



# Prostitution och människohandel för sexuella ändamål

*En första uppföljning av regeringens handlingsplan*



# Prostitution och människohandel för sexuella ändamål

En första uppföljning av regeringens handlingsplan

Rapport 2010:5

## **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.

© Brottsförebyggande rådet

Författare: Anna Eklund och Stina Holmberg  
Layout och omslag: Tina Hedh-Gallant  
Produktion: Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 9075, e-post: [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

Denna rapport kan laddas ner från Brå:s webbplats [www.bra.se](http://www.bra.se)

# Innehåll

Förord .....	5
<b>Sammanfattning och slutsatser .....</b>	<b>7</b>
Upptäckt, rättsliga åtgärder och stöd till utsatta .....	7
Utbildning, kunskapsutveckling och konkreta insatser .....	8
Utbildning för ökad upptäckt av brotten .....	9
Utbildning för att uppmärksamma och stödja de utsatta .....	10
Utbildning om generellt förebyggande arbete .....	11
Samordning av utbildningarna efterfrågas .....	11
Studier av effekter, omfattning och attityder .....	12
Har det konkreta arbetet hunnit förändras? .....	12
<b>Inledning .....</b>	<b>16</b>
Bakgrund .....	16
Syfte .....	21
Metod .....	21
Rapportens disposition .....	21
<b>Ökat skydd och stöd till utsatta .....</b>	<b>22</b>
Ökat skydd och stöd till utsatta barn och unga .....	22
Utbildningsinsats riktad till personal inom sjukvården, socialtjänsten, skyddat boende och på ungdomsmottagningar .....	23
Rehabiliteringsinsatser till personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål .....	25
Förstärkning av Statens institutionsstyrelses verksamhet .....	26
Ett tryggare återvändande .....	27
<b>Stärkt förebyggande arbete .....</b>	<b>29</b>
Utvärdera och utveckla insatser riktade till sexköpare samt till personer i prostitution .....	29
Stärkt förebyggande arbete bland ungdomar .....	31
Utbildningsinsats riktad till personal som arbetar med barn och ungdomar .....	31
Metodmaterial för verksamhet riktad till barn och ungdomar .....	32
Fortbildning för personal i grund- och gymnasieskolan .....	33
Insatser för kvinnor inom kriminalvården .....	34
Etiska riktlinjer inom statsförvaltningen .....	37
Etiska riktlinjer inom utvecklingsarbetet .....	39
Stöd till frivillighetsorganisationernas verksamhet .....	39
<b>Stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet .....</b>	<b>41</b>
Särskilda medel för insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål .....	41
Nationell rapportör för människohandel .....	44
Ökad kompetens inom polis, Åklagarmyndigheten, domstolsväsendet och Migrationsverket .....	44
Riktlinjer för samverkan vid utredningar kring barn .....	45
Utvärdering av förbud mot köp av sexuell tjänst .....	46
Förslag om ändringar i straffbestämmelsen om människohandel .....	48
Studie av handläggning av brottskadeersättning .....	49
Förstärkt förebyggande arbete i hantering av viserings- och bosättningsärenden.....	50

<b>Ökad nationell och internationell samverkan</b> .....	<b>51</b>
Stärkt regional samverkan .....	51
Stärkt nationell samverkan .....	52
Stärkt internationell samverkan kring barn .....	55
Stöd till samarbete i Östersjöregionen .....	56
Tydliggörande av människohandelsperspektivet i riktlinjerna för utvecklingssamarbetet .....	59
Vidareutveckling av Svenska institutets informationsarbete .....	59
<b>Ökad kunskap</b> .....	<b>62</b>
Särskilda medel för ökad kunskap .....	62
Undersökning om situationen för HBT-personer som säljer sex .....	63
Studie om ungdomars erfarenhet och attityd till sexuell exploatering och exponering .....	65
Ökad kunskap om sexuell exploatering av flickor och pojkar .....	68
Undersökning om attityder till sexköp .....	68
<b>Referenser</b> .....	<b>72</b>
<b>Bilaga.</b>	
<b>Handlingsplanens åtgärder fördelade efter aktiviteter</b> .....	<b>73</b>
Utbildningsinsatser .....	73
Kunskapsutveckling .....	76
Verksamhetsutveckling .....	77
Åtgärder för bättre samverkan .....	78
Lagstiftning .....	78

# Förord

Den 10 juli 2008 presenterade regeringen en handlingsplan mot prostitution och människohandel. 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. Detta är en första delrapport. Med hänsyn till att de flesta uppdragsgivare ännu inte avslutat sina uppdrag, ligger fokus i denna rapport främst på hur olika myndigheter och organisationer tolkat sina uppdrag, vad de hittills har genomfört samt vad de planerar att göra. En slutrapport ska lämnas den 31 januari 2012.

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.

Rapportens författare är utredare Anna Eklund och enhetschef Stina Holmberg. Ett stort tack till alla uppgiftslämnare på berörda myndigheter och organisationer.

Stockholm i februari 2010

Jan Andersson  
Generaldirektör

*Stina Holmberg*  
Enhetschef





## Sammanfattning och slutsatser

Den 10 juli 2008 presenterade regeringen en handlingsplan mot prostitution och människohandel. Den innehåller 36 åtgärder som syftar till att stärka arbetet mot sexuell handel samt att förbättra situationen för de individer som är utsatta. Ett flertal myndigheter och organisationer har fått i uppdrag att genomföra åtgärderna och de flesta har arbetat med sina uppdrag från och med år 2008. Merparten av uppdragen ska avslutas i slutet av år 2010 och redovisas under våren 2011. Brå har fått i uppdrag att följa upp hur myndigheterna har arbetat med uppdragen och lämna en redovisning av detta senast den 31 januari 2012. Regeringen har också velat få en delredovisning av hur arbetet fortskrider, som ska avrapporteras senast den 28 februari 2010.

När denna delrapport nu lämnas är således majoriteten av de ansvariga myndigheterna och organisationerna mitt i arbetet med att utföra sina uppdrag. Det är därför svårt att uttala sig om huruvida de kommer att nå uppsatta mål. Fokus i denna rapport ligger mot denna bakgrund främst på hur olika myndigheter och organisationer tolkat sina uppdrag, vad de har genomfört samt vad de planerar att göra.

Redovisningen grundar sig främst på muntlig information från projektledare och ansvariga från de olika myndigheterna och organisationerna samt från de delredovisningar som inkommit fram till den 1 december 2009. Brå har även tagit del av handlingsplaner, projektplaner, internt arbetsmaterial samt andra skriftliga redovisningar.

### Upptäckt, rättsliga åtgärder och stöd till utsatta

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 dem. Hur vanligt det är med prostitution och människohandel går inte att säga, eftersom fenomenen är svåra att mäta. Detta både med hänsyn till att de inblandade har ett intresse av att dölja verksamheten och att siffrorna blir olika om man mäter hur många som regelbundet prostituerar sig eller om man mäter hur många som någon gång sålt eller köpt sex. De studier som finns tyder dock på att den kända prostitutionen i Sverige har minskat sedan förbudet mot sexköp infördes. Polis och socialtjänst beräknar att antalet personer i gatuprostitution i dag uppgår till runt 300 och den är i huvudsak förlagd till de tre storstäderna. I en studie från år 2007 identifierade Socialstyrelsen i en sexveckorsperiod runt 400 personer som erbjöd sexuella tjänster på Internet.<sup>1</sup>

Men det finns också andra arenor för prostitution som är mer dolda, till exempel massageinstitut och hotell, och omfattningen av sådan prostitution

<sup>1</sup> Socialstyrelsen, *Kännedom om prostitution 2007*, (2007).

är okänd. Hur stor andel av dem som befinner sig i prostitution som har utsatts för människohandel för sexuella ändamål, även kallat trafficking, är okänt; under åren 2007 och 2008 dömdes en person för människohandel för sexuella ändamål. Därutöver dömdes en person för stämpling till människohandel för sexuella ändamål och ytterligare 22 personer dömdes för människohandelsliknande brott såsom grovt koppleri eller koppleri.<sup>2</sup> Totalt innebär detta att omfattningen av prostitution och trafficking i Sverige inte är försumbar.

Åtgärderna försvåras dock av att de som är utsatta mycket sällan själva anmäler det polisen. De prostituerade anmäler inte sina kunder och kvinnor som är utsatta för trafficking anmäler nästan aldrig den som är ansvarig. Det innebär att insatser för att bättre *upptäcka* prostitution och trafficking är centrala, både för att kunna vidta rättsliga insatser och för att kunna ge stöd och hjälp till de utsatta. Det är därför naturligt att många av uppdragen i handlingsplanen avser insatser för att göra berörda myndigheter, organisationer och allmänhet mer uppmärksamma på förekomsten av prostitution och trafficking.

Det krävs också att upptäckten följs upp av kvalificerade, effektiva insatser så att fler kan lagföras och fler utsatta kan ta sig ur sin situation. Centralt i det sammanhanget är samverkan, nationellt och internationellt. Slutligen krävs generellt förebyggande insatser bland unga så att de blir ”motståndskraftiga” mot att hamna i prostitution.

I stora drag är också handlingsplanen uppdelad i de nämnda kategorierna. I nedanstående sammanfattande analys har Brå gjort smärre justeringar i regeringens uppdelning, för ökad tydlighet. Vi har delat upp insatserna i följande kategorier. Insatser för:

- att bättre kunna *upptäcka* förekomsten av prostitution och människohandel
- bättre *rättsliga åtgärder* och *andra förebyggande åtgärder*
- att *förbättra situationen för utsatta individer*
- att *generellt minska risken att barn och unga utsätts för sexuell exploatering*.

## En viss tyngdpunkt på förbättrat stöd och hjälp till utsatta

Handlingsplanen innehåller en rad uppdrag inom samtliga kategorier. Vanligast är uppdrag med syfte att förbättra situationen för utsatta individer, ett 15-tal uppdrag avser detta. Men nästan lika många uppdrag syftar till att öka chansen till upptäckt, lagföring och andra åtgärder mot dessa brott. Fyra uppdrag handlar om att generellt minska risken att barn och unga utsätts för sexuell exploatering.

## Utbildning, kunskapsutveckling och konkreta insatser

Brå har också gjort ytterligare en indelning av insatserna från en något annan utgångspunkt. Den indelningen handlar mer om vilka medel som används för att uppnå ett bättre arbete och bättre resultat. Den ger följande fem kategorier: *utbildnings- och informationsinsatser* (vilket inkluderar framtagande av utbildningsmaterial), *kunskapsutveckling*, *verksamhetsutveckling*<sup>3</sup> (det som i rubriken kallas ”konkreta insatser”) *lagstiftning* samt åtgärder för bättre *samverkan*. Den indelningen kan ge en bild av hur stor

<sup>2</sup> *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007–2008*, Rikspolisstyrelsen, Rapport 2009:1, s. 6.

<sup>3</sup> I kategorin verksamhetsutveckling ingår de uppdrag som rör förbättrad samverkan.

del av planen som handlar om att förbättra förutsättningen för bättre förebyggande och stödjande insatser, och hur stor del av uppdragen som innebär konkret verksamhetsutveckling.

I bilaga 1 redovisas samtliga aktiviteter inom de fem kategorierna. För varje aktivitet anges vilken åtgärd som åsyftas, vem som ansvarar för aktiviteten samt aktivitetens huvudsakliga syfte. För de aktiviteter som innebär utbildning och utbildningsmaterial redovisas även aktivitetens målgrupp.

I tabellen nedan framgår hur många av uppdragen som inrymmer åtgärder inom dessa olika kategorier. Eftersom en del av uppdragen rör mer än ett område blir summan större än 36.

Typ av åtgärd	
Utbildningar och utbildningsmaterial	21
Kunskapsutveckling	10
<i>Varav utvärderingar</i>	3
Lagstiftning	1
Verksamhetsutveckling	8
Åtgärder för bättre samverkan	4
Summa	47

## Utbildning för ökad upptäckt av brotten

Under år 2009 och 2010 genomförs en rad olika utbildningar om prostitution och människohandel. Utbildningarna syftar främst till att öka uppmärksamheten kring dessa brott så att en större andel av dem upptäcks. Men utbildningar rör också insatser för att ingripa mot sexhandeln. Målgruppen är vid och omfattar rättsväsendet och då särskilt polisen, sociala myndigheter, frivilligorganisationer, skolpersonal, personal på ambassader och konsulat samt yrkesgrupper som kan komma i kontakt med prostitution som hotell- och restauranganställda. De som ansvarar för utbildningarna är främst polisen och länsstyrelserna, men även Brottsoffermyndigheten, Ungdomsstyrelsen, Socialstyrelsen, Kriminalvården och Statens Institutionsstyrelse.

## Polisen utbildar berörda personalgrupper om människohandel

Rikspolisstyrelsen (RPS) har genomfört och planerar att genomföra en rad olika utbildningsinsatser för att höja kunskapen om människohandel och förbättra polisens arbete mot denna typ av brott. *Hanterare och myndighetskontrollanter*<sup>4</sup> har fått utbildning i syfte att förbättra arbetet med att få information från fältet om dessa brott. Personal vid landets *kriminalunderrättelsetjänster* har utbildats för öka deras kompetens att via Internet inhämta, bearbeta och analysera information om människohandel. Under hösten 2009 med fortsättning under 2010 har RPS även utbildat *förundersökningsledare och utredare* som i sitt arbete behöver fördjupad kunskap kring människohandel.

<sup>4</sup> Hanterare är poliser som arbetar ute på fältet och som söker och etablerar kontakt med människor med motivet att få fram information. Myndighetskontrollant är en polis i arbetsledande ställning som av en polismyndighet har utsetts att ansvara för informatörsverksamheten vid en enhet inom myndigheten.

### ***Metodhandbok och webbutbildning blir färdiga under år 2010***

RPS håller också på att ta fram utbildningsmaterial för att utveckla polisens kompetens när det gäller prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En *metodhandbok* som ska fungera som stöd i utredningar av denna typ av brott kommer att vara klar under år 2010. En *interaktiv webbutbildning* riktad mot framför allt polis i yttre tjänst och utredare håller också på att färdigställas; även den ska vara klar under år 2010. Webbutbildningen ska ge kunskap kring prostitution och människohandel samt informera om korrekta arbetssätt för att upptäcka, utreda och bekämpa dessa brott.

### **Även andra aktörer utbildas för att upptäcka människohandel**

För att prostitution och människohandel ska upptäckas krävs uppmärksamhet inte bara från polisen utan även från andra aktörer, som kan komma i kontakt med sexhandel. Några av utbildningsuppdragen rör utbildning av sådana grupper.

- UNICEF Sverige och Socialstyrelsen tog således under år 2008 fram skriften *Kan det vara människohandel?* riktad till personal inom myndigheter och organisationer. Den innehåller indikatorer för att kunna upptäcka möjliga offer för människohandel och vidta korrekta initiala åtgärder. För att sprida riktlinjerna anordnar UNICEF och Socialstyrelsen under 2009–2010 utbildningsseminarier riktade till personal inom socialtjänst, Migrationsverket, Tullverket, Polisen, Åklagarmyndigheten, hälso- och sjukvård etc.
- Flera länsstyrelser genomför även regionala utbildningar som syftar till att öka kompetensen inom olika yrkesgrupper att identifiera möjliga offer för *människohandel*. Utbildningarna riktar sig till personal på berörda myndigheter och organisationer samt till olika branscher inom bland annat taxi-, hotell-, restaurang- och turistnäringar. Utbildningar inleddes under år 2009 och kommer att fortsätta under 2010. Som ett komplement till utbildningarna håller Länsstyrelsen i Stockholm län också på att ta fram ett åtgärdskort som innehåller indikatorer för att kunna identifiera möjliga offer för människohandel.
- Aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (CBSS) håller på att utbilda personal på konsulat och ambassader i CBSS:s elva medlemsländer så att de ska bli bättre på att upptäcka fall av *människohandel*. Utbildningar pågår under perioden 2008–2010.
- Slutligen har Svenska institutet ordnat seminarier, utbildningar och konferenser för officiella besökare i Sverige. Detta för att sprida information om hur Sverige ser på *prostitution och människohandel* samt hur Sverige arbetar inom området. Aktiviteterna har planerats utifrån om deltagarna är från ursprungsländer eller mottagarländer/områden. Aktiviteterna fortsätter under 2010.

### **Utbildning för att uppmärksamma och stödja de utsatta**

På samma sätt som när det gäller rättsliga åtgärder krävs också aktiv uppmärksamhet från dem som arbetar med hjälpinsatser för att identifiera och nå de utsatta. Därför har Socialstyrelsen fått i uppdrag att ta fram ett utbildningsmaterial om livssituationen bland prostituerade eller personer som är utsatta för människohandel i syfte att öka kunskapen bland yrkesgrupper

som i sitt arbete kan möta denna grupp individer. Materialet riktas till personal inom hälso- och sjukvård, socialtjänsten, skyddade boenden samt ungdomsmottagningar och ska vara klart i slutet av år 2010.

## Utbildning om sexuellt exploaterade ungdomar

Den ökade användningen av Internet innebär ökade risker för att ungdomar hamnar i situationer där de blir sexuellt utnyttjade. Flera uppdrag har därför fokus på att de som arbetar med ungdomar ska bli bättre på att uppmärksamma när barn och unga varit med om något sådant och se till att de får hjälp och stöd i den situationen.

Ungdomsstyrelsen ska således under år 2010 anordna en utbildning riktad till landets tjejjourer och liknande organisationer som vänder sig till killar i syfte att utveckla kompetensen kring förekomsten av sexuell exploatering på Internet samt prostitution bland ungdomar.

Ungdomsstyrelsen har också i samarbete med Allmänna Barnhuset med tagit fram handboken *...men fråga mig bara!* som riktar sig till personal som arbetar med ungdomar inom bland annat skolan, fritidsverksamheter, socialtjänsten och polisen. Handboken syftar till de ska bli bättre på att upptäcka de barn och ungdomar som utsätts för sexuell exponering och veta vad de ska göra när de får reda på att så skett.

## Utbildning om generellt förebyggande arbete

Ett tredje centralt utbildningsområde i planen rör generellt förebyggande insatser, för att motverka att ungdomar hamnar i prostitution. Som exempel kan nämnas att Ungdomsstyrelsen ska anordna en högskoleutbildning för personal inom skola, socialtjänst och fritidsverksamhet om ungdomar och sexuell exploatering genom interaktiva medier.

Ungdomsstyrelsen håller också på att ta fram ett *material riktat till ungdomar om sexuell exploatering genom interaktiva medier*. Materialet ska kunna användas av skolpersonal eller andra som professionellt arbetar med barn och ungdomar för att få igång diskussioner kring ämnet.

Slutligen kan nämnas att länsstyrelsen i Stockholm har fördelat cirka två miljoner kronor till sju olika projekt som främst gäller informationsinsatser riktade mot barn och ungdom.

## Samordning av utbildningarna efterfrågas

Flera myndigheter har vid intervjuer framfört till Brå att de saknar central samordning av arbetet med handlingsplanen. Vid intervjuer med representanter för dem som arbetar med Socialstyrelsens utbildningsuppdrag framkom till exempel att de har haft svårighet att finna lämpliga avgränsningar för dels vilka utsatta individer materialet ska behandla, dels vilken målgrupp som ska ta del av materialet. Osäkerheten beror till stor del på att flera olika myndigheter och organisationer såsom Socialstyrelsen, Ungdomsstyrelsen, RFSL och Länsstyrelsen i Stockholms län har i uppdrag att fram utbildningsmaterial. Risker är därmed att personal inom olika verksamheter, till exempel på ungdomsmottagningar och inom socialtjänst, får ta del av flera olika material från olika källor. För att förhindra detta har Socialstyrelsen samman kallat de berörda myndigheterna till möten för att diskutera hur de kan undvika att så sker.

Det som också tagits upp är att bristen på samordning medför att det inte finns en gemensam syn på prostitution och människohandel. Det har till stor

del varit upp till de enskilda myndigheterna och organisationerna att själva avgöra hur de vill definiera prostitution och människohandel.

## **Många utbildningar genomförs innan utbildningsmaterialet är klart**

Nästan samtliga myndigheter som har utbildningsuppdrag, både rörande insatser mot brotten och insatser för de utsatta, genomför utbildningar innan utbildningsmaterialet är färdigställt. Det beror till stor del på att aktiviteterna som utförs inom ramen för handlingsplanen sker under en begränsad tid. Det faktum att centralt utbildnings- och informationsmaterial kommer att färdigställas först under perioden 2010–2011 understryker enligt Brå:s mening vikten av att utbildningssatsningen inte blir en engångsföreteelse utan att utbildningar inom området ges även i framtiden.

## **Studier av effekter, omfattning och attityder**

Handlingsplanen inrymmer också ett tiotal uppdrag som rör utvärderingar och kartläggningar. Ett centralt utvärderingsuppdrag när det gäller rättsliga insatser är det som rör tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst samt de eventuella effekter som förbudet har medfört. Utredningen ska redovisa sina resultat i slutet av april 2010.

