

### Åtgärd 15

Regeringen avser att ge ett uppdrag om en kartläggning och uppföljning av de etiska riktlinjer som finns inom statsförvaltningen som berör frågan om sexköp. Syftet är att göra befintliga riktlinjer tillgängliga för andra myndigheter och att sprida dessa till fler myndigheter. Regeringen avser även att avsätta medel för utbildningsinsatser som syftar till att öka kunskapen om dessa riktlinjer bland personal inom berörda myndigheter.

Regeringen gav den 1 oktober 2009 i uppdrag åt generaldirektören Marianne Samuelsson att kartlägga och följa upp de etiska riktlinjerna inom statsförvaltningen i frågor som rör sexköp med mera. Uppdraget redovisades den 29 januari 2010.<sup>95</sup>

Mot bakgrund av kartläggningen fick Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) i april 2010 i uppdrag att göra en förstudie om ”vilka behov och stöd som finns hos olika myndigheter avseende etiska riktlinjer och andra verktyg eller metoder för att förhindra sexköp med mera samt att föreslå hur en kompetenssatsning på området kan utformas, liksom vilka målgrupper en sådan satsning kan riktas till”.<sup>96</sup> Förstudien avrapporterades till regeringen den 13 augusti 2010.

På grundval av kartläggningen och förstudien fick Krus i november 2010 i uppdrag av regeringen att genomföra en treårig kompetenssatsning kring frågorna, från den första januari 2011 till den 31 december 2013.<sup>97</sup> Regeringen har avsatt totalt 10 miljoner kronor för uppdraget.

## Kartläggning av 100 myndigheter

Den inledande kartläggningen<sup>98</sup>, som finns sammanfattad i Brå:s delrapport<sup>99</sup>, inrymde 100 myndigheter. Kartläggningen visade att de etiska riktlinjer som finns inom myndigheterna kan delas in i tre områden:

<sup>95</sup> FI 2009/6623/SÄRSK.

<sup>96</sup> IJ2010/694/JÄM.

<sup>97</sup> IJ/2010/1873/JÄM.

<sup>98</sup> Kartläggningen genomfördes av konsultföretaget Ramböll på Marianne Samuelssons uppdrag.

<sup>99</sup> Brå-rapport 2010:5 *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål*.

- riktlinjer och uppförandekoder i frågor som rör sexköp i samband med utlandsresor eller utlandstjänstgöring
- porrsurfing på nätet
- porrfria hotell vid inrikes tjänsteresa.

### Riktlinjer kring porrsurfning och porrfria hotell

De flesta myndigheter hade riktlinjer om förbud mot porrsurfande. Tre av fyra myndigheter hade krav på att porrfria hotell skulle användas vid tjänsteresor inom Sverige. Dessa myndigheter använde sig av ett ramavtal för hotelltjänster, som bland annat omfattar krav på att hotellen är porrfria.

Riktlinjer och uppförandekoder i frågor som rör sexköp i samband med utlandsresor eller utlandstjänstgöring var mindre vanliga. En femtedel av myndigheterna hade någon form av etiska riktlinjer eller uppförandekoder vid utlandstjänstgöring. Myndigheter med utpräglade utlandsuppdrag hade detta i högre grad än andra myndigheter. Riktlinjerna tog dock sällan specifikt upp frågan om sexköp och liknande utan var mer allmänt formulerade.

### Ovanligt med uppföljning och åtgärder vid överträdelser

Endast ett fåtal myndigheter anger i riktlinjerna vad konsekvenserna blir om de överträds. Bidragande orsaker till det är dels att riktlinjerna oftast är ganska allmänt formulerade, vilket kan göra det svårt att slå fast vilka handlingar som utgör en överträdelse. Det gäller särskilt i fråga om uppförandekoder vid utlandsstationering och utlandsresor. Många företag känner sig också osäkra på vilka olämpliga – men inte olagliga – beteenden utanför arbetstid som de får vidta sanktioner mot och vilka åtgärder som de arbetsrättsligt har befogenheter att vidta.

Det är också ovanligt att de myndigheter som har någon form av riktlinjer på ett systematiskt sätt följer upp att de efterlevs. När det gäller porrsurfande på nätet är det däremot relativt enkelt att kontrollera och följa upp hur riktlinjerna följs och att rent tekniskt förhindra det.

### Slutsatser och förslag

De slutsatser som drogs i kartläggningen var i huvudsak följande:

- *Det är viktigt med tydliga riktlinjer om vad som förväntas av de anställda kring dessa frågor.*

För att uppnå detta föreslås att goda exempel från till exempel Försvarsmakten, Sida, UD, Polisen och Skatteverket sprids till andra



myndigheter. Det skulle kunna ske av Nätverket för etiska regler och uppförandekoder. Det tas också upp att det kan finnas skäl för ”någon central aktör” att ta fram övergripande riktlinjer, som myndigheterna sedan själva kan arbeta vidare med.

- *Det är viktigt att riktlinjerna följs upp och att det framgår tydligt vad konsekvenserna blir vid överträdelse.*

Ett förslag är att Arbetsgivarverket får som uppgift att erbjuda arbetsrättsligt stöd om vilka åtgärder som får vidtas.

## Förstudien från Krus

Mot bakgrund av kartläggningen fick Krus i uppdrag av regeringen att dels studera myndigheternas behov av stöd i arbetet med att förhindra sexköp med mera, dels föreslå hur en kompetenssatsning på området skulle kunna se ut. För att genomföra uppdraget intervjuade Krus representanter för 55 olika myndigheter.

### **Alla myndigheter och alla personalgrupper behöver kompetensutveckling**

Av intervjuerna framkom att alla typer av myndigheter uppfattar att de behöver ökad kompetens för att kunna förebygga och hantera problemet med sexköp med mera. Alla personalgrupper kan behöva ökad kunskap och stöd i arbetet, men särskilt viktiga målgrupper är chefer och personal inom verksamhetsstödande specialistfunktioner, som personal och it. De som reser mycket i tjänsten kan behöva särskilt stöd.

### **”Frågan bör tas upp i myndighetsstyrningen”**

Det stöd som efterfrågades var i stor utsträckning insatser som kunde ge grundläggande kunskap om problemet sexköp med mera och om regelverk och värderingar inom statsförvaltningen. De som ska iväg på utlandstjänstgöring behöver särskilda insatser för att lära sig mer om problemet i relation till kulturella kontexter. De intervjuade tog också upp att det behövs kunskap om verktyg och metoder i ett förebyggande arbete, till exempel vägledning i arbetet att ta fram myndighetsanpassade riktlinjer. Möjligheter att kunna diskutera och utbyta erfarenheter över myndighetsgränserna efterfrågades också.

De medverkande från olika myndigheter framhöll slutligen att arbetet skulle underlättas om regeringen i sin myndighetsstyrning gav dem ett tydligt stöd att arbeta med dessa frågor.

## Förslag till insatser på tre nivåer

På grundval av de två studierna förslögs Krus en kompetenssatsning som ska vara tillgänglig för alla myndigheter.

Insatserna ska genomföras på tre nivåer: förvaltnings-, myndighets- och individnivå.

### *Förvaltningsnivå*

De insatser som föreslås på denna nivå är att

- en webbaserad arena byggs upp, med information, kunskap och erfarenhetsutbyte
- ett nätverk för myndighetssamverkan upprättas
- en forskningsantologi och en skrift om rättsläget tas fram
- öppna seminarier arrangeras.

### *Myndighetsnivå*

Krus förslag är att

- en handledning tas fram för hur myndigheterna systematiskt ska kunna kartlägga och utveckla sina styrdokument, rutiner och processer kring frågorna
- checklistor sammanställs som stöd vid kravställande vid till exempel upphandling.

### *Individnivå*

Krus förslag är att

- en webbaserad utbildning för statsanställda tas fram, som ger kunskap om sexköp och porrsurfing i samband med tjänst
- en webbaserad utbildning och handledningsmaterial för chefer tas fram.

I november 2010 fick Krus ett treårigt uppdrag av regeringen att genomföra denna satsning.<sup>100</sup>

## Etiska riktlinjer inom utvecklingssamarbetet

### **Åtgärd 16**

Regeringen avser att ge Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) i uppdrag att utforma principer för vilka krav om etiska riktlinjer som kan ställas på organisationer som får statligt stöd samt vid upphandlingar av tjänster.

---

<sup>100</sup> U2010/1873/Jäm.

Bakgrunden till denna åtgärd är att det inte finns något formaliserat krav hos Sida på att det ska finnas etiska riktlinjer när det gäller förbud mot köp av sexuella tjänster i biståndsavtal eller vid upphandling av tjänster.

Under år 2010 har en dialog hållits mellan Sida och Utrikes- samt Integrations- och jämställdhetsdepartementet om hur arbetet med etiska riktlinjer ska bedrivas. Den 18 november 2010 presenterade Sida ett PM som redogör för hur de arbetat med och kommer att arbeta med etiska riktlinjer i sitt samarbete med organisationer och vid upphandlingar.<sup>101</sup> Nedan redovisas innehållet i PM:et.

### **Sida ser behov av ett fortsatt arbete med etiska riktlinjer**

Flertalet organisationer som Sida ger långsiktigt stöd till arbetar efter riktlinjerna *Rekommenderad uppförandekod för svensk personal i internationella uppdrag*.<sup>102</sup> Riktlinjerna innefattar specifika regler och en allmän diskussion om sexuella relationer, alkohol, korruption och annan brottslighet. Om dessa riktlinjer inte följs och innebär brott mot svensk lag kan personen komma att lagföras i Sverige.

Enligt Sida behöver frågan om etiska riktlinjer lyftas fram starkare. Organisationerna bör tydligt visa att personalen känner till riktlinjerna och att de efterlevs. Därför ska etiska riktlinjer inkluderas i den interna styrningen av en organisations verksamhet. Sida kommer att följa upp att detta sker genom sin systematiska kontroll av organisationerna.

### **Begränsade möjligheter att ställa krav på förbud mot köp av sexuella tjänster vid offentliga upphandlingar**

Sida:s upphandlingar innefattar i de allra flesta fallen köp av olika typer av konsulttjänster. Det kan exempelvis gälla en utvärdering av ett projekt, en studie eller en kartläggning av något slag.

Sida:s offentliga upphandlingar styrs av EU-direktiv och av lagen om offentlig upphandling (LOU 2007:1091). Av dessa går att utläsa att en myndighet får ställa vissa sociala, miljömässiga och andra krav vid en offentlig upphandling. Särskilda kontraktsvillkor som ställs ska överensstämma med EU:s krav, såsom gemenskapsrättsliga principer och EU:s övriga regler för den inre marknaden, som exempelvis proportionalitetsprincipen. Enligt proportionalitetsprincipen

<sup>101</sup> PM Avseende Åtgärd 16 i regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, UF2010/69887/UP.

<sup>102</sup> Uppförandekoden har tagits fram av representanter från Utrikesdepartementet, Räddningsverket, Domstolsverket, Rikskriminalpolisen, Sida, Försvarmakten, Kvinna till kvinna, Forum Syd, Rädda Barnen och Svenska Röda Korset.

måste villkoren Sida ställer vara proportionerliga i förhållande till kontraktet i övrigt och kan endast röra den del av en leverantörs verksamhet som omfattas av det som upphandlas. Ett mer svepande krav som skulle avse även andra delar av verksamheten skulle stå i strid med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte har tillräcklig anknytning till det som upphandlats. Därför uppger Sida underhand att etiska riktlinjer som innehåller förbud att köpa sex med stor sannolikhet kan anses strida mot proportionalitetsprincipen. Sida har därmed begränsade möjligheter att ställa sådana krav när det gäller offentliga upphandlingar.

## Stöd till frivillighetsorganisationernas verksamhet

### Åtgärd 17

Regeringen avser att vidta åtgärder för att stödja frivillighetsorganisationernas arbete med olika insatser för att motverka efterfrågan av prostitution och öka kunskapen om människohandel för sexuella ändamål.

Länsstyrelsen i Stockholms län fick den 8 april 2009 i uppdrag av regeringen att fördela fyra miljoner till frivilligorganisationer i syfte att stödja deras arbete för att *motverka efterfrågan på prostitution* samt för att *öka kunskapen om människohandel* för sexuella ändamål. Regeringen framhåller att det som företrädesvis upprätthåller prostitution och människohandel är det faktum att det finns en efterfrågan, det vill säga att människor, främst män, vill och kan köpa sexuella tjänster. För att kunna förhindra och förebygga prostitution behövs därför olika informations- och utbildningsinsatser där målet främst ska vara att förändra attityder och värderingar gällande prostitution och människohandel. Syftet med dessa insatser ska även vara att öka kunskapen för dem som riskerar att utnyttjas eller har utnyttjats i prostitution eller människohandel. Regeringen framhåller att insatserna ska rikta sig till såväl flickor och kvinnor som pojkar och män, men ha särskilt fokus på att nå och informera barn och ungdomar.

Den 28 mars 2011 lämnade länsstyrelsen en slutredovisning<sup>103</sup> till regeringen över hur medlen fördelades under år 2009 och 2010.

<sup>103</sup> Slutredovisningen har beteckning 801-09-26856.

## Fördelning av statsbidrag 2009

Hälften av de fyra miljonerna utlystes år 2009. Länsstyrelsen prioriterade särskilt ansökningar som avsåg informationsinsatser riktade till ungdomar och allmänheten. Särskilt organisationer utanför storstadsregionerna uppmanades att komma in med ansökningar. Projektansökningar inkom till ett sammanlagt värde av drygt tio miljoner kronor. Följande sju organisationer beviljades medel:

- Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV)
- BalticFem
- Kvinnojourerna i Karlskrona och Karlshamn
- Kvinnojouren i Boden
- Serbernas Riksförbund i Sverige/Kvinnoorganisationen (Serbernas SF)
- Individuell Människohjälp/Nätverket mot trafficking (NmT)
- UNIFEM Sverige.

Organisationerna uppfyllde i stor utsträckning länsstyrelsens önskemål. De flesta arbetar utanför storstäderna och har i hög grad riktat sig till ungdomar och allmänheten. I Tabell 2 redovisas hur många personer per målgrupp organisationerna tillsammans nått fram till.

**Tabell 2. Målgrupper som genomfört informationsinsatser, uppdelat på antal deltagare.**

<b>Insats riktad till vilken målgrupp</b>	<b>Antal deltagare</b>
Unga skolelever	1 400
Lärare	260
Elever i vuxenskola	70
Allmänheten	800
Myndigheter och organisationer <sup>104</sup>	760
<b>Totalt antal deltagare</b>	<b>3 290</b>

<sup>104</sup> Myndigheter och organisationer avser bland annat polisen, anställda vid kvinnojouren och inom socialtjänsten, Brottsofferjouren, kyrkliga medlemmar, bosniska och serbiska medlemmar (i Bosniska respektive Serbiska föreningen) samt fackliga representanter inom Europafacket.

Organisationernas insatser har i princip bestått av muntlig information men även skriftliga har förekommit. Några har hållit föreläsningar, studiecirkel och utbildningar medan andra har valt att hålla seminarier eller konferenser. Baltic Fem genomförde till exempel workshops i olika gymnasieskolor där ämnen som sexuell relation<sup>105</sup>, människohandel för sexuella ändamål, prostitution och sexualbrott på internet diskuterats med ungdomarna. UNIFEM Sverige anordnade i samarbete med LO, ett antal fackförbund och Svenska institutet, en konferens om människohandel – med fokus på efterfrågan – på europeisk nivå riktade mot fackliga representanter. En kortare handbok på engelska om människohandel togs fram, liksom en rapport om konferensen som spreds via deltagarna och samarbetspartnerna.

Även andra insatser har förekommit. Exempelvis har Karlshamn och Karlskrona kvinnojourer anordnat en manifestation och medverkat i Blekinge läns tidning (BLT) och Radio Blekinge. Ett annat exempel är NmT som bland annat har medverkat som sakkunniga i Sveriges Radios, Sveriges Televisions och Radiohjälpens kampanj *Musikhjälpen 2010 – Barn är inte till salu*. NmT har även varit med och producerat utställningarna *De andra* på Världskulturmuseet och *Destination: Såld* på bland annat Bergsjöns Bibliotek, Tuve bibliotek och Frölunda Kulturhus.

### Informationskampanj till allmänheten år 2010

Även 2010 delade länsstyrelsen ut drygt 2 miljoner. Myndigheten valde detta år att satsa hela summan på en stor nationell kampanj. Uppdraget gavs till Järfälla Tjejjour<sup>106</sup> som genom bland annat informationsinsatser på offentliga platser samt via dagspress, tv och andra medier skulle nå den breda allmänheten i syfte att motverka efterfrågan på prostitution. Kontakt togs med en reklambyrå som utan ersättning hjälpte Järfälla Tjejjour att utforma kampanjen.

Kampanjen med reklambyrån inrymde två delar. Den första delen kom att kallas *Bordellen i Almedalen*. Idén var att bygga en bordell och sätta upp denna på ett strategiskt ställe i Visby under Almedalsveckan. På ”bordellen” informerade Järfälla Tjejjour besökarna om konsekvenserna av sexköp. 3 000 broschyrer rörande prostitutionens baksida delades ut i samband med kampanjen.

Järfälla Tjejjour fick mycket positiva reaktioner på kampanjen från besökare. De uppfattade att ”bordellen” gett dem en tankeställare och fått dem att reflektera över prostitutionens konsekvenser.

---

<sup>105</sup> Diskussionsämnen kring relationer och samtycke avsåg: "Vet du var gränserna går? Alla parter i en sexuell relation måste samtycka – det ska kännas bra. Hela tiden".

<sup>106</sup> En utlysning gjordes i februari 2010. Nio organisationer sökte bidraget. Järfälla Tjejjour valdes ut som den organisation som skulle driva kampanjen.

”Bordellen” gav stor publicitet i media, vilket medförde att informationen inte bara nådde dem som besökte Visby utan även landet i övrigt.<sup>107</sup> Kampanjen vann dessutom flera priser.<sup>108</sup>

Den andra kampanjdelen hade målgruppen ungdomar mellan 15 och 20 år. För att på bästa sätt nå ut till ungdomar valdes internet som kampanjens forum och en internetsajt med namnet *flirtlicens.nu* byggdes upp. På sajten fick besökarna svara på dels mer lättsamma frågor rörande sitt eget sätt att flirta och dels mer allvarliga attitydfrågor kring sex mot ersättning. Genom att svara på frågorna och därefter skriva under påståenden som också var kampanjens kärnbudskap<sup>109</sup> fick besökarna en flirtlicens som de kunde dela med sig av på Facebook.

I syfte att locka till sig målgruppen, innehöll sajten även statistik om hur unga tänker och tycker kring flirtning. På sidan fanns dessutom information om myter kring prostitution och människohandel samt länkar dit ungdomarna kunde vända sig med frågor och för att söka hjälp. *Flirtlicens.nu* besöktes av 44 909 personer och 16 892 påbörjade testet varav 5 478 tog flirtlicens.

Under 2011 har Järfälla Tjejjour även tagit fram en bok och handledarmaterial i syfte att nå så många ungdomar som möjligt. Materialet, som består av bland annat material som fanns på webbsidan, kommer att användas som handledarmaterial i skolor, på tjej- och ungdomsjourer samt av andra som utbildar målgruppen ungdomar 15–20 år.<sup>110</sup>

En oberoende utvärdering<sup>111</sup> gjordes av de båda kampanjerna, där följande slutsatser drogs:

*”Kampanjdelarna ’Bordellen i Almedalen’ och ’Flirtlicens.nu’ bedöms genom sin utformning, timing, genomförande och utnyttjande av flera aktuella mediaformat på ett informativt sätt*

<sup>107</sup> Allt som hände inne i bordellen sändes live via webcam och visades på webbsidan [www.bordellenialmedalen.se](http://www.bordellenialmedalen.se). Sociala medier användes för att nå ut brett, exempelvis genom annonsering i pressen och på Facebook-sidan *Inte sexköpare*. Redan på Almedalens första dag medverkade Järfälla Tjejjour i TV4 Nyhetsmorgon i en längre intervju kring projektet. Inslaget efterföljdes av fler intervjuer och kampanjen uppmärksammades i ett fyrtiotal artiklar och etermedieinslag.

<sup>108</sup> Exempelvis Tidningsutgivarnas pris, Kommunikationsbranschens pris samt Reklam-tävlingen ”100-Wattaren”.

<sup>109</sup> Påståendena handlade bland annat om att sex ska ske på lika villkor och att sex mot all form av ersättning är olagligt och att personer som säljer sex riskerar att bland annat må dåligt och att utsätta sig för risk för våld.

<sup>110</sup> Järfälla Tjejjour har bytt namn till 1000 Möjligheter. Den nya organisationen arbetar med att stötta och stärka tjejer, killar, transpersoner och andra ungdomar. Materialet kan kostnadsfritt laddas ner från deras hemsida: <http://www.1000mojligheter.se/material/>.

<sup>111</sup> Utvärderingen genomfördes av Pia Sassarsson Cameron vid Stockholm International Consulting Group, [www.stockholminter.se](http://www.stockholminter.se).

*ha tydliggjort budskapet och bidragit till att påverka efterfrågan av prostitution och människohandel för sexuella ändamål och för att öka kunskapen om människohandel för sexuella ändamål.”*



## Stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet

Detta område i handlingsplanen inrymmer åtta olika uppdrag. Polisen, som har en central roll i arbetet mot människohandel och prostitution, ansvarar för flest uppdrag (tre stycken). Rikspolisstyrelsen (RPS) ska bland annat fördela medel till operativa insatser till landets olika polismyndigheter samt öka kompetensen bland poliser att kunna arbeta effektivt inom området. RPS har även som uppdrag att i samarbete med Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen ta fram riktlinjer för samverkan vid utredningar kring barn som är utsatta för brott.

Brottsoffermyndigheten ansvarar även för två åtgärder. Det ena innebär att ta fram en utbildning för att öka kompetensen bland personal på brottsbekämpande myndigheter, det andra att granska utbetalningen av brottskadeersättning till offer för människohandel. Avsnittet inrymmer också några uppdrag som innebär att regeringen ska tillsätta olika utredningar för att utvärdera och se över existerande lagstiftning när det gäller prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

### Åtgärd 18

Regeringen avser att tillföra särskilda medel för att förstärka de brottsbekämpande myndigheternas insatser mot prostitution och människohandel. Satsningen ska ske genom förstärkning av de operativa insatserna samt genom utökad metod- och kompetensutveckling inom polisorganisationen och Åklagarmyndigheten.

RPS och Åklagarmyndigheten fick i september 2008 i uppdrag av regeringen att *förstärka operativa insatser* samt att arbeta för att *utöka metod- och kompetensutvecklingen* inom Polisen gällande prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Uppdraget

innebar en extra tilldelning av ekonomiska medel på 40 miljoner kronor under perioden 2008–2010 där 30 miljoner ska gå till förstärkta insatser och 10 miljoner till metod- och kompetensutveckling inom Polisen. De två myndigheterna ska senast den 20 februari 2011 slutredovisa hur de genomfört sitt uppdrag.

Nedan redovisas först RPS avrapportering (JU2008/7403/PO, POA 429-2253/08) och därefter Åklagarmyndighetens (ÅM-A 2008/1343).

### **RPS målsättning: att upptäcka fler brott och effektivisera utredningarna**

Rikspolisstyrelsens målsättningar med regeringsuppdraget var dels att upptäcka fler brott rörande människohandel för sexuella ändamål, koppleri, köp av sexuell tjänst och köp av sexuell handling av barn, dels att effektivisera dessa utredningar genom att:

- metod- och kompetensutveckla Polisen genom behovsanpassade *utbildningsinsatser*
- förstärka de *operativa insatserna* och stimulera till ett uthålligt arbete
- *förbättra samverkan* med andra myndigheter och organisationer som berörs av regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål
- i samverkan med Brottsoffermyndigheten arbeta för ett *förbättrat bemötande* av brottsoffer
- ta fram *kvalitetssäkrade arbetsmetoder* och stödja den forskning som pågår på området
- stärka det *internationella samarbetet*.

Brå:s sammanfattning av RPS redovisning är disponerad utifrån ovanstående punkter.