En annan viktig utvärdering, när det gäller insatser för enskilda individer, är utvärderingen av de så kallade FAST- och KAST-programmens effekter. KAST-programmen riktar sig till dem som köper sexuella tjänster och FAST-programmen till personer som säljer sexuella tjänster.<sup>5</sup> Den görs av Socialstyrelsen i samarbete med Linköpings universitet och ska redovisas i mars 2012.

Därutöver genomförs flera olika studier som belyser prostitutionens omfattning, inklusive sexuell exploatering av ungdomar på nätet, samt allmänhetens erfarenheter och attityder till sexhandel.

## **Har det konkreta arbetet hunnit förändras?**

Som framgått ovan avser en stor del av handlingsplanens uppdrag utbildningsinsatser, som ska öka förutsättningarna för effektiv brottsbekämpning och bra insatser för de utsatta. Eftersom dessa utbildningar nyligen genomförts eller fortfarande pågår, är det för tidigt att förvänta sig att de ska ha hunnit få så stort genomslag i det konkreta arbetet. Därutöver innebär planen att myndigheter fått särskilda medel för verksamhetsutveckling. Polisen har till exempel fått medel för projekt kring förstärkta operativa insatser och länsstyrelserna har fått medel att dela ut till projekt för att förbättra kommunernas och frivilligorganisationernas insatser. Eftersom en stor del av dessa medel delats ut relativt nyligen, är det osäkert hur långt man kommit i genomförandet. Däremot går det redan nu att se vilken typ av insatser som myndigheterna vill utveckla med hjälp av de medel som avsatts.

## **Operativa projekt inskränker sig i princip till storstäderna**

Polisen har fått 30 miljoner kronor extra för åren 2008–2010 för att förstärka sina operativa insatser på området. Fram till år 2010 har drygt hälften av dessa medel (16,5 miljoner kronor) delats ut till olika projekt inom polismyndigheterna. Sex polismyndigheter har fått projektmedel – de tre

<sup>5</sup> För närmare information om programmen se uppdrag 8 och 9.

storstadslänen, Rikskriminalpolisen samt polismyndigheterna i Norrbotten och Västmanland. Projekten i de fyra första myndigheterna avser konkreta operativa insatser, medan projekten i Norrbotten och Västmanland syftar till att kartlägga förekomsten av prostitution och trafficking samt hur myndigheterna samverkar.

Polisen i Stockholm har fått medel för att dels förbättra arbetet mot gatuprostitutionen genom mer spaning på gatan, dels utveckla teknikspaningen, såsom telefonavlyssning. Polisen i Göteborg har haft ett projekt som rör nigerianska kvinnor i gatuprostitution, men har nu breddat inriktningen till att gälla människohandel generellt.

Slutligen har Rikskriminalpolisen fått medel för två operativa projekt. Det första bedrivs av IT-brottssektionen som under 2009 och 2010 ska genomföra en satsning mot sexualbrott som svenskar begår mot barn i utlandet. Syftet med satsningen är bland annat att i större utsträckning utreda begångna brott samt arbeta för att öka anmälningsbenägenheten. Det andra projektet bedrivs av Sektionen för särskild inhämtning (SSI) som arbetar med särskilda spaningsinsatser och informationsinhämtning.

### *Vilken inriktning bör polisens insatser ha?*

Brå känner inte till exakt vilka typer av prostitution som polisens projekt inriktar sig på, utöver satsningen på gatuprostitution i Stockholm och Göteborg. Det framgår inte heller om det finns en samlad strategi med medvetna prioriteringar vid fördelningen av medel. Enligt Brå:s mening skulle det, med hänsyn till de begränsade resurser som finns för polisinsatser inom detta område, vara motiverat med en sådan. En medveten strategi förbättrar förutsättningarna för att insatserna får så stor förebyggande effekt som möjligt.

Med utgångspunkt från de operativa projekten kan man enligt Brå:s mening se tre möjliga inriktningar. Om målet är att avskräcka män, det vill säga *köparna*, från att överträda förbudet mot sexköp torde synliga insatser mot till exempel gatuprostitution kunna fylla en god funktion. Det kan öka medvetenheten om risken för lagföring. Men om man vill komma åt ”*utbudet*” på ett effektivt sätt kan det finnas skäl att inrikta sig på den mer organiserade prostitutionen. Då måste uppmärksamheten riktas mot verksamheter som drivs på mer dolda sätt. Sådana insatser kräver långvarig spaning för att ge tillräckligt underlag för en fällande dom och det är ändå osäkert om bevisen blir tillräckliga för att fälla de ansvariga. Å andra sidan torde sådana insatser i större utsträckning kunna bidra till att avskräcka personer som ägnar sig åt koppleri och trafficking.

En tredje möjlig prioriteringsgrund, som inte står i motsatsställning till de två förra, skulle kunna vara att prioritera fall där de som säljer sex odiskutabelt befinner sig i en mycket utsatt social situation, till exempel de som befinner sig gatuprostitution, de som är utsatta för trafficking och ungdomar som blir sexuellt exploaterade på Internet. En sådan inriktning torde bäst kunna bidra till att den gruppen, som har en särskilt svår situation, kommer ur prostitutionen.

### *Utvärderingar av projekten skulle behövas*

Det är för tidigt att uttala sig om hur projekten genomförts eller kommer att genomföras samt vilken betydelse projekten får för arbetet på lång sikt. Detta bör dock i någon mån kunna redovisas i Brå:s slutrapport. Den centrala frågan vilken betydelse medlen haft för att lagföra och förebygga prostitution och trafficking kommer dock att bli svårare att besvara, eftersom projekten inte inrymmer någon utvärdering av insatserna effekt.

## Länsstyrelsen i Stockholm ska främja samverkan och fördela medel

Länsstyrelsen i Stockholm har flera viktiga uppdrag i planen. De ska för det första samordna arbetet för nationell samverkan mellan framförallt myndigheter men även frivilligorganisationer och i det sammanhanget också utveckla en operativ modell för samverkan. För det syftet har de skapat en arbetsgrupp, som i stort sett alla länsstyrelser deltar i.<sup>6</sup> De har också inrättat ett nationellt metodstödsteam (NMT) som ger utbildningar och bistår med råd och stöd i enskilda ärenden.

Länsstyrelsen i Stockholm har därutöver i uppgift att fördela medel till utvecklingsprojekt. Under 2009 fördelades 3,5 miljoner till fyra olika projekt, som drivs av bland annat Spiralenheten i Stockholms län och Socialjouren i Stockholm.

Man har också fördelat medel till frivilligorganisationer i syfte att stödja deras arbete i att motverka *efterfrågan* av prostitution samt för att öka kunskapen bland allmänheten kring människohandel för sexuella ändamål.

### *Hjälplinje för offer för människohandel och stöd till återvändande*

En grupp som är särskilt angelägen, men svår, att nå är kvinnor som är utsatta för människohandel. De befinner sig många gånger i en situation av vanmakt då de dels ofta befinner sig i ett nytt land, dels är starkt kontrollerade av dem som organiserar människohandeln. Erfarenheter visar även att väldigt få av dem på egen hand har sökt hjälp eller tagit kontakt med myndigheter. Mot den bakgrunden bedriver Länsstyrelsen i Stockholms län och Östersjöstaternas råd tillsammans med Nationellt centrum för kvinnofrid ett pilotprojekt i Stockholmsregionen som går ut på att etablera en hjälplinje för kvinnor utsatta för människohandel samt informera om den på strategiska platser såsom på färjor, färjeterminaler och flygplatser.

I arbetet med att förbättra situationen för individer som utsatts för människohandel i Sverige är det också viktigt att skapa förutsättningar för ett effektivt och tryggt återvändande. Länsstyrelsen i Stockholms län har därför fått i uppdrag att initiera, finansiera och bistå strategiska återvändandeprojekt riktade mot individer som utsatts för människohandel i Sverige. Bland annat har medel givits till Resursteamet i Stockholm som arbetar för att stötta de människor som blivit utsatta för människohandel i Stockholmsområdet.

## Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse ska identifiera och ge vård till utsatta

Kvinnor som befinner sig i gatuprostitution är en socialt utsatt grupp, som inte sällan har missbruksproblem. Sannolikheten är därför ganska stor att de någon gång hamnar inom Kriminalvården eller på en SiS-institution<sup>7</sup>. Mot denna bakgrund har båda dessa myndigheter i uppdrag att utveckla sin verksamhet för kvinnor som varit utsatta för prostitution och människohandel.

Kriminalvården har inlett en försöksverksamhet riktad till sexuellt utsatta kvinnor. Den syftar till att identifiera målgruppen och erbjuda dem åtgärder som individualterapi, gruppterapi och stöd i att etablera positiva nätverk

<sup>6</sup> Gruppen har namnet Länsstyrelsernas Arbetsgrupp mot Människohandel och Prostitution (LAMP) och alla länsstyrelser utom den i Kalmar deltar.

<sup>7</sup> Statens institutionsstyrelse (SiS) har ansvar för landets institutioner för tvångsvård av missbrukare (vård enligt LVM) och institutioner för tvångsvård av ungdomar (vård enligt LVU).



utanför anstalten. År 2009 användes främst för planering och utbildning av personal och arbetet beräknas komma igång på allvar under år 2010<sup>8</sup>.

Även Statens institutionsstyrelse (SiS) har under år 2009 planerat för en försöksverksamhet med syfte att bättre kunna identifiera och ge insatser för inskrivna ungdomar och klienter som är i eller riskerar att hamna i prostitution. På samma sätt som när det gäller Kriminalvården kommer de konkreta aktiviteterna att inledas under år 2010.

### ***Bred målgrupp för insatserna***

Båda myndigheterna har valt en vid målgrupp för sina försöksverksamheter. Kriminalvården har bedömt att den gängse definitionen av prostitution<sup>9</sup> är för snäv för deras verksamhet eftersom det är få intagna kvinnor som känner igen sig i den. Däremot är det en relativt stor andel intagna kvinnor som genom relationer har blivit sexuellt utnyttjade och därigenom förlorat bestämmanderätten över sin kropp och/eller erbjudit sexuella tjänster för att få något som primärt inte handlar om sexuell tillfredställelse utan till exempel husrum, kläder, droger eller bekräftelse. Kriminalvårdens försöksverksamhet riktar sig därför mot vad de kallar ”sexuellt utsatta” kvinnor.

SiS har också valt att arbeta utifrån en vid definition av begreppet prostitution. De betraktar det således som prostitution när någon använder sin sexualitet som ett medel för att få något som primärt inte handlar om sexuell tillfredställelse. Det kan handla om att *få droger, saker, pengar, boende, att bli accepterad och bekräftad*. Projektledaren upplever det som mer givande att arbeta utifrån denna definition då fler individer som befinner sig på institutionerna kan relatera till den beskrivningen.

Att båda myndigheterna bedömt att målgruppen behöver vidgas för att antalet deltagare ska bli tillräckligt stort antyder att gruppen kvinnor som är socialt utsatta och som mer varaktigt försörjer sig på prostitution inte är så stor i Sverige. Det framstår därför som motiverat att Kriminalvården vidgat målgruppen i sina projekt.

<sup>8</sup> Vid årsskiftet 2009/2010 har drygt 50 klienter som tillhör målgruppen genomgått eller genomgår individualterapi.

<sup>9</sup> Enligt Socialstyrelsen kan prostitution definieras som ”när minst två parter köper eller säljer sexuella tjänster mot ersättning (vanligtvis ekonomiskt) vilket utgör en förutsättning för den sexuella tjänsten”.

# Inledning

Den 10 juli 2008 presenterade regeringen en handlingsplan mot prostitution och människohandel. Regeringen framhåller i handlingsplanen 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 slutredovisning kommer att lämnas senast den 31 januari 2012. Regeringen har också önskat att senast den 28 februari 2010 få en delredovisning av hur arbetet med handlingsplanen fortskrider. Den redovisningen lämnas i denna rapport.

## Bakgrund

### Prostitution

Enligt Socialstyrelsen kan prostitution definieras som ”när minst två parter köper eller säljer sexuella tjänster mot ersättning (vanligtvis ekonomiskt) vilket utgör en förutsättning för den sexuella tjänsten”.<sup>10</sup> Det är främst kvinnor och flickor som prostituerar sig, men det förekommer även att män och pojkar säljer sexuella tjänster. Majoriteten av dem som köper sex är män.<sup>11</sup>

Socialstyrelsen framhåller dock att det inte är helt enkelt att definiera begreppet prostitution eftersom det inte är en homogen företeelse. Till exempel varierar individens motiv till att sälja sex samt i vilken utsträckning individer ägnar sig åt prostitution. Prostitution är därtill ett fenomen där olika aktörer innehar skilda positioner, villkor och erfarenheter. Det finns en social

<sup>10</sup> Socialstyrelsen, *Kännedom om prostitution 2007*, (2007), s. 10.

<sup>11</sup> Regeringens skrivelse 2007/08:167, *Handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*, (2008), s. 3.

hierarki såväl bland dem som säljer sex som bland dem som köper sex. Priset, i vilken miljö den sexuella tjänsten erbjuds och utförs samt under vilka förhållanden prostitutionen sker speglar vilken social position den enskilde individen har.<sup>12</sup> Som ett exempel betraktas gatuprostitutionen som ”sämre” än den prostitution som förmedlas via Internet.

Det föreligger även en gråzon i tolkningen av vad som är att sälja en sexuell tjänst. Speciellt inom Internetvärlden kan det vara svårt att avgöra om en företeelse är prostitution. Ett exempel är när individer mot betalning visar upp sig i sexuellt laddade situationer inför webbkameror.<sup>13</sup>

### ***Förbjudet att köpa sex sedan år 1999***

År 1999 trädde lagen om förbud mot köp av sexuell tjänst i kraft vilket innebär att det är olagligt att köpa sex i Sverige. Straffskalan är böter eller fängelse upp till sex månader. Det är däremot inte olagligt att sälja sexuella tjänster.

Den som understöder att en individ säljer sexuella tjänster till en annan individ gör sig skyldig till koppleri. Koppleri är exempelvis att driva bordellverksamhet eller ta delar av den prostituerades inkomster. Straffskalan för koppleri är fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två år och högst åtta år.

### ***Kunskap kring prostitution - präglad av ”professionell selektivitet”***

Socialstyrelsen är den myndighet som fortlöpande ska följa prostitutionens utveckling i landet. Detta uppdrag är problematiskt då en stor del av prostitutionen sker dolt. De uppgifter som Socialstyrelsen redovisar grundas främst på uppgifter från berörda myndigheter, frivilligorganisationer och personer med egna erfarenheter av sexhandel. Även Rikskriminalpolisen, kommuner, landsting och frivilligorganisationer sammanställer regelbundet kunskap om situationen i Sverige. Kunskapen kring prostitution samt prostitutionens omfattning präglas därför av en ”professionell selektivitet”.<sup>14</sup> Det innebär att uppgifter främst baseras på olika myndigheters (speciellt prostitutionsgruppernas) kontakt med säljare och köpare av sexuella tjänster samt av vilka resurser polisen har. Det leder till att kunskapen kring prostitution inte inbegriper de individer som aldrig nås av eller själva tar kontakt med uppsökande verksamheter. Socialstyrelsen framhåller att grupper som är svåra att komma i kontakt med är män som säljer sexuella tjänster, offer för människohandel samt nyanlända migranter som säljer eller köper sexuella tjänster.<sup>15</sup> Mörkertalet anses mot denna bakgrund vara stort.

### ***Uppgifter om 300 personer i gatuprostitution i Sverige***

Även om statistiken kring prostitution är mycket osäker kan Socialstyrelsen ändå konstatera att sexhandeln är mest omfattande i de tre storstadsregionerna. Antalet prostituerade i Stockholm uppges vara kring 200 personer, i Malmö cirka 70 personer och i Göteborg ungefär 30 personer. Dessa siffror baseras främst på personer synliga i gatuprostitutionen.<sup>16</sup> Detta innebär att under de senaste 30 åren har i den synliga prostitutionen på gatan minskat från 1 300 personer år 1977 till 300 personer år 2007.<sup>17</sup> I studien *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige från år 2007*

<sup>12</sup> Socialstyrelsen, *Kännedom om prostitution 2007*, (2007), s. 24.

<sup>13</sup> Socialstyrelsen, *Kännedom om prostitution 2007*, (2007), s. 57.

<sup>14</sup> Holmström, Charlotta, *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige: Omfattning, förekomst och kunskapsproduktion*, (2008), del i *Prostitution i Norden*, s. 315.

<sup>15</sup> Socialstyrelsen, *Kännedom om prostitution 2007*, (2007), s. 12.

<sup>16</sup> Socialstyrelsen, *Kännedom om prostitution 2007*, (2007), s. 7.

<sup>17</sup> Holmström, Charlotta, *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige: Omfattning, förekomst och kunskapsproduktion*. (2008), del i *Prostitution i Norden*, s. 306.

framhålls att denna minskning delvis kan förklaras med införandet av sexköpslagen år 1999 samt den teknologiska utvecklingen där främst Internet och mobiltelefonin skapat nya möjligheter för försäljning av sex. Internet beskrivs som den största ”kopplerimotorn” för den sexuella tjänsten. De prostituerade använder sig av hemsidor, chattrum och bloggar etc. för att etablera kontakter med sexköparna.<sup>18</sup> Prostitutionen kan sedan utföras på ett hotell, bordeller, lägenheter och lägenhetsbordeller etc.

Delar av den prostitutionsverksamhet som tidigare var synlig på gatan antas således nu i stället bedrivas via interaktiva medier och då främst Internet. Det är dock mycket osäkert om utvecklingen av Internet faktiskt har inneburit en ökning av försäljningen av sexuella tjänster.<sup>19</sup> I en studie från år 2007 identifierade Socialstyrelsen under en sexveckorsperiod runt 400 personer som erbjöd sexuella tjänster på Internet<sup>20</sup>. Majoriteten av annonserna avsåg köpare i Stockholmsområdet.

Socialstyrelsen framhåller att dock att *erbjudanden* om sexuella tjänster även kan ges på andra arenor än på gatan och på Internet. Det kan ske på krogar och restauranger, hotell och massageinstitut. Hur omfattande den handeln är saknas dock kunskap om.

Arbetslöshet, fattigdom, men även missbruk och hälsoproblem, kan vara faktorer som bidrar till att en individ prostituerar sig.<sup>21</sup> I intervjuer med prostituerade (enbart kvinnor) framkom att det ofta varit tillfälligheter som hade fört in individen i prostitution. Det kunde ha skett via kontakter på Internet eller genom en partners inverkan. Möjligheten att tjäna snabba pengar beskrevs också som en inkörsport till att prostituera sig. Andra informanter beskrev prostitutionen som en övergång från att jobba på strippklubb eller inom telefonsexverksamhet.<sup>22</sup>

## Människohandel för sexuella ändamål

Människohandel kallas även trafficking och avser handel med människor för olika ändamål, såsom för sexuell exploatering, tvångsarbete, avlägsnande av organ osv. I handlingsplanen avses främst människohandel för sexuella ändamål fränsett de åtgärder som berör människohandel med barn. Det är i första hand kvinnor och flickor som utsätts för människohandel för sexuella ändamål, men det sker även människohandel med män och pojkar.<sup>23</sup>

### *Kriminalisering av människohandel år 2002*

År 2002 infördes människohandel för sexuella ändamål som ett nytt brott i Sverige. År 2004 utökades straffområdet till att även omfatta människohandel som inte är gränsöverskridande<sup>24</sup> samt människohandel som syftar till utnyttjande i andra former än sexuella, exempelvis organhandel eller tvångsarbete. För att en gärning ska bedömas som människohandel ska den bestå av tre moment; en åtgärd (till exempel rekrytering, transport) som utförs genom användandet av ett otillbörligt medel (till exempel hot, vilseledande) för ett utnyttjandesyfte (till exempel sexuellt). Om brottet riktats mot en

<sup>18</sup> Socialstyrelsen, *Kännedom om prostitution 2007*, (2007), s. 27.

<sup>19</sup> Holmström, Charlotta, *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige: Omfattning, förekomst och kunskapsproduktion*. (2008), del i *Prostitution i Norden*, s. 307.

<sup>20</sup> Socialstyrelsen, *Kännedom om prostitution 2007*, (2007).

<sup>21</sup> Regeringens skrivelse 2007/08:167, *Handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*, (2008), s. 3.

<sup>22</sup> Socialstyrelsen, *Kännedom om prostitution 2007*, (2007), s. 26.

<sup>23</sup> Rikspolisstyrelsen, *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007–2008*, Rapport 2009:1, s. 8.

<sup>24</sup> Det innebär bland annat att lagen också omfattar människohandel som ägt rum i Sverige trots att personen inte har rekryterats eller transporterats från ett annat land. Till exempel kan det vara när människohandlare rekryterar individer bland asylsökande på Migrationsverkets anläggningsboenden. Källa: *Människohandel och Barnäktenskap, ett förstärkt straffrättsligt skydd*, SOU 2008:41, s. 105.

minderårig krävs det däremot inte att något otillbörligt medel har använts.<sup>25</sup> Att göra sig skyldig till brottet människohandel ger fängelse i lägst två och högst tio år. Om brottet anses mindre grovt är straffskalan fängelse upp till fyra år.

### *Siffror saknas om människohandel i Sverige*

Det är svårt att få fram några siffror på hur många människor som omfattas av människohandel för sexuella ändamål eftersom mörkertalen är stora. Människohandel i olika former anses ändå utgöra en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet.<sup>26</sup> Enligt Rikspolisstyrelsen (RPS) är antalet individer som identifierats i Sverige som utsatta för människohandel i stor utsträckning beroende av de resurser som polismyndigheterna lägger ner på att upptäcka denna typ av brottslighet. Under 2007 och 2008 dömdes en person för människohandel för sexuella ändamål. Därutöver dömdes en person för stämpling till människohandel för sexuella ändamål och ytterligare 22 personer dömdes för människohandelsliknande brott såsom grovt koppleri eller koppleri.<sup>27</sup> Dessa siffror säger dock inte mycket om hur många personer som varje år i Sverige utsätts för människohandel för sexuella ändamål.

### *Organiseringen av människohandel*

Människohandeln är ofta gränsöverskridande och består av ursprungs-länder, transitländer och destinationsländer.<sup>28</sup> Sverige fungerar som både transitland och destinationsland. Brå:s studie *The Organisation of Human Trafficking* visar att människohandel främst sker i en avgränsad geografisk region. Av de kvinnor som kommer till Sverige är majoriteten från Östeuropa och Balkanområdet.<sup>29</sup>

Faktorer som fattigdom, brist på jämställdhet, arbetslöshet och låg utbildningsnivå kan ligga bakom när människor utnyttjas i människohandel för sexuella ändamål. Brå:s rapport visar att många kvinnor som rekryteras till sexhandeln tillhör en minoritetsgrupp i hemlandet och/eller kommer från dåliga socioekonomiska förhållanden.<sup>30</sup>

Då de socioekonomiska förutsättningarna är dåliga kan det upplevas som lockande med ett jämförelsevis välbetalt arbete i utlandet. Brå:s studie visar att det är relativt ovanligt att kvinnor blir tvångsrekryterade då bortrövande eller andra metoder som innehåller våld är sällsynta. Studien visar däremot att kvinnorna i hög grad blir vilseledda då de exempelvis blir lovade ett vanligt arbete i destinationslandet.<sup>31</sup> Vissa kvinnor är medvetna om att de ska arbeta som prostituerade men inte under vilka former. Det förekommer till exempel att kvinnor får behålla mindre pengar än utlovat eller hamnar i skuldfällor som de måste arbeta sig ur.<sup>32</sup>

Även om själva rekryteringen oftast inte innehåller metoder som innehåller våld är det inte ovanligt att kvinnorna i ett senare skede blir utsatta för våld, våldtäkter, hot om våld och stölder. Flera rapporter visar dock att våldsutövningen minskat på senare år och ersatts av mer sofistikerade metoder för att

<sup>25</sup> Regeringens skrivelse 2007/08:167, *Handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*, (2008), s. 5.

<sup>26</sup> Rikspolisstyrelsen, *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007-2008*, Rapport 2009:1, s. 8.

<sup>27</sup> Rikspolisstyrelsen, *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007-2008*, Rapport 2009:1, s. 6.

<sup>28</sup> Ursprungsland kan vara offrets hemland och/eller där rekryteringen sker. Transitland är ett "genomfartsland", det vill säga ett land där offret färdas genom för att nå en slutdestination. Destinationsland är det land dit offret för människohandel beger sig eller transporteras till för att utnyttjas.

<sup>29</sup> BRÅ, *The Organisation of Human Trafficking*, Report 2008:21, s. 37.

<sup>30</sup> BRÅ, *The Organisation of Human Trafficking*, Report 2008:21, s. 37f.

<sup>31</sup> BRÅ, *The organization of human Trafficking*, Report 2008:21, s. 42.

<sup>32</sup> Rikspolisstyrelsen, *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007-2008*, Rapport 2009:1, s.6.

kontrollera kvinnan. Bland annat är det vanligt att människohandlarna får en ekonomisk kontroll över kvinnan genom att betala för exempelvis resan, passet eller visumet och sedan hävda att hon har en skuld som hon måste avbetala. För att kunna betala på ”skulden” tvingas ofta kvinnan att dagligen ge en andel av sin inkomst till människohandlarna.<sup>33</sup>

En stor del av marknadsföringen av de utsatta kvinnorna sker informellt genom exempelvis chattforum på Internet.<sup>34</sup> De flesta kvinnor som blir utsatta för trafficking säljer sex genom bordell, eskortservice, lägenhetsbordell och massageinstitut.<sup>35</sup>

Det är främst män som arbetar som människohandlare. RPS rapport visar att människohandlarna och kvinnorna ofta kommer från samma socioekonomiska förhållanden samt har liknande bakgrund gällande etnicitet och nationalitet.<sup>36</sup>

Brå:s studie visar att de olika organisationerna som ligger bakom sexhandeln varierar i struktur, storlek, nivå på organisationen samt hur de organiserar sin verksamhet. Nivån på organisationen beror på ett flertal faktorer såsom hur många prostituerade som omfattas, hur många människohandlare och organisatörer som verkar inom organisationen samt hur spridd verksamheten är. I Sverige är det vanligast med småskaliga och mellanskaliga organisationer.<sup>37</sup>

## Sexuell exploatering av barn och ungdom

Sexuell exploatering av barn och ungdomar kan i huvudsak indelas i tre områden: sexuell exploatering mot ersättning (barnprostitution), övergreppsbilder och andra sexualiserade bilder (barnpornografi) och handel med barn och unga för sexuella ändamål. Begreppet ”sexuell exploatering” är dock mångfasetterat och gränserna för vad som är en ofrivillig sexuell exploatering vaga. Exempelvis kan ungdomar frivilligt lägga ut sexualiserade bilder på sig själva på Internet som sedan sprids utan deras vetskap.<sup>38</sup>

### *Kunskap saknas om hur vanligt det är med sexuell exploatering av unga*

Det saknas generellt kunskap kring om i vilken utsträckning barn och ungdomar utsätts för prostitution, människohandel och sexuell exploatering såsom spridning av sexualiserade bilder. Som exempel framhåller RPS i sin rapport att det inte har förekommit något offer under tolv år i de förundersökningar som bedrivits under 2007 rörande människohandel för sexuella ändamål och liknande brott.<sup>39</sup> Detta innebär dock inte att människohandel med barn för sexuella ändamål inte existerar i Sverige.

Socialstyrelsens enkätundersökning bland kommuner i Sverige visar dock att det förekommer prostitution bland unga. Av de kommuner som uppgav att personer sålde sex i deras kommun uppgav 25 procent att det förekommit att det varit personer under 18 års ålder.<sup>40</sup> Socialstyrelsen påpekar även att landets prostitutionsgrupper uppmärksammat att ungdomar (under 21 år) som säljer sex på senare tid nästan helt försvunnit från gatuprostitutionen. Dessa ungdomar tros i stället främst sälja sexuella tjänster med hjälp av interaktiva medier.<sup>41</sup>

<sup>33</sup> Rikspolisstyrelsen, *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007-2008*, Rapport 2009:1, s. 6.

<sup>34</sup> BRÅ, *The organization of human Trafficking*, Report 2008:21, s. 77.

<sup>35</sup> BRÅ, *The organization of human Trafficking*, Report 2008:21, s. 85ff.

<sup>36</sup> Rikspolisstyrelsen, *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007-2008*, Rapport 2009:1, s. 6.

<sup>37</sup> BRÅ, *The organization of human Trafficking*, Report 2008:21, s. 131ff

<sup>38</sup> Allmänna Barnhuset & Ungdomsstyrelsen, *...men fråga mig bara!* (2009), s. 13

<sup>39</sup> Rikspolisstyrelsen, *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007-2008*, Rapport 2009:1, s. 7

<sup>40</sup> Socialstyrelsen, *Kännedom om prostitution 2007*, (2007), s. 17

<sup>41</sup> Socialstyrelsen, *Kännedom om prostitution 2007*, (2007), s. 39

## Syfte

Denna delrapport är en första uppföljning av handlingsplanens 36 åtgärder. Det övergripande syftet är att granska hur långt myndigheterna kommit i sitt arbete med uppdragen. Fokus ligger på hur uppdragen har tolkats, hur de har genomförts eller hur de planeras att genomföras.

Eftersom handlingsplanens aktiviteter kommer att fortgå under år 2010 är det inte möjligt att i denna rapport mer ingående granska vilken effekt åtgärderna har haft. Det går inte heller att studera vilken påverkan eller effekt åtgärderna har på prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Brå:s ambition är dock att kunna göra en mer djupgående analys i slutredovisningen som ska lämnas till regeringen senast 31 januari år 2012.

## Metod

Eftersom endast en mindre del av åtgärderna har presenterat sina delredovisningar (åtta åtgärder av 36) baseras Brå:s uppföljning främst på muntlig information från projektledare och ansvariga från de olika ansvariga myndigheterna och organisationerna. Brå har även tagit del av handlingsplaner, projektplaner, internt arbetsmaterial samt andra skriftliga redovisningar av uppdragen.

## Rapportens disposition

Handlingsplanens 36 åtgärder är indelade i fem olika områden:

- Ökat skydd och stöd till utsatta.
- Stärkt förebyggande arbete.
- Stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet.
- Ökad nationell och internationell samverkan.
- 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 är prostituerade eller utsatta för människohandel.

Socialstyrelsen arbetar med fyra av åtgärderna, ett utbildningsuppdrag i samarbete med UNICEF Sverige och tre inom ramen för ett uppdrag att ta fram utbildningsmaterial till berörda yrkesgrupper om prostitution. Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för en åtgärd vilken innefattar att ta fram ett specifikt program för utsatta individer på SiS:s institutioner. Länsstyrelsen i Stockholm arbetar även 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 år 2008 tog UNICEF Sverige (FN:s barnfond) tillsammans med Socialstyrelsen fram skriften *Kan det vara människohandel?* Skriften riktar sig 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. Skriften handlar inte bara om människohandel för sexuella ändamål utan även utnyttjande i andra former såsom tvång att begå brott, tiggeri eller tvångsarbete. Syftet med skriften är att underlätta för personal att upptäcka barn som utsatts för människohandel och ta tillvara barnets rättigheter.

Den 2 oktober 2008 beviljades UNICEF Sverige medel för att sprida de riktlinjer som finns beskrivna i skriften. Senast den 1 mars 2011 ska UNICEF Sverige lämna en skriftlig slutredovisning för hur medlen har använts.

### Fyra regionala seminarier och en nationell konferens

För att sprida de riktlinjer som finns formulerade i skriften har UNICEF i samarbete med Socialstyrelsen under år 2009 anordnat tre regionala utbildningsseminarier, i Göteborg, Umeå och Malmö. Under år 2010 ska ytterligare ett utbildningsseminarium hållas i Stockholm. Utbildningsseminarierna är tvärprofessionella med deltagare från bland annat socialtjänsten, Migrationsverket, Tullverket, Polisen, hälso- och sjukvård, ungdomsboenden,



länsstyrelserna och Åklagarmyndigheten. Antalet deltagare har varierat från 60 personer till 100 personer per seminarium.

Seminarierna syftar främst till att öka deltagarnas kunskap om människohandel och hur de ska agera när de misstänker att ett barn är offer för människohandel. Ett delsyfte är även att verka för att stärka samverkan mellan olika myndigheter och organisationer. Seminarierna har ett problembaserat upplägg där konkreta fall av människohandel beskrivs och diskuteras.

UNICEF och Socialstyrelsen har utvärderat varje utbildningstillfälle genom att alla deltagare har fått fylla i en enkät. Resultatet har mestadels varit positivt. Speciellt möjligheten att träffas och skapa användbara nätverk har beskrivits som värdefullt. Det som uppgetts som negativt har projektledaren försökt åtgärda till nästföljande utbildningstillfälle.

UNICEF kommer också att ordna en nationell konferens i Stockholm år 2010. Den ska främst fokusera på framtiden och hur arbetet med barn som utsätts för människohandel ska bedrivas i fortsättningen.

## Andra aktiviteter för att sprida riktlinjerna

Skriften *Kan det vara människohandel?* har även spridits i samband med att UNICEF och Socialstyrelsen har medverkat vid andra utbildningar samt i samband med konferenser anordnade av bland annat Stiftelsen Allmänna barnhuset, Statens institutionsstyrelse, Åklagarmyndigheten och länsstyrelsen. Skriften finns även tillgänglig på UNICEF Sveriges hemsida där den kostnadsfritt kan laddas ner eller beställas.

## 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, stödja 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 och ska vara slutfört den 31 december 2010. Socialstyrelsen ska senast den 1 mars 2011 lämna en slutredovisning till regeringen.

Regeringen framhåller att det finns få verksamheter som riktas mot personer som befinner sig i prostitution eller är utsatta för människohandel och att dessa individer i stället får ta del av generella stöd- och hjälpinsatser. I dessa verksamheter är dock kunskapen liten om prostitution och människohandel och den komplexa situation de utsatta individerna befinner sig i. Regeringen anser därför att personal inom dessa verksamheter behöver få utbildning för att lättare kunna upptäcka personer som har varit, är eller riskerar att hamna i prostitution samt för att kunna erbjuda lämpliga stödinsatser.

Målgruppen för utbildningsmaterialet är personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, skyddade boenden och på ungdomsmottagningar, det vill säga personal som i sitt arbete kan komma i kontakt med prostituerade eller personer utsatta för människohandel. Regeringen poängterar att personal inom missbruks- och beroendevården är en viktig målgrupp då prostitution kan vara ett sätt att finansiera ett missbruk. Socialstyrelsen har ett redan pågående uppdrag för att öka kunskapen inom missbruks- och beroendevården om kvinnors våldutsatthet och regeringen framhåller att dess resultat bör tas tillvara i utformningen av utbildningsmaterialet.

### **Kunskapsinventering, intervjuer och fokusgrupper som grund för utbildningsmaterial**

Under hösten 2009 har arbetsgruppen på Socialstyrelsen arbetat med kunskapsinventering där de tagit del av forskning, lagstiftning och annan relevant kunskap. Den har också arbetat med att förbereda intervjuer med personer som säljer sexuella tjänster respektive personer som arbetar inom socialtjänst och hälso- och sjukvården. Intervjuerna kommer att genomföras i januari och februari 2010. Därutöver kommer arbetsgruppen att under vintern/våren 2010 hålla ett antal fokusgrupper med personal på både riktade professionella verksamheter (till exempel prostitutionsenheterna i Stockholm, Malmö och Göteborg) och icke-specialiserade verksamheter (till exempel inom hälso- och sjukvård) för att fånga deras perspektiv och kunskap inom området. Socialstyrelsens ambition är också att utföra fokusgruppsintervjuer med brukare, för att få deras syn på hur stödet och hjälpen bör vara utformad.

### **Risk för överlappning av uppdrag – central samordning saknas**

Socialstyrelsen ser ett flertal problem i genomförandet av uppdraget. De ser stora risker att deras uppdrag överlappar med andra myndigheters uppdrag och har lagt ner mycket tid på att finna en lämplig avgränsning av dels vilka utsatta individer materialet ska behandla, dels vilken målgrupp som ska ta del av materialet. Detta eftersom bland annat Ungdomsstyrelsen, Brottsförmyndigheten, RFSL, SiS (Statens institutionsstyrelse) har uppdrag inom handlingsplanen som till viss del berör utbildningsinsatser och/eller att ta fram utbildningsmaterial som riktar sig till liknande målgrupper. För att förhindra detta har Socialstyrelsen sammankallat de berörda myndigheterna till möten för att diskutera hur de kan undvika att målgruppen nås av en uppsjö olika utbildningsmaterial från olika källor. Socialstyrelsen framhåller

ler att de har saknat en central samordning av de olika åtgärderna i handlingsplanen och menar vidare att en sådan hade kunnat förhindra att olika myndigheter utför likartade insatser. Avsaknaden av en central samordning har även lett till att det inte finns en gemensam syn på prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Risken är därmed att mottagare av exempelvis olika utbildningsmaterial inte får ett enhetligt budskap.

### Svårigheter med snäva tidsramar

Socialstyrelsen framhåller även att kunskapen kring prostitutionen i Sverige är begränsad och det finns stor brist på evidensbaserad kunskap om verkningfulla metoder inom området. Bristerna på kunskap är särskilt stora när det gäller sexhandel utanför storstadsområdena, män som säljer sexuella tjänster samt personer som säljer sex på andra arenor än gatan (till exempel genom Internet). Socialstyrelsen poängterar att på grund av deras snäva tidsram kommer de inte att kunna ta tillvara på exempelvis den kunskap som genereras i Socialstyrelsens pågående utvärderingar av verksamheter för personer som säljer respektive köper sexuella tjänster (se åtgärd 8 och 9). Socialstyrelsen kommer inte heller att fullt ut kunna ta del av de resultat som framkommer i Socialstyrelsens projekt kring missbrukande kvinnors våldutsatthet. Detta eftersom det projektet ska slutredovisas drygt ett halvår efter att utbildningsmaterialet ska vara färdigställt.

## 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.

Regeringen beslutade den 25 februari 2010 att ge Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att utveckla stödprogram för rehabilitering av personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål. Programmen ska rikta sig både till personer som stannar i Sverige och till dem som återvänder till sitt ursprungsland. Som bakgrund till uppdraget tar regeringen upp att de stödinsatser som ges i dag inte alltid tar hänsyn till ett brottsoffrets situation, trauma, utsatthet eller potentiella hot från förövare.

Stödprogrammen ska utformas i syfte att ge brottsoffret de bästa förutsättningar att med egen kraft ta sig ur den situation som från början var orsak till att personen hamnade i människohandeln. Programmen ska också identifiera vilka insatser och åtgärder som behövs för att skapa förutsättningar för att trygga personens framtid genom utbildning och förvärvsarbete och för att minska risken för att återigen hamna i prostitution och människohandel.

I uppdraget ingår också att Länsstyrelsen ska sprida och tillgängliggöra information om stödprogrammen till relevanta målgrupper. Uppdraget ska återrapporeras senast den 31 mars 2011 och inrymma en analys och bedömning av effekterna av arbetet.

## 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, är 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:s 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 SiS:s institutioner.

### Avgränsning av målgruppen och planering under år 2009

År 2009 har främst gått till att avgränsa målgruppen och planera och förbereda aktiviteterna i projektet. SiS har valt att arbeta utifrån en vid definition av begreppet prostitution. De betraktar det således som prostitution när någon använder sin sexualitet som ett medel för att få något som primärt inte handlar om sexuell tillfredsställelse. Det kan handla om att *få droger, saker, pengar, boende, att bli accepterad och bekräftad*. Projektledaren upplever det som mer givande att arbeta utifrån denna definition då fler individer som befinner sig på institutionerna kan relatera till den beskrivningen. Genom att synliggöra att en intagen till exempel erbjuder sex i utbyte mot husrum får personalen större möjligheter att arbeta med problematiken.

SiS:s definition av människohandel för sexuella ändamål följer den som presenteras i brottsbalken.

Projektet innefattar samtliga av SiS:s 43 institutioner (31 särskilda ungdomshem och tolv LVM-hem för vuxna). Samtliga anställda (cirka 2 500 personer) ska även få del av utbildning vilket i sin tur har krävt en lång tid av förberedelser.

### Personer i målgruppen ska identifieras vid inskrivningsintervjun

För att få en bild av hur stor målgruppen är, kommer det att ställas frågor om sexuella handlingar och tjänster till alla som skrivs in på någon av SiS:s institutioner under perioden den 1 januari 2010–31 december 2010. Ambitionen är att dessa frågor även i framtiden ska komplettera de vanliga frågorna i inskrivningsintervjun.

När personen sedan skrivs ut ska information om de insatser individen tagit del av registreras i ett utskrivningsformulär. Det formuläret beräknas vara klart i början av 2010.

SiS har även kartlagt socialtjänstens kunskap om målgruppen. Detta arbete skedde under perioden september 2009 till december 2009 genom att socialtjänsten fick besvara ett särskilt fråge- och svarsformulär i samband med att socialtjänsten ansökte om plats på SiS:s institutioner.

## Insatserna integreras i befintliga verksamheter på institutionerna

SiS kommer främst att använda sig av redan befintliga metoder och aktiviteter såsom motiverade samtal och samtalsgrupper, när de ska utveckla insatserna mot prostitution. Ett exempel är de redan befintliga gruppverksamheter som kallas ”Kill- och mansgrupper” och ”Tjej- och kvinnogrupper”. Dessa samtalsgrupper syftar till att ge ungdomarna/klienterna verktyg att bryta destruktiva handlingsmönster. För målgruppen kommer dessa träffar även att inkludera samtal om prostitution. Personal kommer att få kompletterande kursledarutbildningar under år 2010 för att kunna leda dessa grupper och erbjudas kontinuerlig handledning.