### **Utbildningsinsatser**

En rad olika insatser har genomförts för att öka polisens och åklagarnas kompetens inom arbetet med prostitution och människohandel för sexuella ändamål. När det gäller nationellt anordnade utbildningsinsatser är det främst följande som kan lyftas fram:

#### ***En interaktiv utbildning för alla poliser***

Arbetsgruppen vid Rikspolisstyrelsen har framställt en interaktiv utbildning som gjordes tillgänglig på Polisens intranät för samtliga polisanställda i oktober 2010. Syftet är att ge alla polisanställda grundläggande kunskaper om hur människohandelsbrott upptäcks och utreds. I samband med att utbildningen publicerades på Polisens

intranät genomfördes en informationskampanj där affischer om utbildningen sattes upp i polisens lokaler i hela landet.

***Två veckors utbildning för förundersökningsledare och utredare***

Tillsammans med Åklagarmyndigheten har RPS också tagit fram en vidareutbildning om människohandel för förundersökningsledare och utredare. Den två veckor långa utbildningen har genomförts på Polishögskolan vid tre tillfällen och hittills har 70 poliser deltagit. Kursen gav fördjupad kunskap om rättstillämpningen på området, identifiering av brottsoffer, underrättelsearbete, informationsinhämtning, spanings- och utredningsmetoder, internationellt samarbete samt skydds- och säkerhetsarbete. De som hittills gått kursen har varit mycket nöjda.

***Sex konferenser och seminarier på nationell nivå***

Totalt sex konferenser och seminarier har hållits på nationell nivå på teman som rör människohandel och prostitution. De har riktat sig till en rad olika yrkesgrupper inom Polisen. En del av dem har förmedlat grundkunskaper i ämnet, andra har haft specialteman, som till exempel sexuellt utnyttjande av barn, hemlig teleavlyssning vid människohandelsbrott.

***Regional kompetensutveckling: studieresor och utbildningsdagar***

RPS har också haft medel att fördela till polismyndigheterna för metod- och kompetensutveckling. Dessa medel har i stor utsträckning använts för studieresor och utbildningsdagar.

***Handbok för utredare m.fl. och åtgärdskort***

RPS avsikt var först att framställa en handbok inom ramen för arbetet med handlingsplanen. När det senare visade sig att även COPSAT<sup>112</sup> höll på att arbeta fram en handbok på området, valde man att i stället aktivt delta i arbetet med den. Handboken kom i februari 2011, dels i en svensk, dels i en engelsk version.<sup>113</sup> Den vänder sig därmed både till dem som arbetar med frågorna i Sverige och utomlands. Målgruppen är främst polisen, men även andra myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med människohandel.

Inom ramen för handlingsplanen har Polisen också tagit fram ett åtgärdskort för poliser som kan tänkas komma i kontakt med människohandel. Kortet har framställts av polismyndigheten i Västra Götaland.

<sup>112</sup> COPSAT betyder Joint Cooperation between the Police and Social Services och är ett europeiskt rättssamarbete mot människohandel för sexuella ändamål mellan polis och socialtjänst.

<sup>113</sup> *Ett arbetsätt – mot människohandel, Rikspolisstyrelsen, februari 2011.* Arbetet med boken bekostades av EU.

## Förstärkta operativa insatser

Kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet fick i uppdrag att samordna och fördela de 30 miljoner kronor som var särskilt avsatta för att förstärka de operativa insatserna mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Totalt tilldelades medel till 14 projekt med tonvikt på operativa insatser, fördelade på nio polismyndigheter och på Rikskriminalpolisen. Störst summor fick Rikskriminalpolisen och Polismyndigheten i Stockholms län (7,7 miljoner vardera). Polismyndigheterna i Skåne och Västra Götaland fick båda drygt 4 miljoner kronor. De återstående sex polismyndigheterna fick tillsammans drygt 5 miljoner.

Medlen användes i första hand för konkreta operativa insatser. Det fanns dock även exempel på andra typer av insatser som insamling och bearbetning av information (analys), utbildning och informationsöverföring, internt och externt, samt olika typer av samarbete med samverkanspartner. De förundersökningar som bedrivits med medel från handlingsplanen finns sammanfattade i RPS rapport. Det totala antalet inledda förundersökningar ökade markant under regeringsuppdraget, men några siffror från före respektive under handlingsplanstiden redovisas inte.

### *Anmälningarna om köp av sexuell tjänst ökade kraftigt*

RPS presenterar statistik från Brå rörande anmälningar och lagföringar under perioden. Den visar bland annat att det som ökat mest markant är anmälningarna om köp av sexuell tjänst, inklusive köp av sexuell handling med barn. Eftersom det i stort sett endast är polisen som gör sådana anmälningar indikerar det att polisen i högre grad har fokuserat på dessa brott än tidigare år.

**Tabell 3. Antal anmälda brott år 2008–2010.**

Anmälda brott	2008	2009	2010
Koppleri och grovt koppleri <sup>114</sup>	51	94	120
Människohandel för sexuella ändamål	15	31	32
Köp av sexuell tjänst	187	352	1 251
Köp av sexuell handling med barn	46	150	231

Antalet anmälningar om *koppleri och grovt koppleri* fördubblades från år 2008 till år 2010 – från 51 till 120. Att anmälningarna om *människohandel för sexuella ändamål* ökade mellan åren 2008–2009 kan enligt RPS bero på den särskilda satsningen. Att det inte skedde någon ökning från år 2009 till 2010 utan att siffran låg kvar på relativt begränsade 31 kan enligt RPS möjligen ses som ett tecken på att det reella antalet fall av människohandel stabiliserats och att

<sup>114</sup> | anmälningsstatistiken särredovisas inte koppleri och grovt koppleri.

den svenska lagstiftningen och rättstillämpningen fungerat avskräckande.

”Även om det sammantaget mellan 2008–2010 signalerar en uppgång kan man föra en diskussion om en eventuell stabilisering av nivån avseende antalet anmälningar om människohandel för sexuella ändamål. Trots att det genom åren varit vissa svårigheter med att tillämpa människohandelsparagrafen, kan det konstateras att den nuvarande tillämpningen – kartläggning, utredning och åtal – av svensk lagstiftning när det gäller människohandelsrelaterade brott och köp av sexuell tjänst har lett till att Sverige inte längre är en attraktiv marknad för internationella och svenska organiserade brottsnätverk.”

#### **Ingen ökning i antalet lagföringar**

Även om anmälningarna för människohandel och (grovt) koppleri ökade under perioden lagfördes inte någon person för människohandel. Det genomsnittliga antalet lagförda personer för grovt koppleri ökade inte heller, i genomsnitt lagfördes fyra personer per år för det brottet. Antalet dömda för koppleri ökade, men utan närmare granskning av dessa fall är det svårt att veta om de inrymmer aspekter som liknar människohandel.

**Tabell 4. Antal lagförda personer år 2008–2010.**

Lagförda brott	2008	2009	2010
Människohandel för sexuella ändamål <sup>115</sup>	0	0	2
Grovt koppleri	3	6	3
Koppleri	8	13	17
Köp av sexuell tjänst	69	107	332
Köp av sexuell handling med barn	4	6	9

#### **Samverkan nationellt och internationellt**

När det gäller detta mål beskriver RPS en rad olika referens- och arbetsgrupper samt statliga utredningar som myndigheten deltagit i inom ramen för regeringens handlingsplan. RPS har således ingått i arbetsgrupper inom ramen för Åtgärd 1, 20, 21, 22, 27, 29 och 31.

#### **Bättre bemötande**

Inom ramen för handlingsplanen (se Åtgärd 20) tog Brottsoffermyndigheten fram ett utbildningsprogram för ökad kunskap och bättre bemötande inom rättsväsendet. Programmet innebar att poliser (och andra myndigheter) i hela landet fick en endagsutbildning i hur man

<sup>115</sup> Bygger på uppgifter från Kajsa Wahlberg, RPS.

bör bemöta personer som är utsatta för prostitution och människohandel.

Därefter tog RPS ett eget initiativ till en ytterligare endagsutbildning kring bemötande. Syftet var att nå ut till en ännu större grupp av poliser i olika delar av landet.<sup>116</sup> Den utbildningen hölls under hösten/vintern 2010.

### Kvalitetssäkrade arbetsmetoder och forskning

Att arbeta med metodutveckling och kvalitetssäkring när det gäller att upptäcka och utreda människohandel ingick också i RPS ursprungliga planer. Vid underhandskontakter anger myndigheten att dessa frågor kommit att bli mer eftersatta än man skulle ha önskat. Utbildningsfrågorna och de operativa frågorna har varit så tids- och resurskrävande att de blivit dominerande. Sett i efterhand uppfattar RPS att det skulle ha varit mer idealiskt om de först fått medel för metodutveckling och kvalitetssäkring och *därefter* fått i uppdrag att utbilda personalen och att förstärka det operativa arbetet.

När det gäller stöd till forskning nämns i rapporten att RPS varit behjälplig i ett forskningsprojekt kring prostitution och människohandel. Det bedrivs vid Stockholms universitet, institutionen för barn och ungdomsvetenskap med medel från BrOM.

Den nationella rapportören vid Rikspolisstyrelsen förmedlade material, expertkunskap på området samt kontakter med nyckelaktörer inom relevanta myndigheter och organisationer. Projektet har hittills resulterat i en Mastersuppsats om barn utsatta för människohandel för sexuella ändamål och koppleri.<sup>117</sup>

### Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndighetens uppdrag avsåg att dels förstärka de befintliga operativa insatserna dels utveckla metoder och kompetens när det gäller prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

#### *Förstärkning med fyra tjänster vid de internationella åklagarkamrarna*

För att förstärka de operativa insatserna utökades under projektiden de tre internationella åklagarkamrarna i Stockholm, Göteborg och Malmö med sammanlagt fyra tjänster med inriktning på människohandel för sexuella ändamål. Projektåklagarna har skapat möjlighet att utveckla samarbetet kring dessa frågor, internt och externt.

---

<sup>116</sup> I själva genomförandet deltog även BrOM.

<sup>117</sup> *Människohandel för sexuella ändamål och koppleri med barn* Johanna Lindholm, Institutionen för barn- och ungdomsverksamhet, Stockholms universitet, vårterminen 2010.

De har också arbetat med att förbättra utredningsmetoderna och skapa ett enhetligt synsätt kring hur förundersökningarna vid människohandel bör bedrivas. Med detta syfte har myndigheten också tagit fram en rättslig promemoria om människohandel och koppleri, RättsPM 2008:11. Utöver den tidigare nämnda rättsliga promemorian har myndigheten även deltagit i arbetade med den handbok, som nämns i polisavsnittet. När handboken är klar kommer Åklagarmyndigheten att ta ställning till om ytterligare skriftligt metodstöd erfordras.

## Nationell rapport för människohandel

### Åtgärd 19

Regeringen avser att ge Rikspolisstyrelsen ett uttryckligt mandat att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel.

Rikspolisstyrelsen (RPS) fick år 1997 i uppdrag av regeringen att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel. Uppdraget gällde bland annat att kartlägga omfattningen av människohandel till, inom och genom Sverige samt komma med konkreta förslag på hur människohandel kan förebyggas och bekämpas. Inom uppdraget låg också att årligen redovisa resultatet till regeringen. År 2002 upphörde uppdraget formellt, men funktionen som nationell rapportör har sedan dess funnits kvar inom Polisen. I dag ligger funktionen inom polisavdelningen på RPS.

Vid ett möte den 7 juni 2010 mellan statssekreterare Magnus Graner och rikspolischefen Bengt Svenson försäkrade sig Martin Graner i en tjänsteanteckning om att Rikspolisstyrelsen har för avsikt att fortsätta vara nationell rapportör för människohandel (Justitiedepartementet, promemoria 2010-08-16).

## Ökad kompetens inom Polisen, Åklagarmyndigheten, domstolsväsendet och Migrationsverket

### Åtgärd 20

Regeringen avser att ge Brottsoffermyndigheten i uppdrag att i samråd med Polisen, Åklagarmyndigheten, domstolsväsendet och Migrationsverket utforma och genomföra ett utbildningsprogram för att öka kunskapen om prostitution och människohandel, särskilt människohandel för sexuella ändamål.

Brottsoffermyndigheten (BrOM) fick den 11 september 2008 i uppdrag av regeringen att utforma och genomföra ett utbildningsprogram för personal inom Polisen, Åklagarmyndigheten, domstolarna samt Migrationsverket. Uppdraget har genomförts i samråd med Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Migrationsverket. Uppdraget redovisades i december 2010.

De huvudsakliga målen med utbildningsprogrammet, som var att *förbättra kunskap* om prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt *förbättra bemötandet* av de personer som utsatts för prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Utbildningens kursmaterial finns vidareutvecklat från kurswebb till en öppen projektwebb<sup>118</sup> som kan användas i framtida utbildningar. I förväg genomfördes filmade intervjuer med föreläsarna, där de presenterade kärnan i sina respektive föreläsningar. Dessa filmer samt vissa av föreläsarnas PowerPoints ingår bland det som har gjorts tillgängligt på projektwebben.

### **Cirka 700 personer har tagit del av utbildningsprogrammet**

Utbildningsprogrammets mest omfattande delar genomfördes i två block under hösten 2009 respektive våren 2010. Vardera block inleddes med en föreläsningdag för att ge en bred kunskapsbas och fortsatte senare med ett tvådagars internat för att ge fördjupad kompetens. I oktober 2010 hölls även en uppföljningsdag för chefer inom rättsväsendet och Migrationsverket.

Under hösten 2010 genomfördes dessutom elva regionala utbildningsdagar på sju orter i landet.<sup>119</sup> Totalt har cirka 700 personer inom målgrupperna, det vill säga domare, åklagare, poliser och anställda inom Migrationsverket, deltagit i utbildningen. Därtill kommer cirka 70 personer som deltagit i någon av föreläsningdagarna eller vid uppföljningsdagen. De kom från bland annat kriminalvården, Svenska institutet, Socialstyrelsen och Statens Institutionsstyrelse.

### **Utbildningarnas innehåll**

Föreläsningdagen innehöll föreläsningar från forskningsfronten om drivkrafter för efterfrågan på sexköp, av terapeuter med lång erfarenhet av att möta barn eller vuxna utsatta i prostitution och människohandel samt av utredare och EU-parlamentariker som analyserat

---

<sup>118</sup> [www.brottsoffermyndigheten.se/prostitutionochmanniskohandel](http://www.brottsoffermyndigheten.se/prostitutionochmanniskohandel)

<sup>119</sup> Dessa utbildningsdagar samfinansierades av BrOM:s och Rikspolisstyrelsens utbildningsuppdrag, och var beslutade i fortsatt samråd med samtliga berörda myndigheter.



värderingar och lagstiftningar angående prostitution och människohandel i Sverige respektive övriga EU.

Internatens fördjupning inleddes med ett seminarium omkring en specialskriven interaktiv teater. De innehöll också föreläsningsspass av verksamma vid landets prostitutionsgrupper, norska ROSA-projektet<sup>120</sup> och moment om interkulturell kommunikation. För att föra ner frågor om bemötande på en ännu mer konkret nivå fanns också två längre diskussioner i myndighetsövergripande grupper, där deltagarna fick ge förslag på förändringar som skulle kunna genomföras för att förbättra bemötandet.

Syftet med uppföljningsdagen var att förankra utbildningarna bland cheferna inom rättsväsendet och Migrationsverket genom att ge dem en bild av utbildningens innehåll och diskutera det fortsatta arbetet med frågorna. Dagen inleddes med en presentation av erfarenheterna av utbildningsprojektet så långt det kommit då. Därefter följde en föreläsning om den norska Koordineringsenheten för offre för menneskehandel (KOM). Dagen avslutades med seminariet med den interaktiva teatern från internaten.

Även de elva utbildningsdagarna under hösten 2010 innehöll detta seminarium. Det kompletterades med en föreläsning om hur utsatthet i prostitution och människohandel kan påverka psykiskt och psykosomatiskt, tillsammans med exempel på utmaningar som detta skapar för bemötandet och hur de kan övervinnas.

## Positiva deltagare

I gruppernas skriftliga rapporter från diskussionerna under internaten gavs en rad förslag till hur bemötandet kan förbättras. De gällde till exempel betydelsen av organisationen, att ta sig tid, visa respekt, överväga ordval och kroppsspråk samt vara vaksam på egna fördomar och föreställningar. Även förslag som gällde lagstiftning och tillämpning togs upp, till exempel vikten av att den utsatta får status som målsägande.

Intresset för att gå de erbjudna utbildningarna har varit stort. Det var dock svårare att få domare att delta jämfört med andra inbjudna yrkesgrupper vilket enligt Domstolsverket kan bero på ”ett hårt arbetstryck i domstolarna”.

De utvärderingar som gjorts visar att deltagarna överlag är positiva.<sup>121</sup> Den interaktiva teatern som form för diskussion och att utbildningen genomförts myndighetsöverskridande lyftes särskilt fram.

<sup>120</sup> ROSA är en speciell kvinnojoursverksamhet för kvinnor som utsatts för människohandel ([www.rosa-help.no](http://www.rosa-help.no)).

<sup>121</sup> Utbildningsprogrammet har utvärderats individuellt genom dels skriftliga utvärderingsformulär efter föreläsningdagarna respektive internaten och de regionala utbildningsdagarna, dels en uppföljning i form av en webbenkät som kursdeltagarna ombads fylla i ungefär fyra månader efter internattillfället.

Det har gett deltagarna möjlighet att reflektera över den egna yrkesrollen och att få ökad förståelse för andra professioners förutsättningar. Enligt underhandsuppgifter från BrOM har många deltagare uttryckt att förståelse för offrens traumatiska bindningar till förövarna varit viktiga att känna till, eftersom det medför bättre arbets sätt inom och mellan myndigheter.

I det avslutande samrådsmötet i november 2010 framförde Åklagarmyndigheten, Polisen och Migrationsverket att de uppskattade att så många från respektive myndighet hade fått möjlighet att gå utbildningen genom att den hållits regionalt. Önskemål uttrycktes om att utbildningen skulle nå ut till fler.

### **Fortsatt utbildning är angelägen**

BrOM lyfter i sin slutredovisning fram att det behövs fortsatt utbildning av mer omfattande karaktär. Det är enligt myndigheten angeläget för att rättsväsendet och Migrationsverket ska ges bästa möjliga förutsättningar i sitt arbete med att motverka, lagföra och lindra verkningarna av den organiserade brottsligheten. Det är också en nödvändig bas för ett bra och professionellt bemötande. De betonar att det handlar om relativt nya kriminaliseringar och därmed möten med nya offergrupper som dessutom ofta är extremt sårbara och stigmatiserade.<sup>122</sup> Utbildningen bedöms ge störst effekt om den genomförs myndighetsöverskridande och helst även med advokater.

En synpunkt som BrOM slutligen lyfter fram, och som avser alla berörda uppdrag i handlingsplanen, är att det saknades en övergripande nationell samordning tillsatt av regeringen. En sådan samordning hade kunnat göra uppdragen ännu mer effektiva.

---

<sup>122</sup> En lag om kriminalisering av köp av sexuell tjänst ingick som en del av propositionen "Kvinnofrid", Prop. 1997/98:55. Lagen (SFS 1998:408) trädde i kraft 1999 och har senare reviderats och införts i brottsbalken 6 kap. 11 §. Lagstiftning riktad mot människohandel trädde i kraft 2002, reviderades 2004 och återigen 2010, brottsbalken 4 kap. 1 §. Dessa reformer har i mycket liten utsträckning genererat utbildningar där berörda myndigheter har fått utbildning om vilka som utsätts för dessa brott och hur de utsatta bör bemötas.

## Riktlinjer för samverkan vid utredningar kring barn

### Åtgärd 21

Regeringen avser att ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att, i samverkan med Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen, ta fram gemensamma riktlinjer för samverkan vid utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för brott. I uppdraget ska ingå att utvärdera verksamheter där myndigheterna samverkar kring barn som misstänks vara utsatta för brott.

Uppdraget har återredovisats i form av två delrapporter. Den första delrapporten, som överlämnades till regeringen den 22 september 2009, beskriver de nya gemensamma riktlinjerna för samverkan som de fyra myndigheterna tagit fram.<sup>123</sup> I rapporten anges också vilka kriterier som ska uppfyllas för att en verksamhet ska få benämnas ”barnahus”. I barnahus samverkar polis, åklagare, socialtjänst samt hälso- och sjukvård i gemensamma lokaler, i fall där polis och socialtjänst gör parallella utredningar som rör barn som utsatts för våldsbrott. Syftet är att förbättra utredningarna och bättre beakta barnets bästa under utredningen. Sådana verksamheter finns i dag på minst 22 orter i Sverige.

Den andra delrapporten är en utvärdering av barnahusen. Den överlämnades till regeringen den 15 december 2010.

### Nationella riktlinjer för samverkan

De nationella riktlinjerna riktar sig till myndighets-, kommun- och landstingsledning samt till yrkesverksamma som möter barn utsatta för misshandel och sexuella övergrepp.<sup>124</sup> De är avsedda att kunna tillämpas både när myndigheterna arbetar i gemensamma lokaler och när de inte gör det. En skillnad är dock att de verksamheter som kallar sig barnahus är skyldiga att följa riktlinjerna, medan de är att betrakta som rekommendationer för övriga.

I riktlinjerna anges bland annat att samverkansavtal bör upprättas och att de som handlägger ärenden av detta slag bör ha hög erfarenhet och kompetens. Det bör finnas rutiner för den medicinska undersökningen av barnen och tillgång till personal med relevant medicinsk kompetens. Slutligen bör man undvika att det utsatta barnet

<sup>123</sup> Rikspolisstyrelsen. *Delredovisning av regeringsuppdrag avseende gemensamma nationella riktlinjer kring barn som misstänks vara utsatta för brott och kriterier för landets barnahus*, POA-428-6530/08, 22 september 2009.

<sup>124</sup> Även barn som lever med våld i familjen samt barn som utsatts för människohandel eller kvinnlig könsstympning ingår i målgruppen.

behöver förhöras flera gånger av olika personer under de parallella utredningar som Polisen och socialtjänsten gör. Därför bör de aktörer som behöver ta del av uppgifter följa förhöret i ett angränsande rum med spegelvägg, så kallad ”medhörning”.

## Ny utvärdering av barnahus

Redan före handlingsplanen hade Rättssociologiska Institutionen vid Lunds Universitet gjort en utvärdering av de sex första barnahusen. Utvärderingen, som kom i mars 2008, visade att barnahusen var bra för barnen men det gick inte att se några förbättrade resultat när det gällde polisens arbete.

Eftersom utvärderingen omfattade få verksamheter och signaler inkommit om att arbetet förbättrats, beslutade regeringen att en ny utvärdering skulle göras.<sup>125</sup> Uppdraget gavs till Brottsoffergruppen på Juridiska institutionen vid Stockholms universitet i juni 2009. Utvärderingen, *Barnahusutredningen*, presenterades den 15 december 2010.<sup>126</sup>

Utvärderingen bygger på två övergripande frågor:

- Leder barnahus till att utredningarna blir bättre anpassade till barnet?
- Leder barnahus till att underlaget för rättsprocessen och samhällets fortsatta insatser förbättras?

Utvärderingen bygger på en jämförelse mellan åtta orter med barnahus och fyra orter utan barnahus.<sup>127</sup> Totalt omfattas cirka 1 000 barn som varit föremål för en brottsutredning under år 2009.

## Mer stöd till barnen på orter med barnahus

Brottsoffergruppens utvärdering bekräftar den tidigare utvärderingens resultat att barnahusen innebär ett bättre omhändertagande av barnen. Stödet till och behandlingen av barnen redan är mer omfattande på orter med barnahus än på kontrollorterna. Även om många av barnen är kända av socialtjänsten, leder ändå den mer utvecklade samverkan och det ökade informationsutbytet mellan polis och socialtjänst på barnahus till att fler barn blir uppmärksammade av socialtjänsten och att fler får krisstöd – både bland dem som är tidigare

---

<sup>125</sup> Regeringen gav RPS, Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen och Rättsmedicinalverket i uppdrag att genomföra utvärderingen och dessa gav i sin tur uppdraget till Brottsoffergruppen på Juridiska institutionen vid Stockholms universitet.

<sup>126</sup> A. Kaldal, C. Diesen, J. Beije & E. Diesen, *Barnahusutredningen 2010*, Juridiska institutionen vid Stockholms universitet, Jure Förlag AB, Stockholm 2010.