## Manualer för samverkan med socialtjänsten

För att erbjuda individer ett fungerande eftervårdsprogram krävs en tidig gemensam planering tillsammans med socialtjänsten. SiS:s FOU-enhet kommer att ta fram manualer som ska fungera som ett stöd för de olika institutionerna vid planering av eftervårdsinsatser i samarbete med socialtjänsten. Prostitution och människohandel för sexuella ändamål kommer att ingå som områden i manualen.

## En rad kompetenshöjande insatser för personalen

Samtliga anställda kommer att få utbildning inom ramen för projektet. Utbildningen sker i samarbete med RFSU (Riksförbundet för sexuell upplysning) och fokuserar på förhållningssätt, attityder och bemötande till klienter som är, har varit eller riskerar att bli utsatta för prostitution. Tanken är att omfattningen på utbildningen ska vara två halvdagar med en månads mellanrum. Utbildningarna påbörjas under år 2009 och fortsätter under år 2010.

SiS ska även i februari 2010 anordna tre regionala konferenser i Lund, Göteborg och Stockholm. De ska främst handla om bakomliggande faktorer till prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Fokus kommer främst att ligga på den specifika målgrupp som SiS arbetar med.

## Svårigheter med uppdraget

Projektledaren framhåller att den långa planeringsperioden har varit nödvändig för att kunna utföra uppdraget på ett bra sätt. Det har resulterat i att projektet inte kostat så mycket under 2009 vilket lett till ett överskott av budgeterat medel. Däremot kommer 2010 att bli betydligt dyrare då all verksamhet kommer att ske under det året. SiS får dock inte föra över medel från 2009 vilket projektledaren ser som ett stort problem.

## 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. En viktig del är också att sprida kunskap och rutiner utanför de tre storstadsområdena, där det mesta av arbetet på området hittills bedrivits. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 31 mars 2011.

### **Kartläggning av hur arbetet med återvändande bedrivs i dag**

Länsstyrelsen påbörjade uppdraget genom att kartlägga avslutade och pågående återvändandeprojekt i Sverige samt hur man arbetar med frågan i andra länder. Syftet med kartläggningen var att ta fram ett kunskapsunderlag för det egna projektet. Begreppet ”återvändandeprocess” har i länsstyrelsens projekt fått en vid tolkning där återvändande innefattar alla de stödåtgärder och förberedelser som genomförs från att en person upptäcks till att han eller hon återvänder hem och där får del av eventuella stödåtgärder.

### **Stöd till lokala projekt**

En central del i länsstyrelsens arbete med uppdraget är att initiera, finansiera och bistå strategiska återvändandeprojekt. Länsstyrelsen stöttar främst projekt som rör verksamheter inom till exempel socialtjänsten, polis och skyddade boenden som direkt arbetar med dem som ska återvända. Till exempel har länsstyrelsen beviljat medel till resursteamet i Stockholm som arbetar för att stötta de människor som blivit utsatta för människohandel i Stockholmsområdet.

### **Hjälp att ta fram konkreta riktlinjer för återvändande**

Länsstyrelsen ska även stimulera framtagandet av konkreta riktlinjer för hur Sverige ska arbeta för ett effektivare och tryggare återvändande. Dessa rutiner ska tas fram i samarbete med dem som arbetar med återvändandefrågor i de brottsutsattas hemländer. För att underlätta för dem som ska arbeta fram riktlinjerna ger länsstyrelsen bland annat ekonomiskt stöd till arbetsmöten där de inblandade från de olika länderna kan mötas.

Arbetet med att ta fram riktlinjer har påbörjats under år 2009 och kommer att fortsätta under 2010. När de är klara ska de läggas in i den nationella samverkansplanen (se åtgärd 27).

## 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 Stockholm 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 arbetssätt som gett resultat.

Socialstyrelsen fick den 18 december 2008 i uppdrag av regeringen att utvärdera dels arbetet inom kommuner som rör insatser riktade till sexköpare (KAST-programmen),<sup>42</sup> dels arbetet vid socialtjänstens prostitutionsgrupper som riktar sig till dem som befinner sig i prostitution (FAST-programmen).<sup>43</sup>

<sup>42</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>43</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 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.

I uppdraget inryms även att sprida utvärderingarnas resultat. Uppdraget skulle avslutas den 31 december år 2010 men förlängdes till 31 december år 2011. Beslutet att förlänga uppdraget baserades på att utvärderingsmetoden fordrar längre tid för att uppnå önskvärd kvalitet. Slutresultatet ska redovisas till regeringen senast den 1 mars 2012.

IMS (Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete) som är en enhet vid Socialstyrelsen utför uppdragen i samarbete med Linköpings Universitet. Uppdragen är indelade i tre olika teman:

- Kartläggning och utvärdering av FAST- och KAST- programmen.
- Studie om sex-online.
- Epidemiologisk studie om att sälja sex.

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

En utredare har under 2009 kartlagt FAST- och KAST-programmen. Kartläggningen omfattar verksamheternas organisation, målgrupper, mål med verksamheten, metodik samt statistik över antal personer som genomgått programmen. Själva utvärderingarna av programmen inleddes i september 2009. Utvärderingsmetoden består av en före- och eftermätning där den första insamlingsperioden är september år 2009 till augusti 2010 och den andra under perioden september 2010 till augusti 2011.

Under den första insamlingsperioden intervjuas 40 sexsäljare och 40 köpare av sexuella tjänster som kommer till prostitutionsgrupperna för terapi och samtal. Intervjun fokuserar på aktuell livssituation samt förväntningar och upplevt behov av förändring. Frågor kan exempelvis beröra varför de söker kontakt med prostitutionsgruppen och vilken hjälp och stöd de behöver. Intervjun berör även områden som uppväxt, sexualitet och vägen in i prostitution alternativt vägen till att börja köpa sex.

Under den andra insamlingsperioden intervjuas personerna igen för att få reda på om kontakten med FAST eller KAST har medfört något positivt för den enskilde individen. Positivt utfall kommer att bedömas utifrån ett flertal faktorer som förbättrad psykisk hälsa, mindre bruk av alkohol och droger, förbättrad självkänsla, förbättrad psykosomatisk och gynekologisk hälsa samt minskad förekomst av hot, misshandel och kriminalitet.

### **Sex-online**

Syftet med studien "Sex-online" är att belysa unga kvinnors och mäns aktiviteter över nätet som är riskfyllda och/eller leder till sexuell utsatthet i form av utnyttjande och/eller prostitution. Undersökningen är indelad i fyra delstudier där samtliga genomförs med kvalitativ metod i form av djupintervjuer och fokusgruppsintervjuer. Utredarna har etablerat kontakt med lämpliga informanter genom annonsering på nätet samt genom kontakter som prostitutionsgrupperna förmedlat. Arbetet med att samla in empiriskt material pågår under perioden hösten 2009 till våren 2011.

Den första delstudien ska handla om unga kvinnors och mäns beteende på nätet där fokus främst ligger på varför unga människor väljer att utsätta sig för risker. Den andra delstudien ska behandla unga kvinnor och män som blir sexuellt utnyttjade eller exploaterade via nätet. Fokus ligger främst på att studera de ungdomar som efter en kontakt online har blivit sexuellt utnyttjade offline. Den tredje delstudien ska studera unga män och kvinnor som säljer sex över nätet i form av bilder och sexuella poseringar (webcamsex). Utredaren avser bland annat att studera om försäljning av nätsex



kan vara ett förstadium till att senare även sälja sexuella tjänster offline. Den sista studien ska studera unga prostituerade som använder Internet för att marknadsföra sina tjänster och etablera kontakter med köpare.

### **Epidemiologisk studie om förekomsten av att sälja sex**

Under 2010 ska även en enkätundersökning genomföras i samarbete med SCB med syfte att granska kvinnor och mäns erfarenhet av att sälja sexuella tjänster. Drygt 7 000 individer kommer att ingå i urvalet.

## **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 fick den 11 september 2008 i uppdrag av regeringen att anordna en utbildning riktad till företrädare för landets tjejjourer och liknande organisationer som vänder sig till killar. Utbildningen ska utveckla kompetensen hos jourernas medarbetare när det gäller förekomsten av sexuell exploatering på Internet och sexuella tjänster mot ersättning bland unga män och kvinnor. Ungdomsstyrelsen ska senast den 31 december 2010 i en slutrapport redovisa för hur uppdraget har genomförts.

### **Planering av utbildning under 2010**

Arbete med att sätta ihop en utbildning påbörjades under hösten 2009. Utbildningen kommer sedan att genomföras under år 2010 i form av internat uppdelat på två tillfällen. Underlaget till utbildningen kommer till stor del att utgöras av resultatet från Ungdomsstyrelsens rapport *Se mig – unga om sex och Internet* som publicerades den 15 september 2009 (se åtgärd 34), Ungdomsstyrelsens metodmaterial som blir klart i februari 2010 och metodhandboken *...men fråga mig bara!* som Ungdomsstyrelsen har tagit fram i samarbete med Allmänna Barnhuset (se åtgärd 35).

## **Utbildningsinsats 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 risker för sexuell exploatering som flickor och unga kvinnor, pojkar och unga män möter, genom interaktiva medier som Internet och mobiltelefoni.

Den 11 september 2008 fick Ungdomsstyrelsen i uppdrag av regeringen att anordna utbildning för de anställda i kommuner som har en samordnande och utvecklande roll för fritidsverksamhet, socialtjänst, skola och andra relevanta kommunala verksamheter. Detta i syfte att öka deras kunskap om ungdomar och sexuell exploatering genom interaktiva medier. Ungdomsstyrelsen ska senast den 31 december 2010 i en slutrapport redovisa för hur uppdraget har genomförts.

### Planering av högskolekurs

För att inventera vilket behov som finns av utbildning, vad den i så fall skulle innehålla samt i vilken form ordnade Ungdomsstyrelsen under våren 2009 ett idéseminarium. Inbjudna deltagare var bland annat representant från lärarförbundet, lärare, personal från socialtjänsten, representanter från Friends, samt även forskare inom området. Ungdomsstyrelsen har utifrån egna erfarenheter av nationella utbildningar samt referensgruppens åsikter skissat på en kurs på högskolenivå som kan ge 7,5 poäng. Kursen ska ge grundläggande kunskap om ungas erfarenheter av och attityder till sexuell exponering, sex mot ersättning och ungas användning av interaktiva medier. Under hösten 2009 har Ungdomsstyrelsen inlett ett samarbete med Umeå universitet, som kommer att hålla i kursen. Den kommer omfatta nio dagar, fördelade på tre dagar internat under maj, september och november 2010. För att engagera högre tjänstemän inom kommunen (exempelvis rektorer) och få dem att aktivt verka för att deras personal ska läsa kursen planerar Ungdomsstyrelsen att erbjuda kortare seminarier för denna målgrupp.

## Metodmaterial för verksamhet riktad till barn och ungdomar

### Åtgärd 12

Regeringen avser att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med Medierådet och Myndigheten 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.

Den 11 september 2008 fick Ungdomsstyrelsen i uppdrag av regeringen att utarbeta ett metodmaterial om sexuell exploatering av barn och ungdomar genom interaktiva medier som kan användas av lärare i grundskolans högre årskurser och gymnasiet samt av andra aktörer som arbetar med ungdomar i åldrarna 13 till 25 år. Ungdomsstyrelsen ska senast den 31 december 2010 avrapportera hur uppdraget har genomförts.

### Metodmaterial utifrån ett ungdomsperspektiv

Ungdomsstyrelsen var inledningsvis osäker på vem metodmaterialet skulle rikta sig till. Skulle det rikta sig till lärare och annan personal som arbetar med ungdomar, det vill säga ha ett vuxenperspektiv, eller främst rikta sig till ungdomar och i andra hand personal, det vill säga ha ett mer ungdomsperspektiv? Ungdomsstyrelsen kom fram till att det i dagsläget främst saknas material med ungdomsperspektiv. I handlingsplanen står även "För att

kunna skaffa sig kunskap om riskerna med sexuell exploatering och sexuella tjänster mot ersättning med mera på Internet och genom andra interaktiva medier, behöver barn och ungdomar tillgång till relevant information och en möjlighet att diskutera dessa frågor med varandra och med vuxna personer”<sup>44</sup>, vilket Ungdomsstyrelsen tagit fasta på i utvecklandet av metodmaterialet. Metodmaterialet kommer alltså att rikta sig till ungdomar på grundskolans högre årskurser och på gymnasiet och innehålla diskussionsunderlag för lärare eller andra aktörer som professionellt arbetar med ungdomar.

Metodmaterialet kommer att utgå från resultaten från *Se mig – unga om sex och Internet* (se åtgärd 34). Även annan forskning och studier i området kommer att användas. För uppdraget har Ungdomsstyrelsen anlitat två konsulter, Josefin Grände med specialkompetens om sexuell utsatthet, och Johnny Lindkvist, expert på ungdomskommunikation.

Materialet innehåller också filmer som behandlar olika teman inom området. Filmerna är producerade av en frilansande filmare (Åsa Ekman Film) och är en samproduktion tillsammans med Utbildningsradion, som i sin tur kommer att tv-sända filmerna.

Ungdomsstyrelsen har även samarbetat med Allmänna barnhuset då de tillsammans har de tagit fram handboken *...men fråga mig bara!* Handboken är en ny vägledning för personal inom socialtjänst, skola, ungdomsmottagning, polis och andra yrkesgrupper som behöver mer kunskap på området. Syftet med handboken är att göra det lättare att identifiera och möta sexuellt exploaterade barn och unga (se åtgärd 35).

## 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 den 12 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 ska senast den 31 december 2010 redovisa sitt uppdrag till regeringen.

Regeringen framhåller i sitt regeringsbeslut att fortbildningen ska innehålla hur skolpersonal utifrån ett värdegrundsperspektiv kan arbeta med frågor såsom aborter, sexuellt överförbara sjukdomar, könsroller, könsidentitet och sexuell läggning. Utbildningen ska även ge kunskap kring hur personal tillsammans med ungdomar utifrån ett jämställdhets- och rättighetsperspektiv kan diskutera komplexa frågeställningar såsom sexuellt utnyttjande, sexuellt våld och sexuell exploatering (även genom interaktiva medier), könsstämpning samt hedersrelaterat våld och förtryck.

<sup>44</sup> Regeringens skrivelse 2007/08:167, *Handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*, (2008), s. 18.

## Ny högskolekurs

Skolverket har utifrån uppdraget utformat en fortbildningskurs på 7,5 högskolepoäng för lärare, skolledare och personal inom elevhälsa med yrkesexamen (skolsköterska, skolkurator, skolpsykolog och specialpedagog). Kursen är på distans med 25 procent studietakt. Kursen ges vid nio lärosäten.<sup>45</sup> Det första kurstillfället var under höstterminen 2009 och det kommer även att anordnas kurser under vårterminen och höstterminen 2010.

Kursen har fyra syften och kursens teman har dessa som utgångspunkt:

- Ge kunskaper om teorier och forskning inom kunskapsområdet sexualitet och samlevnad för att ge ökad trygghet i undervisningssituationen.
- Öka kompetensen att använda och kritiskt reflektera över olika undervisningsmetoder.
- Visa möjligheten att integrera sexualitet och samlevnad i olika ämnen.
- Ge perspektiv på hur skolan kan skapa en mer likvärdig sex- och samlevnadsundervisning med hög kvalitet.

## Kritisk granskning av metodböcker för lärare

Skolverket har under 2009 i samarbete med Umeå Universitet tagit fram skriften *En granskning av metodböcker i sex- och samlevnadsundervisningen – Metoden får inte bli ett självändamål*. Skriften är en granskning av de vanligaste metodböckerna i sex- och samlevnad som lärare använder i sin undervisning. Metodböckerna har kritiskt granskats utifrån bland annat vilka teoretiska perspektiv materialet bygger på, hur materialet handskas med heteronormativitet och jämställdhet, om syfte och mål med övningarna framgår och hur ämnesintegration behandlas i materialet. Syftet med skriften är att ge skolpersonal inspiration till att själva kritiskt granska det material de arbetar med samt stimulera till diskussioner mellan skolpersonal kring kvaliteten på sex- och samlevnadsundervisningen. Skriften ingår som undervisningsmaterial i fortbildningskurserna samt delas ut på olika konferenser och seminarier som skolverket anordnar.

## Utvecklingsmedel för ämnesintegrering

Under hösten 2009 har det varit möjligt för grund- och gymnasieskolor att söka utvecklingsmedel i syfte att ämnesintegrera sex- och samlevnadsundervisningen. Ett tjugotal grund- och gymnasieskolor ansökte och beviljades medel.

## 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 Brotts- offermyndigheten, aktörer på arbetsmarknaden, socialtjänsten samt hälso- och sjukvård.

<sup>45</sup> Göteborgs Universitet, Högskolan Dalarna i Falun, Högskolan för lärande och kommunikation i Jönköping, Linköpings Universitet, Linnéuniversitetet i Kalmar och Växjö, Malmö Högskola, Umeå Universitet, Uppsala Universitet och Örebro Universitet.

Kriminalvården fick den 11 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 ska pågå under perioden 2008–2010. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 1 april 2011.

Kriminalvårdens projekt har i huvudsak följande fokus:

- Identifiering av målgrupperna och deras problem samt behov.
- Erbjudande av individualterapi.
- Erbjudande av gruppterapi i programmet VINN.
- Erbjudande av fysiska tester och yoga.
- Arbete för att förbättra det privata nätverket.
- Insatser för att ge förutsättningar till förbättrade relationer mellan mamma och barn.
- Arbetsmarknadsinriktade insatser.

## Vid definition av målgruppen

Den gängse definitionen av prostitution<sup>46</sup> upplevs av Kriminalvården som allt för snäv, då enbart ett fåtal intagna kvinnor känner igen sig i beskrivningen. Däremot är det en relativt stor andel intagna kvinnor som genom relationer har blivit sexuellt utnyttjade och därigenom förlorat bestämmanderätten över sin kropp och/eller erbjudit sexuella tjänster för att få något som primärt inte handlar om sexuell tillfredställelse utan till exempel husrum, kläder, droger eller bekräftelse. Kriminalvården har därför valt att i målgruppen inkludera även kvinnor som i andra sammanhang har varit utsatta för våld och övergrepp. Kriminalvårdens försöksverksamhet riktar sig således mot vad de kallar ”sexuellt utsatta” kvinnor. Dessa kvinnors problembild är ofta komplex där traumatiska uppväxtförhållanden, missbruk, brottslighet, utsatthet för våld i nära relationer och sexuell utsatthet går hand i hand. Kriminalvården framhåller att genom att rikta olika insatser mot denna målgrupp kan risken minska för att dessa kvinnor efter strafftiden återigen hamnar i situationer av sexuell utsatthet. I förlängningen kan även en förändrad livssituation förebygga risken för fortsatt missbruk och brottslighet.

## Nya frågor i inskrivningsintervjun om sexuell utsatthet

Kriminalvården har kompletterat de frågor som ställs vid den intervju som sker i samband med inskrivning i anstalten. De nya frågorna syftar till att öka kvinnornas benägenhet att vilja och våga svara på frågor om prostitution och sexuell utsatthet.

För vissa intagna kan det upplevas som lättare och tryggare att berätta om sin livssituation för en sjuksköterska och därför erbjuds alla intagna ett informationssamtal med en sjuksköterska eller barnmorska. För att sjuksköterskorna ska kunna genomföra dessa samtal på ett bra sätt har Kriminalvården genomfört och planerar att genomföra ett antal olika utbildningar för att höja personalens kompetens inom området.

## Individualterapi

I samband med de inledande samtalen med sjuksköterska eller barnmorska på anstalten kan vidare remisser ske till läkare, psykiatriker och psykolog el-

<sup>46</sup> Enligt Socialstyrelsen kan definieras prostitution som ”när minst två parter köper eller säljer sexuella tjänster mot ersättning (vanligtvis ekonomiskt) vilket utgör en förutsättning för den sexuella tjänsten”

ler psykoterapeut. Många av kvinnorna i målgruppen kan ha behov av individualterapi eftersom en stor andel har traumatiska upplevelser som de behöver bearbeta. Droghmissbruk och ätstörningar är inte heller ovanliga vilket kan kräva terapeutiskt behandling.

För att kunna erbjuda denna individualterapi har det skett en upphandling av psykologer och psykoterapeuter under våren 2009 och verksamheten bedrivs sedan hösten 2009 på samtliga anstalter. Vid årsskiftet 2009/2010 har drygt 50 klienter som tillhör målgruppen genomgått eller genomgår individualterapi.

### **Nytt avsnitt i programmet Vinn**

För kvinnliga intagna finns sedan tidigare programmet Vinn. Genom att delta i Vinn kan kvinnorna inom målgruppen tillsammans med andra med liknande erfarenheter diskutera vilka problemområden de behöver arbeta med för att förändra sin livssituation. Kriminalvården håller på att utveckla ett avsnitt i Vinn om "Kvinnors utsatthet och prostitution" för att kunna hantera frågor kring prostitution och sexuell utsatthet. Programledarna i Vinn har fått handledning i att leda samtal kring sexualitet och utsatthet. Under hösten 2009 har även samtliga programledare deltagit i workshops där syftet har varit att öka deras kunskaper kring sexualitet, relationer, utsatthet, ekonomi och ätstörningar.