<sup>127</sup> Åtta orter med barnahus: Malmö, Göteborg, Linköping, Stockholm City, Sundsvall, Umeå, Lund och Uppsala. Som jämförelseorter utan barnahus ingår: Halmstad, Norrköping, Stockholm Södertörn och Luleå.

kända och bland dem som inte är det. Brottsoffergruppens bild är att de barn som växer upp under relativt trygga förhållanden där brottsmisstanken rör mindre allvarlig misshandel från en förälder möjligen är de som gynnas särskilt av barnahus. Dessa föräldrar är i mindre utsträckning föremål för socialtjänstens uppmärksamhet. Fångas dessa familjer och barn upp i samrådet kan de erbjudas insatser i form av samtal och behandling.<sup>128</sup>

### **Barnahus ger varken bättre utredningar eller fler lagföringar**

Nästan två tredjedelar (62 procent) av de 1 000 barn som ingår i studien har blivit utsatta för familjevåld; 38 procent har blivit utsatta för sexualbrott. Knappt en femtedel av det totala antalet ärenden ledde till lagföring, andelen var densamma vid båda typerna av brott. Andelen ärenden som lagförs har legat på den nivån de senaste 10–20 åren.

Andelen ärenden som blev lagförda var inte högre i barnahusdistrikten än i kontroldistrikten, snarare tvärtom. Andelen ärenden som blev lagförda på orter med barnahus var 16 procent jämfört med 23 procent på de övriga orterna.

För att förstå varför barnahusen inte medfört att lagföringarna ökat, har forskarna också studerat olika aspekter av kvalitet i utredningsarbetet. Nedan redovisas resultatet i en tabell där distrikten med barnahus jämförs med kontroldistrikten. De aspekter som belyses i tabellen är andel ärenden som ledde till lagföring, andel barn som inte förhöordes, andel barn som inte läkarundersöktes, antal hörda personer (inklusive misstänkta) utöver barnet samt genomsnittlig utredningstid.

---

<sup>128</sup> En liknande slutsats drogs vid utvärderingen av projektet Karin, som innebär att polisen och socialtjänsten arbetar i gemensamma lokaler med kvinnor som utsatts för våld i nära relation. Där fick socialtjänsten i större utsträckning än tidigare kontakt med utsatta kvinnor med en mer etablerad social situation.

**Tabell 5. Jämförelse av kvaliteteten i arbetet utifrån ett antal kriterier i barnahusdistrikten respektive kontroldistriktet.**

	Barnahusdistrikt	Kontroldistrikt
Andel ärenden som ledde till lagföring	16 %	23 %
Andel barn som inte förhördes	23 %	33 %
Andel barn som inte läkarundersöktes	87 % <sup>129</sup>	87 %
Antal hörda personer (inkl. misstänkta) utöver barnet	2,1	2,3
Genomsnittlig utredningstid i veckor	15	15

Sammanställningen visar att det finns stora brister i utredningarnas kvalitet både i distriktet med barnahus och i kontroldistriktet. Den övergripande bilden är också att många barnahus inte lever upp till riktlinjerna för sådana verksamheter.

Bortsett från att andelen barn som förhördes var något större i distriktet med barnahus, var det inga direkta skillnader i utredningskvalitet mellan de två grupperna. Det bör dock framhållas att det fanns ganska stora skillnader i kvalitet mellan enskilda distrikt, både inom gruppen distrikt med barnahus och i kontrollgruppen. Forskarna studerade också användningen av tvångsmedel samt utredarnas kompetens. De distrikt som nådde bäst resultat, mätt i andel lagföringar, arbetade snabbt och tillgrip oftare tvångsmedel (anhållande och husrannsakan till exempel). Enligt forskarna hade dessa distrikt mer kompetenta åklagare som var aktiva förundersökningsledare.

### Risk för att *brottsutredningen* inte får tillräckligt hög prioritet på barnahus

I ett särskilt yttrande utvecklar professor Christian Diesen och jur. kand. Eva Diesen sina synpunkter på brottsutredningarnas kvalitet.<sup>130</sup> Delvis tas dessa resonemang upp även tidigare i rapporten, delvis rör det sig om sådant som inte tidigare tagits upp. De lyfter fram att orsak till att Sverige har en låg uppkläring när det gäller övergrepp mot barn är att det finns en lägre anmälningströskel här än på andra håll och att vi därmed får fler ärenden med vaga och svårbedömda misstankar. Men de betonar att det även beror på

<sup>129</sup> Det fanns dock betydande variationer mellan de olika barnhusen. Linköping hade mer än dubbelt så många läkarundersökningar än övriga, vilket skulle kunna förklaras av att barnhuset i Linköping var det enda barnahus där en medicinskt sakkunnig regelmässigt var närvarande vid samråden.

<sup>130</sup> Deras yttrande, som är bifogat i utredningen, bygger inte bara på vad som framkom i utvärderingen av barnahus utan även på resultaten från en tidigare studie som de arbetat med; "Övergrepp mot kvinnor och barn – Den rättsliga hanteringen", Norstedts Juridik, Stockholm 2009.

brister i utredningarna och att mer samarbete inte automatiskt leder till bättre brottsutredningar.<sup>131</sup>

Deras övergripande slutsats är att om brottsutredningarna på barnahus ska bli bättre måste utredningsmetodikerna utvecklas. Att myndigheterna samarbetar såsom man gör på barnahus är värdefullt, men det i sig leder inte automatiskt till att brottsutredningarna blir bättre. De ser en risk att den svenska barnahusmodellen snarare kan förstärka bristerna genom att det blir mer fokus på annan rehabilitering än upplärning av brottet.<sup>132</sup> Enligt deras mening måste plattformen för verksamheten i barnahus vara brottsutredningen.

När det gäller riskerna med barnahusmodellen nämner de bland annat att den starka fokuseringen på barnet kan medföra att man försummar den viktigaste informationskällan i brottsutredningen, nämligen den misstänkte. De tar också upp att en allt för lekinriktad miljö på barnahusen kan vara kontraproduktiv för brottsutredningen, eftersom för många stimuli kan få barnen, särskilt de mindre, att tappa koncentrationen inför uppgiften att berätta om sina upplevelser.<sup>133</sup>

### Utvärderingen bedömer att det totalt sett finns en viss grund för att förorda barnahus

Sammantaget visar utvärderingen således att barnahus inte har lett till bättre brottsutredningar och fler lagföringar. Enligt forskarna bekräftar detta tidigare undersökningar som visar att organisationsförändringar inte i sig leder till bättre polisverksamhet.

Det positiva med barnahusen är att de innebär mer myndighets-samverkan, eftersom sådan samverkan är nödvändig för att hjälpa brottsutsatta barn. Dessutom får fler barn kristöd och barnen är övervägande positiva till det bemötande och det stöd de fått. Mot den bakgrunden bedömer forskarna att ”det finns en viss grund för slutsatsen att barnahus är bättre ur en totalitetssynpunkt”.<sup>134</sup>

Ett tydligt problem som forskarna lyfter fram är dock att barnahusverksamheterna, med undantag för Göteborg, i dag är allt för små för att ha möjlighet att leva upp till de riktlinjer som ställts. Husen tar emot färre än fem barn i veckan. Med andra ”intagningskriterier” skulle antalet kunna öka, men deras slutsats blir ändå att alla orter, exempelvis glesbygd, inte kan ha barnahus.

<sup>131</sup> Detta tas även upp i den gemensamma diskussionen, s. 149 i rapporten.

<sup>132</sup> Samma tankar framförs i kapitel 3.7 i rapporten.

<sup>133</sup> Detta tas även upp i den gemensamma diskussionen i rapporten (s. 146).

<sup>134</sup> , s. 150.

## Utvärdering av förbud mot köp av sexuell tjänst

### Åtgärd 22

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av förbud mot köp av sexuell tjänst och de effekter förbudet har fått.

Lagen om förbud mot köp av sexuell tjänst har funnits i över tio år (sedan 1999). Den innebär att det är förbjudet att skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader. Det är dock inte straffbart att sälja sexuella tjänster.

Det har funnits olika åsikter om huruvida förbudet har haft en hämmande effekt på prostitutionens utbredning i Sverige. Mot denna bakgrund fick justitierådet Anna Skarhed den 24 april 2008 i uppdrag av regeringen att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de eventuella effekter förbudet har medfört. I uppdraget ingick även att mot bakgrund av utvärderingen föreslå eventuella lagändringar eller lämna förslag till andra åtgärder. En utgångspunkt i uppdraget var dock att köp av sexuell tjänst även fortsättningsvis ska vara kriminaliserat. Utvärderingen presenterades för regeringen i juni 2010 (SOU 2010:49 *sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008*). Nedan sammanfattas huvudresultaten och slutsatserna i betänkandet.

### Underlag i form av rapporter, statistik och forskning

Utredaren samlade in material till utvärderingen genom att bland annat ta del av relevanta rapporter, statistik och forskning inom området. Exempel på rapporter är Socialstyrelsens rapporter om prostitutionens omfattning och utveckling, Rikskriminalpolisens årliga rapporter om människohandel för sexuella ändamål och NIKK:s<sup>135</sup> rapport ”Prostitution i Norden” som presenterades i oktober 2008, (se Åtgärd 36). Ett flertal specialbeställningar gjordes också till Brå avseende kriminalstatistik. Med utgångspunkt från dessa statistikuppgifter hämtades sedan material i form av anmälningar, utredningar och lagföringar in från berörda myndigheter.

Utredningen samlade in ett omfattande empiriskt material rörande prostitutionen i Sverige före och efter lagändringen i form av utredningar och forskning. Jämförelsematerial från Norge, Danmark, Finland och Nederländerna togs också in.

<sup>135</sup> NIKK står för Nordisk Institutt for Kunnskap om Kjønn.



Utöver skriftliga informationskällor inhämtades information genom intervjuer med nyckelaktörer i det operativa arbetet mot prostitution och människohandel som Polisen, Åklagarmyndigheten, Sveriges domstolar, socialtjänstens prostitutionsenheter och frivillighetsorganisationer. Information inhämtades från personer med egna erfarenheter av prostitution.<sup>136</sup>

## En halvering av gatuprostitutionen

De empiriska undersökningar som finns tillgängliga ger inga säkra generella slutsatser om prostitutionens utveckling i Sverige. Flera av de studier som gjorts är relativt små och sättet att samla in data skiljer sig ofta mellan studierna, vilket försvårar möjligheten att jämföra dem och på så sätt studera förändringar över tid. De säkraste uppgifterna rör gatuprostitutionen; där framgår det att den typen av prostitution har halverats sedan förbudet infördes. En jämförelse med hur prostitutionen utvecklats i Norge och Danmark talar för att minskningen är en direkt följd av kriminaliseringen. Det förekom nämligen ungefär lika mycket gatuprostitution i de tre huvudstäderna i Danmark, Norge och Sverige innan förbudet infördes här. Efter det har prostitutionen ökat kraftigt i både Danmark och Norge medan den alltså halverats i Sverige. Antalet personer i gatuprostitution uppskattades år 2008 vara tre gånger så många i både Danmark och Norge som i Sverige.

Mot bakgrund av de stora ekonomiska och sociala likheter som i finns mellan dessa tre länder är det rimligt att anta att den minskade gatuprostitutionen i Sverige är en direkt följd av kriminaliseringen.<sup>137</sup>

Antalet utländska kvinnor i gatuprostitution har ökat i samtliga nordiska länder, även i Sverige. Ökningen är dock mycket kraftigare i Danmark och Norge än i Sverige.

## Internet – en ny arena

Utredningen betonar att internetprostitutionens omfattning är svårare att verifiera och bedöma än gatuprostitutionen, men att kunskapen om internetprostitutionen ökar successivt.

<sup>136</sup> Utredaren har även etablerat kontakt med andra myndigheter som tar fram statistik och genererar kunskap inom området såsom Ungdomsstyrelsen och Socialstyrelsen. Utredaren har också inlett ett samarbete med forskare på Malmö Högskola och varit i kontakt med andra forskare som undersöker områden relaterade till prostitution och sexuell exploatering.

<sup>137</sup> Detta antagande stöds av det faktum att det enligt en studie från Bergens kommun omedelbart skedde en kraftig minskning av gatuprostitutionen där när Norge, som andra land efter Sverige, införde ett generellt förbud mot köp av sexuell tjänst den 1 januari 2009.

Av de studier som finns gör utredningen bedömningen att internetprostitutionen har ökat de senaste fem åren i både Sverige, Danmark och Norge. Omfattningen av denna prostitutionsform är dock större i våra grannländer. Det finns heller ingenting som tyder på att prostitutionen på internet skulle ha ökat mer i Sverige än i Danmark och Norge. Detta talar, enligt utredningen, mot att förbudet skulle ha medfört att gatuprostitutionen i Sverige bytt arena till internet. Mot den här bakgrunden bedömer utredningen att man kan dra slutsatsen att den halvering av gatuprostitutionen som skett utgör en reell minskning av prostitutionen i Sverige.

Även om internetprostitutionen inte ökat mer i Sverige än i våra grannländer, betonar utredningen att internet medfört en ökad exponering av unga, vilket har medfört en ökad risk för att de blir sexuellt utnyttjade och utsätts för övergrepp. Från flera studier kan man dra slutsatsen att de flesta ungdomar som utnyttjats sexuellt mot betalning fått kontakt med köpare via internet.

### **Prostitutionen i Sverige har inte ökat totalt sett**

Utredningen tar slutligen upp att det också kan finnas inomhusprostitution som inte marknadsförs genom annonser i tidningar och på internet, prostitution på messagesalonger, sexklubbar och hotell samt i restaurang- och nattklubbmiljöer. Enligt utredningen finns det dock ingenting som tyder på att omfattningen av sådan inomhusprostitution skulle ha ökat under senare år. Man har heller inte några uppgifter som tyder på att prostituerade som tidigare utnyttjats i gatumiljön numera finns i inomhusprostitution.

Den bild som personer som arbetar på fältet har, är att det inte har skett någon ökning av prostitutionen sedan förbudet infördes. Utredningens bedömning är också att eftersom prostitutionsverksamhet är beroende av exponering för att komma i kontakt med kunderna, är det osannolikt att det skulle finnas någon omfattande prostitution som är helt okänd.

Utredningens samlade bild är att medan det under den senaste tioårsperioden skett en ökning av prostitutionen i våra nordiska grannländer så har prostitutionen, såvitt man vet, inte ökat i Sverige. Det kan finnas flera förklaringar till detta men med hänsyn till de stora likheter som i övriga avseenden finns mellan de nordiska länderna, uppfattar utredningen det som rimligt att anta att prostitutionen skulle ha ökat även i Sverige om vi inte hade ett infört ett förbud mot köp av sexuell tjänst. Utredningens slutsats blir därmed att kriminaliseringen har bidragit till att bekämpa prostitutionen.

## Allmänheten stöder förbudet

Förbudet mot köp av sexuella tjänster avsåg att markera samhällets inställning att prostitution inte är en önskvärd företeelse. För att få en bild av om denna effekt har uppnåtts, har utredningen gått igenom ett antal attitydundersökningar om svenska folkets inställning till sexköp såväl före som efter att förbudet infördes. Undersökningarna tyder på att svenskarnas attityder till sexköp har blivit mer negativa sedan lagen infördes. Ett par år innan förbudet kom var ungefär en tredjedel av de svarande för en kriminalisering. I samtliga tre undersökningar som gjorts efter att sexköpslagen infördes, har mer än 70 procent av de tillfrågade varit positiva till förbudet.

Den påtagliga attitydförändring som skett här – och som inte har någon motsvarighet i Danmark och Norge – måste, enligt utredningen, tolkas som att förbudet i sig har haft en normativ effekt. Stödet för kriminaliseringen är störst bland unga, vilket talar för att stödet kommer att bestå.

## Förbudet har troligen inte påverkat de utsatta negativt

När förbudet mot köp av sexuell tjänst infördes framfördes olika farhågor, bland annat att en kriminalisering skulle riskera att driva prostitutionen under jorden. Det skulle medföra att det blev svårare att nå de utsatta personerna med sociala insatser. Förbudet befärades också medföra en ökad risk för fysiska övergrepp och allmänt försämrade livsvillkor för dem som befinner sig i prostitution. Utredningens bedömning, efter att ha inhämtat synpunkter från både professionella och grupper av prostituerade, är att dessa farhågor inte besannats.

Av de intervjuer som utredningen gjort med poliser och socialarbetare framgår att köparna av sexuella tjänster blivit försiktigare och att förbudet gjort att efterfrågan minskat, åtminstone i gatuprostitutionen. Enligt polisen är köparna rädda för att avslöjas men de är mer oroliga för att sexköpet ska bli känt för familj och bekanta än för det straff de riskerar. De prostituerade och tidigare prostituerade som besvarat utredningens frågor, är mer kluvna i sin syn på i vad mån kriminaliseringen påverkat köparna. De som inte tror att den haft någon effekt lyfter fram att så få åker fast och att påföljden är så mild.

Enligt undersökningar som gjorts i Sverige före och efter kriminaliseringen har dock andelen män som uppger att de vid något tillfälle köpt sex minskat, och färre män verkar köpa sex i Sverige än i de övriga nordiska länderna.

## Rättsväsendets tillämpning av förbudet

Den statistik som utredningen samlat in, liksom intervjuer med nyckelpersoner, visar att huvuddelen av polisens spaning och andra insatser mot brottslighet är relaterad till prostitution i Stockholm, Göteborg och Malmö. Insatserna har genomförts av de olika specialgrupper som under perioder funnits på dessa orter. De har i huvudsak inriktats mot gatuprostitutionen och mer organiserade former av prostitution som har samband med koppleri eller människohandel.

### *Totalt 1 800 anmälningar och 800 lagföringar för sexköp*

Fram till och med år 2008 hade sammanlagt drygt 1 800 brott mot förbudet anmälts. Närmare hälften (drygt 800 brott) personuppkla- rades och lagfördes, det vill säga ledde till åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. En del personer har blivit lagförda flera gång- er, vilket innebär att antalet lagförda personer är cirka 650. I majo- riteten av de lagförda fallen rör det sig om sexköp där den inledande kontakten tagits på gatan och den misstänkte erkänt. De flesta lag- förda brott har bedömts ungefär samma straffvärde och lett till samma påföljd. Mer än 85 procent av alla lagföringar för ett enstaka sexköp har lett till påföljden 50 dagsböter.

Sexköp är ett renodlat spaningsbrott, och både upptäckt och lag- föring är beroende av rättsväsendets resurser och prioriteringar. Enligt både poliser och åklagare som utredningen talat med skulle betydligt fler sexköpare kunna lagföras om arbetet med detta brott prioriterades högre i den dagliga verksamheten och tillfördes mer resurser.<sup>138</sup> Det främsta skälet som ges till varför man inte prioriterar sexköpsbrott är brottets låga straffvärde.

### *Den nya lagen mot människohandel för sexuella ändamål har ökat lagföringarna för sexköp*

En stor del av lagföringarna avser sexköp som haft anknytning till koppleri och människohandelsärenden.<sup>139</sup> Ungefär 40 procent av de lagförda personerna har upptäckts och lagförts i ett sådant sam- manhang. Däremot är antalet lagföringar för brottet människohan- del litet. Sedan brottet införts är det endast några enstaka personer som blivit lagförda för det.

---

<sup>138</sup> Av polisens redovisning av Åtgärd 18 i handlingsplanen framgår att efter 2008 har polisen förstärkt sina insatser mot gatuprostitutionen och att antalet anmälningar och lagföringar har ökat.

<sup>139</sup> Straffbestämmelsen mot människohandel för sexuella ändamål trädde i kraft år 2002 (SFS 2002:426). I dag omfattar bestämmelsen även människohandel för andra ändamål än sexuella, se 4 kap. 1 § brottsbalken.

## Utredningens förslag

### *Fortsatta och utvecklade sociala insatser*

I sina samlade slutsatser och förslag betonar utredningen att kriminaliseringen aldrig kan vara annat än ett komplement i arbetet med att bekämpa prostitutionen. Det är därför nödvändigt med ett fortsatt och uthålligt socialt arbete för att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Utredningen lägger inte fram några konkreta förslag i denna del. Däremot lyfter den fram en rad områden som, utöver insatserna till dem som befinner sig i prostitution, är viktiga att utveckla och arbeta vidare med. Det gäller:

- Insatser till sexköparna. Här behövs fortsatt forskning om vilka personer som köper sex liksom om lämpliga behandlingsmetoder.
- Stöd till barn och ungdomar som riskerar att hamna i prostitution.
- Fortsatta informationsinsatser för att påverka allmänhetens attityder inom detta område
- Ökad kunskap till de yrkesgrupper som arbetar med dessa frågor så att de kan erbjuda utsatta personer adekvat hjälp och stöd.

### *Ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*

Utredningen konstaterar att det finns en mycket stor mängd information i form av rapporter, artiklar och uppsatser som producerats av både myndigheter och forskare och som innehåller fakta och diskussion kring prostitution och människohandel. Men det saknas en mer systematisk kunskap. Den kunskap som finns är svåröverskådlig och delvis svårbedömd samt präglas av berörda myndigheters och organisationers verksamhetsinriktning och perspektiv. Det görs heller inte någon kontinuerlig uppföljning av hur dessa företeelser utvecklas. Därmed saknas det förutsättningar att utifrån tillgänglig kunskap göra helt tillförlitliga bedömningar och jämförelser.

Utredningens slutsats är att detta försvårar arbetet med att få till stånd den utbildning och metodutveckling samt de stödinsatser som krävs för att så effektivt som möjligt kunna bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Utredningen ser det som nödvändigt att skapa bättre förutsättningar för samordning, uppföljning och kunskapsproduktion. Därför föreslår den att det inrättas ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

### *Höjt maxstraff för köp av sexuell tjänst bör höjas*

Som redovisades ovan får nästan alla som lagförs för sexköp samma påföljd – 50 dagsböter. Enligt utredningens bedömning är det allt för sällan som variationer mellan olika sexköpsbrott beaktas vid påföljdsbestämningen. Av den praxisgenomgång som utredningen har genomfört framkommer att det i flera fall finns anledning att se allvarligare på gärningen än vad som kommit till uttryck i praxis. Exempel på sådana fall är att den person som utnyttjas har ett psykiskt funktionshinder, att kontakten tas genom en tredje person eller en beställningscentral, att flera sexköpare utnyttjar en person, att det är fråga om ett långvarigt förlopp eller att den person som utnyttjas är ung eller drogpåverkad. Enligt utredningens bedömning står den nuvarande straffnivån för vissa fall av sexköp inte i proportion till brottets allvar. Enligt utredningen bör det bli möjligt att göra en mer nyanserad bedömning vid allvarligare fall av sexköp än vad som är möjligt inom ramen för brottets nuvarande straffskala. Utredningen föreslår därför att straffmaximum för köp av sexuell tjänst höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

### *Den som utnyttjas i prostitution kan vara att anse som målsägande*

Varken lagtext eller doktrin ger något klart och entydigt svar på frågan om vem som är att anse som målsägande i ett mål som rör sexköp. Enligt utredningens bedömning finns det i dag inte något hinder mot att en person som utnyttjats i prostitution har ställning som målsägande i ett mål om köp av sexuell tjänst. En prövning får göras i varje enskilt fall om den person som tillhandhållit den sexuella tjänsten är så direkt berörd av brottet att hon eller han bör betros med att utöva den offentliga funktion en strafftalans innebär.

### *Utvidgning av förbudets tillämpningsområde*

Utredningen anser att det finns ett behov av att utvidga möjligheterna att i Sverige lagföra sexköpsbrott som begåtts utomlands. Detta särskilt med hänsyn till att det bör vara möjligt att tillämpa det svenska förbudet om en person som företräder offentliga svenska intressen köper sex utomlands.

Komplikationen i det sammanhanget är dock att svenska domstolars behörighet att döma till ansvar för brott som begåtts utanför Sverige som huvudregel förutsätter dubbel straffbarhet. De flesta länder har inte något förbud mot ”köp av sexuell tjänst” motsvarande det svenska och det finns inte heller någon internationell samsyn när det gäller frågan vilka metoder man bör använda för att bekämpa prostitution. Att låta brottet köp av sexuell tjänst undantas från kravet på dubbel straffbarhet för svensk straffrättslig jurisdiktion skulle därmed innebära ett tydligt avsteg från de principer som motiverade införandet av ett generellt krav på dubbel straffbarhet för att lagföra ett brott som utförts i ett annat land. Ett sådant un-

dantag skulle inte kunna grunda sig på en internationell samsyn kring brottets natur och på att brottet generellt sett är särskilt allvarligt. Det skulle inte heller kunna motiveras med att något enskilt eller offentligt svenskt intresse ska skyddas. Mot den bakgrunden uppfattar utredningen att det inte finns möjlighet att ta bort kravet på dubbel straffbarhet när det gäller brottet ”köp av sexuell tjänst”.

## Remissbehandlingen

Betänkandet skickades på remiss till ett femtiotal instanser. Endast ett tiotal av dem har kommenterat det avsnitt i betänkandet som handlar om prostitutionens utveckling och effekterna av förbudet att köpa sex.<sup>140</sup>

Den vanligaste synpunkten som lämnas är att osäkerheten kring prostitutionens omfattning är större än vad som framkommer i betänkandet och att det därför inte går att uttala sig om i vad mån prostitutionen minskat. Därmed går det heller inte att bedöma om förbudet mot sexköp haft någon effekt. Det som främst lyfts fram är att vi inte vet tillräckligt om de nya kontaktvägar och arenor för prostitution som kan ha byggts upp efter att lagen infördes. Till exempel nämns att det finns för få studier om prostitutionen på internet och att sms är en ny kontaktväg som betänkandet inte alls belyser. Flera ifrågasätter också om uppgifterna från andra nordiska länder är tillförlitliga och jämförbara med uppgifterna från Sverige.

Bland annat Malmö högskola, Diskrimineringsombudsmannen (DO) och RFSL uppfattar också att utredningen i allt för lite kartlagt och analyserat lagens effekter för dem som säljer sex. DO anser att förbudet ökat stigmatiseringen av denna grupp och att kriminaliseringen försvårar möjligheten att nå den med stöd och hjälp. RFSL och DO uppfattar också att utredningen i allt för hög utsträckning fokuserar på *kvinnliga* sexsäljare och att allt för få som har egna erfarenheter av prostitution kommit till tals, särskilt då män.

De allra flesta remissinstanser har inget att erinra mot förslaget till straffskärpning. Synpunkter som ifrågasätter behovet av straffskärpning lämnas dock från Hovrätterna över Skåne och Blekinge samt för Västra Sverige, tingsrätter i Malmö och Norrköping samt Kriminologiska institutionen vid tre olika universitet.<sup>141</sup>

<sup>140</sup> De som yttrar sig i detta är Socialstyrelsen, Statskontoret, Lunds universitet – juridiska fakulteten, kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Malmö högskola, Diskrimineringsombudsmannen, RFSL, Sveriges Kvinnolobby och Kvinnofronten.

<sup>141</sup> Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet samt Institutionen för genus, kultur och historia vid Södertörns högskola.

## Skärpta straff för köp av sexuell tjänst

På grundval av förslaget i betänkandet lämnades i proposition 2010/11:77 (Skärpt straff för köp av sexuell tjänst) ett förslag som innebär att straffmaximum för sexköp höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Efter att riksdagen tillstyrkt propositionen<sup>142</sup> trädde lagändringen i kraft den 1 juli 2011.

Däremot avstyrkte propositionen förslaget att inrätta ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Regeringen framhåller att det i och för sig är viktigt att förstärka den nationella samordningen och samverkan, men menar att det inte behövs något centrum för närvarande, eftersom Länsstyrelsen i Stockholm fått regeringens uppdrag att fortsätta samordna myndigheternas arbete och verka för förstärkt samverkan.

## Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel

### Åtgärd 23

I ett betänkande av Utredningen om människohandel m.m. (SOU 2008:41) föreslås bl.a. vissa förändringar i straffbestämmelsen om människohandel i syfte att möjliggöra en mer effektiv tillämpning av bestämmelsen. Vidare föreslås de lagändringar som krävs för att Sverige ska kunna tillträda Europarådets konvention om bekämpande av handel med människor. Förslaget har remitterats och kommer därefter att beredas vidare inom Regeringskansliet. Regeringen kommer att verka för att Sverige kan ansluta sig till Europarådets konvention om bekämpande av handel med människor genom ratificering.

Sedan människohandel kriminaliserades 2002 har rättsväsendet stött på tillämpningssvårigheter. Ett problem är till exempel att människohandel ofta rör komplexa förfaranden där gärningspersonen/erna befattar sig med offren på olika sätt. Tillämpningssvårigheterna har lett till att gärningspersonen ofta blir dömd för koppleri/grovt koppleri i stället för människohandel.<sup>143</sup>

Regeringen tillsatte därför Utredningen om människohandel m.m. (SOU 2008:41). Till följd av betänkandet *Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd* (SOU 2008:41) överlämnade regeringen propositionen *Förstärkt straffrättsligt skydd*

<sup>142</sup> Beslut togs den 12 mars 2011.

<sup>143</sup> Rikspolisstyrelsen, Lägesrapport 10, Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007–2008, Rapport 2009:1, oktober 2009, s. 9.



*mot människohandel* (prop. 2009/10:152) till riksdagen den 18 mars 2010. Propositionens lagändringar trädde i kraft den 1 juli 2010.

## Förändringar i straffbestämmelsen om människohandel

### *Ändringar av rekvisitet handelsåtgärd*

Straffansvaret för människohandel omfattar i dag den som med användande av olaga tvång eller vilseledning utför en handelsåtgärd av en annan person (såsom rekryterar, transporterar, inhyser eller tar emot någon), i syfte att exploatera honom eller henne.<sup>144</sup> De tre centrala komponenterna i lagen är således: att en handelsåtgärd utförs, med otillbörliga medel, med syfte att exploatera någon.

Lagändringen innebär att formuleringen av komponenten ”handelsåtgärd” omformulerats. Begreppet ”överför” har förts in som ett exempel på handelsåtgärd medan begreppet ”vidtar någon annan sådan åtgärd” har utgått.

### *Kontrollrekvisitet har tagits bort*

Lagändringen innebär också att det så kallade kontrollrekvisitet tagits bort.<sup>145</sup> Kontrollrekvisitet innebar att det krävdes att handelsåtgärderna ledde till kontroll över offret, det vill säga att gärningspersonen bemästrade offrets ”reella valmöjligheter”.<sup>146</sup> Detta krav har varit svårt att bevisa och lett till tillämpningssvårigheter särskilt i samband med utredning av misstankar om människohandel där barn varit brottsoffer. Som motiv till den ändring som nu skett anges i propositionen att redan genom kravet på användande av otillbörliga medel har gärningspersonen ett påtagligt inflytande över offrets agerande, och att det därför inte behövs något ytterligare kontrollrekvisit.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Brottsbalken 4 kap. 1 §, första stycket: Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med annat sådant otillbörligt medel rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

<sup>145</sup> Kontrollrekvisitet i lagens före detta lydelse, 4 kap. 1 §, andra stycket brottsbalken: Detsamma gäller den som i sådant syfte som anges i första stycket:

1. till annan för över kontrollen över en person, eller  
2. från annan tar emot kontrollen över en person.

<sup>146</sup> Ett utvidgat straffansvar för människohandel, 11 mars 2004, prop. 2003/04:111, s. 51.

<sup>147</sup> Prop. 2009/10:152, sid. 18–19.

### ***Rekvisitet utnyttja ändras till exploatera***

I tidigare lagtext var formuleringen att en handelsåtgärd gjordes i syfte att *utnyttja* någon. Ordet ”utnyttja” kan avse både att dra otillbörlig fördel av någonting men också att dra god nytta av någonting. Därför har ordet utnyttja nu ersatts av ”exploatera”. Genom att använda ordet exploatera avses alltid ett otillbörligt användande. Det tydliggör också att det är fråga om att hantera och betrakta offren som handelsvaror.

### ***Kravet på dubbel straffbarhet tas bort***

Den generella regeln när en svensk person begår brott utomlands är att gärningen måste vara straffbar både i svensk lag och på gärningsorten för att kunna lagföras. Denna regel har även gällt människohandel. Vid vissa särskilt grova brott, såsom kapning och folkrättsbrott finns inget krav på dubbel straffbarhet och svensk domstol har alltså behörighet att döma över dessa brott oberoende av ifall de är kriminaliserade i det land de utförts. Lagändringen innebär att kravet på dubbel straffbarhet tas bort när det gäller människohandel. Som motiv till ändringen anges brottets internationella och särskilt allvarliga karaktär. På så sätt förstärks det straffrättsliga skyddet mot människohandel.

### ***Ändring i Offentlighets- och sekretesslagen – tillträde till Europarådets konvention om bekämpande av människohandel<sup>148</sup>***

Utgångspunkten i svensk rätt är att domstolsförhandlingar är offentliga. För vissa måltyper<sup>149</sup> har dock domstolen möjlighet att under delar av förhandlingen förordna om stängda dörrar. Brottet människohandel omfattades tidigare inte av denna möjlighet till sekretess men i samband med att brottsbalksbestämmelsen om människohandel ändrades år 2010 gjorde man även en ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Ändringen innebär att det numera är möjligt att förordna om stängda dörrar vid domstolsförhandlingar rörande människohandelsbrott. Artikel 30 i Europarådets konvention innebär nämligen att undantag från offentlighetsprincipen ska kunna göras i denna typ av mål.

---

<sup>148</sup> Europarådets konvention om bekämpande av människohandel benämns SÖ 2010:8.

<sup>149</sup> Offentlighets- och sekretesslagen 35 kap. 2 §:

1. sexualbrott,
2. utpressning,
3. brytande av post- eller telehemlighet,
4. intrång i förvar,
5. olovlig avlyssning,
6. dataintrång,
7. brott mot tystnadsplikt, eller
8. brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts
9. människorov, eller
10. människohandel.

## Studie av handläggning av brottskadeersättning

### Åtgärd 24

Regeringen avser att ge brottsoffermyndigheten i uppdrag att genomföra en studie av rutiner för utbetalning i brottskadeersättning till personer i andra länder utsatta för människohandel i Sverige. Inom ramen för uppdraget bör en jämförelse göras av motsvarande rutiner i Norge och inom EU.

Regeringen beslutade i regleringsbrevet år 2009 (Ju2008/10581/KRIM, Ju2008/9001/KRIM) att ge Brottssoffermyndigheten (BrOM) i uppdrag att undersöka de rutiner som tillämpas när det gäller utbetalningar av brottskadeersättning till personer hemmahörande i andra länder som utsatts för människohandel i Sverige. Bakgrunden till uppdraget var att när brottskadeersättning betalas ut till personer i andra länder, finns det en risk att ersättningen inte når fram. I uppdraget ingick även att jämföra de rutiner som tillämpas i Sverige med rutinerna i andra EU-länder och i Norge. Brottssoffermyndigheten slutredovisade sitt uppdrag den 1 februari 2010 genom rapporten *Utbetalning av brottskadeersättning till offer för människohandel. Redovisning av ett regeringsuppdrag*.<sup>150</sup>

### Genomgång av domar och kompletterande intervjuer

BrOM inledde arbetet med studien genom att samla in alla fällande domar som har meddelats i mål om människohandel och mål som rör åtal för brott av människohandelsliknande karaktär fram till början av år 2009 (cirka 90 domar). Nästan alla rörde koppleri och grovt koppleri; det finns mycket få domar om människohandel för sexuella ändamål.

BrOM har också studerat samtliga ansökningar av brottskadeersättningar vid denna typ av mål, (33 ärenden), liksom sina rutiner för utbetalningar.<sup>151</sup> Genomgången sträckte sig fram till december 2009. Kompletterande intervjuer har även genomförts med målsägandebiträdena i dessa ärenden.

<sup>150</sup> Brottssoffermyndigheten (2010). *Utbetalning av brottskadeersättning till offer för människohandel. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Umeå: Brottssoffermyndigheten.

<sup>151</sup> Ett mindre bortfall kan finnas.

## Närmare hälften av målsägarna begärde brottsskadeersättning

Genomgången av fällande domar visade att drygt hälften av målsägandena yrkat skadestånd. I intervjuerna med målsägandebiträderna framkommer att två av anledningarna till att inte fler brottsutsatta yrkar skadestånd är rädsla eller att de inte ser gärningsmannen som förövare. I fall där åtal för människohandel inte anses styrkt dömer domstolarna i regel för koppleri eller grovt koppleri. Skadestånd döms mer sällan ut för koppleri eller grovt koppleri än för människohandel. De allra flesta som tilldömdes skadestånd ansökte senare om brottsskadeersättning.

Samtliga 33 ansökningar om brottsskadeersättning som BrOM gick igenom rörde kvinnor eller flickor utsatta för utnyttjande för sexuella ändamål. Elva av fallen avsåg *människohandel* och av dessa beviljades alla utom en. De återstående 22 rörde *människohandelsliknande brott* och av dem beviljades drygt hälften (14). Alla ansökningar om människohandel utom en beviljades.

Skälen till avslag har varierat men de flesta är sådana som också förekommer i andra ärenden. Ett skäl för avslag som är mer specifikt för dessa ansökningar är att brottet begåtts utomlands vid en tidpunkt då den brottsutsatta inte hade hemvist i Sverige. En annan avslagsgrund är att den brottsutsatta saknar tillräcklig anknytning till Sverige.

## Samma rutiner för utbetalande som i andra ärenden

BrOM har inga särskilda rutiner för utbetalningar av brottsskadeersättning vid denna typ av brott utan tillämpar samma rutiner som för andra brott. I denna typ av ärenden har utbetalningen oftast gjorts till ombuden men det förekommer också att den gjorts direkt till sökanden eller till god man. Ombuden har i sin tur haft kontakt med sökanden och vidarebefordrat ersättningen. De flesta som fick ersättning hade återvänt till sitt hemland när utbetalningen gjordes, men det fanns också en del som fortfarande var kvar i Sverige.

Det vanligaste är att utbetalningarna gjorts till bankkonton i Sverige eller utomlands, eftersom detta är det säkraste utbetalningssättet. Övriga utbetalningar har gjorts i form av en postavi eller en check.

## Ersättningen kommer fram till de brottsutsatta – men det är osäkert om de i realiteten får del av hela summan

Vid genomgång av de fall där ersättning utbetalats, framgår det inte i något fall att den brottsutsatta uppgett för BrOM att brottsskadeersättningen på något sätt inte kommit fram. I intervjuer som BrOM

har gjort med de brottsutsattas ombud framkommer också att brottsskadeersättningen i samtliga dessa fall utom ett har kommit fram. Ombud och åklagare som har intervjuats har dock i ett par fall haft misstankar om att ersättningen i praktiken helt eller delvis inte gått till offret utan till hennes partner. Det har också framkommit att ett offer hotats i samband med utbetalningen.

## Stora skillnader mellan länderna enligt internationell jämförelse

BrOM har även jämfört de svenska rutinerna för utbetalning med dem i Norge och nio EU-länder.<sup>152</sup> BrOM:s genomgång visar på stora skillnader mellan länderna. De flesta länderna ersätter kostnader medan någon motsvarighet till den svenska kränkingsersättningen är sällsynt. Flera länder har infört rätten till statlig ersättning som en följd av ett EU-direktiv från år 2004<sup>153</sup>, vilket betyder att rutinerna för ersättning i många länder är relativt nya. Nederländerna är det land som har haft flest ansökningar där den brottsutsatta varit utsatt för människohandel. De flesta övriga länder uppger att de endast haft ett fåtal ärenden eller inte ett enda ärende.

De flesta utbetalningar görs till den brottsutsattas bankkonto, men det är också vanligt med check, bank- och postanvisning. I Storbritannien kan ersättningen utbetalas i omgångar.

Jämförelsen visar att det är vanligt att den brottsutsatta företräds av ombud. Endast i ett land har den ansvariga myndigheten regelmässig kontakt med den brottsutsatta för att säkerställa att ersättningen kommer den brottsutsatta till del.

Inget av länderna i jämförelsen har kännedom om några problem med att ersättningen inte har kommit fram till den brottsutsatta. BrOM framhåller att detta antingen kan bero på att de uppbyggda rutinerna fungerar väl eller att de ansvariga myndigheterna i de olika länderna inte känner till eventuella problem.

## BrOM:s förslag för att förbättra av rutinerna

BrOM:s bild, efter jämförelsen med andra länder, är att de svenska rutinerna är relativt säkra. Men eftersom det inte går att utesluta att den brottsutsatta kan utsättas för ny brottslighet i samband med utbetalning av ersättningen anser BrOM att det finns skäl att göra vissa förändringar i de rutiner som finns i dag.

<sup>152</sup> Bulgarien, Danmark, Lettland, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tjeckien och Ungern.

<sup>153</sup> EU-direktivet 2004/80/EG.

### ***Samtliga utbetalningar bör göras till bankkonto***

BrOM föreslår att samtliga utbetalningar, utan undantag, ska göras till den brottsutsattas eget bankkonto eller till ombudets bankkonto. Om den brottsutsatta befinner sig utomlands och det inte är möjligt att överföra ersättningen till bankkonto, bör utbetalningen kunna göras via den svenska ambassaden i det aktuella landet.

### ***Möjliggör uppdelning i flera mindre delbetalningar***

BrOM föreslår också att det borde vara möjligt att dela upp utbetalningen av ersättningen i flera mindre delbetalningar för att minska risken att hela ersättningen används av andra än den brottsutsatta. Kontakt med den brottsutsatta bör också tas regelbundet efter utbetalningen för att garantera att pengarna kommit fram.

### ***Särskild hantering när offret är minderårigt***

Vid utbetalning av brottskadeersättning till minderåriga som inte är svenska medborgare ska BrOM undersöka om det finns särskilda regler, till exempel en motsvarighet till svenska överförmyndaren, för att hantera dessa fall. I de fall en motsvarighet till överförmyndare saknas ska BrOM kräva intyg från relevanta myndigheter på vem som är vårdnadshavare.

### ***Möjlighet att få ersättning från annat EU-land***

I dagsläget har BrOM varit tvungen att avslå ansökningar om brottskadeersättning gällande de delar av människohandelsbrottet som har begåtts utomlands. BrOM anser att i de fall brottet har begåtts i ett annat EU-land borde den brottsutsatta kunna få ersättning från det aktuella landet. Myndigheten ska därför ta initiativ till att kontakta motsvarande myndigheter i andra länder för att enskilda brottsutsatta ska få ersättning därifrån.

### ***Möjlighet till kränkingsersättning oavsett brottsrubricering***

Det finns skäl att anta att fler brottsutsatta skulle kunna yrka skadestånd eller ansöka om brottskadeersättning än vad som sker i dag. I mål som rör koppleri och grovt koppleri är det dessutom relativt ovanligt att yrkanden om skadestånd vinner bifall. Enligt BrOM:s mening bör offer för människohandel kunna få rätt till kränkingsersättning oavsett brottsrubricering; avgörande borde vara omständigheterna i det enskilda fallet.

### ***Rätt till målsägandebiträde oavsett brottsrubricering***

Eftersom de brottsutsatta ofta har begränsad kunskap om det svenska samhället och svenska myndigheter, lyfter BrOM fram att de bör erbjudas juridisk hjälp för att bättre kunna ta vara på sin rätt att söka ersättning. Ett problem är emellertid att offer i mål som rör koppleri och grovt koppleri inte alltid ses som målsäganden och

därmed inte får något målsägandebiträde. BrOM anser att offren för människohandelsliknande brott bör få rätt till målsägandebiträde oavsett vilken brottsrubricering rätten väljer. Det bör också ingå i målsägandebiträdets uppdrag att bistå den brottsutsatta i ansökan om brottskadeersättning.

## Förstärkt förebyggande arbete vid hantering av viserings- och bosättningsärenden

### Åtgärd 25

Regeringen har för avsikt att närmare överväga om och i så fall på vilket sätt Migrationsverket kan få möjlighet att kontrollera referenspersoner i sina register i viserings- och bosättningsärenden.

En referensperson är en kontakt till en person som söker arbets- eller uppehållstillstånd i Sverige. Referenspersoner registreras i ärenden som gäller besök och bosättning i Sverige. Om en referensperson förekommer i många ärenden skulle det kunna vara ett tecken på att referenspersonen är inblandad i människohandel. Mot denna bakgrund har regeringen i handlingsplanen tagit upp frågan om Migrationsverkets möjligheter att kontrollera referenspersoner i verkets datasystem för polisens räkning.

Redan år 2005 presenterade Migrationsverket en rättsutredning som visade på att det inte är förenligt med personuppgiftslagen<sup>154</sup> och utlänningsdataförordningen<sup>155</sup> att söka efter referenspersoner i verkets datasystem. Integrations- och jämställdhetsdepartementet gjorde bedömningen att Migrationsverkets rättsutredning inte helt och hållet klargjorde rättsläget och har därför inom ramen för handlingsplanen gjort en egen utredning i frågan.<sup>156</sup>

Efter att ha granskat frågan närmare drar Integrations- och Jämställdhetsdepartementet i sin promemoria samma slutsats som Migrationsverket, det vill säga att det inte är möjligt att lämna ut uppgifterna till polisen. Personuppgifter får enligt promemorian endast användas för det ändamål som de samlades in för. När det gäller uppgifter om en referensperson är ändamålet att kunna utreda och fatta beslut i ett enskilt utlänningsärende. Ändamålet är alltså inte att utreda om en referensperson är inblandad i människohandel. Promemorian understryker även att detta är en av de viktigaste be-

<sup>154</sup> Personuppgiftslagen (1998:204).

<sup>155</sup> Förordning (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

<sup>156</sup> Promemorian om *Referenspersoner i viseringsärenden* den 3 september 2010.

stämmelserna i personuppgiftslagen, det vill säga att personuppgifter inte vid ett senare tillfälle får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. Att använda dem för andra ändamål är dessutom oförenligt med EU-rätten.<sup>157</sup>

Enligt underhandsuppgifter från Integrations- och jämställdhetsdepartementet kommer de inte att gå vidare med denna fråga.

---

<sup>157</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar.



## Ökad nationell och internationell samverkan

Detta område innehåller sex åtgärder. Landets länsstyrelser har i uppdrag att stärka den regionala samverkan mellan olika aktörer och Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar specifikt för att förbättra den nationella samverkan mellan främst myndigheter, men även frivilligorganisationer. Aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (CBSS) ansvarar för en åtgärd som bland annat innebär att utbilda personal på konsulat och ambassader. Övriga myndigheter och organisationer som har uppdrag inom detta område är Svenska institutet, Utrikesdepartementet och Allmänna Barnhuset.

### Stärkt regional samverkan

#### Åtgärd 26

Regeringen avser att ge länsstyrelserna i uppdrag att inom ramen för sitt ansvarsområde ta initiativ till att samordna insatser som syftar till att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt öka skyddet och stödet för utsatta.

Regeringen beslutade den 2 oktober 2008 att länsstyrelserna skulle genomföra insatser för att *stärka den regionala samverkan* i syfte att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Uppdraget innebar att länsstyrelserna skulle arbeta för ett *ökat samarbete* mellan myndigheter, kommuner och landsting i frågor som rör prostitution och människohandel. Länsstyrelserna skulle också öka samverkan mellan frivilligorganisationer och olika branscher inom till exempel taxi-, hotell-, restaurang- och turistnäringen.

Förutom att arbeta för regional samverkan skulle länsstyrelserna se över hur de kan *arbeta på ett mer aktivt sätt med frågor som rör prostitution och människohandel*. Länsstyrelserna skulle också verka för att *stärka det förebyggande arbetet* på lokal nivå.

Länsstyrelserna slutredovisade sina uppdrag den 31 december 2010.

För nedanstående samlade redovisning har Brå tagit del av länsstyrelsernas slutredovisningar, kartläggningar och kampanjmaterial. Därutöver har Brå skickat ut en enkät till samtliga 21 länsstyrelser med fördjupande frågor rörande länsstyrelserna uppdrag. Alla länsstyrelser svarade på enkäten.

### **En stor utbildningsatsning**

Länsstyrelsernas arbete med uppdraget har i huvudsak varit inriktat på att informera och utbilda en rad olika grupper om främst människohandel, men i viss mån även prostitution. Utbildningen och informationen har planerats och genomförts i samarbete med andra myndigheter. För att bygga upp en organisation för samarbetet har alla länsstyrelser utom en bildat regionala samverkansgrupper. Några har också gjort kartläggningar om människohandelns omfattning och karaktär, samt vilka erfarenheter från området som finns bland myndigheter i länet.

Däremot har inte det konkreta arbetet med personer utsatta i prostitution eller människohandel fått så stort utrymme, vare sig inom samverkansgrupperna eller i länsstyrelsernas egna insatser. En förklaring till detta är att myndigheterna och frivilligorganisationerna i länen inte så ofta får kontakt med målgrupperna.

Inte heller har konkreta förebyggande insatser haft så stort utrymme under projekttiden i de flesta län. Undantaget är Kalmar län, vars primära målgrupp för insatser har varit gymnasieungdomar.