### **Fysiologiska tester och yoga**

I försöksverksamheten erbjud kvinnorna även att delta på fysiologiska tester samt yogapass för att förbättra klienternas 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.

### **Nätverksarbete**

Nätverksarbetet som speciellt riktas mot målgruppen påbörjades under år 2009 där syftet bland annat är att stärka kvinnornas sociala och professionella nätverk utanför anstalterna. Det kan även innebära att stötta kvinnorna att avsluta negativa relationer.

Kriminalvårdens nationella projektledare i nätverksarbete fick i uppdrag att komplettera det vanliga nätverksarbetet med ett speciellt program riktat mot de utsatta kvinnorna. Projektledaren har dels tagit fram utbildningsmaterial till kvinnoanstalterna, dels under hösten 2009 genomfört utbildningar riktad till all personal på anstalterna. Utbildningen innehöll bland annat ämnen såsom vikten av nätverksarbete, kulturella skillnader och strukturer samt våldsutsatta kvinnor. En speciell utbildning har även genomförts i syfte att öka kunskaperna kring hedersrelaterat våld.

### **Informationsskrifter till personal och intagna**

Det har tagits fram två skrifter som är riktade till personal som arbetar med kvinnliga intagna. Den första är en informationsskrift som syftar till att kortfattat beskriva prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Den andra skriften är ett breddat underlag för diskussioner om prostitution och människohandel och ska främst användas vid informationsträffar och personalutbildningar.

Kriminalvården har även tagit fram en informationsskrift till de kvinnor som ska inställa sig i anstalt i syfte att informera om försöksverksamheten och de stödjande och rehabiliterande insatser som ingår i den. De flesta känner därför till försöksverksamheten innan de kommit till anstalterna och ett flertal frågar även redan vid inskrivningen vilka stödjande åtgärder de kan delta i.

## Övriga aktiviteter

Kriminalvården har inom uppdragets ramar valt att även genomföra insatser som riktar sig till samtliga kvinnliga intagna. Det rör sig bland annat om insatser för att förbättra relationen mellan intagna kvinnor och deras barn samt arbetsmarknadsinriktade åtgärder.

## 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 m.m. Konsultföretaget Ramböll har på hennes uppdrag genomfört en kartläggning bland de statliga myndigheterna.

Av kartläggningen framgår att de etiska riktlinjer som finns inom myndigheterna i dag kan delas in i tre områden:

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

### En femtedel av myndigheterna har någon form av etiska riktlinjer i samband med tjänstgöring utomlands

Omkring 20 av de ca 100 myndigheter som ingick i kartläggningen har någon form av etiska riktlinjer eller uppförandekoder vid utlandstjänstgöring. Myndigheter med utpräglade utlandsuppdrag har detta i högre grad än andra myndigheter. Riktlinjerna är olika tydligt utformade, och endast ett fåtal myndigheter har riktlinjer som specifikt tar upp frågor kring sexköp

och liknande. Endast ett fåtal myndigheter har angivit vilka konsekvenserna blir av att inte följa riktlinjerna. Det är inte heller vanligt att myndigheterna gör en systematisk uppföljning av riktlinjerna.

### **De flesta myndigheter har riktlinjer eller förbud mot porrsurfande på nätet**

Det är betydligt vanligare med riktlinjer och förbud mot att porrsurfa på nätet. 80 procent av myndigheterna uppger att sådana riktlinjer finns. Även i dessa fall är dock riktlinjerna mer eller mindre konkreta, liksom vilka konsekvenserna blir om reglerna eller riktlinjerna inte följs. Däremot är det relativt enkelt att följa och kontrollera hur riktlinjerna följs, samt att rent tekniskt förhindra porrsurfande.

### **Flertalet myndigheter har krav på att anlita porrfria hotell**

Drygt 75 av myndigheterna använder sig av det ramavtal för hotelltjänster inom Sverige som Försvarsmakten tog fram år 2007. Avtalet omfattar bland annat krav på porrfria hotellrum. Ett tiotal myndigheter har egna avtal med resebyråer med samma krav. Information ges till medarbetaren. Uppföljning av hur riktlinjerna efterlevs förekommer dock sällan. Vidare är det ovanligt med tydliga beskrivningar av vad konsekvenserna blir av att inte följa reglerna.

### **Motiv för etiska riktlinjer i frågor som berör sexköp m.m.**

Av kartläggningen framgår att flertalet myndigheter har tjänsteresor utomlands och att det inom myndigheterna finns ett ökande intresse för att diskutera etiska frågor då tjänstemännen utomlands representerar myndigheten. För myndigheter med utpräglade internationella uppdrag är det en naturlig del av verksamheten att ha etiska riktlinjer för sina anställda. Detta gäller speciellt för myndigheter där legitimitet för verksamheten är beroende av att personalen representerar myndigheten på ett bra sätt. Några myndigheter anser att svensk lag bör gälla tjänstemännen även vid tjänstgöring utomlands, till exempel förbud mot sexköp, men även Sveriges bestämmelser om alkohol i samband med bilkörning med mera. Andra myndigheter anger att de är osäkra på hur långt arbetsgivarens ansvar för personalens beteende sträcker sig utanför arbetstid. Förbud mot porrsurfande motiveras, förutom av etiska ställningstaganden, också av att det inkräktar på arbetstiden för vilken arbetsgivaren betalar lön.

### **Viktigt med tydliga riktlinjer och tydliga konsekvenser vid överträdelse**

Utredarens samlade bedömning, utifrån kartläggningen och genomförda intervjuer, är att det är viktigt att riktlinjer och uppförandekoder är så tydliga och konkreta som möjligt och att det framgår vad som inte är tillåtet samt vilka åtgärder som myndigheten avser att vidta om den anställda inte följer riktlinjer, enskilda överenskommelser eller uppförandekoder. Utredaren anser också att regler och riktlinjer som gäller vid längre utlandstjänstgöring bör gälla för alla utrikes tjänsteresor.

### **Behov av fortsatt arbete**

Utredaren bedömer, utifrån kartläggningen och genomförda intervjuer, att det finns behov av fortsatt arbete inom främst följande områden:



### *Spridande av goda exempel*

Några myndigheter har arbetat mycket med etiska frågeställningar och riktlinjer inom området under senare år, exempelvis Försvarsmakten, SIDA, UD, Polisen och Skatteverket. De har därmed erfarenhet av hur arbetet med dessa frågor bör läggas upp och förankras bland de anställda. Utredaren betonar att myndigheternas erfarenheter bör kunna tas tillvara och spridas på olika sätt, till exempel genom bildande av ett nätverk motsvarande Nätverket för etiska regler, och uppförandekoder skulle också kunna driva arbetet framåt och sprida goda exempel.

### *Uppföljning*

Utredaren bedömer det som viktigt att myndigheterna på ett systematiskt sätt följer upp hur framtagna riktlinjer och uppförandekoder efterlevs. Detta för att öka legitimiteten och för att de ska kunna fungera som ett verkningfullt styrmedel.

### *Andra insatser i arbetet med etiska riktlinjer*

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) har fått regeringens uppdrag att driva ett projekt med syfte att ge stöd till myndigheternas arbete med offentligt etos. Det vänder sig till hela statsförvaltningen och omfattar myndigheternas arbete med värdegrunds- och etikfrågor och syftar bland annat till att stärka de anställdas kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Utredaren bedömer att etiska riktlinjer i frågor som rör sexköp med mera har klara beröringspunkter med Krus projekt om offentligt etos. Utredaren bedömer det därför som värdefullt om även de frågor som har ingått i den här utredningen skulle kunna tas upp inom ramen för Krus arbete.

### *Utbildning*

Regeringen bereder för närvarande frågan kring planerade utbildningsinsatser på området.

## 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.

Regeringen bereder frågan för närvarande (februari 2010).

## 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 medel till frivilligorganisationer i syfte att stödja deras arbete

för att *motverka efterfrågan på prostitution* samt för att *öka kunskapen om människohandel* för sexuella ändamål. De medel som fördelades under 2009 (cirka 2 miljoner kronor) ska redovisas till regeringen senast den 31 januari 2010. De medel som kommer att fördelas under 2010 ska redovisas senast den 31 mars 2011 i samband med slutredovisningen av uppdraget.

Regeringen framhåller att det som främst 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 utbildningar ska även vara att öka kunskapen bland dem som riskerar att utnyttjas eller har utnyttjats i prostitution eller människohandel. Regeringen framhåller att insatser ska rikta sig till såväl flickor och kvinnor som pojkar och män, där speciellt fokus bör ligga på att nå och informera barn och ungdomar.

## Utlysning och fördelning av statsbidrag 2009

Den 24 juni 2009 utlyste länsstyrelsen medel på sin hemsida. Utifrån regeringsbeslutet valde länsstyrelsen att särskilt prioritera ansökningar från frivilligorganisationer som avsåg informationsinsatser till barn och ungdom samt allmänheten. Sammantaget fördelade länsstyrelsen ut cirka 2 miljoner kronor till sju olika projekt. I bedömningen av projektansökningarna vägde länsstyrelsen bland annat in projektens spridningspotential, potentiell effekt hos målgruppen för insatsen samt den sökandes kapacitet att genomföra projektet.

De organisationer som beviljades medel för år 2009 var:

- Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet
- Baltic fem
- Kvinnojourerna i Karlskrona och Karlshamn
- Kvinnojouren i Boden
- Serbernas Riksförbund i Sverige/Kvinnoorganisationen
- Individuell Människohjälp/Nätverket mot trafficking
- UNIFEM Sverige.

Organisationernas arbete kommer att påbörjas tidigast under november/december 2009 och länsstyrelsen planerar därför att göra en mindre uppföljning av projekten först i början av år 2010.

## Informationskampanj till allmänheten år 2010

Under år 2010 planerar länsstyrelsen att satsa på informationsinsatser som mer riktar sig till allmänheten och som utförs i det allmänna rummet. Länsstyrelsen poängterar att informationsinsatser hittills har varit utformade så att de främst har nått personer som redan arbetar med eller är intresserade av frågor som rör prostitution och människohandel. Länsstyrelsen menar dock att den breda allmänheten måste nås för att kunna motverka efterfrågan av prostitution och att informationsinsatser på offentliga platser samt via dagspress, tv och andra medier därför bör genomföras.

## 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 vilka innebär att ta fram en utbildning för att öka kompetensen bland personal på brottsbekämpande myndigheter samt 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.

### Särskilda medel för insatser mot 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.

Rikspolisstyrelsen (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 ekonomiskt 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.

#### Medel utdelade både för operativa insatser och kartläggningar

Det är det Operativa rådet vid Rikspolisstyrelsen som fördelar de 30 miljoner som är avsatta för att förstärka de operativa insatserna. Operativa rå-

det består av representanter från samtliga brottsbekämpande myndigheter såsom Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Kronofogden, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kriminalvården och Kustbevakningen. I rådet ingår även representanter från de sju polisregionerna samt från Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen.

#### *Tre projekt fick totalt 3,5 miljoner under år 2008*

Under år 2008 delade Operativa rådet ut 3,5 miljoner kronor till två projekt av mer operativa projekt och ett projekt av kartläggande karaktär. Det första ansökan kom från Polismyndigheten Stockholm (Citygruppen) och syftade främst till att förstärka arbetet med att bekämpa gatuprostitutionen. Det andra projektet bedrevs av Polismyndigheten Västra Götaland där främst polisen i Göteborg arbetade med problematiken kring kvinnor med nigeriansk bakgrund som utnyttjas i prostitution under organiserade former. Det sista projektet bedrevs av Polismyndigheten i Västmanland och avsåg att inventera förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål inom regionen.

#### *Tio projekt fick totalt 13 miljoner under 2009*

Under 2009 var antalet ansökningar avsevärt större, vilket ledde till att 13 miljoner delades ut till tio olika projekt. De flesta av dem var av operativ karaktär, men det fanns också ett par som avsåg kartläggningar. *Rikskriminalpolisen* har fått medel för tre projekt; två operativa och ett kartläggande. Det första bedrivs av IT-brottssektionen som under 2009 och 2010 ska genomföra en satsning mot sexualbrott som svenskar begår mot barn i utlandet. Syftet med satsningen är bland annat att i större utsträckning utreda begångna brott samt arbeta för att öka anmälningsbenägenheten. Det andra projektet bedrivs av Sektionen för särskild inhämtning (SSI) som arbetar med särskilda spaningsinsatser och informationsinhämtning. Det tredje projektet utförs av Underrättelsesektionen och sker i samarbete med Europol, Interpol och Eurojust. Syftet är att kartlägga den organiserade brottsligheten som bedriver människohandel till, inom och genom Sverige.

*Polismyndigheten Stockholm* (Citygruppen) har fått tre operativa projekt beviljade där det första syftar till att genom teknikspaning såsom telefonavlyssning upptäcka, utreda och lagföra brott. De två andra projekten har samma inriktning som arbetet under år 2008, det vill säga att främst att genom spaning på gatan störa och ingripa mot den öppna gatuprostitutionen.

*Polismyndigheten Skåne* har fått medel under 2009 för att främst arbeta med människohandel för sexuella ändamål som organiseras och marknadsförs via Internet.

*Polismyndigheten i Västra Götaland* har fått ytterligare medel att bedriva operativa insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. I motsats till projektet under år 2008 rör dock arbetet nu inte bara nigerianska kvinnor utan människohandel generellt. Insatserna bedrivs främst av spaningsroteln i Göteborg där fokus är att finna utsatta kvinnor och avslöja organiserad brottslighet.

*Polismyndigheten i Västmanland* fick fortsatt ekonomiskt stöd till sitt projekt där fokus under 2009 ligger på att få en bild av samarbetet dels inom polisen, dels med andra myndigheter i arbetet med människohandel.

*Polismyndigheten i Norrbotten* har även fått medel för att undersöka och kartlägga förekomsten av prostitution och människohandel i landets norra delar.

## En rad utbildningar har hållits

En rad olika insatser har genomförts och kommer att genomföras för att öka polisens och åklagarnas kompetens inom arbetet med prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

I november 2008 anordnades en endagskonferens för samtliga polismyndigheter samt representanter från Åklagarmyndigheten i syfte att inspirera dem i deras arbete mot människohandel. I slutet av 2008 och under 2009 hölls tre tvådagsseminarier för att utbyta kunskap och diskutera förslag på metodutveckling. De som deltog på seminarierna var poliser och åklagare med stor erfarenhet av att arbeta med ärenden som berör människohandel. Ämnen som diskuterades under seminarierna var exempelvis provokativa åtgärder, lagstiftning på området, förverkanderegler, spanings- och utredningsmetoder samt internationellt samarbete.

Under våren 2009 anordnade RPS två utbildningstillfällen för hanterare<sup>47</sup> och myndighetskontrollanter<sup>48</sup> och i oktober 2009 hölls ett endagsseminarium för personal vid kriminalunderrättelsetjänsterna från hela Sverige. Syftet med utbildningarna var att öka kunskapen kring människohandel, koppleri och prostitution så att arbetet kan bli mer effektivt.

Under hösten 2009 och våren 2010 genomförs dessutom en vidareutbildning för förundersökningsledare och utredare som i sitt arbete kan behöva fördjupad kunskap kring människohandel. Denna utbildning sker på Polihögskolan och tar bland annat upp rättstillämpningen på området, indikatorer, arbetsmetoder, inhämtning av information och internationellt samarbete.

## Metodhandbok och webbutbildning för polisen

Under vintern 2009/2010 kommer RPS att arbeta fram en metodhandbok som ska fungera som ett stöd i utredningsarbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Dessutom arbetar man med en interaktiv webbutbildning som riktar sig till samtliga medarbetare inom polisen men främst till polis i yttre tjänst och utredare. Syftet med utbildningen är att ge mer kunskap om människohandel och prostitution samt ge information om effektiva och korrekta arbetssätt för att upptäcka, utreda och bekämpa dessa brott. Tanken är även att utbildningen ska visa på effekterna av bra samverkan såväl inom polisen som mellan polisen och andra myndigheter.

## Medel till lokala utbildningsprojekt under 2009 och 2010

Som redovisades i inledningen fick RPS dels 30 miljoner kronor som det Operativa rådet delar ut till främst operativa projekt, dels 10 miljoner kronor för utbildningsinsatser. En del av dessa 10 miljoner har RPS använt för att finansiera de ovan nämnda utbildningarna och seminarierna. En del av medlen återstår dock. Därför informerade RPS i september 2009 alla polismyndigheter samt Rikskriminalpolisen att det finns särskilda medel för metod- och kompetensutveckling, som de kan söka. RPS framhåller att ekonomiskt stöd kan lämnas till projekt som konkret bidrar till bättre arbetsmetoder för att förebygga eller utreda och lagföra prostitution och människohandel för sexuella ändamål. RPS kan även bevilja stöd för insatser med syfte att höja kompetensen bland personal såsom utbildningar. RPS fram-

<sup>47</sup> Hanterare är poliser som arbetar ute på fältet och som söker och etablerar kontakt med människor med motivet att få fram information.

<sup>48</sup> Myndighetskontrollant är en polis i arbetsledande ställning som av en polismyndighet har utsetts att ansvara för informatörsverksamheten vid en enhet inom myndigheten.

håller att speciellt projekt som syftar till att öka samverkan mellan flera polismyndigheter och/eller andra myndigheter kommer att gynnas.

## Nationell rapportör 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. Efter att uppdraget upphörde år 2002 valde Polisen att lägga uppgiften vid Rikskriminalpolisen, men sedan år 2008 har den lagts tillbaka till RPS.

Regeringen har ännu inte formaliserat uppgiften på det sätt som anges i handlingsplanen, men ett sådant beslut är under beredning.

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

### Åtgärd 20

Regeringen avser att ge Brottsoffermyndigheten i uppdrag att i samråd med polisen, Åklagarmyndigheten, domstolsverket 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 ett utbildningsprogram som särskilt riktar sig till personal inom Polisen, Åklagarmyndigheten, domstolarna samt Migrationsverket. Utbildningen sker gemensamt för dessa aktörer. Uppdraget ska vara redovisat och slutfört senast den 15 december 2010. Utbildningsprogrammet är utformat i samråd med Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Migrationsverket.

### Utbildningens mål och innehåll

De huvudsakliga målen med utbildningen är att:

- förbättra kunskapen om de bakomliggande mekanismer som påverkar förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt att
- förbättra bemötandet av de personer som utsatts för prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Ett centralt tema i är hur mötet med rättsväsendet och Migrationsverket kan upplevas samt vilka konsekvenser olika erfarenheter från dessa möten kan få. Under utbildningen diskuteras i nästa steg vad som är ett bra, professionellt bemötande. Ett annat viktigt inslag är att arbeta med attityder och värderingar.

Utbildningen sker under två perioder, dels hösten 2009, dels våren 2010. Den omfattar tre dagar varav en inledande föreläsningdag och ett senare internat under två dagar. BrOM beräknar att cirka 300 personer kommer att ha genomgått hela eller delar av utbildningen vid uppdragets slut.

BrOM framhåller att kursmaterialet kommer att finnas tillgängligt på en kurswebb. När utbildningarna är slutförda kommer kurswebben att vidareutvecklas till en öppen utbildningsresurs som kan användas i framtida utbildningar.

## 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 är uppdelat i två delrapporter där den första delrapporten är en redovisning av de nya gemensamma riktlinjerna för hur samverkan ska bedrivas samt kriterier som ska uppfyllas för att en verksamhet ska få benämnas sig som "barnahus". I barnahus samverkar polis, åklagare, socialtjänst och hälso- och sjukvård i gemensamma lokaler vid 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 15 orter i Sverige.

Rapporten innehåller även förslag till lagändringar för att främja samarbetet mellan de berörda myndigheterna. Den första rapporten redovisades för regeringen den 1 oktober 2009.

Den andra delrapporten är en utvärdering av barnhusen. Målet med utvärderingen är bland annat att ta fram ett underlag för bedömning om utredningarna sker efter barnets behov. Utvärderingen ska redovisas till regeringen senast den 15 december 2010.

## Nationella riktlinjer för samverkan

Den första delrapporten innehåller de nya nationella riktlinjerna för samverkan vid utredningar rörande barn som de fyra myndigheterna tillsammans arbetat fram. De nationella riktlinjerna riktar sig till myndighets-, kommun-, och landstingsledningar samt till yrkesverksamma som möter barn utsatta för brott.

Målgruppen i riktlinjerna har utökats till att inkludera fler barn än vad som vanligtvis ingår vid samverkan i barnahus. Förutom barn som utsätts för misshandel och sexuella övergrepp ingår även barn som lever med våld i familjen samt barn som utsatts för människohandel eller kvinnlig könsstympning.

RPS framhåller att riktlinjerna ska betraktas som rekommendationer. För att en verksamhet ska få benämna sig som barnahus krävs det dock att de arbetar efter riktlinjerna.