#### ***Stora variationer i organisation och resurser***

Vilken funktionsenhet som har haft ansvar för uppdraget inom respektive länsstyrelse har varierat. Av de åtta olika funktionsenheter som nämns som ansvariga är enheterna för Social hållbarhet samt Jämställdhet de vanligaste.

Även hur mycket tid som lagts ner har varierat. Tre länsstyrelser har haft en anställd som arbetat heltid med uppdraget. Det vanligaste är dock att man avsatt motsvarande tio procent av en heltidstjänst för uppdraget. Slår man ihop landets alla länsstyrelser har sammanlagt närmare sju heltidstjänster arbetat med frågorna under uppdragstiden. Detta innebär i genomsnitt en tredjedels tjänst per länsstyrelse.

## Över 5 000 personer har deltagit i länsstyrelsernas utbildningar

Samtliga länsstyrelser utom en<sup>158</sup> har arrangerat någon typ av utbildning och seminarier för antingen myndigheter, frivilligorganisationer eller för personal från taxi-, hotell- och restaurangbranschen med flera. En del länsstyrelser har också gett medel till kommuner så att de har kunnat ordna utbildningar eller evenemang som riktat sig till skolungdomar. Totalt har över 5 000 personer deltagit i någon av dessa utbildningar.

I tabell 6 redovisas hur många utbildningar som länsstyrelserna har hållit totalt för olika målgrupper och antalet deltagare i varje grupp.

**Tabell 6. Totalt antal genomförda utbildningar uppdelade efter målgrupp och antalet deltagare**

Utbildning riktad mot:	Antal tillfällen	Antal deltagare
Myndigheter och frivilligorganisationer <sup>159</sup>	73	3 422
Berörda branscher <sup>160</sup>	26	682
Skolungdomar <sup>161</sup>	11	562
Övriga <sup>162</sup>	20	450
<b>Totalt</b>	<b>130</b>	<b>5 116</b>

Generellt sett har utbildningarna bestått av en föreläsning på grundval främst av de två rapporterna som länsstyrelsen i Stockholm tagit fram om människohandel och prostitution (*Människohandel och prostitution ur ett svenskt perspektiv* samt *Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*, se närmare Åtgärd 27). Tyngdpunkten på utbildningarna har legat på människohandel.

20 länsstyrelser har således genomfört grundutbildningar för *personal inom olika myndigheter och frivilligorganisationer*. Som exempel kan nämnas Polisen, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, socialtjänsten, skola, hälso- och sjukvården, ungdomsmottagningar och frivilligorganisationer såsom brottsofferjou-

<sup>158</sup> Södermanlands län har inte ordnat några utbildningar.

<sup>159</sup> Avser deltagare som genom sitt yrke eller uppdrag är direkt berörda med frågor som rör målgruppen.

<sup>160</sup> Avser anställda inom berörda branscher såsom taxi-, hotell-, restaurang- och turistnäringen.

<sup>161</sup> I gruppen skolungdomar ingår även en mindre andel (11 %) från allmänheten.

<sup>162</sup> Med övriga avses de som indirekt i sitt yrke eller uppdrag kommer i kontakt med frågor som rör målgruppen. Exempel på övriga är personer som arbetar inom Skatteverket och Domstolsverket, rederier och ideella verksamheter, samt alkoholhandläggare och politiker.

rer och kvinnojourer. Hälften av utbildningarna har utvärderats och utvärderingarna visar att deltagarna oftast varit mycket positiva.

Tretton länsstyrelser har hållit utbildning för *anställda inom taxi-, hotell-, restaurang- och turistbranschen*. Intresset för utbildningarna har varierat. I vissa län har deltagandet varit stort, medan länsstyrelserna i Jönköpings och Värmlands län har varit tvungna att ställa in utbildningsdagar på grund av inget eller för litet intresse. I snitt deltog 26 deltagare per tillfälle. Drygt en tredjedel av utbildningarna har utvärderats och liksom när det gällde utbildningar för myndigheter och organisationer var deltagarna nöjda.

Därutöver har några länsstyrelser tagit fram informationsbroschyrer, tipskort och vykort om prostitution och människohandel som distribuerats till hotell och restauranger för spridning bland taxi-chaufförer, krögare och hotellpersonal.

När det gäller utbildningar riktade till *skolungdomar* har exempelvis Länsstyrelsen i Jönköping fördelat pengar till Nässjö kommun som genomfört utbildningsdagar kring bland annat ungdomsprostitution, grooming och webcamsex. Länsstyrelsen i Kalmar län har fördelat medel till en gymnasieskola och till Individuell Människohjälp (IM) som tillsammans har satt upp teaterpjäsen *Såld och köpt*. Drygt 600 gymnasieungdomar i Kalmar kommun såg pjäsen.

#### **Information till allmänheten**

Utöver utbildning till speciella målgrupper har 18 länsstyrelser arbetat med att sprida information om prostitution och människohandel till en vidare allmänhet. Som exempel kan nämnas att Länsstyrelsen i Kalmar har utformat en mediekampanj som spritt budskapet i stadsbussar och radiospotar, att köp av sexuella tjänster kan gynna den organiserade brottsligheten. Norrbottens och Västerbottens länsstyrelser genomförde webbkampanjen *Nej till sexköp* och i Göteborgs spårvagnar samt på hälso- och sjukvårdsplatser spred Länsstyrelsen i Västra Götaland budskapet *Ingen får tvinga dig att sälja sex!* med en hänvisning till Kvinnofridslinjen.<sup>163</sup> Länsstyrelserna i Uppsala och Västerbottens län visade bioreklam i syfte att uppmärksamma människohandel.

### **Samverkansgrupper som bedöms fungera bra**

Som en del av uppdraget har tretton länsstyrelser startat nya samverkansgrupper. Sex länsstyrelser har i stället valt att inkludera ämnet i redan befintliga nätverk som samverkan för kvinnofrid. I grupperna ingår vanligen representanter från framför allt socialtjänsten, Polisen, Åklagarmyndigheten och Migrationsverket. Resterande två

---

<sup>163</sup> Se Åtgärd 27 rörande Safe Trip (Kvinnofridslinjens nationella stödtelefonlinje): [www.safetrip.se](http://www.safetrip.se)

länsstyrelser – Östergötland och Kalmar län – har svarat att de inte har något forum för samverkan kring dessa frågor.

Länsstyrelserna har en samordnande funktion i grupperna och är oftast även sammankallande till mötena. Det vanligaste är att gruppen hanterar både prostitution och människohandelsfrågor, men ett par grupper fokuserar enbart på prostitution och enbart på människohandel.

Samverkansgrupperna är mer eller mindre etablerade. Några samverkansgrupper är väl etablerade med kontinuerliga träffar och insatser. Andra befinner sig fortfarande i en uppstartsfas och har bara haft enstaka inledande möten. Det vanligaste är att gruppen träffas två till fyra gånger per år.

I de etablerade samverkansgrupperna har fokus främst legat på att ordna utbildningar. Även om det finns olikheter när det gäller hur långt grupperna kommit i sitt arbete, tycker de flesta länsstyrelser att samverkansgruppen fungerar bra. Samtliga samverkansgrupper utom de i Uppsala och Blekinge län kommer att finnas kvar efter projekttiden och i de flesta grupperna kommer man fortsätta träffas på samma sätt.

#### *Samverkansgrupperna har genomgått spetsutbildningar*

Länsstyrelsen i Stockholm har genomfört spetsutbildningar för personer i de regionala samverkansgrupperna. Syftet med utbildningarna är att samverkansgrupperna ska kunna fungera som en resursgrupp och ge stöd och utbildning till övrig myndighetspersonal i länet inom sitt eget verksamhetsområde.

#### *Två länsstyrelser har startat nätverk*

Länsstyrelsen i Västra Götaland har med hjälp av de avsatta medlen startat *Nätverket mot trafficking*<sup>164</sup>, ett forum för olika aktörer som arbetar mot människohandel. Länsstyrelsen i Jämtland har startat ett nätverk bestående av personer som arbetar med frågor som rör prostitution och människohandel.

#### *Samarbete över länsgränserna i information och utbildningsfrågor*

Förutom samverkan inom länen har också en del länsstyrelser börjat samarbeta med varandra över länsgränserna. Så har till exempel Jönköping, Kronoberg, Skåne, Halland och Östergötland genomfört insatser tillsammans. Andra exempel är Länsstyrelsen i Jämtland som har arrangerat en konferens tillsammans med Västernorrland. Stockholms och Västra Götalands länsstyrelser har tillsammans tagit fram utbildningsmaterialet *Stoppa trafficking* och länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten har gemensamt ansvarat för webbkampanjen *nejtillsexkop.se*.

<sup>164</sup> För mer information, se webbsidan: [www.natverketmottrafficking.se](http://www.natverketmottrafficking.se)

## Få kartläggningar om problemens omfattning

En ofta rekommenderad utgångspunkt för arbete med ett problemområde är att kartlägga problemets omfattning och karaktär. Att problemen kartlagts lokalt ingick till exempel som ett av de kvalitetskriterier som Socialstyrelsen och länsstyrelserna satte upp vid sin nationella tillsyn av kommunernas arbete med våldsutsatta kvinnor. När det gäller prostitution och människohandel är det dock endast fyra länsstyrelser som själva försökt kartlägga problemens omfattning och karaktär under uppdragstiden (länsstyrelserna i Kronoberg, Värmland, Västernorrland och Jämtland).<sup>165</sup> Därutöver har Polisen i Västmanlands och Norrbottens län genomfört egna kartläggningar av prostitutionens och människohandels omfattning.

Kartläggningarna har främst baserats på enkäter och intervjuer till berörda myndighetspersoner inom socialtjänsten, Polisen, Åklagarmyndigheten och Migrationsverket, till personal inom frivilligorganisationer och till personal inom taxi-, hotell- och restaurangbranschen samt till allmännyttiga bostadsbolag.

Alla sex kartläggningar visar att det förekommer prostitution i de studerade länen, om än i liten omfattning. I Västernorrlands/Jämtlands län visade kartläggningen att 24 kvinnor och tre män erbjöd sexuella tjänster på internet och i Norrbottens län annonserar ett sextiototal personer öppet om sexuella tjänster. Resultatet från kartläggningen i Värmlands län visade att nästan 200 kvinnor misstänks befinna sig i prostitution.

Inte bara kvinnor har uppmärksammats utan även män och barn. Det framgår också av ett par av kartläggningarna att relativt många ungdomar blivit tillfrågade via internet att sälja sexuella tjänster, vilket även överensstämmer med Ungdomsstyrelsens kartläggning.<sup>166</sup>

## Oftast inga belägg för människohandel för sexuella ändamål

I de flesta kartläggningar framkom inga belägg för att det förekom människohandel för sexuella ändamål. I vissa fall framfördes dock misstankar om det. Undantaget var Länsstyrelsen i Värmland och Kronoberg som mer säkert kunde konstatera att människohandel för sexuella ändamål förekom.

Ytterligare sju länsstyrelser har gjort kartläggningar med andra inriktningar än problemens omfattning, som grund för sitt arbete. En del har kartlagt hur och i vilken omfattning myndigheter och

---

<sup>165</sup> I Dalarnas län pågår en kartläggning med fokus på människohandel som beräknas vara klar under 2011.

<sup>166</sup> Se Åtgärd 10, 11, 12 och 34 samt Ungdomsstyrelsens rapport *Se mig – Unga om sex och internet* på webbsidan: [www.ungdomsstyrelsen.se/kat/0,2070,1635,00.html](http://www.ungdomsstyrelsen.se/kat/0,2070,1635,00.html)

frivilligorganisationer arbetar med frågan och om det finns några befintliga samverkansgrupper, medan andra har fokuserat på myndigheters kunskap om problemet. Sammantaget visade kartläggningarna att majoriteten av aktörerna antingen inte hade kommit i kontakt med prostitution och människohandel i sitt arbete eller inte prioriterade dessa frågor.

### Kunskap om problemets omfattning saknas

Brå ställde i enkäten till länsstyrelserna två separata frågor kring problemets omfattning och utveckling.<sup>167</sup> Fyra av de sex länsstyrelser som hade genomfört kartläggningar uppfattade att de hade en bild av omfattningen (även om två av dessa inte konkretiserade det närmare), medan övriga 17 svarade att de inte hade någon kunskap alls om detta. Ytterst få län angav att de kände till huruvida problemets omfattning och karaktär förändrats eller ej. Blekinge och Örebro län svarade att problemen minskat i omfattning och Stockholm, Örebro och Norrbottens län svarade att problemen ändrat karaktär.<sup>168</sup>

### Nationell samordning saknades under arbetet

Brå ställde också frågor om vad som försvårat respektive underlättat arbetet för länsstyrelserna. Det är främst två faktorer som enligt länsstyrelserna har försvårat deras arbete. Den första är bristen på samordning mellan de inblandade aktörerna som tilldelats uppdrag av regeringen och överlappningar av aktiviteter har förekommit vid flera tillfällen. Den andra faktorn som togs upp av en del länsstyrelser är att de medel som de tilldelats av regeringen för arbete med uppdraget har varit otillräckliga. Det är främst län med få invånare som tar upp detta.<sup>169</sup>

Faktorer som uppges har underlättat arbetet är de ökade resurser som länen tilldelats för uppdraget, att problemet uppmärksammas och prioriterats samt den samverkan som utvecklats som en följd av uppdraget. De flesta nämner också stödet från Länsstyrelsen i Stockholm, NMT och LAMP-träffarna som positiva faktorer.

<sup>167</sup> Fråga 13: Har länsstyrelsen en bild av prostitutionens och människohandels omfattning i länet? Fråga 14: Ser du tecken på att prostitutionen och människohandeln har ändrat omfattning eller karaktär i ditt län sedan regeringens handlingsplan infördes?

<sup>168</sup> Stockholm svarade att de noterat ett ökat antal kvinnor från EU-medlemsländer i gatuprostitution, Örebros svar var "mer på nätet" och Norrbotten svarade att ett färre antal personer annonserar öppet om försäljning av sexuella tjänster i dag än innan.

<sup>169</sup> Eftersom medlen fördelats i relation till antalet invånare i länet, kan uppgifter som tar lika lång tid att genomföra oavsett invånarantalet, bli svårare att finansiera i små län.

## Frågan har lyfts och medvetenheten ökat

De flesta länsstyrelser upplever att arbetet mot prostitution och människohandel har förbättrats i deras län sedan regeringens handlingsplan infördes. De exempel på förbättringar som tas upp rör oftast att frågan lyfts upp lokalt och hamnat på agendan, att berörda aktörer blivit mer medvetna och fått ökad kunskap samt att man samarbetar mer i arbetet med frågorna.

Hälften av alla länsstyrelser anser dessutom att de ser konkreta tecken på bättre stöd och hjälp för personer som befinner sig i prostitution eller människohandel sedan handlingsplanen infördes. De nämner oftast att samarbetet mellan polis och socialtjänst förbättrats. De ger också exempel på att man på den lokala nivån arbetat fram rutiner för hur denna samverkan ska gå till.

## Fortsatt samverkan och utbildning

Regeringen har avsatt ytterligare medel till länsstyrelserna för att de ska kunna fortsätta att arbeta med dessa frågor under perioden 2011–2014.<sup>170</sup>

På Brå:s fråga om vad länsstyrelserna mer konkret avser att göra under denna period är det vanligaste svaret att de kommer att fortsätta arbeta med sin samverkansgrupp. Andra lyfter också fram att det är viktigt att länsstyrelserna måste fortsätta samarbeta över länsgränserna. Flera nämner även utbildning, seminarier/konferenser samt olika informationsinsatser.

Många önskar också att Länsstyrelsen i Stockholm får ett fortsatt uppdrag på området. De tar särskilt upp att de bör få en tydligt samordnande roll och ansvara för styrningen på nationell nivå, men ser också behovet av fortsatt stöd vid utbildningar.

## Stärkt nationell samverkan

### Åtgärd 27

Regeringen avser att vidta åtgärder för en fortsatt och utvecklad samverkan mellan myndigheter och frivilligorganisationer på nationell nivå i arbetet mot prostitution och människohandel. Regeringen avser att ge Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att fördela medel och samordna arbetet.

<sup>170</sup> Uppdraget (Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder, IJ2009/2315/JÅM, IJ2010/112/JÅM, IJ2010/147/JÅM m.fl.) avser inte bara denna åtgärd utan samtliga frågor som Länsstyrelsen i Stockholm arbetat med inom ramen för handlingsplanen. Se även Åtgärd 4 och 7.



Genom regeringsbeslut den 2 oktober 2008 fick Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att *fördela medel och samordna arbetet för en fortsatt och utvecklad nationell samverkan* mellan myndigheter men även frivilligorganisationer.

Länsstyrelsen i Stockholms län beviljades totalt 8 miljoner kronor för åren 2009 och 2010. I detta avsnitt redovisas vad länsstyrelsen gjort,<sup>171</sup> uppdelat på följande:

- Bildat en nationell arbetsgrupp för samverkan – Länsstyrelsernas Arbetsgrupp mot Människohandel och Prostitution (LAMP).
- Bildat ett nationellt metodstödsteam – Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel (NMT).
- Vidareutvecklat tidigare samverkansplan och tagit fram nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.
- Tagit fram ett nationellt utbildningsmaterial och hållit utbildningar.
- Kampanj för att informera om en nationell hjälptelefonlinje för utsatta kvinnor – Safe Trip.
- Fördelat utvecklingsmedel.

### **Nationell arbetsgrupp för samverkan (LAMP)**

Som Brå redovisade redan i delrapporten, har länsstyrelsen bildat dels en nationell arbetsgrupp för samverkan och dels ett nationellt metodstödsteam.

Den nationella arbetsgruppen för länsstyrelsernas samarbete går under namnet Länsstyrelsernas Arbetsgrupp mot Människohandel och Prostitution (LAMP). Initiativet till denna arbetsgrupp togs av Länsstyrelsen i Stockholms län under första delen av år 2009. 19 av 21 länsstyrelser har deltagit i gruppen.

### **Nationellt Metodstödsteam (NMT)**

Länsstyrelsen har i samråd med representanter för Polisen, socialtjänsten, Åklagarmyndigheten och Migrationsverket inrättat ett nationellt metodstödsteam rörande frågor om prostitution och människohandel (NMT). Teamet består av experter med lång operativ erfarenhet på området. I dagsläget ingår 18 personer från följande myndigheter: Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, specialenheter från regionala polismyndigheter, prostitutionsenheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, Ungdomsjouren i Stockholm och Socialtjänstförvaltningen i Stockholms stad, Åklagarmyndigheten, Mi-

---

<sup>171</sup> Slutredovisningen har beteckning 801-2009-86847.

grationsverket, gränspolisen samt Rikskriminalens grupp mot sexuella övergrepp mot barn/barn-pornografibrott.

Länsstyrelsen leder och är sammankallande vid NMT-träffarna. Gruppen träffas vanligtvis en gång i kvartalet för att bland annat planera framtida insatser, strategier och gemensamma utbildningsinsatser samt att diskutera respektive myndighets problematik eller intresseområde.

NMT:s huvuduppdrag är att ge metodstöd i operativa ärenden, både som grupp och som enskilda individer beroende på behovet. Länsstyrelsen beräknar att NMT under åren 2009 till 2010 har gett metodstöd i ett femtiotal ärenden.

Teamet ska fungera som en strategisk resurs för att öka informations- och kunskapsöverföringen inom och mellan myndigheterna samt fungera som länk mellan relevanta aktörer. Därutöver ska NMT fungera som en gemensam plattform för metodutveckling samt utveckla och sprida lämpliga arbetsmetoder och arbetssätt inom området prostitution och människohandel.

Länsstyrelsen i Stockholm uppfattar att arbetet inom NMT har resulterat i en ökad operativ samverkan och en bättre samsyn kring prostitution och människohandel.

#### ***Webbaserat verktyg med omvärldsbevakning***

Under år 2009 och 2010 drev Länsstyrelsen i Stockholms län webbsidan *nmtsverige.se* där myndigheter kunde presentera sitt arbete.<sup>172</sup> Syftet med webbsidan var att dela relevant kunskap på området och på så vis effektivisera arbetet mot människohandel. På webbsidan fanns också informationstjänst och omvärldsbevakningstjänst som skulle möjliggöra för besökare att följa den nationella och internationella utvecklingen inom området. Målgruppen var främst myndigheter, media, intresseorganisationer och forskningsinstitutioner.

Webbsidan dominerades av en ambitiös omvärldsbevakningstjänst som bestod av en informationsportal som infattade tre områden: forskning, media och (nordisk) politik. Tjänsten gav en regelbunden och tydlig översikt av aktuell information på området. Konkret innehåll var sammanfattningar och/eller länkar till rapporter, pressreleaser, artiklar, lagändringar/förslag och annat som berör ämnet prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Därutöver utnyttjades sidan främst för att marknadsföra olika konferenser och utbildningar på området.

---

<sup>172</sup> Webbsidan delfinansieras av Östersjöstaternas Råds aktionsgrupp mot människohandel.

Länsstyrelsen har under våren 2011 arbetat med att se över sidans funktion och innehåll i syfte att utveckla den. En ny version kommer att presenteras efter sommaren 2011.<sup>173</sup>

## Revidering av nationella riktlinjer på området

Under åren 2005 till 2007 arbetade EU-partnerskapet Samverkan Mot Trafficking (SmT)<sup>174</sup> fram den första samverkansplanen avseende arbete mot människohandel. Länsstyrelsen i Stockholm har under år 2010, i samverkan med NMT-teamet, vidareutvecklat planen och tagit fram riktlinjer (*Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*)<sup>175</sup> samt en kartläggning om tryggare återvändande.<sup>176</sup>

Syftet med de nationella riktlinjerna är att ge stöd till aktörer inom kommuner, landsting och myndigheter som har begränsad eller ingen erfarenhet alls av ärenden som rör människohandel och prostitution. Riktlinjerna ska också stimulera kommuner och län att utveckla regionala och lokala riktlinjer som är anpassade till de förhållanden som råder regionalt, men också utgöra ett stöd till frivilligorganisationer.

### *Riktlinjernas innehåll*

Rapporten avser både prostitution och människohandel, men tyngdpunkten ligger på människohandel. Den är ungefär 35 sidor lång och innehåller en kombination av mycket korta faktaredovisningar, checklistor, tips och rekommendationer. 35 sidor text uppdelad på i huvudsak följande teman:

- Brottskriterier
- Indikatorer för att upptäcka möjliga brottsoffer
- Att tänka på vid samtal med dem som (eventuellt) är utsatta för människohandel
- Uppehållstillstånd under förundersökningen

<sup>173</sup> Enligt underhandsuppgifter av Patrik Cederlöf vid Länsstyrelsen i Stockholm den 21 juni 2011, kommer den nya webbsidan att finnas tillgänglig åtminstone fram till 2014.

<sup>174</sup> EU-partnerskapet Samverkan mot Traffickings huvudsakliga syfte var att skapa en effektiv samverkan i Stockholms, Västra Götalands och Skånes län i syfte att stödja brottsutsatta, bli mer effektiv i att lagföra förövare och att skapa ett större medvetande kring människohandelsfrågan.

<sup>175</sup> De nationella riktlinjerna kan kostnadsfritt beställas eller laddas ner från länsstyrelsens hemsida: [www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer/2011/Pages/nationella-riktlinjer-mot-prostitution-och-manniskohandel.aspx](http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer/2011/Pages/nationella-riktlinjer-mot-prostitution-och-manniskohandel.aspx)

<sup>176</sup> Kartläggningen *Ett tryggare återvändande för personer utsatta för prostitution och människohandel i Sverige* kan kostnadsfritt beställas eller laddas ner från länsstyrelsens hemsida: [www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer/2010/Pages/ett-tryggare-atervandande-for-personer-utsatta-for-prostitution-och-manniskohandel-i-sverige.aspx](http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer/2010/Pages/ett-tryggare-atervandande-for-personer-utsatta-for-prostitution-och-manniskohandel-i-sverige.aspx)

- Ett exempel på samverkan mellan polis, åklagare och socialtjänst i ett konkret ärende
- Att tänka på i arbetet med återvändande.

## Handbok om människohandel och prostitution

Länsstyrelsen i Stockholm och UNIFEM Sverige framställde under år 2009 ett basmaterial kring prostitution och människohandel. Även detta material har uppdaterats och reviderats av länsstyrelsens i Stockholms län i samråd med NMT under år 2010. Materialet består av handboken *Människohandel och prostitution – ur ett svenskt perspektiv*<sup>177</sup> samt en PowerPoint-presentation baserad på handboken med handledning för att enkelt kunna hålla föredrag.

### *Handbokens innehåll*

Handboken, som omfattar drygt 50 sidor, har liksom riktlinjerna sin tyngdpunkt på människohandel för sexuella ändamål. I motsats till riktlinjerna är handboken helt inriktad på fakta, några rekommendationer om arbetssätt ges inte. Avsnitten innehåller beskrivningar av lagstiftning, juridiska begrepp och internationella konventioner blandat med redogörelser för hur rekrytering, transport, kontrollmetoder och marknadsföring kan gå till samt frågor om problemets omfattning och efterfrågan. Boken innehåller också intervjuer och rättsfall. Därutöver finns på de flesta sidor små faktanotiser kring en mängd olika frågor om människohandel och sexindustrin.

## Utbildningar på grundval av handboken

Länsstyrelsen i Stockholm har hållit en rad utbildningar på grundval av handboken och riktlinjerna. Utbildning har hållits för samtliga länsstyrelser, personal från rättsväsendet (poliser och åklagare), socialtjänsten, frivilligorganisationer m.fl. Länsstyrelsen har exempelvis i samverkan med LAMP-gruppen anordnat tre nationella utbildningskonferenser under 2010 där sammanlagt cirka 300 personer från myndigheter och frivilligorganisationer deltagit. Länsstyrelsen har också hållit en fördjupande utbildning för LAMP-gruppen, där pedagogiken ”train-the-trainer” tillämpats.

Länsstyrelsen har även hållit kortare föreläsningar med materialet som grund. Målgrupper har till exempel varit anställda inom taxi- och hotellbranschen, brottsofferjourerna samt socialtjänstpersonal i Stockholms län.

---

<sup>177</sup> Handboken *Prostitution och människohandel – ur ett svenskt perspektiv* kan kostnadsfritt laddas ner från länsstyrelsens hemsida: [www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer](http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/publikationer)

Övriga aktörer som själva har använt materialet i utbildningssyfte är bland andra Polishögskolan, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, länsstyrelserna, Brottsoffermyndigheten samt ett flertal frivilligorganisationer. Cirka 5 000 exemplar av materialet har rekvirerats. Den har kunnat beställas kostnadsfritt via Länsstyrelsen i Stockholm.

#### *Regionala spetskompetensutbildningar*

Länsstyrelsen i Stockholm/NMT-teamet har ordnat myndighetsgemensamma spetskompetensutbildningar för de regionala samverkansgrupperna i samtliga län.

#### **Informationskampanj om nationell hjälptelefonlinje**

Länsstyrelsen har också deltagit i ett projekt med Östersjöstaternas råd (CBSS) och Nationellt centrum för Kvinnofrid (NCK) som syftade till att uppmärksamma allmänheten på människohandel och få utsatta att ringa till den redan existerande Kvinnofridslinjen. Projektet beskrivs närmare under uppdrag 29.

#### **Fördelning av utvecklingsmedel**

Länsstyrelsen i Stockholms län har under åren 2009 och 2010 fördelat sammanlagt 3,4 miljoner kronor i utvecklingsmedel till totalt tretton aktörer som arbetar för att motverka prostitution och människohandel.

Nedan följer en sammanställning över vad projektmedlen till de tretton aktörerna utnyttjats till, uppdelat på forskning, utbildning, utbildningsmaterial samt verksamhetsutveckling. Aktörerna har delats in i högskola, länsstyrelse, kommun, Polishögskolan, Migrationsverket samt frivilligorganisationer.

**Tabell 7. Områden som de olika typerna av aktörer använt utvecklingsmedlen till**

	<b>Forskning</b>	<b>Utbildning/ konferenser</b>	<b>Material (info + utb.)</b>	<b>Verksamhets- utveckling</b>
Malmö Högskola	1			
Länsstyrelse		1	1	
Kommun		3	1	5
Polishögskolan		1		
Migrationsverket		1		
Frivilligorganisation		1	2	
<b>Totalt</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

Som framgår av tabellen är det vanligaste att medlen använts för att ordna konferenser eller någon annan form av utbildningsinsats. Som

exempel kan nämnas Kalmar kommun och Länsstyrelsen i Gävleborgs län liksom frivilligorganisationerna ECPAT och UNIFEM som anordnat konferenser. En del har (också) tagit fram eller uppdaterat skriftligt material. Exempelvis har frivilligorganisationen ECPAT uppdaterat sin bok om barnsexhandel som de sedan översatt till engelska för vidare spridning. UNIFEM Sverige har tagit fram material för anställda inom hotell- och restaurangbranschen samt personer som arbetar i hamnar.

Stockholm, Göteborg och Malmö kommun har fått bidrag av länsstyrelsen till att anställa regionala koordinators för insatser mot prostitution och människohandel. Malmö Högskola har fått medel för att genomföra en studie kring de aktörer – myndigheter och organisationer – som genom sin praktik kommer i kontakt med området prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

### **Ett verktyg för inhämtning av information**

Det finns svårigheter med att samla in information och trender kring potentiella offer för människohandel eftersom handel med människor är en ljusskygg verksamhet och en del av den organiserade brottsligheten. NMT har tagit fram ett dokument för informationsinsamling.<sup>178</sup> Informationen ska utgöra ett kompletterande underlag för den Nationella rapportören vid Rikspolisstyrelsen vid framtagandet av den årliga nationella rapporten.

### **Barnperspektivet har fått särskilt utrymme**

Länsstyrelsen i Stockholm har i sina olika aktiviteter också uppmärksammat barnperspektivet. En utbildningsdag har hållits för medlemmar i NMT i samarbete med UNICEF Sverige och ECPAT samt Rikskriminalens grupp mot sexuella övergrepp mot barn/barnpornografibrott. Den nationella samordnaren ingår även i CBSS<sup>179</sup> barngrupp.

---

<sup>178</sup> Insamling av uppgifter om målsägande angående människohandel finns som bilaga 1 till de nationella riktlinjerna, sid. 45.

<sup>179</sup> CBSS avser Council of the Baltic Sea States. För mer information se webbsida: [www.cbss.org](http://www.cbss.org)

## Stärkt internationell samverkan kring barn

### Åtgärd 28

Regeringen avser att främja det nätverk av yrkesverksamma som genomgått utbildningsinsatsen inom Östersjöstaternas råd om barn utsatta för människohandel.

Stiftelsen Allmänna Barnhuset fick den 18 november 2008 i uppdrag att främja nätverksbyggande bland en grupp professionella verksamma inom socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri och institutionsvård som genomgått Östersjöstaternas råds<sup>180</sup> utbildning om barn utsatta för människohandel. Människohandel innebär i detta sammanhang inte enbart människohandel för sexuella ändamål utan inkluderar även andra utnyttjandeformer såsom organhandel, adoption och tvång till att begå brott. Syftet med uppdraget var att stödja gruppen att bibehålla och sprida sina kunskaper till andra yrkesverksamma samt bilda ett nationellt nätverk som kan leva vidare av egen kraft.

I Brå:s delrapport rapporterades att deltagarna i nätverket medverkade i två workshops och en konferens. Därefter har en studieresa till London genomförts. Några har även med Allmänna Barnhusets stöd spridit kunskap i de egna professionella leden.

I sin slutrapportering<sup>181</sup> av uppdraget skriver Allmänna Barnhuset att även om gruppen har fått stöd att bibehålla och fördjupa sina egna kunskaper i ämnet så har de i sin nuvarande yrkesroll inte en sådan position att de på ett mer strategiskt sätt kan arbeta med frågor och kunskapsspridning som rör människohandel med barn. Det medför också att de inte kommer att fortsätta fungera som ett nätverk av egen kraft efter satsningens slut. Allmänna Barnhuset betonar att om liknande satsningar görs i framtiden bör ett eventuellt nationellt nätverk innefatta personer med arbetsuppgifter som gör att de kan arbeta mer strategiskt.

I sin slutredovisning tar Allmänna Barnhuset också upp följande brister som de uppmärksammat under sitt arbete med uppdraget i Sverige:

- Det saknas nationell samordning i frågan.
- Det finns brister inom de professioner som deltagit i nätverket både när det gäller kunskap och strategier.
- Det finns en mer eller mindre uttalad föreställning att de flesta barn som är utsatta för människohandel är romer, men det finns ingen statistik som bekräftar detta.

<sup>180</sup> Council of the Baltic Sea States, CBSS.

<sup>181</sup> *Stiftelsen Allmänna Barnhusets arbete med regeringens uppdrag (S2008/9025/ST) nätverksbyggande och spridning av kunskaper om stöd till barn som varit utsatta för människohandel* (2010). Stockholm: Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

- Det saknas erfarenhet och rutiner för hur samarbete mellan socialtjänst och polis ska ske vid misstanke om människohandel av barn.
- Det verkar saknas ett uppsökande arbete för att hitta barn utsatta för människohandel i Sverige (förutom i Stockholm genom Ungdoms- och Socialjouren).

## Stöd till förebyggande av människohandel i Östersjöregionen

### Åtgärd 29

Regeringen avser att stödja Aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States, CBSS) och projekt som gruppen driver inom ramen för samarbetet mot människohandel i Östersjöregionen.

I Östersjöstaternas råds verksamhet ingår bland annat Aktionsgruppen mot människohandel som består av experter från departement i de elva medlemsstaterna<sup>182</sup> och EU-kommissionen. Aktionsgruppen mot människohandel bildades i november 2006 och inriktar sitt arbete på att genomföra konkreta aktiviteter för att förebygga människohandel i regionen samt att verka för informationsutbyte mellan medlemsländerna. Aktionsgruppen har fått 7 miljoner kronor genom handlingsplanen och har arbetat inom sitt uppdrag med i huvudsak fem åtgärder:

1. Att anordna utbildningsseminarier om människohandel för personal på konsulat och ambassader.
2. Att kartlägga samarbetet mellan myndigheter och frivilligorganisationer i regionen.
3. Att genomföra en informationskampanj om människohandel: *Safe Trip*.
4. Att samla information om datainsamlingen kring människohandel i regionen och stödja forskning på området.
5. Att ta fram en handbok med framgångsrika åtal av människohandelsfall.

CBSS slutredovisade sitt uppdrag till regeringen den 21 mars 2011.<sup>183</sup>

<sup>182</sup> Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland.

<sup>183</sup> Council of the Baltic Sea States – Task Force against Trafficking in Human Beings, Final Report 1 November 2008-31 December 2010, Swedish Government decision UD 2008/33399/EC.



## Seminarier om människohandel för personal på konsulat och ambassader

Aktionsgruppen mot människohandel anordnade tolv seminarier om människohandel under perioden 2008–2010. De riktade sig till personal på konsulat och ambassader i tio av länderna som är medlemmar i CBSS samt i Belgien och Spanien.<sup>184</sup> Totalt deltog drygt 550 personer från 94 olika länder. Syftet med utbildningarna vara att lyfta den konsulära personalens roll i arbetet mot människohandel. Utvärderingarna visar att deltagarna varit nöjda med seminarierna och mer än nio av tio svarade att det finns behov av att arrangera sådana seminarier även i framtiden.

De tolv seminarierna resulterade i en handbok för personal på konsulat och ambassader om hur man skyddar och hjälper människor utsatta för människohandel. Metodhandboken är tänkt att fungera som ett verktyg för ambassader och konsulat och målsättningen har varit att hålla den så praktisk och konkret som möjligt.

Totalt har 2 500 exemplar av handboken delats ut till ambassader, konsulat och relevanta aktörer och organisationer i och utanför regionen. Flera länder inom CBSS har också uppgett att de planerar uppföljningsutbildningar med metodhandboken som bas.

## Kartläggning visar brister i samarbetet mellan myndigheter och frivilligorganisationer

Den andra åtgärden är en kartläggning av hur myndigheter och frivilligorganisationer samarbetar kring personer utsatta för människohandel i medlemsländerna.<sup>185</sup> Kartläggningen har gjorts i samarbete med FN:s organ mot brott och narkotika (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC).

Syftet med kartläggningen var att ta fram exempel på bra sätt att samarbeta på nationell och regional nivå. Kartläggningen visar att arbetet mot människohandel genom nationella handlingsplaner har förbättrats i regionen. År 2002 hade enbart två av de elva medlemsländerna handlingsplaner. År 2005 hade den siffran ökat till sex länder och 2009 till nio. Handlingsplanerna varierar mycket i innehåll och längd. En gemensam nämnare är att insatserna riktar sig till människohandel för sexuella ändamål och speciellt för kvinnor.

<sup>184</sup> Belgien och Spanien deltog under det svenska respektive det spanska ordförandeskapet i EU. Det enda land som det inte anordnades ett seminarium i var Ryssland.

<sup>185</sup> Östersjöstaternas råd och United Nations Office on Drugs and Crime. *Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims Assistance and Protection* (2010). Wien: United Nations Office on Drugs and Crime. Tillgänglig att ladda ner på [www.cbss.org/Civil-Security-and-the-Human-Dimension/publications](http://www.cbss.org/Civil-Security-and-the-Human-Dimension/publications)

Kartläggningen visar också att det överlag saknas skydd och stöd i rättsprocessen till personer utsatta för trafficking i regionen. Det finns ofta verktyg som ska skydda den utsatta/utsatte, till exempel videoförhör, att hålla rättegångar bakom lyckta dörrar eller att använda sig av vittnesstöd. Men de används sällan. Det finns därför risker att den utsatta/utsatte kan bli traumatiserad än en gång genom själva rättsprocessen och därigenom ta tillbaka sin anmälan.

Kartläggningen visar på allvarliga svagheter i att garantera ett säkert återvändande för de utsatta. Vikten av ett säkert återvändande underskattas av myndigheter inom rättsväsende och migration. Det medför en stor risk att personen hamnar i människohandel igen och att alla resurser som investerats i fallet går till spillo.

En framgångsfaktor, enligt kartläggningen, är att använda sig av samarbetsavtal mellan de inblandade aktörerna i människohandelsfall, såsom Polisen och socialtjänsten. Ett samarbetsavtal hjälper till att definiera de olika aktörernas roller i processen, fyller kommunikationsluckor och fördjupar samarbetet aktörerna emellan. Dessutom kan ett sådant avtal utveckla en gemensam definition av människohandel och hur den ska motverkas på ett effektivt sätt.

Samarbetsavtal används dock inte i särskilt stor utsträckning i CBSS:s medlemsländer i dag. Därför följde aktionsgruppen upp studien genom att ta fram en modell för samarbetsavtal som ska kunna användas i alla medlemsländer.<sup>186</sup> Modellen togs fram på elva språk och den engelska versionen finns att ladda ner på CBSS:s hemsida.

### **Informationskampanj mot människohandel har nått ut till en tredjedel befolkningen i Stockholms län**

Den tredje åtgärden var en informationskampanj mot människohandel – *Safe Trip*. CBSS tog fram en pilotkampanj som lanserades i Stockholms län i oktober 2010. Syftet med kampanjen var att uppmärksamma allmänheten på människohandel och få utsatta att ringa till den redan existerande kvinnofridslinjen som drivs av Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK). Informationskampanjen har drivits i samarbete med NCK och Stockholms länsstyrelse (se Åtgärd 27). Informationsmaterialet som togs fram bestod av annonser och informationsbroschyrer. Materialet togs fram på sex olika språk: svenska, engelska, rumänska, ryska, thailändska och spanska. Tanken är att materialet ska kunna översättas till andra språk och att medlemsländerna ska kunna genomföra liknande insatser i sina länder.

Annonserna sattes upp på Arlanda, Bromma, i tunnelbana och på pendeltåg samt på parkeringsautomater runt om i Stockholm. Informationsmaterialet har även distribuerats via utländska ambassa-

---

<sup>186</sup> Gruppen fick 300 000 kronor från Sida för att kunna göra detta.

der i Stockholm och ett flertal myndigheter och organisationer i Sverige. Flera länsstyrelser runt om i landet har själva tryckt upp eller distribuerat kampanjmaterial i form av annonser och informationsbroschyrer i sina län. Migrationsverket delar också ut broschyrer via sina handläggare runt om i landet till personer de misstänker kan vara i behov av stöd och hjälp. Informationsmaterialet har även gjorts tillgängligt på kvinno- och ungdomsmottagningar. Samtliga länsstyrelser inom LAMP-gruppen kommer att under 2011 ges möjlighet att sprida informationen om hjälplinjen i sina län.

CBSS har följt upp informationskampanjen.<sup>187</sup> CBSS ville i första hand mäta hur många som hade uppmärksammat informationskampanjen och attityderna den hade framkallat hos allmänheten. För detta ändamål intervjuade Yougov online ett representativt urval på drygt 500 personer i Stockholms län.<sup>188</sup>

Undersökningen visar att nästan tre av tio har sett någon del av kampanjen. Siffrorna är högre bland den yngre målgruppen som bedömts som en av de viktigaste att nå ut till – bland personer mellan 18–35 år har således 35 procent sett kampanjen. De tillfrågade har främst sett kampanjen i tunnelbana eller på pendeltåg, därefter på parkeringsautomater och flygplatser. De som sett kampanjen uppfattade den som tydlig och att den uppmärksammar en viktig fråga. CBSS är nöjda med resultatet, de uppfattar att kampanjen har fått lika bra resultat som andra större kampanjer med mer budget.

I vilken utsträckning kampanjen nådde personer utsatta för människohandel gick inte att mäta i studien. När det gäller den frågan är antalet personer som ringt hjälplinjen den enda informationskällan. Den första mätningen visar att under året före kampanjen ringde 30 personer utsatta för människohandel till hjälptelefonen (mellan november 2009 – då Kvinnofridslinjen blivit utbildad i människohandelsproblematiken – och den 18 oktober 2010 då informationskampanjen lanserades). Den andra mätperioden, som avser tiden efter kampanjen, omfattade fem månader (från den 18 oktober 2010 till den 18 mars 2011). Under den tiden ringde 10 personer ur målgruppen till hjälptelefonen. Under sexmånadersperioden 1 jan–1 juli 2011 ringde fjorton personer. Siffrorna tyder alltså inte på att kampanjen hade någon effekt när det gäller antalet kvinnor utsatta för människohandel som söker hjälp via telefonlinjen. CBSS understryker dock själva att tio personer är ett relativt bra resultat med tanke på att RPS uppskattar att det finns cirka 400 personer utsatta för människohandel i Sverige. Detta särskilt med tanke på att informationskampanjen till stor del bedrivits i Stockholms län.

<sup>187</sup> CBSS anlidade Yougov, ett internetbaserat undersökningsföretag, för att mäta effekterna av informationskampanjen.

<sup>188</sup> De intervjuade utgjorde ett representativt urval av 51 000 förekrävarade personer som vill delta i undersökningar.

## Datainsamlingen om människohandel i regionen bör förbättras

Den fjärde åtgärden handlar om att ta fram bättre statistik om människohandel i medlemsländerna och att stödja forskning om människohandel. Den omfattande studien *Hard Data: Data Collection Mechanism in the Baltic Sea Region*<sup>189</sup>, som CBSS tagit fram, kartlägger hur medlemsländerna samlar in data om människohandel.

Data in om människohandel samlas på något sätt i alla CBSS medlemsländer utom på Island. Uppgifterna samlas ofta in av aktörer som kommer i direkt kontakt med offer för människohandel eller människohandlare såsom frivilligorganisationer, Polisen, migrationsmyndigheter och domstolar. Uppgifterna som samlas in är av olika karaktär. Främst finns uppgifter om dem som är målsäganden i en polisutredning och fått legal status som presumtivt offer för människohandel samt de gärningspersoner som åtalats och fällts i domstol. För de flesta länder avser statistiken all form av människohandel, både för sexuella ändamål och för arbetskraftsexploatering. De statistiska uppgifter som redovisas i rapporten (från 2009) är svåra att jämföra med hänsyn till att de bygger på olika former av datainsamling. Som exempel kan nämnas att Tyskland rapporterat 710 offer som identifierats genom polisutredningar. Norge rapporterar närmare 200 offer som identifierats genom flera olika källor.

Vissa länder i regionen<sup>190</sup> har skapat speciella enheter eller center som ansvarar för att tillhandahålla stöd till utsatta och är ansvariga för datainsamling när det gäller just deras aktiviteter. Ett land som i det sammanhanget lyfts fram som ett gott exempel är Norge som skapat ett center för nationell samordning av arbetet mot människohandel, *KOM-projektet*. Centret ansvarar bland annat för att sammanställa information om offer som identifierats av olika myndigheter eller organisationer.

Finland och Sverige har nationella rapportörer som ansvarar för att samla in data om människohandel. CBSS har tagit fram ett antal kriterier som de anser bör uppfyllas av en nationell rapportör:

- Vara oberoende.
- Samla in och analysera data (kvalitativ och kvantitativ) i största möjliga utsträckning.
- Ha kompetens och mandat att kunna ta del av och samla in uppgifter från alla berörda myndigheter, inklusive rättsväsendet.
- Samla in information från frivilligorganisationer.

---

<sup>189</sup> Östersjöstaternas råd. *Hard Data: Data Collection Mechanism in the Baltic Sea Region*, Council of the Baltic Sea States Task Force against Trafficking in Human Beings (CBSS TF-THB), 2011, Stockholm. Tillgänglig att ladda ner på [www.cbss.org/Civil-Security-and-the-Human-Dimension/publications](http://www.cbss.org/Civil-Security-and-the-Human-Dimension/publications)

<sup>190</sup> Norge, Danmark, Island, Litauen och Polen.

- Ta fram nationella rapporter som ger en övergripande bild av problematiken i landet baserat på kvantitativ och kvalitativ data.
- Ta fram rekommendationer till regering, myndigheter och andra berörda aktörer.

Finlands nationella rapportör uppfyller alla dessa kriterier medan den svenska nationella rapportören inte gör det. Detta bland annat eftersom rapportören är placerad under RPS och därför inte ses som ett oberoende organ.

I övriga länder, som inte har en speciell enhet eller organisation som ansvarar för datainsamlingen, är det flera olika aktörer som ansvarar för att samla in data.<sup>191</sup>

Det som tas upp i studien som de största problemen är att alla insamlade uppgifter inte publiceras, att uppgifterna samlas in med oregelbundna tidsintervall av olika aktörer och att uppgifterna inte blir analyserade. Det är därför svårt att jämföra publicerade uppgifter från olika länder. För att få bukt med dessa problem föreslås i studien följande:

- Förbättra insamlingen och publiceringen av uppgifter om offren, människohandlarna, rättsprocessen och de straffrättsliga påföljderna. För att göra detta bör länderna arbeta efter de riktlinjer för datainsamling som arbetats fram av Internationella Organisationen för Migration i Wien (IOM) och Österrikiska inrikesministeriet.<sup>192</sup> En minimistandard för datainsamling föreslås också i studien (se nedan *Förslag till minimistandard för datainsamling*). En aktör bör ha i uppgift att samla in eller ta emot alla data för att analysera och publicera uppgifterna i en rapport, till exempel en nationell rapportör.
- Utvidga datainsamlingen genom att även samla in kvalitativa data. Det kan exempelvis vara information om utsatta som tackar nej till stöd och hjälpinsatser eller information om varför offren tar emot stöd. Det är endast genom insamlade och analys av kvalitativ data som man kan få fram mönster och förklaringar för att kunna förbättra tillvägagångssätt.
- Etablera nationella rapportörer eller motsvarande aktörer som ansvarar för en oberoende datainsamling. Dessutom bör utbytet av information mellan aktörerna vara reglerat

<sup>191</sup> I Estland samlas data in av olika frivilligorganisationer. I Ryssland samlar internationella organisationer, frivilligorganisationer, hälso- och sjukvård och sociala myndigheter in data. I Lettland samlas data in av polisen, en frivilligorganisation och migrationsmyndigheterna. I Tyskland samlar polisen och frivilligorganisationer in data.

<sup>192</sup> Internationella Organisationen för Migration, "Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, including comparable indicators", Februari 2009, ISBN 978-92-9068-464-0.

av samarbetsavtal eller liknande. En nationell rapportör kan centralisera uppgifterna och göra dem mer lättillgängliga.

- Investera resurser i datainsamling med ett långsiktigt perspektiv.
- Förenkla utsattas möjligheter att få tillgång till stöd och hjälp. I vissa medlemsländer måste en utsatt person bli definierad som offer för människohandel genom en rättsprocess för att kunna få stöd och hjälp.<sup>193</sup> I andra länder räcker det med att det finns misstankar om att någon utsatt för människohandel för att hon eller han ska kunna få hjälp, vilket är den modell som rekommenderas i studien.