Riktlinjerna avser bland annat följande:

- **Samverkansavtal/överenskommelse.** För att samarbetet mellan de olika berörda myndigheterna såsom socialtjänst, polis, åklagare, rättsmedicin och hälso- och sjukvård ska fungera bör de upprätta så kallade samverkansavtal/överenskommelser.
- **Samråd.** Inför eller i direkt anslutning till att en polisanmälan görs bör de samverkande myndigheterna diskutera och strukturera arbetsfördelningen och samordningen av åtgärder i de utredningar som utförs parallellt.
- **Medhörning.** Det utsatta barnet inte ska behöva förhöras vid flera tillfällen av flera olika personer. De aktörer som behöver ta del av barnets uppgifter för att kunna samordna de parallella utredningarna ska därför vara närvarande vid polisens förhör med barn genom medhörning<sup>49</sup>. Barnet har rätt att veta vilka som finns i medhörningsrummet och har även rätt att få sina frågor besvarade på ett sanningsenligt och lättbegripligt sätt.
- **Kristöd.** De olika aktörer som samverkar kring barnet måste ha kunskap om hur de ska bemöta barn och ungdomar som befinner sig i en krissituation. I anslutning till den första insatsen ska barnet erbjudas kristöd och det ska även i anslutning till detta möte göras en bedömning av fortsatt behandling.
- **Medicinsk kompetens.** Det bör utvecklas särskilda rutiner för den medicinska undersökningen och det bör även finnas relevant medicinsk kompetens från barnmedicin, gynekologi, barn- och ungdomspsykiatri samt rättsläkare.
- **Kompetens och erfarenhet.** Det är de samverkande myndigheternas ansvar att se till att de personer som handlägger ärendena har hög kompetens och erfarenhet inom området.

RPS framhåller att samverkan är en förutsättning för att kunna garantera att barn som utsatts för brott får ett bra omhändertagande när utredningar genomförs parallellt av sociala myndigheter samt av åklagare och polis. Det är även viktigt att arbetet med sådana utredningar sker på ett likartat sätt i hela landet och detta även på de orter där det inte finns barnahus. De nya riktlinjerna har därför fått en mer generell utformning och går att tillämpa även om det inte finns gemensamma lokaler.

## 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.

Justitierådet Anna Skarhed fick den 24 april 2008 i uppdrag av regeringen att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de

<sup>49</sup> Vid medhörning följs förhöret i ett angränsande rum med dold spegelvägg.



eventuella effekter förbudet har medfört. I uppdraget ingår även att mot bakgrund av utvärderingen föreslå eventuella lagändringar eller lämna förslag till andra åtgärder. En utgångspunkt i uppdraget är dock att köp av sexuell tjänst även fortsättningsvis ska vara kriminaliserat. Utvärderingen ska presenteras för regeringen senast den 30 april 2010.

Lagen om förbud mot köp av sexuell tjänst har varit i kraft sedan år 1999. Bestämmelsen 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. Lagen infördes som en av flera åtgärder för att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Kring prostitution förekommer även i regel olika former av kriminalitet, såsom koppleriverksamhet, narkotikahandel och misshandel. Lagen förmodades bland annat kunna få en avskräckande effekt på presumtiva sexköpare och därigenom ha en hämmande effekt på prostitutionens utbredning i Sverige. Intresset för olika grupper att etablera en mer omfattande organiserad prostitutionsverksamhet i Sverige antogs även minska om antalet sexköpare blev färre.

### Har prostitutionen minskat eller främst ändrat karaktär?

Lagen har funnits i över tio år och det finns olika åsikter om huruvida förbudet har haft en hämmande effekt på prostitutionens utbredning i Sverige. Enligt rapporter från Socialstyrelsen tycks gatuprostitutionen ha minskat i omfattning sedan förbudet trädde i kraft. De framhåller dock att det är betydligt svårare att uttala sig om den ”dolda” prostitution som förekommer på till exempel restauranger, hotell och massagekliniker samt prostitution som förmedlas via interaktiva medier såsom Internet.

Det finns även olika uppfattningar kring om lagen har underlättat eller försvårat utredningar om koppleri- och människohandelsbrott. Enligt Rikskriminalpolisen finns det dock indikationer på att förbudet mot köp av sexuell tjänst haft positiva effekter när det gäller att förebygga människohandel.

Riksdagen efterfrågar därför en utvärdering för att få reda på vilka konsekvenser lagen har fått. Det finns även ett stort intresse internationellt för vilka effekter det svenska förbudet har haft på prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

### Utvärderingens syfte och innehåll

Syftet med utvärderingen är att undersöka hur lagen fungerar i praktiken och vilka effekter förbudet har haft för förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige. Utvärderingen ska innehålla:

- En genomgång av praxis (inklusive utredningar som inte har lett till åtal).
- En analys av polisens och åklagarnas arbete med att utreda brottet (även i samband med bland annat koppleri- och människohandelsbrott).
- En granskning om det finns några tolkningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst.
- En jämförelse av förekomsten av och formerna för prostitution i dag med tiden före lagens införande.
- En analys kring vilken betydelse förbudet har haft för formerna, förekomsten och utvecklingen av prostitution respektive människohandel för sexuella ändamål.
- En analys om och hur förbudet påverkat dem som köper, har köpt el-

ler skulle kunna tänka sig att köpa sexuella tjänster (om förbudet inte fanns).

- En analys kring vilken betydelse lagen har haft för de prostituerades situation.

## Underlag i form av rapporter, statistik och forskning

Utredaren har under 2009 samlat 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>50</sup> rapport *Prostitution i Norden*, som presenterades i oktober 2008 (se åtgärd 36). Ett flertal specialbeställningar avseende kriminalstatistik har också gjorts från Brottsförebyggande rådet. Med utgångspunkt från de statistikuppgifter som erhållits har material i form av anmälningar, utredningar och lagföringar hämtats in från berörda myndigheter.

Utredaren har samrått med och inhämtat information från nyckelaktörer i det operativa arbetet mot prostitution och människohandel såsom polisen, Åklagarmyndigheten, Sveriges domstolar, socialtjänstens prostitutionsenheter och frivilligorganisationer. Vidare har utredaren varit i kontakt med och inhämtat information från personer med egna erfarenheter av prostitution. Utredaren har även etablerat kontakt med myndigheter som tar fram statistik och genererar kunskap inom området såsom Brottsförebyggande rådet, Ungdomsstyrelsen och Socialstyrelsen. Utredaren har också inlett ett samarbete med forskare på Malmö Högskola och varit i kontakt med andra forskare vilka undersöker områden relaterade till prostitution och sexuell exploatering.

## Förslag om ändringar i straffbestämmelsen om 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.

Utredningen om människohandel m.m. presenterade i april 2008 betänkandet *Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd* (SOU 2008:41). Betänkandet innehåller flera förslag som innebär att lagstiftningen mot människohandel skärps. Bland annat föreslås:

- Att utformningen av straffbestämmelsen ska förtydligas och kompletteras till exempel genom:
  - att beskrivningen av otillbörliga medel ska bli tydligare samt
  - att den nuvarande uppräkningslistan av handelsåtgärderna ska utökas

<sup>50</sup> NIKK står för nordiskt Institut för Kunskap om Kön.

med att ”den som med något otillbörligt medel kontrollerar annan för att utnyttja honom eller henne ska kunna straffas för människohandel”.

- Att det straffrättsliga skyddet ska bli effektivare genom att kravet på dubbel straffbarhet för brott begångna i utlandet inte ska gälla för människohandelsbrottet.
- Att Sverige kan tillträda Europarådets människohandelskonvention genom en lagändring i 9 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100) i syfte att skydda uppgifter om brottsoffrets privatliv under ett domstolsförfarande.

Justitiedepartementet bereder en proposition som ska lämnas till riksdagen under våren 2010.

## Studie av handläggning av brottskadeersättning

### Åtgärd 24

Regeringen avser att ge brottsoffersmyndigheten 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.

Brottsoffermyndigheten (BrOM) fick i regleringsbrevet avseende år 2009 (Ju2008/10581/KRIM, Ju2008/9001/KRIM) uppdraget att genomföra en studie med syfte att granska de rutiner som tillämpas när det gäller utbetalning av brottskadeersättning<sup>51</sup> till personer hemmahörande i andra länder som utsatts för människohandel i Sverige. Detta för att säkerställa att ersättningen verkligen kommer offren tillhanda. Arbetet med studien pågår under perioden mars 2009 till februari 2010 och ska slutredovisas senast den 1 februari 2010.

### Genomgång av domar, intervjuer samt europeisk jämförelse

BrOM har samlat in material till sin studie genom att granska de domar som har meddelats i mål om människohandel samt mål som rör åtal för brott av människohandelsliknande karaktär (cirka 90 domar). BrOM har även gått igenom och studerat sina ärenden av utbetalningar av brottskadeersättning som gällt människohandel och människohandelsliknande brottslighet med fokus på myndighetens interna rutiner för utbetalningar (drygt 20 ärenden).

BrOM har kompletterat sitt material med intervjuer med målsägarbiträden och andra som varit ombud vid myndigheten i dessa ärenden. Detta eftersom utbetalningarna främst har skett genom ombudet. BrOM har även intervjuat advokater som varit målsägarbiträden för offer för människohandel som inte yrkat skadestånd i rättegången. BrOM har också tagit kontakt med en rad olika aktörer som arbetar med stöd till offer för människohandel i Sverige samt personer som i sitt arbete inom rättsväsendet kommer i kontakt med individer utsatta för människohandel. BrOM har bland annat talat

<sup>51</sup> Brottskadeersättning är en ersättning från staten som ett brottsoffer kan få då gärningsmannen inte kan betala eller är okänd samt när brottsoffrets försäkring inte täcker skadan. Det är BrOM som är ansvarig myndighet för utbetalning av brottskadeersättning.

med personal inom polisen, åklagarväsendet, socialtjänsten och Migrationsverket.

BrOM ska även inom uppdraget göra en internationell jämförelse av motsvarande rutiner i framförallt Norge och nio andra länder inom EU.

## Förstärkt förebyggande arbete i 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.

Frågan bereds för närvarande inom regeringskansliet (februari 2010).

## 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.

Länsstyrelserna fick den 2 oktober 2008 i uppdrag av regeringen att genomföra insatser för att *stärka den regionala samverkan* i syfte att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Respektive länsstyrelse ska senast den 31 mars 2010 slutredovisa sitt uppdrag till regeringen.

Regeringen framhåller att regional samverkan ska stärkas genom att länsstyrelserna verkar för ett ökat samarbete mellan myndigheter, kommuner och landsting gällande frågor som rör prostitution och människohandel. Regional samverkan ska även stärkas mellan olika branscher inom till exempel taxi, hotell, restaurang och turism. Men regeringsbeslutet fokuserar i sitt beslut inte enbart på att den regionala samverkan ska stärkas. Enligt uppdraget ska länsstyrelserna också se över hur de på ett mer aktivt sätt kan arbeta med frågor som berör prostitution och människohandel samt verka för att *stärka det förebyggande arbetet på lokal nivå*.

### Insatser inom flera olika områden

Länsstyrelsernas arbete kan indelas i följande områden:

- Bildande av regionala samverkansgrupper.
- Kartläggningar.
- Utbildningar riktade mot myndigheter och frivilligorganisationer samt berörda branscher såsom taxi-, hotell-, restaurang- och turistnäringen.
- Framtagande av informationsmaterial.
- Verksamhetsutveckling.

### ***Regionala grupper för samverkan, utbildning och information har skapats***

Ett flertal länsstyrelser har bildat regionala samverkansgrupper i syfte att utveckla samarbetet mellan regionala myndigheter och organisationer. Deltagarna i dessa grupper utgörs främst av nyckelaktörer från brottsbekämpande myndigheter som polis, Åklagarmyndigheten och kriminalvården samt från sociala myndigheter och organisationer som socialtjänsten, landstinget, kvinnojourer, brottsofferjourer och Migrationsverket. Länsstyrelsen har en samordnande funktion i samtliga regionala samverkansgrupper. Förutom uppdraget att stärka samverkan sinsemellan har flera av de regionala samordningsgrupperna ansvar för att anordna utbildningar samt genomföra informationsåtgärder inom länet.

### ***Utbildningar och information till myndigheter, organisationer och berörda branscher***

Nästan alla länsstyrelser har inom uppdragets ramar genomfört eller planerar att genomföra *utbildningar* kring frågor som berör prostitution och människohandel. Vissa av utbildningarna har främst riktat sig till deltagarna i de regionala samverkansgrupperna för att de sedan ska kunna utbilda och informera personal på respektive arbetsplats. Men utbildningar har också ordnats för dels berörda myndigheter och organisationer, dels olika branscher såsom taxi- hotell-, restaurang och turistnäringar.

Ett antal länsstyrelser har även utarbetat informationsmaterial samt genomfört informationskampanjer. Som exempel tog Länsstyrelsen i Västra Götalands län under hösten 2008 fram ett informationsmaterial kallat *Stoppa trafficking*. Detta utbildningsmaterial har samtliga länsstyrelser tagit del av och kan användas i samband med utbildningar av branscher som i sitt dagliga arbete kan komma i kontakt med människohandel såsom taxi-, hotell-, restaurang- och turistnäringen. Länsstyrelsen i Stockholm har, inom det nationella samordningsuppdraget, finansierat kostnaden för att trycka Västra Götalands material för nationell användning av samtliga länsstyrelser.

### ***Kartläggningar har genomförts och medel delats ut till verksamhetsutveckling***

Ett antal länsstyrelser har genomfört *kartläggningar* om prostitution och människohandel i länet samt vilka arbetsmetoder som används inom det egna länet samt vilka det finns behov av.

Däremot är det ganska få länsstyrelser som fördelat medel till *verksamhetsutveckling*. Länsstyrelsen i Skåne län har dock beviljat medel till ett par projekt inom Prostitutionsenheten i Malmö stad. De har fått medel för att dels ta fram flerspråkiga preventionspaket till prostituerade för att minska smittspridning och öka personsäkerheten, dels kunna besöka länder med lång erfarenhet av så kallade Exit- program<sup>52</sup> för att arbeta med att anpassa programmet till den egna verksamheten.

## **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>52</sup> Åtgärdsprogram för prostituerade som vill sluta att sälja sexuella tjänster.

Länsstyrelsen i Stockholms län fick den 2 oktober 2008 i uppdrag av regeringen att *fördela medel och samordna arbetet för nationell samverkan* mellan framförallt myndigheter men även frivilligorganisationer. Som en del i uppdraget ska länsstyrelsen också utveckla en *operativ modell för samverkan*. Uppdraget innebär slutligen också att länsstyrelsen ska fördela utvecklingsmedel till olika aktörer som arbetar för att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Under 2009 hade länsstyrelsen 3,5 miljoner kronor att fördela. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 1 mars 2011.

Nedan redovisas vad länsstyrelsen hittills gjort och planerar att göra uppdelat i fyra arbetsområden:

- Bildandet av en nationell arbetsgrupp för samverkan och ett nationellt metodstödsteam.
- Arbete med samverkansplan och informations- och utbildningsmaterial.
- Nationell hjälplinje för utsatta kvinnor.
- Fördelning av utvecklingsmedel.

### **En nationell grupp för samverkan och en grupp för metodstöd**

Samtliga länsstyrelser i landet förutom i Kalmar län har valt att delta i en gemensam arbetsgrupp kallad för "Länsstyrelsernas Arbetsgrupp mot Människohandel och Prostitution" (LAMP). Syftet med arbetsgruppen är att stärka den regionala samverkan mellan myndigheter och frivilligorganisationer samt arbeta för att skapa en samsyn kring prostitution och människohandel. Arbetsgruppen ska även samordna gemensamma aktiviteter inom landet. LAMP har träffats vid ett flertal tillfällen under år 2009 och möten är inplanerade för år 2010. Gruppen har tagit ett gemensamt initiativ till att börja anordna utbildningar riktade till prioriterade branscher såsom taxi, hotell och restaurang. Länsstyrelsen i Stockholm har finansierat ett gemensamt utbildningsmaterial som används vid dessa utbildningar (se åtgärd 26).

Deltagarna i LAMP har även fått möjlighet att genomgå utbildning i det basmaterial som länsstyrelsen i Stockholm har tagit fram (se avsnitt *Basmaterial kring prostitution och människohandel*) så att de i sin tur ska kunna utbilda relevanta aktörer inom respektive län.

#### ***Ett nationellt metodstödsteam (NMT) har inrättats***

Länsstyrelsen har i samråd med representanter för Polisen, socialtjänsten, Åklagarmyndigheten och Migrationsverket inrättat ett Nationellt Metodstödsteam (NMT). Teamet består av experter med lång operativ erfarenhet från bland annat de ovan nämnda myndigheterna samt prostitutionsenheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Målgrupper för metodstödet varierar men kan utgöras av till exempel enskilda myndigheter, enskilda handläggare, samverkansgrupper, enskilda kommuner och län med flera. NMT ska även delta i utbildningar för att tillföra operativa kunskaper samt bistå med råd och stöd i ärendehantering. Under år 2010 kommer NMT bland annat att genomföra regionala spetskompetensutbildningar riktade till nyckelaktörer inom bland annat Polisen, Åklagarmyndigheten, socialtjänsten och Migrationsverket. Länsstyrelsen ska fungera som ett samordnande stöd för teamet och bidra till att finansiera deras arbete.

## Den nationella samverkansplanen ska revideras

Under arbetet som genomfördes i projektet ”Samverkan mot trafficking”<sup>53</sup> gjordes en plan för hur myndigheter och organisationer ska samverka i arbetet mot människohandel. I uppdraget ingår att länsstyrelsen ska revidera den planen och se till att myndigheter och organisationer arbetar med samverkan på samma sätt i hela landet.

Länsstyrelsen har även börjat undersöka om den svenska samverkansplanen skulle kunna struktureras inom ramen för ett så kallat NRM (National Referral Mechanism).<sup>54</sup> Länsstyrelsen poängterar dock att arbetet med ett NRM kan påbörjas under år 2010 men att det bör fortsätta under år 2011–2012 och ske i samråd med regeringskansliet.

## Informationsmaterial

### *Indikatorer och åtgärdskort har tagits fram*

Parallellt med revideringen av den nationella samverkansplanen har länsstyrelsen tagit fram ett operativt informationsmaterial. Informationsmaterialet innehåller främst indikatorer för att kunna identifiera möjliga offer för människohandel. Dessa indikatorer kan dock se olika ut och har därför anpassats efter olika arbetsituationer eller arbetsplatser. Informationsmaterialet kommer att produceras i form av åtgärdskort och ska kunna användas av såväl myndigheter som privata branscher såsom taxi-, hotell- och restaurangnäringar.

### *Basmaterial om prostitution och människohandel sprids under år 2010*

Länsstyrelsen har gett UNIFEM Sverige i uppdrag att under år 2009 ta fram ett material som ska ge grundläggande information om prostitution och människohandel för sexuella ändamål. NMT har fungerat som en referensgrupp i framtagandet av materialet. Länsstyrelsen ska arbeta med att sprida materialet till berörda myndigheter och organisationer under år 2010.

### *En ny webbportal lanseras*

Länsstyrelsen har etablerat en webbportal [www.nmtsverige.se](http://www.nmtsverige.se) där olika myndigheter och organisationer kan presentera sitt arbete. På webbsidan finns också en informationstjänst och omvärldsbevakning. Informationstjänsten ger möjlighet till att följa den nationella och internationella utvecklingen inom området. På webbsidan finns även ett kalendarium där olika myndigheter och organisationer kan informera om exempelvis utbildningar.

## Nationell hjälplinje för utsatta kvinnor

Östersjöstaternas råd (CBSS) och Nationellt centrum för Kvinnofrid (NCK) har i samarbete med länsstyrelsen inrättat en nationell hjälplinje för kvinnor som är eller misstänker att de är utsatta för människohandel samt informerar om hjälplinjen på strategiska platser (såsom färjor, färjeterminaler och flygplatser) (se åtgärd 29). Projektet syftar till att utveckla ett fungerande system för att individer utsatta för människohandel snabbt ska kunna ta kontakt med svenska myndigheter och relevanta organisationer. Tanken är

<sup>53</sup> ”Samverkan mot Trafficking” bedrevs under åren 2005–2007. Projektet var ett samarbete mellan myndigheter, enskilda organisationer, kyrkliga samfund, museer och universitet där syftet var att öka samverkan samt att utveckla metoder och rutiner för att effektivisera lagföringen mot brottslingar. Målet var att människor utsatta för människohandel skulle erbjudas ett fungerande och samordnat stöd.

<sup>54</sup> NRM är utvecklat av OSCE/ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights). NRM är ett tvärsektorielt institutionellt ramverk för hur olika aktörers roller ska se ut i arbetet mot människohandel för sexuella ändamål.



att hjälplinjen på sikt ska öka möjligheterna till identifiering, stöd och lagföring i människohandelsärenden i Stockholmsregionen.

## Utvecklingsmedel till fyra projekt under år 2009

Länsstyrelsen har under år 2009 fördelat utvecklingsmedel till fyra projekt på sammantaget 3,5 miljoner kronor. Följande organisationer fick medel: Malmö Högskola, UNIFEM, Spiralenheten i Stockholms län samt Socialjouren i Stockholm.

## Långsiktigt behov av samordningssekretariat

Länsstyrelsen anser att det bör inrättas ett samordningssekretariat för operativ samverkan med uppgift att se till att myndigheter och organisationer arbetar åt samma håll för att bland annat undvika dubbelarbete. En annan uppgift för ett sådant sekretariat skulle vara att anordna utbildningsinsatser, ta fram uppdaterat och relevant material samt ha revideringsansvar för den nationella samverkansplanen. Länsstyrelsen avser att under år 2010 lämna ett förslag till regeringskansliet om samordningssekretariatets struktur och funktion.

## 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 30 oktober 2009 i uppdrag av regeringen att *främja nätverksbyggande* bland professionella verksamma inom socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri och institutionsvården som arbetar med skydd och stöd för barn utsatta för människohandel.<sup>55</sup> Uppdraget ska slutredovisas till regeringen den 31 december 2010.

## Ett nätverk med åtta professionella som deltagit i CBSS:s utbildning

Under åren 2006 och 2007 genomförde Arbetsgruppen för utsatta barn inom Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States, CBSS) ett antal seminarier för yrkesverksamma i regionen som möter barn utsatta för människohandel. Syftet var främst att genom erfarenhetsutbyte förbättra omhändertagandet av dessa barn och ungdomar. Ett 50-tal yrkesverksamma från ett tiotal länder i och omkring Östersjöregionen deltog i utbildningen. De åtta personer som deltog från Sverige arbetade professionellt med frågan inom socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri samt institutionsvården. För att dessa personer skulle kunna bibehålla sina kunskaper samt sprida dem vidare till andra yrkesverksamma sågs det som givande om gruppen skapade ett nationellt nätverk. Då stiftelsen Allmänna Barnhuset under flera år arbetat med frågor som rör sexuell exploatering av barn ansåg regeringen att de var lämpade att leda det planerade arbetet för hur nätverket ska fungera samt verka för att deltagarna inom nätverket utökar och sprider sina kunskaper.

<sup>55</sup> 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.

## Två aktiviteter för nätverket under våren och hösten 2009

Allmänna Barnhuset sammankallade nätverkets medlemmar till en inledande planeringsmöte i december 2008. Diskussionerna under planeringsmötet resulterade i att två aktiviteter genomfördes under våren 2009 i syfte att få mer kunskap kring vad som internationellt sker inom området. Aktiviteterna var i form av en workshop med inbjudna från Safeguarding Children Services i Storbritannien samt deltagande under en nordisk erfarenhetskonferens i Oslo, Norge. Under workshopen diskuterades bland annat vilka verktyg som kan användas för att upptäcka barn utsatta för människohandel.

Under hösten 2009 har en workshop anordnats i samarbete med Rädda barnen som framförallt handlade om romiska barn. Detta eftersom romiska barn är överrepresenterade bland barn utsatta för människohandel.

## Gruppen ska aktivt sprida sin kunskap vidare under år 2010

Under hösten 2009 har Allmänna Barnhuset haft enskilda samtal med nätverkets medlemmar om hur de ska verka för att deras kunskap sprids i den egna verksamheten. Målet är sedan att medlemmarna i nätverket aktivt ska arbeta med kunskapsspridning under år 2010.<sup>56</sup> Som ett resultat av samtalen kommer ungdomsjouren och socialjouren i Stockholm att ordna träffar med motsvarande verksamheter i Göteborg, Malmö och Uppsala för att sprida den modell för att upptäcka och arbeta med barn utsatta för människohandel som de arbetat fram.

## Nätverkets struktur behöver förändras

Allmänna barnhuset framhåller till Brå att nätverkets struktur inte är idealisk eftersom den bygger på att ett antal personer har genomgått samma utbildning och inte på att de har ett specifikt uppdrag att inom sin verksamhet arbeta mot människohandel. Det har inträffat att personer inom nätverket har bytt arbetsplats och/eller arbetsuppgifter vilket i sin tur har inneburit att deras roll i arbetet mot människohandel ser annorlunda ut än vid utbildningstillfället 2006/2007. Det har även skett förändringar i nätverket då vissa personer har hoppat av och i vissa fall ersatts med nya medlemmar, vilket egentligen inte ligger inom uppdragsbeskrivningen. Allmänna Barnhuset poängterar att det finns en risk att nätverket kommer att upphöra efter år 2010 om inte dess struktur förändras. Allmänna Barnhuset anser att det skulle vara mer fruktsamt att basera nätverket på icke personbundna uppdrag i de olika verksamheterna, det vill säga att de som inom varje organisation är huvudansvariga för arbetet med barn utsatta för människohandel också ska ingå i nätverket.

## Stöd till samarbete 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.

<sup>56</sup> Nätverkets medlem från ungdomsjouren har däremot redan under år 2009 påbörjat sitt enskilda uppdrag att vidareutbilda kollegor.

Council of the Baltic Sea States (CBSS) består av elva medlemsländer inom östersjöområdet och är ett forum för samarbete inom de flesta politikområden med undantag för försvarspolitik. En gång per år sammanträder CBSS på utrikesministernivå. Mellan rådsmötena styrs verksamheten av en ämbetsmannakommitté. I CBSS:s organisation ingår bland annat Aktionsgruppen mot människohandel som består av experter från de elva medlemsstaterna och EU-kommissionen. Aktionsgruppen mot människohandel inriktar sitt arbete på att genomföra konkreta aktiviteter för att förebygga människohandel i regionen samt verka för informationsutbyte mellan medlemsländerna. Speciellt för aktionsgruppen mot människohandel är att den är helt finansierad av Sveriges regering samt har ett mandat som löper till år 2011. Aktionsgruppen mot människohandel arbetar inom sitt uppdrag i handlingsplanen med fem åtgärder.

### **Seminarier om människohandel för personal på konsulat och ambassader**

Aktionsgruppen mot människohandel anordnar under perioden 2008–2010 seminarier för personal på konsulat och ambassader i de elva olika medlemsländerna. Seminarierna fokuserar på människohandel med huvudsaklig inriktning på människohandel för sexuella ändamål. Syftet med utbildningen är att ge personal på konsulat och ambassader praktiska färdigheter för att kunna upptäcka och ingripa vid fall av människohandel vid exempelvis ett viseringsärende. Utbildningen syftar även till att informera om mänskliga rättigheter och arbeta med attityder och värderingar, så att personalen ska kunna bemöta dem som befinner sig i svåra situationer på ett bra och respektfullt sätt.

Under 2008 hölls en första utbildning i Köpenhamn och under 2009 har det anordnats utbildningar i ytterligare fem städer<sup>57</sup>. Under 2010 ska utbildningar ges i sex städer<sup>58</sup>.

CBSS har utvärderat varje utbildningstillfälle genom att låta varje deltagare fylla i en enkät. Svaren har mestadels varit positiva. Det som framhålls som negativt är svårigheten att få i gång diskussioner om det konkreta arbetet. CBSS har försökt åtgärda detta genom att använda sig av olika fallbeskrivningar för att väcka diskussion.

IOM har även under hösten 2009 arbetat fram en metodhandbok/manual som i fortsättningen ska finnas tillgänglig på samtliga ambassader och konsulat. Denna ska fungera som en lathund för hur personal ska agera vid misstänkt fall av människohandel samt hur de ska bemöta den enskilde individen.

### **Kartläggning visar brister i samarbetet mellan myndigheter och frivilligorganisationer**

Den andra åtgärden är ett projekt i samarbete med United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Projektet innebär att en utredare granskar hur samtliga medlemsländer arbetar när det gäller att ge offer för människohandel hjälp och stöd. Särskilt fokus ligger på hur samarbetet mellan olika aktörer fungerar. För att kunna åskådliggöra samarbetet har utredare bland annat gjort en kartläggning av hur processen ser ut från att ett offer för människohandel upptäcks till att denne återvänt till hemlandet eller hamnat i någon typ av stödåtgärd. Utredningen tyder på att speciellt samarbetet mellan

<sup>57</sup> Tallin, Reykjavik, Vilnius, Helsingfors samt i Bryssel.

<sup>58</sup> I Riga, Warszawa, Berlin, Oslo, Stockholm och Moskva.

frivilligorganisationer och myndigheter inte alltid fungerar på ett bra sätt.

Kartläggningen publicerades i slutet av november 2009 och under vecka 50 presenterades resultatet på en konferens i Stockholm. Inbjudna till konferensen var främst de myndigheter och organisationer som intervjuats och granskats. Rapporten innehåller även konkreta förslag på förbättringar inom området.

## Regional informationskampanj mot människohandel

CBSS:s tredje åtgärd är en informationskampanj vid namn *A safe trip*. De medel som avsattes för projektet räcker dock inte till att genomföra kampanjen i samtliga av CBSS:s medlemsländer utan CBSS beslutade att utföra ett pilotprojekt i Sverige för att testa om åtgärden är framgångsrik. Kampanjen riktar sig till kvinnor som reser in i och inom Sverige och som har behov av att få prata med någon kring sin situation. Det kan bland annat handla om att de misstänker att de utsätts för människohandel eller vet att de utnyttjas och snabbt vill kunna få kontakt med någon som kan hjälpa dem. I Sverige existerar i dag ingen hjälplinje för kvinnor utsatta för människohandel och det är ytterst få som själva tar kontakt med myndigheter. Det är i stället genom polis och uppsökande verksamheter som offer för människohandel upptäcks. Informationskampanjen bedrivs i samarbete med länsstyrelsen i Stockholm samt Nationellt centrum för Kvinnofrid i Uppsala. Kampanjen innebär att dekaler och informationsaffischer kommer att finnas uppsatta på toaletter på färjor, färjeterminaler och Arlanda, det vill säga platser som förbinder trafik från baltländer till Stockholm. På dessa dekaler ska telefonnumret till kvinnofridslinjen finnas samt enkel information på engelska, ryska, rumänska och romani. CBSS framhåller att det har varit mycket viktigt att tänka på formgivningen av affischerna samt hur budskapet förmedlas. Detta för att informationen ska vara enkel att ta till sig men ändå inte vara stötande för de utsatta kvinnorna samt andra passagerare.

CBSS framhåller att en indirekt vinst med informationskampanjen är att personal som arbetar på exempelvis färjor och färjeterminaler blir mer medvetna om att människohandel förekommer. Personal på Kvinnofridslinjen har under hösten 2009 utbildats i vad som är människohandel för att kunna hantera sådana ärenden. De har även fått information om vart de ska hänvisa dessa kvinnor. Informationskampanjen sattes igång under hösten 2009 och kommer att hålla på under hela år 2010. Arbetet ska utvärderas var tredje månad för att se om kampanjen har fått någon effekt.

## Bättre statistik om människohandel

CBSS har under hösten 2009 anställt en konsult för att göra en studie om hur CBSS:s medlemsländer för statistik kring offer för människohandel. Syftet med studien är att granska vem eller vilka som samlar in statistik i de olika länderna, vem eller vilka som är ansvariga för statistiken, tillvägagångssätt vid statistikinsamling, vilka indikatorer som samlas in och registreras samt hur olika länder skyddar sin statistik. En arbetsgrupp i Wien har tagit fram indikatorer för hur statistik bör behandlas inom EU och dessa indikatorer ska fungera som en utgångspunkt i bedömningen av hur medlemsländerna hanterar sin statistik.

CBSS har även stöttat länsstyrelsen i Stockholms etablering av webbplatsen [www.nmtsverige.se](http://www.nmtsverige.se). Webbplatsen samlar allt som publiceras inom området såsom rapporter, publikationer, böcker samt presenterar nyheter (se åtgärd 27). CBSS planerar även att i samarbete med NMT bjuda in forskare

till ett seminarium för att bland annat diskutera behovet av ett internationellt forskningsnätverk.

### **Analys av skillnader i lagstiftning mellan länderna**

I uppdraget till CBSS ingår också att utreda hur lagstiftningen när det gäller skydd av offer för människohandel ser ut i de olika medlemsländerna. Den bild som finns är att det finns stora skillnader mellan olika länder och att det därför finns skäl att utreda frågan närmare.

Arbetet med detta uppdrag kommer inte att påbörjas förrän år 2010. CBSS ska då anställa en konsult för att genomföra av projektet.

### **Tydliggörande av människohandelsperspektivet i riktlinjerna för utvecklingssamarbetet**

#### **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.

Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet (februari 2010).

### **Vidareutveckling av Svenska institutets informationsarbete**

#### **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 den 23 oktober 2008 i uppdrag av regeringen att internationellt sprida den ”svenska synen” på prostitution och människohandel samt hur det svenska arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål fungerar. Detta genom att ta fram besöksprogram samt genomföra informationsaktiviteter och presentationer. SI framhåller att ett annat viktigt delmål är att verka för ökad samverkan och dialog mellan olika internationella och nationella aktörer. Uppdraget ska slutredovisas den 31 mars 2011.

### **Olika information till ursprungs- respektive destinationsländer**

SI har under år 2009 genomfört en rad olika aktiviteter för att sprida information om hur vi i Sverige ser på prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt vad som görs för att bekämpa dessa företeelser. I sitt informationsarbete har SI valt att prioritera ett antal länder och områden

vilka utgörs av såväl ursprungs-, transit- och destinationsländer. Till dem som hamnat i gruppen ”ursprungsländer” hör bland annat en rad östeuropeiska länder, balkanområdet samt länder i Afrika. Som destinationsområden räknas bland annat Västeuropa och USA.

Aktiviteterna inom projektet vänder sig främst till nyckelaktörer inom ämnesområdet. Prioriterade grupper är bland annat experter och högre tjänstemän/yrkesverksamma inom rättsväsendet (polis, åklagare), sociala instanser (myndigheter och frivilligorganisationer), sakkunniga/beslutsfattare inom berörda ministerier samt journalister.

Aktiviteterna som bedrivits under år 2009 kan indelas i *Besöksprogram och seminarier/konferenser* samt *Framtagande och spridning av informationsmaterial*.

## Konferenser och seminarier i Sverige och utomlands

Under våren 2009 har SI anordnat två seminarier i Stockholm med inbjudna gäster från ett antal ”ursprungsländer” nämligen Rumänien, Bulgarien, Ukraina, Vitryssland, Moldavien, Ryssland och Georgien. Under seminarierna hölls bland annat föreläsningar av representanter från Göteborgs prostitutionsenhet, länsstyrelsen och polisens traffickinggrupp samt Rikspolisstyrelsens nationella rapportör. Seminarierna syftade även till stor del att etablera relationer mellan ursprungsländer.

Under hösten/vintern 2009 har SI genomfört aktiviteter såväl i Sverige som internationellt.

I oktober organiserades ett besöksprogram för journalister från Turkiet, Serbien, Italien, Rumänien och Tjeckien. I december anordnades en konferens i samarbete med Unifem och LO med inbjudna från ”the European Trade Union Confederation”. Syftet var att lyfta problematiken bland olika fackförbund i olika europeiska länder (mottagarländer) där fokus lades på sexköparen, lagstiftning och vad fackförbund kan göra för att engagera sina medlemmar.

SI har även under hösten 2009 anordnat en rad olika aktiviteter utomlands i form av konferenser och seminarier. En kontaktresa gjordes till Alexandria/Kairo i september för att planera inför besök från MENA-regionen (mellanöstern och Nordafrika) i februari 2010. SI har i samarbete med CBSS även anordnat ett seminarium i Bryssel som riktade sig till personal på de ambassader och konsulat som ingår i CBSS (se åtgärd 29), EU-ländernas ambassadkontor samt relevanta ursprungsländers ambassader. I november höll SI i samarbete med svenska ambassaden i Guatemala en konferens i Guatemala City där även inbjudna från Nicaragua, Honduras, Costa Rica och El Salvador deltog. Inför seminariet samarbetade SI med polis- och åklagarmyndigheten i både Sverige och Guatemala, samt med en FN-insats som arbetar på plats med människohandel för att nå ut med inbjudan till relevanta aktörer. Syftet med konferensen var att sprida information om hur Sverige arbetar med frågor som rör prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En svensk polis och åklagare deltog under denna aktivitet.

SI har även anordnat en konferens i Haag i samarbete med den svenska ambassaden och utrikesministeriet i Haag. Konferensen syftade till att informera om kvinnors situation i krigszoner, och däribland problemet med övergrepp, prostitution och människohandel. Problematiken kring uppförandekoder för internationella insatsstyrkor och att det föreligger skillnader mellan olika EU-länder i förhållningssättet till prostitution lyftes som en viktig del. Svenska försvaret deltog som experter på området.

## Informationsmaterial

Under hösten/vintern 2009 har SI påbörjat arbetet med framtagningen av en skrift om det svenska arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Skriften fokuserar på ”det svenska exemplet” och utgörs främst av berättande text varvat med faktarutor där bland annat lagstiftningen samt statistik presenteras. Texterna baseras bland annat på intervjuer gjorda med svenska nyckelaktörer inom polis, åklagarväsendet, sociala myndigheter och organisationer samt politiker. Skriften beräknas vara klar våren 2010. Tanken är att skriften sedan ska spridas på en bred front och finnas tillgänglig hos polis, departement, åklagarmyndigheten, olika sociala myndigheter samt svenska konsulat och ambassader utomlands.

SI har även genomfört ett projekt i samarbete med Svenska Filmbolaget/Newsmarket där en rad svenska nyckelaktörer intervjuades kring det svenska arbetet mot människohandel och prostitution. Materialet gjordes sedan tillgängligt på Newsmarket (en informationskanal främst för journalister). Intervjuer gjordes även i samband med ministerkonferensen kring människohandel som hölls i Bryssel 19–20 oktober. Informationsmaterialet sammanställdes sedan i två ”players” á 5 minuter. Dessa lades ut på olika hemsidor – både i Sverige och internationellt för att sprida informationen ytterligare. Tanken är att filmerna även fortsättningsvis ska användas som informationsmaterial om svenskt arbete mot prostitution och människohandel i internationella sammanhang. En längre dvd-sammanställning av intervjumaterialet planeras inför våren 2010.

SI planerar slutligen också att under våren 2010 ta fram en mindre mobil utställning som skildrar det svenska arbetet mot människohandel kopplat till offer och utsatthet i ett globalt perspektiv. Tanken är att utställningen ska visas upp på utvalda platser i samband med framtida seminarier kring ämnet.

## Ökad kunskap

Det femte och sista området omfattar fem uppdrag. Myndigheter som tar fram rapporter för att öka kunskapen inom området prostitution och människohandel är Ungdomsstyrelsen och RFSL. 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 ökad kunskap

#### 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. BrOM fick också i uppdrag att fördela medel för forskning i syfte att öka kunskapen om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (i enlighet med åtgärd 52 i regeringens handlingsplan skr 2007/08:39).

Brottsoffermyndigheten fick totalt 15 miljoner kronor att fördela till projekt om prostitution och människohandel under år 2009 och 2010. Under år 2009 delades medel ut till sex projekt. I december 2009 kommer de återstående medlen att utlysas och fördelas under våren 2010.

### Medel till både kvantitativa och kvalitativa studier

De projekt som fick medel år 2009 visar en stor spridning både när det gäller frågor och metod. Nedan ges en kort sammanfattning av varje projekt.

*Utvärdering av prostitutionslagens effekter på attityder på prostitution.* Växjö universitet avser att studera vilken effekt införandet av en sexköpslag har på befolkningens syn på både köp och försäljning av sexuella tjänster. Detta ska göras genom en attitydundersökning i Norge där en lag om förbud av köp av sexuell tjänst nyligen infördes (1 januari 2009). Resultatet ska sedan jämföras med dels en attitydundersökning utförd i Sverige under samma period, dels en tidigare attitydundersökning i Norge innan lagen infördes.

*Att skilja mellan offer: Ett brottsofferperspektiv på människohandel och människohandelsliknande brottslighet.* Örebro universitet ska göra en stu-



die med två delar. I den första delen analyseras vilken ställning brottsoffret har under lagföringsprocessen samt vilka rättigheter brottsoffret har till skadestånd och socialt stöd etc. Målet med denna del är att på sikt kunna verka för att stärka skyddet för människohandelsoffer före, under och efter lagföringsprocessen. I den andra delen studeras olika tillvägagångssätt för att minska efterfrågan av att köpa sexuella tjänster. Detta kommer att göras genom en komparativ studie av reglering av sexköp i de nordiska länderna samt i Storbritannien, Tyskland och Nederländerna.

*Unga utsatta för nätrelaterad sexuell exploatering.* Göteborgs stad avser att utforma ett förslag på verksamhet riktad mot målgruppen unga utsatta för nätrelaterad sexuell exploatering. Målet är att analysera vilket behov av hjälp, bearbetning och omhändertagande målgruppen har samt att ge konkreta förslag på en lämplig åtgärd.

*Anti-trafficking-institutioner – en jämförelse av arbetet mot människohandel för sexuella ändamål i sex nordeuropeiska destinations- och ursprungsländer.* Södertörns högskola ska kartlägga vilka skillnader som finns mellan olika länder när det gäller arbetet mot människohandel för sexuella ändamål. Olika aktörer och samarbetet dem emellan samt arbetets inriktning kommer att beskrivas.