### *Förslag till minimistandard för datainsamling*

För att förbättra insamlingen av data och göra den jämförbar länderna emellan lägger CBSS i studien fram ett förslag till minimistandard för datainsamling på området. Förslaget innebär att följande 21 indikatorer på människohandel löpande bör samlas in:

---

#### **Uppgifter om offren:**

1. Kön
2. Ålder när utnyttjandet började
3. Medborgarskap
4. Ursprungsland
5. Typ av utnyttjande (sexuella ändamål, arbetskraftsexploatering etc.)

#### **Uppgifter om totalt antal offer per år uppdelat på:**

6. Kön, ålder, medborgarskap, födelseland, typ av utnyttjande
7. Hur många offer som identifierats
8. Hur många offer som accepterat hjälp och stödinsatser

#### **Uppgifter om människohandlare:**

9. Kön
10. Medborgarskap
11. Ålder vid brottstillfälle

#### **Totalt antal människohandlare per år uppdelat på:**

12. Kön, ålder, medborgarskap, födelseland, typ av utnyttjande

#### **Uppgifter om rättsprocessen:**

13. Typ av rekrytering
14. Hur offren och människohandlarna tagit sig över gränsen
15. Vilket otillbörligt medel som använts för att få kontroll över offret
16. Ursprungsland
17. I vilket/vilka länder offren blivit utnyttjade

#### **Totalt antal människohandlare per år:**

18. Antal som åtalats för människohandel
19. Antal dömda för människohandel

#### **Totalt antal fall av människohandel per år:**

20. Antal utredningar som startats
  21. Antal utredningar som lett till upplösning
- 

Inom ramen för den fjärde åtgärden har CBSS också valt att stödja Nationellt Metodstödsteamet webbportal med information om

---

<sup>193</sup> Danmark och Lettland.

forskning om människohandel i regionen. Webbportalens adress är [www.traffickinginfo.com](http://www.traffickinginfo.com).

För att ytterligare stärka forskningen på området arrangerade CBSS ett forskningsseminarium tillsammans med Uppsala Universitet under hösten 2010, *Human Trafficking: the Nexus between Research and Operative Work*. Seminariet samlade internationella och nationella forskare och operativ personal på området och gav möjlighet till diskussioner både inom och mellan de två målgrupperna.

### **Handbok med framgångsrika åtal i fall som rör människohandel planerad**

Den femte åtgärden syftade till att göra en juridisk analys som jämförde lagstiftningen och specifika stödåtgärder till utsatta i medlemsländerna. När CBSS tog emot pengarna från handlingsplanen stod det klart att resurserna var för små och tidsperioden för kort för att CBSS skulle kunna genomföra uppdragets alla aktiviteter. Gruppen valde därför att avvakta med den juridiska analysen. Det framgick sedan att länderna inte såg ett behov av att endast jämföra lagstiftning eftersom ett flertal liknande projekt genomförts eller inletts av andra aktörer på området. Nu har dessutom EU utarbetat sin webbportal om lagstiftningen i EU:s medlemsländer. Då bestämde gruppen sig för att i stället ta fram en handbok med framgångsrika åtal i människohandelsfall. En sådan handbok bedömdes som angelägen eftersom mycket få åtal om människohandel för sexuell exploatering leder till fällande dom. Om en person döms blir domen i stället oftast koppleri. Projektet påbörjades hösten 2011.

### **Handlingsplanen har blåst liv i Aktionsgruppen**

Enligt underhandsuppgifter från CBSS har handlingsplanen betytt mycket för Aktionsgruppens arbete. Handlingsplanen har blåst liv i Aktionsgruppen och lett till alla de aktiviteter som nämns ovan. Länderna har sett att Aktionsgruppen kan utföra konkreta insatser som har påverkat tillvägagångssätt i de olika medlemsländerna. Gruppen har också, enligt CBSS, blivit en allt viktigare aktör internationellt som ett gott exempel på regionalt samarbete och den samarbetar med en rad nationella och internationella aktörer. Fram till december 2010 har gruppen finansierats av svenska medel. Bidrag har nu kommit från bland annat Norge och man hoppas på mer stöd från övriga medlemsländer. Men trots uppvisade resultat är den stora utmaningen fortfarande att få de övriga medlemsländerna att finansiera arbetet.

Ytterligare en utmaning för Aktionsgruppen har varit att få fram en enhetlig syn på frågorna bland medlemsländerna och att enas om vilka aktiviteter som ska prioriteras. Eftersom prostitution är laglig i

vissa medlemsländer har man där hellre velat fokusera på människohandel för arbetskraftsexploatering. För att få med alla har Aktionsgruppen arbetat med principen minsta gemensamma nämnare och ibland också hållit projekten ganska generella så att de går att applicera även på arbetskraftsexploatering, exempelvis metodhandboken för personal på konsulat och ambassader. Gruppen har fått mandat att fortsätta sitt arbete till juni 2014.

## Tydliggörande av människohandelsperspektivet i riktlinjerna för utvecklingsarbetet

### Åtgärd 30

Regeringen avser att tydliggöra människohandelsperspektivet i de reviderade riktlinjerna för utarbetande av samarbetsstrategier för länder med vilka Sverige har eller planerar ett utvecklingssamarbete.

Utrikesdepartementets enhet för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet (UD/USTYR) ansvarar för genomförandet av åtgärden. Dock framför UD/USTYR att det inte är möjligt att genomföra Åtgärd 30 på det sätt som beskrivs i handlingsplanen. Skälet som angavs var att riktlinjerna för samarbetsstrategier inte är ett lämpligt dokument för att styra policyfrågor, eftersom riktlinjerna är skrivna som en metodhandbok utan hänvisningar till prioriterade policyområden inom utvecklingssamarbetet. Dokumentet innehåller ett kort avsnitt som rör hur Sida ska arbeta med att integrera tematiska prioriteringar i samarbetsstrategierna, dock utan att omnämna de olika tematiska prioriteringarna. UD/USTYR föreslog därför att frågor som rör människohandel i stället införlivas i andra processer och styrande dokument inom utvecklings- och biståndspolitiken. Ärendet är under beredning inom Regeringskansliet.

## Svenska institutet sprider den svenska synen på prostitution och människohandel

### Åtgärd 31

Regeringen avser att ge Svenska institutet i uppdrag att vidareutveckla och ta fram besöksprogram för utländska nyckelaktörer som vill studera arbetet i Sverige med att förebygga och bekämpa prostitution och handel med människor för sexuella ändamål. Svenska institutet ska inom ramen för uppdraget också kunna genomföra informationsaktiviteter och presentationer i utlandet.



Svenska institutet (SI) fick i oktober 2008 i uppdrag av regeringen att internationellt sprida information om den svenska synen på prostitution och människohandel samt hur man arbetar mot detta i Sverige. SI fick sammanlagt närmare 15 miljoner kronor för att genomföra uppdraget under perioden 2008–2010. SI redovisade sitt uppdrag med en slutrapport den 30 mars 2011.<sup>194</sup> Redovisningen nedan bygger på slutrapporten och underhandsuppgifter från SI.

Inom ramen för uppdraget har SI visat på initiativ, perspektiv och metoder inom det svenska arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, bland annan sexköpslagen. Vidare har verksamheten syftat till att skapa forum för ökad dialog mellan svenska och internationella nyckelaktörer, erbjuda goda möjligheter till utbyte av erfarenheter och information, belysa och diskutera åtgärder och initiativ tagna i de deltagande länderna samt etablera goda kontakter och nätverk mellan relevanta aktörer inför framtiden.

SI presenterade den officiella svenska synen på prostitution och människohandel för utländska nyckelaktörer genom att redogöra för metoder och perspektiv i arbetet mot prostitution i den svenska lagstiftningen. SI beskrev också det starka jämställdhetsperspektivet som finns i Sverige kring dessa frågor som visar sig bland annat genom arbetet mot *efterfrågan* av sexuella tjänster. Dessutom har samverkan både regionalt, nationellt och internationellt satts i fokus för att motverka prostitution och människohandel på ett effektivt sätt.

SI har spridit den svenska synen på prostitution och människohandel genom besöksprogram, konferenser och att ta fram informationsmaterial. Målgruppen för satsningen har varit nyckelpersoner från framför allt rättsväsendet, sociala myndigheter, berörda ministerier, journalister samt frivilligorganisationer.

## Utländska studiebesök

För att få del av de svenska erfarenheterna har totalt drygt 200 personer från 40 länder bjudits in till Sverige vid åtta besöksstillfällen (tolv av de inbjudna var journalister från tio olika länder). Besökarna fick träffa svenska representanter för rättsväsendet, sociala myndigheter och andra myndigheter och organisationer som arbetar mot prostitution och trafficking i Sverige.

Under besöken har diskussioner förts kring kopplingen mellan prostitution och människohandel, vilket har lett till intensiva diskussioner. Sveriges sexköpslag och det svenska synsättet är kontroversiellt i många länder och diskuterades livligt under besöksprogram-

<sup>194</sup> Slutrapport. Svenska institutets uppdrag inom ramen för handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. SI 01308/2009.

men. Vid en utvärdering av deltagarnas åsikter om programmet framkom att deras intresse för de svenska arbetsmetoderna ökat och att de knutit nya kontakter.

## Tolv konferenser i olika länder

Drygt 1 250 personer från 79 olika länder deltog i tolv konferenser arrangerade utomlands.<sup>195</sup> Deltagarna representerade många olika professioner däribland personer som arbetar direkt med målgruppen. Deltagarna fick möjlighet att inte bara ta del av den svenska synen utan också diskutera hur de såg på den och utbyta erfarenheter sinsemellan.

## Spridning av Sveriges exempel

Besöksprogrammen och konferenserna ledde till att 99 nyhetsartiklar publicerades i utländsk media under år 2010. Enligt omvärldsbevakningsföretaget Infopaq motsvarar det medieutslaget ett annonsvärde på drygt 7,8 miljoner kronor med en räckvidd på nästan 40 miljoner personer. SI har också fått förfrågningar från utländska medier och experter rörande tips på källor och information. Exempelvis bistod SI nyhetskanalen CNN när de gjorde en reportageserie om människohandel.

SI anlidade också en internationell nyhetsbyrå, the News Market, för rörligt bildmaterial. De producerade fyra korta filmklipp – en informationsfilm i samband med utvärderingen av sexköpslagen där Beatrice Ask intervjuades, en film med afrikanska och svenska expertutlåtanden som gjordes under ett av de åtta besöksprogrammen, en film om Sveriges satsningar på att motverka människohandel och slutligen en film om den svenska synen på arbetet mot prostitution och människohandel. Informationsfilmerna lades upp på både SI:s och News Markets hemsidor för distribution. Sammanlagt har klippen laddats ner 685 gånger sedan de lades upp på sidan till den 30 mars 2011. Dessutom har filmerna lagts ut på flera organisationers webbsidor, bland annat UNDP.<sup>196</sup> Störst genomslag fick intervjun med Beatrice Ask. SI valde att finansiera den engelska översättningen av utvärderingen som en del av uppdraget att öka spridningen av det svenska exemplet.

SI:s informationskrift *Targeting the sex buyer – the Swedish example: stopping prostitution and human trafficking where it all begins*, lanserades under våren 2010. Skriften har tagits fram på eng-

---

<sup>195</sup> Konferenserna hölls i Guatemala, Nederländerna (tre gånger), Brasilien, Turkiet, Nigeria, Vitryssland, Colombia och Japan (två gånger).

<sup>196</sup> United Nations Development Program.

elska, spanska, ryska och turkiska. I december 2010 hade cirka 6 000 exemplar nått läsare i 74 olika länder.

## **SI bedömer att målen för uppdraget uppnåtts med god marginal...**

SI bedömer att projektet uppnått sina övergripande mål med god marginal. Deltagarna har varit nöjda med aktiviteterna och betraktade Sverige som mer trovärdigt inom området jämställdhet och prostitution och människohandel. Medieutslaget av uppdraget har också varit tillfredsställande.

Ett stort antal av deltagarna menade att detta var första gången som så många aktörer från en specifik region faktiskt fått möjlighet att ses och diskutera prostitution och människohandel.

Både besöksprogrammen och konferenserna har lett till en ökad dialog mellan deltagarna och en tydligare insyn i Sveriges arbetsmetoder. I vissa fall har kontakterna mellan åklagare och polis i de olika länderna kommit till användning i faktiska brottsutredningar. Flera av aktiviteterna har också lett till en fortsatt kontakt mellan de svenska och de internationella aktörerna.

De svenska samarbetsparterna, främst inom polis- och åklagarmyndigheten, har i sin feedback till SI lyft fram just vikten – och vinsten – av besöken, seminarierna och mötena med internationella nyckelaktörer, dels för ökad förståelse för hur situationen ser ut i andra länder men framför allt kring möjligheten att knyta kontakter och utbyta information med sina internationella kollegor. Flera av aktiviteterna har resulterat i fortsatt kontakt mellan de svenska och internationella aktörerna, bland annat rörande information i specifika fall och mål.

## **...men tidsramen har varit allt för pressad**

Handlingsplanen har möjliggjort ett stort antal aktiviteter, men SI uppfattar att tidsramen har varit väldigt pressad. SI bedömer att de med samma budget hade kunnat uppnå ännu bättre resultat om uppdragstiden hade varit ett år längre. En svårighet har också varit att andra myndigheter som SI behövde samarbeta med har haft egna uppdrag som de varit tvungna att prioritera och att dessa ibland har kolliderat med SI:s uppdrag.

Efter att uppdraget avslutades fick SI ett fortsatt uppdrag av regeringen att sprida information om den svenska synen under år 2011. Det är dock inte lika omfattande som tidigare; det avser endast Europa.

## Ökad kunskap

Det femte och sista området omfattar fem uppdrag. Ungdomsstyrelsen och RFSL har fått varsitt uppdrag att ta fram rapporter för att öka kunskapen inom området prostitution och människohandel. Brottsoffermyndigheten har i uppdrag att fördela forskningsmedel till olika projekt. Regeringen har även avsatt särskilda medel för att stödja en attitydundersökning som utförts inom ramen för forskningsprojektet ”Prostitution i Norden”.

### Särskilda medel för forskning m.m.

#### Åtgärd 32

Regeringen avser att avsätta särskilda medel för ökad kunskap om prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Brottsoffermyndigheten (BrOM) fick i oktober 2008 i uppdrag av regeringen att under år 2009 och 2010 fördela medel till forskning och andra studier, systematisk metodutveckling och andra liknande insatser som syftar till att öka kunskapen om prostitution och människohandel. Brottsoffermyndigheten fick totalt 15 miljoner kronor att dela ut. Under år 2009 delades 9,3 miljoner ut till sex projekt som presenterades i Brå:s delrapport. I september 2010 fördelades 5,7 miljoner kronor till två projekt. Brottsoffermyndigheten slutredovisade sitt uppdrag den 14 december 2010.<sup>197</sup>

---

<sup>197</sup> Slutredovisning avseende uppdrag till Brottsoffermyndigheten att fördela medel till forskning m.m. Ju2008/8341/KRIM.

## Intellektuellt funktionshindrade och män i prostitution fokus för 2010 års projekt

De två projekt som fick medel år 2010 hade båda Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs Universitet som huvudman. Det första projektet är en *studie om yrkesverksammas arbete med intellektuellt funktionshindrade och deras utsatthet i prostitution*. Dess syfte är att undersöka hur yrkesverksamma uppmärksammar och arbetar med personer med intellektuella funktionshinder som befinner sig i prostitution och prostitutionsliknande sammanhang. En tidigare pilotstudie i Västra Götaland visade att personer med intellektuella funktionshinder förekommer i prostitution och att köparna (eller när så förekommer, kopplarna) sällan döms. Den visar också att det saknas relevanta arbetsmetoder för att upptäcka och stödja personer med den här speciella problematiken. Studien avser att undersöka omfattningen och formerna för denna typ av prostitution i Stockholm, Göteborg, Malmö och Luleå. Empirin kommer att inhämtas främst genom fokusgruppsintervjuer.

Det andra är en studie *om män som säljer och köper sex av varandra*. I prostitutionssammanhang anses män vara köpare eller förövare i förhållande till kvinnor. Internationella studier visar att kränkningar och våld inte bara förekommer mot *kvinnor* i prostitution utan även i manlig prostitution. Men männen ser ofta inte sig själva som utsatta och söker därför inte stöd och hjälp på samma sätt som kvinnor. Studien syftar därför till att belysa mäns erfarenheter av prostitution, både de som säljer och de som köper sex av män. Studien förväntas bidra med nya kunskaper som kan förbättra sociala insatser för att minska manlig prostitution. Båda studierna kommer att genomföras under åren 2011–2013.

Under perioden 2009–2010 har BrOM alltså totalt fördelat medel till åtta olika projekt, varav sex hade forskare som huvudsökare. De sex forskningsprojekten fick tillsammans cirka 14,5 miljoner medan de två övriga fick en halv miljon. De två övriga projekten har bedrivits av Göteborgs stad (Social resursförvaltning) och Malmö stad (Kompetenscenter Prostitution).

Två av de åtta projekten har fokus på människohandel, medan övriga rör prostitution.

## Planerad informationssatsning kring projektens resultat

Enligt BrOM har intresset för dessa medel varit stort och ansökningarna av god kvalitet. BrOM tror också att projektens resultat kommer att vara av intresse och nytta för allmänheten. När alla projektens resultat presenterats planerar man därför att sprida dem till olika verksamheter och till allmänheten genom konferenser, artiklar och eventuellt en antologi. Dessutom kommer lättbegripliga

sammanfattningar av resultaten att presenteras på BrOM:s webbsida för att öka spridningen.

## Undersökning om situationen för hbt-personer som säljer sex

### Åtgärd 33

Regeringen avser att undersöka omfattningen av och situationen för personer som köper och säljer sexuella tjänster inom gruppen homo- och bisexuella samt transpersoner och personer som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål inom dessa grupper i Sverige.

Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL) fick den 25 juni 2009 i uppdrag av regeringen att undersöka omfattningen och situationen för hbt-personer (homo- och bisexuella samt transpersoner) som köper och säljer sexuella tjänster och/eller är utsatta för människohandel i Sverige.

I uppdraget ingick att studera både prostitution och människohandel bland hbt-personer. RFSL har dock varken hittat någon tidigare forskning kring hbt-personer utsatta för människohandel är själva fått kontakt med någon hbt-person som har erfarenhet av att ha blivit utsatt för människohandel. Mot den bakgrunden tar RFSL i sin återredovisning enbart upp frågan om prostitution.

Den 1 mars år 2010 lämnade RFSL en delrapport i form av en forskningsöversikt på området. Den slutgiltiga rapporten *Osynliga synliga aktörer. Hbt-personer med erfarenhet av att sälja och/eller köpa sexuella tjänster* överlämnades till regeringen i mars 2011.

### Bred kunskapsinsamling genom flera olika studier

RFSL har producerat sex delstudier och en övergripande rapport inom ramen för uppdraget. Studierna finns listade i slutet av Brå:s sammanfattning (sid. 149). De bygger på forskningsöversikter och på egna studier, dels på större kvantitativa undersökningar, där enkäter skickats ut, dels på kvalitativa intervjuer med hbt-personer som säljer och köper sex.

RFSL redovisar i sin slutrapport huvudresultaten i de olika studierna. De viktigaste resultaten kan sammanfattas enligt följande:

#### *Vanligare att hbt-personer säljer sex än vad som framgått av tidigare forskning*

Det har tidigare funnits en bild bland beslutsfattare och forskare i Sverige att det inte går att studera hbt-personer som är inblandade i prostitution (som säljare eller köpare), eftersom fenomenet i så hög

utsträckning pågår i det fördolda. RFSL visar att det *går* att hitta hbt-säljare och köpare av sex som kan ingå i studier av fenomenet – både i utländsk forskning och i deras egna studier. I de studier som RFSL låtit göra har man lyckats nå hbt-personer med erfarenhet av att sälja eller köpa sex, både för enkätstudier och för intervjuer.

Detta innebär dock inte att RFSL kunnat besvara regeringens fråga om hur stor omfattningen av hbt-personer som säljer eller köper sexuella tjänster är. Enligt RFSL är det i dagens läge inte möjligt att ge något mer specifikt svar på frågan. Det går endast att ge en indikation på förekomsten och slå fast att det är vanligare att hbt-personer säljer sex än vad forskning tidigare har angett. Ett skäl till svårigheterna att ge en tydligare bild är, enligt RFSL:s mening, att de studier som finns är helt heteronormativa; det saknas till exempel återkommande strukturerade kartläggningar där sexuell identitet kodas. Därtill kommer att de studier som finns sällan är anpassade till hur hbt-personer brukar gå till väga när de köper eller säljer sex. Mycket av säljande och köpande av sexuella tjänster bland hbt-personer sker på internet i forum där personer inte annonserar utan tar kontakt via communityn. Den typen av sexhandel fångas inte upp i de flesta studier som finns.

Att det inte går att närmare ange omfattningen anges bero dels på att många inte vill att deras beteende ska bli känt och döljer det väl, dels på att det är svårt att göra några entydiga avgränsningar av vad som är en sexuell ”transaktion”, där den ene är köparen och den andra säljaren.

#### *Varierande grad av utsatthet bland säljarna*

Respondenterna i de olika delstudierna ger en komplex bild av sex-säljandet som inte är uteslutande negativ. De som säljer sex på gatan är mer utsatta än de som säljer sex via internet. Även ålder spelar in när det gäller graden av utsatthet. Unga hbt-personer marginaliseras i större utsträckning än vuxna och tar större risker när de säljer sex.

Även om alla svarande inte uppfattar att sälja sex som något uteslutande negativt har många av dem ingen att prata med om sin situation. De skäms eller är isolerade. I rapporten *Handlar det om val?* uppger en tredjedel att de inte kommunicerar med någon alls om sina erfarenheter. Många av dem är också skeptiska till myndigheter vilket kan bidra till att de inte söker hjälp. Detta ökar i sin tur riskerna för sexuellt överförbara sjukdomar vilket är en viktig aspekt som RFSL tar upp. Det finns ett stort behov av hiv/STI-prevention<sup>198</sup> i denna grupp.

---

<sup>198</sup> STI=sexually transmitted infections.

### ***Köparna uppfattar inte att de har något behov av stöd och hjälp***

I de studier som gjorts har det varit svårare komma i kontakt med och intervjua dem som köper sex än dem som säljer. Det torde bero på en uppfattning att sexhandel är förknippat med ett stort stigma och att de därmed befärrar att de skulle komma att skambeläggas om de träder fram.

De köpare som intervjuats säger att de köper sex i stället för att söka sexuella kontakter på andra sätt, för att de då slipper många av de regler och konventioner som finns när det gäller sexuella relationer. De ansåg inte att de inte hade något behov av stöd och hjälp.

När det gäller risken för hiv betonar RFSL att sexköparna bör ses som en riskgrupp för sexuell smitta, eftersom de flesta är ambivalenta i sitt förhållande till säkrare sex och inte praktiserar detta konsekvent. Deras uppfattning om vad som är säkert sex överensstämmer heller inte med fakta om risk för överföring av hiv.

## **28 utbildningar och en konferens**

På grundval av de olika studierna har RFSL hållit i 28 utbildningar och anordnat en stor konferens. RFSL har även deltagit i sju utbildningar som andra hållit i och gjort fem studiebesök i Sverige, Norge och Finland.

På konferensen deltog 137 personer från olika myndigheter och organisationer, till exempel polisen, representanter från prostitutionsgrupperna, länsstyrelserna, privatpraktiserande terapeuter med flera. 89 deltagare besvarade en utvärderingsenkät som skickades ut via e-post. Majoriteten av deltagarna tyckte att konferensens helhet var bra och mycket bra. Samtliga skulle dessutom rekommendera andra att gå en liknande utbildning. Ett mindre antal riktade dock kritik mot att sexsäljarnas utsatthet inte lyftes fram tillräckligt. Projektledaren tror, vid samtal med Brå, att kritiken handlar om att det kan upplevas som provokativt att även lyfta fram personer som inte har blivit utsatta för våld eller övergrepp och som till och med kan ha positiva erfarenheter av att sälja sex.

## **RFSL föreslår en vidare på området**

I sin avrapportering förordar RFSL att regeringen ger dem fortsatta medel för att arbeta vidare med olika frågor som rör hbt-personer som köper och säljer sex. RFSL skulle vilja få medel för att arbeta vidare med följande:

- Fortsätta sprida sina resultat till myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med målgruppen.
- Kompetensutveckla myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med målgruppen om bemötande, hbt-kunskap, kommunikation kring sex etc.



- Starta ett preventionsprojekt som riktar sig till män som köper och säljer sexuella tjänster.
- Inhämta ytterligare kunskap och initiera mer forskning när det gäller stöd till unga hbt-personer och säkerställa att sex- och samlevnadsundervisningen inte är heteronormativ.

RFSL vill också uppmana regeringen att tillsätta en ny utvärdering av sexköpslagen i ett bredare perspektiv. En utvärdering med ett förutsättningslöst uppdrag som förmår att se till frågans komplexitet och också respekterar de uppfattningar som förs fram av människor som har egna erfarenheter av att sälja sexuella tjänster.<sup>199</sup>

### **Bilaga: Sammanställning av RFSL:s delrapporter**

1. *Forskningsöversikt över hbt-personer som köper och säljer sexuella tjänster* (Larsdotter m.fl. 2010)
2. *De osynliga synliga männen som säljer sex. En deskriptiv studie över män som säljer sex och säkrare sex samt män och transpersoner som säljer sex på nätet* (Malmö högskola, Masteruppsats Larsdotter 2010)
3. *Män som säljer sex till män – tankar och känslor kring att sälja sex* (Sandin m.fl. 2010)
4. *Handlar det om val? Sexhandel via community, chatt och portal. En rapport kring försäljning och köp av sexuella tjänster via internetns olika kontaktformer samt ungas användning av webcam i sexuella sammanhang* (Olsson 2010)
5. *Hbt förstås utifrån homosexualitet/heteronormativitet. En kvalitativ intervjustudie om yrkesverksammars föreställningar kring unga hbt-personer med erfarenhet av sex mot ersättning* (C-uppsats vid Linköpings universitet 2010)
6. *Killar med utländsk bakgrund som säljer sex till män* (Praktikstudie Folkhälsovetenskapen KI, Persson 2010)
7. *Osynliga synliga aktörer. Hbt-personer med erfarenhet av att sälja/eller köpa sexuella tjänster* (Larsdotter m.fl. 2010)

---

<sup>199</sup> Underhandsuppgifter RFSL 9 augusti 2011.

## Studie om ungdomars erfarenheter och attityd till sexuell exploatering och exponering

### Åtgärd 34

Regeringen avser att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att göra en studie bland flickor och unga kvinnor, pojkar och unga män om deras attityder till och erfarenheter av exponering av sexuell natur på internet och genom interaktiva medier samt om deras attityder till och erfarenheter av sexuella tjänster mot betalning.

Åtgärden finns redovisad tillsammans med övriga uppdrag till Ungdomsstyrelsen i Åtgärd 10, 11, 12 och 34.

## Ökad kunskap om sexuell exploatering av flickor och pojkar

### Åtgärd 35

Regeringen har tilldelat Stiftelsen Allmänna barnhuset medel för att fortsätta att sprida kunskap om sexuell exploatering av flickor och pojkar till relevanta yrkesgrupper och inventera behovet av ytterligare kompetensutveckling. I arbetet ingår att sammanställa den forskning och övrig kunskap som finns kring sexuell exploatering av barn.

I och med den nationella handlingsplanen mot kommersiell sexuell exploatering av barn (S 2008.002) fick Stiftelsen Allmänna Barnhuset medel för kunskapsspridande insatser. Dessa redovisades i Brås delrapport. Allmänna barnhuset avslutade sitt uppdrag i samarbete med Ungdomsstyrelsen genom att ta fram handboken *...men fråga mig bara!*.<sup>200</sup>

Handboken har spridits genom en seminarierie under hösten 2009 och våren 2010. Totalt har fem seminarier hållits, tre i Stockholm, ett i Västerås och ett i Nässjö. Antalet deltagare i seminarierna uppgick till 785 personer. Handboken har också översatts till norska. Både seminarierien och handboken finansierades av Ungdomsstyrelsen.

För att mäta om deltagarna var nöjda med seminarierna gjorde Ungdomsstyrelsen en webbenkät efter det sista seminariet där drygt hälften av de deltagande svarade. 70 procent ansåg sig ha stor eller mycket stor nytta av kunskapen som förmedlades under seminariet.

<sup>200</sup> För mer information om Ungdomsstyrelsens uppdrag se Åtgärd 10, 11, 12 och 34.

Deltagarna bestod till 35 procent av yrkesverksamma från skolan, 25 procent från socialtjänsten, 11 procent från kultur och fritid och 9 procent från ungdomsmottagningar.

## Undersökning om attityder till sexköp

### Åtgärd 36

Regeringen har avsatt särskilda medel för att stödja den svenska studien om svenska kvinnors och mäns attityder till sexköp som görs inom ramen för det nordiska forskningsprojektet Prostitution i Norden.

På uppdrag av de nordiska jämställdhetsministrarna genomförde Nordisk Institut för Kunskap om Kjønn (NIKK) under 2008 forskningsprojektet ”Prostitution i Norden”. Syftet med projektet var att beskriva och analysera prostitutionen och människohandeln för sexuella ändamål i Norden. Den 10 februari 2009 publicerades projektets slutrapport. Rapporten belyste förekomst och omfattning, rättslig hantering och sociala insatser samt attityder och förhållningssätt till prostitution och människohandel för sexuella ändamål i de nordiska länderna. Nedan redovisas huvudresultaten i rapporten.<sup>201</sup>

### Svensk enkätstudie om attityder och erfarenheter

Den svenska regeringen valde att specifikt finansiera en enkätundersökning om svenskars attityder på området, eftersom det i Sverige och i många andra länder finns ett stort intresse för hur allmänheten uppfattar sexköpslagen samt hur lagen eventuellt påverkar utbudet och efterfrågan på prostitutionsmarknaden. I de övriga nordiska länderna har man endast gjort mindre kvalitativa studier om attityder och förhållningssätt. Syftet med undersökningen, som genomfördes av fil doktor Jari Kuosmanen vid Göteborgs universitet, är att studera svenska kvinnor och mäns attityder och eventuella erfarenheter av prostitution. Studien utgår från följande frågeställningar:

- Hur förhåller sig män och kvinnor i Sverige till den svenska sexköpslagen?
- Vilken uppfattning har män och kvinnor i Sverige om kriminalisering av försäljning av sex?
- Vilka erfarenheter har män och kvinnor i Sverige av att köpa och sälja sexuella tjänster?

<sup>201</sup> Summeringen ingick även i Brå:s delrapport. Med hänsyn till att studierna tar upp frågor som är centrala i diskussionen om prostitution i Sverige, har vi valt att även redovisa den i slutrapporten.

## Svar från hälften av de tillfrågade

Enkäten skickades till ett slumpmässigt urval av 2 500 personer i åldrarna 18–74 år. Svarsfrekvensen var dryga 46 procent vilket innebär ett bortfall på över hälften av respondenterna. Kuosmanen framhåller att det var väntat med en förhållandevis låg svarsfrekvens med hänsyn till enkätens känsliga innehåll. Bortfallsanalysen visar att män är underrepresenterade och då speciellt män i de yngre åldersgrupperna. Det förekommer även en viss underrepresentation av utländska medborgare och utlandsfödda personer. Det finns också en viss överrepresentation av personer med eftergymnasial utbildning. Kuosmanen betonar att svaren måste tolkas med viss försiktighet utifrån att vissa grupper är underrepresenterade.

## Starkt stöd för sexköpslagen bland svenska allmänheten...

71 procent uppger att de vill behålla sexköpslagen. Det är speciellt kvinnor (79 procent) som vill behålla lagen (av männen är det 60 procent). De yngre vill i större utsträckning behålla lagen än de äldre. Studien visar även att de svenskfödda i högre utsträckning är för sexköpslagen än de utlandsfödda. Enkätundersökning visar ungefär samma resultat som två tidigare studier som gjorts efter att sexköpslagen trätt i kraft (år 1999<sup>202</sup> och 2002<sup>203</sup>). Däremot skiljer sig resultatet från den undersökning som gjordes år 1996<sup>204</sup> då stödet för en kriminalisering var ganska svagt (32 procent). Detta kan tyda på att införandet av en sexköpslag har påverkat allmänhetens syn på köp av sexuella tjänster i den riktningen att de i högre utsträckning anser att det bör vara förbjudet.

## ...men svag tilltro till sexköpslagens effekter

Studien visar dock att den svenska allmänhetens tilltro till att lagen har haft effekt på omfattningen av prostitution i Sverige är relativt liten. Hela 38 procent tror i stället att antalet prostituerade har ökat och 48 procent tror att antalet är oförändrat. Endast en femtedel har svarat att de tror att antalet sexköpare har minskat i och med sexköpslagen.

---

<sup>202</sup> SIFO, *Allmänheten om sexuella tjänster*, 1999.

<sup>203</sup> SIFO; *Ska det vara lagligt/olagligt att köpa sex i Sverige*, 2002.

<sup>204</sup> Månsson, *Den köpta sexualiteten*, i *Sex i Sverige* (Lewin 1998).

## Majoriteten vill även förbjuda försäljning av sex – men hur har frågan tolkats?

På frågan om även försäljning av sex borde förbjudas i lag har 59 procent svarat jakande. Det är speciellt kvinnor (66 procent) som anser att själva försäljningen borde kriminaliseras. Kousmanen tolkar detta som att allmänheten och framför allt kvinnor uppfattar prostitution som ett allmänt problem och inte bara som en jämställdhetsfråga. Att just kvinnor är för en kriminalisering av försäljning av sexuella tjänster är intressant då det främst var högutbildade kvinnor och kvinnoorganisationer som initierade och verkade för en sexköpslag som enbart straffar den köpande parten.

Även enkäten från 1996 belyste denna fråga, men då var andelen som ansåg att försäljning av sex borde kriminaliseras mycket lägre – 29 procent. Man kan dock fråga sig om skillnader i frågekonstruktion kan ha inverkat på hur respondenterna har besvarat frågan. Undersökningen år 1996 ställde frågan *En kvinna tar betalt för sexuell samvaro. Bör kvinnan betraktas som kriminell?* I enkätundersökningen 2008 är frågan av mer könsneutral karaktär och lyder *Borde försäljning av sex förbjudas i lag?* Anledningen till att frågan är könsneutral är att både män och kvinnor kan prostituera sig. Enligt Brås mening kan det inte uteslutas att en del svarande år 2008 kan ha tolkat frågan som att den handlar om koppleri och människohandel. Det skulle i så fall kunna ha bidragit till att andelen som svarar ja ökat så kraftigt.

## Andelen män som uppger att de har köpt sex har minskat

Av männen har 8 procent (34 personer) uppgett att de någon gång har köpt sex. En absolut majoritet av respondenterna (88 procent av männen och 99 procent av kvinnorna) har svarat att de varken har köpt, fantiserat om eller tänkt köpa sex. Andelen män som någon gång har köpt sex har minskat sedan 1996 då knappa 14 procent uppgav att de köpt sexuella tjänster. Av de män som i 2008 års studie har svarat att de köpt sex har majoriteten uppgett att de gjort detta utomlands i samband med antingen semester eller en affärsresa. Detta kan i sin tur kopplas till införandet av sexköpslagen samt de normativa värderingar som finns i Sverige kring att köpa sex. Kousmanen framhåller att genom att åka utomlands är de personer som köper sex inte lika bundna av de värderingar och det ansvar som finns hemma. Han menar även att vilket land personerna väljer att åka till beror på hur prostitutionsmarknaden ser ut och om den eventuellt regleras av lagar och sociala normer.

Resultatet bör dock betraktas med viss försiktighet. Det inre bortfallet på enkätens frågor som berör erfarenheter av köp och försälj-

ning av sex är relativt högt, vilket kan bero på frågans känslighet. Dessutom kan detta påverka huruvida enskilda individer är benägna att sanningsenligt besvara frågan.

### **Försäljning av sex**

Fyra män (1,4 procent av männen) och fem kvinnor (1,1 procent av kvinnorna) har uppgett att de har sålt sexuella tjänster. Antalet svarande samt det inre bortfallet på frågan gör att resultatet ska tolkas med stor försiktighet. Utredaren lyfter dock fram att resultatet, i likhet med många andra studiers resultat, visar att det är en något högre andel män som säljer sex än kvinnor. Detta är intressant då myndigheters kunskap kring män som säljer sex är liten samt att manlig prostitution är ett eftersatt område inom forskningen.

## Referenser

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En första uppföljning av regeringens handlingsplan*. Rapport 2010:05. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2010). *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Slutredovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2010:18. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Polisanmälningar rörande människohandel för sexuella ändamål åren 2008–2010*. Rapport 2011:19. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsoffermyndigheten (2010). *Utbetalning av brottskadeersättning till offer för människohandel. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Umeå: Brottsoffermyndigheten.
- Brottsoffermyndigheten (2010). *Slutredovisning avseende uppdrag till Brottsoffermyndigheten att fördela medel till forskning m.m. Ju2008/8341/KRIM*. Umeå: Brottsoffermyndigheten.
- Brottsoffermyndigheten (2010). *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Utbildningsprogram för ökad kunskap och bättre bemötande. Redovisning av ett regeringsuppdrag. Ju2008/7290/KRIM*. Umeå: Brottsoffermyndigheten.
- Council of the Baltic Sea States, CBSS (2010). *Council of the Baltic Sea States – Task Force against Trafficking in Human Beings, Final Report 1 November 2008–31 December 2010*. Swedish Government decision UD 2008/33399/EC. Stockholm: CBSS.
- Diesen, C. & Diesen, E. (2009). *Övergripping mot kvinnor och barn – Den rättsliga hanteringen*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Europarådet CETS 197 (2005). *Europarådets konvention om bekämpande av människohandel*. Strasbourg: Europarådet.

- Europeiska Unionen (2008). *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar*. Bryssel: Europeiska Unionen.
- Hedin, U-C. & Månsson, S-A. (1998) *Vägen ut! Om kvinnors uppbrott ur prostitutionen*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Holmström, C. & Skilbrei, M-L (red.) (2008). *Prostitution i Norden. Forskningsrapport*. TemaNord 2008:604. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2010). *Promemoria om Referenspersoner i viseringsärenden*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Kaldal, A., Diesen, C., Beije, J. & Diesen, E. (2010). *Barnabusutredningen 2010*. Juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Stockholm: Jure Förlag AB.
- Kompetensrådet för utveckling i staten, Krus (2010). *Etiska riktlinjer för att förhindra sexköp m.m. Förstudie*. Dnr 2010/53. Stockholm: Krus.
- Kriminalvården (2009). *Slutredovisning av Försöksverksamhet riktad till kvinnor som varit utsatta för människohandel eller befunnit sig i prostitution*. Dnr 2009-001340.
- Lewin, B. (1998). *Sex i Sverige. Om sexuallivet i Sverige 1996*. Stockholm: Folkhälsoinstitutet.
- Lindholm, J. (2010). *Människohandel för sexuella ändamål och koppleri med barn. Hur förstås fenomenet i svenska domar?* Masteruppsats. Stockholms universitet: Institutionen för barn- och ungdomsvetenskap.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2010). *Ett tryggare återvändande för personer utsatta för prostitution och människohandel i Sverige*. Rapport 2010:03. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2011). *Nationell samordning för en fortsatt och utvecklad samverkan i arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2011). *Redovisning av Länsstyrelsens uppdrag för ett tryggare återvändande samt att fördela medel till frivilligorganisationer för att motverka efterfrågan*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2011). *Stödprogram för rehabilitering av personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län. *Stoppa Trafficking*. Västra Götaland: Länsstyrelsen i Västra Götalands län.
- Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel, NMT (2010). *Människohandel och prostitution. Ur ett svenskt perspektiv*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.



- Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel, NMT (2011). *Nationella riktlinjer för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Polismyndigheten i Stockholms län (2011). *Ett arbetssätt mot människohandeln*. Stockholm: Polismyndigheten i Stockholms län.
- Regeringen, Integrations- och jämställdhetsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder* (IJ2009/2315/JÄM, IJ2010/112/JÄM, IJ2010/147/JÄM).
- Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter, RFSL (2011). *Osynliga synliga aktörer Hbt-personer med erfarenhet av att sälja och/eller köpa sexuella tjänster*. Stockholm: RFSL.
- Rikspolisstyrelsen (2009). *Delredovisning av regeringsuppdrag avseende gemensamma nationella riktlinjer kring barn som misstänks vara utsatta för brott och kriterier för landets barnahus*, POA-428-6530/08. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Rikspolisstyrelsen (2009). *Lägesrapport 10 Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007–2008*. Rapport 2009:1. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Rikspolisstyrelsen (2011). *Slutredovisning av regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att förstärka insatserna mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål 2008–2010*. POA 429-2253/08. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Sida (2010). PM avseende Åtgärd 16 i regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, UF2010/69887/UP. Stockholm: Sida.
- Skolverket (2009). En granskning av metodböcker i sex- och samlevnadsundervisningen ”Metoden får inte bli ett självändamål”. Umeå: Umeå universitet.
- Skolverket (2010). *Redovisning av regeringsuppdrag U2006/9049/S, att genomföra jämställdhetsinsatser i skolan*. Stockholm: Skolverket.
- Socialstyrelsen (2011). PM: *Uppdrag om att höja kompetensen hos yrkesverksamma inom området prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. Dnr 00-12928/2008. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2011). *Sex mot ersättning – utbildningsmaterial om stöd och hjälp till vuxna*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2011). *Sex mot ersättning – utbildningsmaterial om stöd och skydd till barn och unga*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Statens institutionsstyrelse, SiS (2011). *Slutrapport – uppdrag att förstärka arbetet med vuxna missbrukare och ungdomar som har varit, är eller riskerar att bli utsatta för prostitution eller männi-*

- skohandel för sexuella ändamål*. Stockholm: Statens institutionsstyrelse.
- Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2010). *Stiftelsen Allmänna Barnhusets arbete med regeringens uppdrag (S2008/9025/ST) nätverksbyggande och spridning av kunskaper om stöd till barn som varit utsatta för människohandel*. Stockholm: Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Stiftelsen Unga kvinnors värn, UKV (2010). *Skyddat boende – och sen? Erfarenheter i mötet med unga kvinnor utsatta för sexuell människohandel*. Stockholm: Stiftelsen Unga Kvinnors Värn.
- Svenska Institutet (2010). *Targeting the sex buyer – the Swedish example: stopping prostitution and human trafficking where it all begins*. Stockholm: Svenska Institutet.
- Svenska Institutet (2011). Slutrapport. Svenska institutets uppdrag inom ramen för handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. SI 01308/2009. Stockholm: Svenska Institutet.
- Utrikesdepartementet (2010). *Europarådets konvention om bekämpande av människohandel*. Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2010:8.
- Tikkanen, R. (2008). *Person, Relation och Situation. Rikshandlingar, hivtest och preventiva behov bland män som har sex med män*. FoU rapport 2008:1.
- Ungdomsstyrelsen (2009). *Se mig – unga om sex och internet*. Skrift 2009:9. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen (2010). *Hjälp jag dör – vem la upp bilden?! Slutrapport om sexuell exploatering av unga på internet*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen och Stiftelsen Allmänna Barnhuset. (2009) ... *men fråga mig bara!*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- UNICEF Sverige (2010). *Kan det vara människohandel? Kortfattad information för myndigheter med flera som kan komma i kontakt med barn som utsatts för människohandel*. Stockholm: UNICEF Sverige.
- UNICEF Sverige (2011). *Slutrapportering och ekonomisk redovisning av projektet Kan det vara människohandel?* Stockholm: UNICEF Sverige.
- Utrikesdepartementet, Räddningsverket, Domstolsverket, Rikskriminalpolisen, Sida, Försvarsmakten, Kvinna till Kvinna, Forum Syd, Rädda Barnen och Svenska Röda korset (2004). *Rekommenderad uppförandekod för svensk personal i internationella uppdrag*. Stockholm: Nätverket för Etiska Regler och Uppförandekoder.
- Östersjöstaternas råd och United Nations Office on Drugs and Crime (2010). *Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State*

*and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection.* Wien: United Nations Office on Drugs and Crime.

Östersjöstaternas råd (2011). *Council of the Baltic Sea States – Task Force against Trafficking in Human Beings, Final Report 1 November 2008–31 December 2010*, Swedish Government decision UD 2008/33399/EC. Stockholm: Östersjöstaternas råd.

Östersjöstaternas råd (2011). *Handbook for diplomatic and consular personnel on how to assist and protect victims of human trafficking.* Stockholm: Östersjöstaternas råd.

Östersjöstaternas råd (2011). *Hard Data: Data Collection Mechanism in the Baltic Sea Region.* Stockholm: Östersjöstaternas råd.

## **SOU**

SOU 2008:41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd. Betänkande av Människohandelsutredningen.

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

## **PROP**

Proposition 2009/10:152. *Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel.* Stockholm: Justitiedepartementet.

Proposition 2003/04:111. *Ett utvidgat straffansvar för människohandel.* Stockholm: Justitiedepartementet.

## **Direktiv**

Dir. 2004/80/EG. *Om ersättning till brottsoffer.* Europeiska Unionens Råd.

Dir. 2010:54. *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap.* Stockholm: Justitiedepartementet.

## **Handlingsplan**

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008). *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.* Regeringens skrivelse 2007/08:167.

Nationell handlingsplan mot sexuell exploatering av barn. S2008.002. Stockholm: Socialdepartementet.

# Bilagor

## Bilaga 1. Internetadresser för mer information om myndigheternas och organisationernas arbete

1000 möjligheter (f.d. Järfälla Tjejjour): [www.1000mojligheter.se](http://www.1000mojligheter.se)

BalticFem: [www.balticfem.se](http://www.balticfem.se)

Brottsofferjouren: [www.brottsoffermyndigheten.se/prostitutionochmanniskohandel](http://www.brottsoffermyndigheten.se/prostitutionochmanniskohandel)

Council of the Baltic Sea States, CBSS: [www.cbss.org](http://www.cbss.org)

Individuell Människohjälp: [www.manniskohjalp.se](http://www.manniskohjalp.se)

International Organization for Migration, IOM: [www.iom.int](http://www.iom.int)

Järfälla Tjejjours kampanj Bordellen i Almedalen:

[www.bordellenialmedalen.se](http://www.bordellenialmedalen.se)

Järfälla Tjejjours kampanj Flirtlicens: [www.flirtlicens.nu](http://www.flirtlicens.nu)

Stiftelsen mot Trafficking, SMT (f.d. Insamlingsstiftelsen mot Trafficking, IMT): [www.insamlingmottrafficking.se](http://www.insamlingmottrafficking.se)

Stockholm International Consulting Group: [www.stockholminter.se](http://www.stockholminter.se)

Länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten läns webbkampanj:

[www.nejtillsexköp.nu](http://www.nejtillsexköp.nu)

Länsstyrelsen i Stockholms län: [www.lansstyrelsen.se/stockholm](http://www.lansstyrelsen.se/stockholm)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län kampanj *Ingen ska tvinga dig att sälja sex*:

[www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/nyheter/2011/Pages/2011-02-28b.aspx](http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/nyheter/2011/Pages/2011-02-28b.aspx)

Män för jämställdhet: [www.mfj.se](http://www.mfj.se)

Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel, NMT:

[www.nmtsverige.se](http://www.nmtsverige.se)

Nordiskt Instituttt for Kunskap om Kjønn, NIKK: [www.nikk.no](http://www.nikk.no)

Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet, NBV: [www.nbv.se](http://www.nbv.se)

Nätverket mot trafficking: [www.natverketmottrafficking.se](http://www.natverketmottrafficking.se)

Polisen: [www.polisen.se](http://www.polisen.se)

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Roks,

Projekt Lilja:

[www.roks.se/sites/default/files/pdf/nyheter/Projektet\\_Lilja.pdf](http://www.roks.se/sites/default/files/pdf/nyheter/Projektet_Lilja.pdf)

Rosa: [www.rosa-help.no](http://www.rosa-help.no)

SafeTrip (Kvinnofridslinjens nationella stödtelefonlinje):

[www.safetrip.se](http://www.safetrip.se)

Stiftelsen Unga Kvinnors Värn, UKV: [www.ukv.se](http://www.ukv.se)

Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund, SKR:

[www.kvinnojouren.se](http://www.kvinnojouren.se)

Brå rapport 2011:18

Ungdomsmottagning på nätet: [www.umo.se](http://www.umo.se)

UNICEF Sverige: [www.unicef.se](http://www.unicef.se)

UN Women nationell kommitté Sverige, Unifem: [www.unifem.se](http://www.unifem.se)

Utbildningsradion, UR: [www.ur.se](http://www.ur.se)