*Internetprostitution.* Malmö stad ska samla in mer kunskap om försäljning av sexuella tjänster via Internet för att i förlängningen kunna skapa kontakt med och utveckla hjälpinsatser som passar den målgruppen. Datainsamlingen kommer att genomföras med både kvantitativa och kvalitativa metoder i form av en digitalenkät samt djupintervjuer med sexsäljare.

*Prostitutionens skilda villkor – en studie om kvinnors erfarenheter och upplevelser av prostitution i skilda kontexter.* Malmö Högskola ska göra en kvalitativ studie där syftet är att förstå kontextens betydelse för prostituerade kvinnors situation. Ett mål med studien är att uppdatera och fördjupa kunskapen kring prostitution som fenomen.

## 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 sexuellt likaberättigande (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. RFSL ska senast den 1 mars år 2010 lämna en slutrapport som beskriver hur de genomfört sitt uppdrag.

### Fyra primära frågeställningar

Bakgrunden till uppdraget är att personal på olika myndigheter och organisationer som möter HBT-personer uttalat att de har bristande kunskaper om personer i denna grupp som köper och säljer sexuella tjänster och/eller

är utsatta för människohandel för sexuella ändamål. Det krävs ökad kunskap för att bland annat kunna identifiera vilka särskilda behov dessa grupper har och kunna rikta insatser så att dessa individer får det skydd och stöd som de behöver. RFSL har därför i sitt arbete valt att utgå från fyra frågeställningar:

- Vilken är omfattningen av HBT-personer som köper och säljer sex?
- Hur ser de utsatta personernas situation ut?
- Vilka mekanismer leder fram till att de väljer att köpa eller sälja sex?
- Vilka behov av skydd och stöd finns inom gruppen?

RFSL har som mål att dels framställa en rapport som besvarar frågorna, dels ordna en konferens där rapporten presenteras.

### **Forskningsgenomgång, fokusgrupper och intervjuer**

För att inhämta information och kunskap till rapporten ska RFSL dels i samråd med forskare studera och sammanställa relevanta artiklar och rapporter inom området, dels inhämta praxiskunskap genom intervjuer (främst fokusgruppsintervjuer) med aktörer som arbetar med målgruppen (exempelvis RFSL-rådgivare, och prostitutionsenheterna i Stockholm, Malmö och Göteborg). RFSL planerar även att ha ett brukarperspektiv där målsättningen är att utföra djupintervjuer med ett antal sexsäljande och sexköpande HBT-personer. Arbetet med forskningsöversikten utfördes under hösten 2009 medan arbetet med att utföra intervjuer samt analysera materialet ska utföras under år 2010. Rapporten planeras vara klar till slutet av år 2010.

RFSL framhåller att de i planeringen och genomförandet av sitt uppdrag har ett nära och regelbundet samarbete med Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse samt Ungdomsstyrelsen. Detta eftersom dessa myndigheter har liknande uppdrag i handlingsplanen och att mottagarna i flera fall utgörs av samma målgrupp (personal inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, ungdomsmottagningar etc.). Att samarbeta är därför viktigt eftersom det kan förhindra att dessa mottagargrupper överöses av liknande informationsmaterial från olika källor.

### **Svårigheter med uppdraget**

RFSL framhåller att det finns vissa svårigheter när det gäller hur studien ska avgränsas. En fråga är till exempel om heterosexuella kvinnor och män som säljer sex till samma kön ska inrymmas i studien. En annan är om svenska medborgare som säljer sex utomlands (exempelvis Danmark) eller utländska medborgare som säljer sex i Sverige ska inrymmas. RFSL kommer att diskutera frågorna om avgränsning med dels integrations- och jämställdhetsdepartementet, dels med de myndigheter som de samarbetar med.

Det finns även problem då det gäller att finna relevant forskning inom vissa områden. Det finns till exempel nästan ingen forskning om homosexuella kvinnor som säljer sex till andra kvinnor. RFSL anser ändå att detta bör beröras i rapporten då det finns en uppfattning att det existerar. Ett övergripande problem med all forskning inom området är att fokus ofta är HIV och HIV-prevention, något som inte är centralt i denna rapport.

## Studie om ungdomars erfarenhet 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.

I september 2008 gav regeringen Ungdomsstyrelsen i uppdrag att kartlägga barns och ungdomars (åldern 13–25 år) erfarenheter av och attityder till att exponera sig sexuellt via interaktiva medier. Studien skulle även omfatta barns och ungdomars erfarenheter och attityder till att sälja sexuella tjänster. Ungdomsstyrelsen skulle även studera i vilken mån nya digitala uttrycksformer kan ha bidragit till en förändrad attityd bland unga gällande sexuell exploatering samt att sälja sexuella tjänster.

Den 15 september 2009 presenterade Ungdomsstyrelsen rapporten *Se mig – unga om sex och Internet*. Rapporten baseras på dels material från undersökningar gjorda av Ungdomsstyrelsen, bland annat Ungdomsbarometern och ungdomsenkäten NUPP, dels på fem externa delrapporter. Ungdomsstyrelsen har även gjort en samlad beskrivning av kunskapsläget genom utskickade frågor till prostitutionsenheterna i Malmö, Stockholm och Göteborg och till ytterligare ett tiotal kommunala enheter och ungdomsmottagningar ute i landet.

### Fem delrapporter

*Den första delrapporten* fokuserar främst på ungdomars attityder till och erfarenheter av sexuell exponering och exploatering via Internet och andra interaktiva medier.<sup>59</sup> Det empiriska materialet utgörs av en enkät till ungdomar som läser tredje året på gymnasiet samt en enkät till bland RFSL:s medlemmar i åldern 18–25 år. Den sistnämnda enkäten utfördes i syfte att speciellt kunna belysa situationen för ungdomar som är homosexuella, bisexuella och transsexuella. Analysen bygger även vidare på författarnas tidigare studie *Ungdomars sexualitet – attityder och erfarenheter* som publicerades 2004.

*Den andra delrapporten* handlar om Internets betydelse för ungas kärleks- och sexualliv.<sup>60</sup> Studien bygger på en enkätstudie riktad till ungdomar i åldern 18–25 år på en ungdomssajt.

*Den tredje delrapporten* bygger på intervjuer med 20 unga män och kvinnor med erfarenhet av att exponera sig sexuellt.<sup>61</sup> Studien fokuserar på ungdomar i åldern 18–25 år och syftar till att undersöka hur unga själva talar om sina handlingar och sin hälsosituation utifrån gränssättningar och risker i samband med exponering.

*Den fjärde delrapporten* är även den en kvalitativ studie som fokuserar på ungas (13–25 år) förhållningssätt till informations- och kommunikationsteknik (IKT).<sup>62</sup> Studien belyser bland annat teknikens betydelse för exponering och rikstagande bland unga på nätet.

<sup>59</sup> Priebe, Gisela & Svedin, Carl Göran, *Unga, Sex och Internet*.

<sup>60</sup> Daneback, Kristin & Månsson, Sven- Axel, *Kärlek och sexualitet på Internet*.

<sup>61</sup> Nigård, Pernilla, *Frivillig sexuell exponering på internet*.

<sup>62</sup> Nyberg, AnnaKarin & Svedmark Ikonemidis, Eva, *Om det privata i publika och digitala rum*.

*Den femte delrapporten* är en kvalitativ studie bland icke-heterosexuella ungdomar i åldrarna 13 till 25 år och fokuserar på deras attityder till exponering, exploatering och sex mot ersättning.<sup>63</sup>

## Stort bortfall i enkätundersökningarna

Den första och andra delrapporten bygger på enkätundersökningar. De har ett relativt stort bortfall; det har legat på 40–50 procent. I bortfallsanalysen till den enkät som genomfördes i årskurs tre på gymnasiet konstaterades till exempel att elever från mindre skolor, storstadskommuner och övriga program (specialutformade samt det individuella programmet) var underrepresenterade. Materialet har viktats för att kompensera för detta. Ett kvarstående problem är dock att bortfallet kan bestå av just ungdomar med erfarenheter av sexuell exploatering och försäljning av sexuella tjänster. Detta med hänsyn till att den tredje delrapporten visar att dessa ungdomar ofta har en problematisk livssituation, vilket kan inrymma även skolk.

Det är också svårt att veta i vilken mån ungdomar över lag svarar ärligt på enkätfrågor av detta slag.

## 1,5 procent anger att de haft sex mot ersättning

Det är 1,5 procent av eleverna i årskurs tre på gymnasiet som uppger att de någon gång har haft sex mot ersättning. Det är en något större andel av de unga männen (1,7 procent) som uppgett att de sålt sex jämfört med de unga kvinnorna (1,2 procent).

Ungdomsstyrelsen framhåller att andelen unga som anger att de har haft sex mot ersättning är densamma som i en tidigare studie från år 2004. Även då var andelen 1,7 procent och även då var det något vanligare att killar svarade att de sålt sex än tjejer.

Även om det är få ungdomar som någon gång har haft sex mot ersättning är det en relativt stor andel som anser att det är acceptabelt att ha sex mot ersättning. 43 procent av ungdomarna anger att de tycker att det är acceptabelt att andra har sex mot ersättning om båda parter är med på det. Det är vanligare att killar än tjejer tycker att det är acceptabelt om andra vill sälja sex.

## Sexsäljande ungdomar – en utsatt grupp

Den tredje delrapporten visar att de ungdomar som har erfarenhet av att sälja sex ofta har en även i övrigt problematiskt livssituation. Det är vanligt att målgruppen har sociala problem, negativ självbild, psykisk och fysisk ohälsa, ett sexualiserat beteende och problem med gränssättningar. Det är även vanligare att denna grupp unga är utsatt eller har blivit utsatt för hot och våld inom familjen. De konsumerar även i större utsträckning alkohol och droger än andra ungdomar. Studien visar även att det finns ett starkt samband mellan att bli utsatt för sexuella övergrepp och att senare sälja sexuella tjänster.

## Internet har inte lett till att fler ungdomar säljer sex – men en tredjedel har fått sexuella ”inviter” på nätet

Ungdomsstyrelsens rapport ger inte något stöd för tesen att utvecklingen av den digitala tekniken i sig leder till att unga i större utsträckning erbjuder sex

<sup>63</sup> Gärde Dahl, Mina, Nathorst- Böös, Hedvik, *Internet utanför Heteronormen*.

mot ersättning. Andelen som anger att de sålt sex är densamma i dag som år 2004. Men de unga som säljer sex använder i dag främst Internet för att etablera kontakter med köparen.

Delstudie 2 visar dock att det är förhållandevis vanligt att ungdomar får förfrågningar och kommentarer på Internet som anspelar på sex samt att det är vanligt att ungdomar i sitt dagliga Internetanvändande kommer kontakt med sexualiserade bilder och texter. Bland de unga i åldern 16–25 år uppgav 30 procent att de någon gång kommit i kontakt med någon som försökt få dem att prata om sex, skicka bilder eller göra något sexuellt framför en webbkamera mot deras vilja. Det är dock förhållandevis små andelar som uppgett att de ofrivilligt fått sexiga bilder eller filmklipp spridda på nätet (2,4 procent) eller som i mötet offline med någon de först lärt känna på nätet har blivit pressade eller tvingade till sex (2,5 procent).

### **Frivillig sexuell exponering – ett sätt att stärka självförtroendet**

Det är inte heller särskilt vanligt att ungdomar lägger ut sexuellt laddat material på sig själva på nätet. Ungefär 90–95 procent, beroende på enkätundersökning, har uppgett att de aldrig har lagt ut sexuellt utmanande bilder på sig själva. De kvalitativa delrapporterna visar att den grupp som väljer att sexuellt exponera sig på nätet främst gör det för att stärka sitt självförtroende och för att få bekräftelse. Den sexuella exploateringen blir ett snabbt och enkelt sätt att få uppskattning, detta genom bland annat andras kommentarer på bilden. Rapporterna visar även att flera av de ungdomar som exponerar sig sexuellt på nätet lider av svåra kroppscomplex där själva bilderna blir ett sätt att bearbeta dessa.

### **”Det finns risker med Internet – men de drabbar inte mig”**

Det finns ingenting i rapportens resultat som tyder på att unga är omedvetna eller naiva när det gäller riskerna med Internet. Ungdomar är väl medvetna om att digital teknik kan användas av andra på ett icke önskvärt sätt. Däremot är Internetanvändningen ett vardagligt fenomen för ungdomar och att lägga ut personligt material om sig själv och dela exempelvis bilder med andra betraktas inte som lika främmande som för en vuxen individ. Att själva Internetanvändandet ofta sker i hemmiljön kan också påverka hur ungdomen ser på riskerna att ofrivilligt exponeras på Internet. De flesta ungdomar är alltså medvetna om möjliga negativa konsekvenser med Internet men räknar inte med att själva råka illa ut. Rapporten visar även att ungdomar till stor andel har fått information i skolan kring ”säkert Internet”, men att det stora flertalet av dessa ungdomar anser att informationen inte var värdefull.

### **HBT-personer har fler kontakter på Internet – på gott och ont**

Rapporten visar att för HBT-personer spelar Internet och Internetanvändandet en särskilt stor roll. På Internet kan denna grupp ungdomar enkelt komma i kontakt med andra med samma sexuella läggning samt skaffa sig information. Att skapa sociala kontakter via Internet med personer i liknande livssituation kan också ge ett ökat självförtroende och en känsla av att inte vara ensam. Tyvärr är det även vanligare att ungdomar inom denna målgrupp har upplevt negativa händelser på Internet såsom oönskade kontakter där sexuella uppmaningar är vanliga. Det är även betydligt vanligare att unga HBT-personer någon gång upplevt sig ha blivit pressade eller tving-

ade till sex i samband med en Internetkontakt. Resultatet visar även att unga HBT-personer (särkilt unga män) generellt har en mer positiv attityd till sex mot ersättning samt har till större andel svarat att de någon gång har erbjudit sex mot ersättning.

### Vuxna som arbetar med unga måste förstå Internets roll bättre

Ungdomsstyrelsen poängterar att även om de flesta ungdomar aldrig blir utsatta för ofrivillig sexuell exploatering eller annan kränkning via nätet finns det en grupp som har tråkiga erfarenheter och som är i behov av stöd. Det är därför viktigt att personer som professionellt arbetar med ungdomar har kunskap om och förståelse för hur ungdomar använder Internet samt vad det innebär att ofrivilligt bli exponerad. Ungdomsstyrelsen framhåller att det är viktigt att professionella i ett tidigt skede når den faktiska riskgruppen och fokuserar på de unga och inte föräldrarna, eftersom de i riskgruppen många gånger inte har någon god relation till vuxna i sin närhet.

Ungdomsstyrelsen poängterar också att det är viktigt att vuxna inte överdriver farorna på Internet. Överdrivna beskrivningar och varningar kan få motsatt effekt då ungdomar tenderar att nonchalera dem. En annan risk med att utmåla Internet som en farlig arena är att det kan leda till att ungdomar som faktiskt råkar illa ut skuldbelägger sig själva. Detta kan i sin tur leda till att individen upplever att det är svårt att söka stöd eftersom han eller hon får ”skylla sig själv”.

## 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.

Stiftelsen Allmänna Barnhuset har sedan år 2004 arbetat med att sprida kunskap om sexuell exploatering av barn till framförallt nyckelaktörer inom olika verksamheter som på olika sätt arbetar med barn och ungdomar. I och med den nationella handlingsplanen mot kommersiell sexuell exploatering av barn (s 2008.002) som beslutades i februari 2008 fick Allmänna barnhuset medel för kunskapspridande insatser. Inom detta uppdrag redovisade Allmänna barnhuset bland annat en rapport som sammanställer aktuell kunskap och forskning<sup>64</sup> samt en rapport om vilken kunskap och vilket resursbehov som fanns ute landet bland personal som arbetar med barn och ungdomar. Den sistnämnda rapporten grundade sig på dokumentationen från de nio seminarier som Allmänna barnhuset genomförde under perioden april 2007 till april 2008. Diskussionerna som fördes under seminarierna resulterade i att Allmänna barnhuset lämnade ett åtgärdsförslag till regeringen om att skapa ett kompetenscentrum för sexuell exploatering av barn.

Stiftelsen Allmänna Barnhuset har inte fått något nytt uppdrag av regeringen avseende år 2009 när det gäller att sprida kunskap om sexuell exploa-

<sup>64</sup> Pribe, Gisela, *Sexuell exploatering av barn och ungdomar, sammanställning av aktuell kunskap och forskning 2004–2008*.

tering av barn. Allmänna barnhuset har dock valt att avsluta sitt gamla uppdrag genom att i samarbete med Ungdomsstyrelsen ta fram och publicera handboken *...men fråga mig bara!* Handboken är en vägledning för personal inom socialtjänst, skola, ungdomsmottagning, polis och andra yrkesgrupper som behöver mer kunskap inom området. Syftet med handboken är att göra det lättare att identifiera och bemöta sexuellt exploaterade barn och unga. Det är Ungdomsstyrelsen som finansierat publiceringen av handboken. Handboken och dess innehåll har spridits till olika aktörer genom en seminarieserie som pågått under hösten 2009.

## Undersökning om attityder till sexköp

### Åtgärd 36

Regeringen har avsatt särskilda medel för att stödja den svenska studien om svenska kvinnor och mäns attityder till sexköp som görs inom ramen för det nordiska forskningsprojektet Prostitution i Norden.

På uppdrag av de nordiska jämställdhetsministrarna har Nordiska institutet för kunskap om kön (NIKK) under år 2008 genomfört forskningsprojektet ”Prostitution i Norden”. Syftet med projektet har varit att beskriva och analysera prostitutionen och människohandeln för sexuella ändamål i Norden. Den 10 februari år 2009 publicerades projektets slutrapport. Rapporten belyser följande tre områden:

- Förekomst och omfattning av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Norden.
- Rättslig hantering och sociala insatser riktade mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Norden.
- Attityder och förhållningssätt till prostitution och människohandel för sexuella ändamål i de nordiska länderna.

### 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 kvinnors 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?

## 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. Utredaren 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. Utredaren 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. Enkätundersökningen visar ungefär samma resultat som två tidigare studier som gjorts efter det att sexköpslagen trätt i kraft (år 1999<sup>65</sup> och 2002<sup>66</sup>). Däremot skiljer sig resultatet från den undersökning som gjordes år 1996<sup>67</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.

## 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. Utredaren tolkar detta som att allmänheten och framförallt 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 år 1996 belyste denna fråga, men då var andelen som ansåg att försäljning av sex borde kriminaliseras mycket lägre – 29 procent ansåg det. 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

<sup>65</sup> SIFO, *Allmänheten om sexuella tjänster*, 1999.

<sup>66</sup> SIFO; *Ska det vara lagligt/olagligt att köpa sex i Sverige*, 2002.

<sup>67</sup> Månsson, *Den köpta sexualiteten*, 1996.



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 Brå:s 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 åtta 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. Utredaren framhåller att genom att åka utomlands är de personer som köper sex inte lika bundna av de värderingar och det ansvar som finns hemma. Utredaren menar även att vilket land personerna väljer att åka till beror på prostitutionsmarknaden ser ut och hur den eventuellt regleras av lagar och sociala normer.

Resultatet bör dock betraktas med viss försiktighet. Dels är det inre bortfallet relativt högt på enkätens frågor som berör erfarenheter av köp och försäljning av sex, dels kan själva kriminaliseringen av sexköp påverka huruvida enskilda individer är benägna att sanningsenligt besvara frågan.

## Referenser

- Allmänna Barnhuset & Ungdomsstyrelsen (2009). *...men fråga mig bara!* Stockholm: Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Ungdomsstyrelsen.
- Holmström, Charlotta (2008). *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige: Omfattning, förekomst och kunskapsproduktion*, del i *Prostitution i Norden*, TemaNord 2008:604. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008). *Handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. Regeringens skrivelse 2007/08:167.
- Månsson, Sven-Axel (1998). *Den köpta sexualiteten*, I: Lewin (red), *Sex i Sverige. Om sexuallivet i Sverige*. Stockholm: Folkhälsoinstitutet 1998:11.
- Pribe, Gisela (2008). *Sexuell exploatering av barn och ungdomar, sammanställning av aktuell kunskap och forskning 2004–2008*. Stockholm: Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Rikspolisstyrelsen (2009). *Människohandel för sexuella och andra ändamål 2007–2008*, Rapport 2009. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- SIFO (1999). *Allmänheten om sexuella tjänster*.
- SIFO (2002). *Ska det vara lagligt /olagligt att köpa sex i Sverige*.
- Socialstyrelsen (2007). *Kännedom om prostitution 2007*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Utredningen om människohandel (2008). *Människohandel och Barnäktenskap, ett förstärkt straffrättsligt skydd*, SOU 2008:41. Stockholm: Justitiedepartementet.

## Bilaga. Handlingsplanens åtgärder fördelade efter aktiviteter

### Utbildningsinsatser

#### Utbildning för att öka kännedomen om prostitution och människohandel samt upptäcka och utreda brott

18. Rikspolisstyrelsen (RPS) har utbildat *hanterare och myndighetskontrollanter*<sup>68</sup> i syfte att öka deras kunskap om människohandel för att förbättra arbetet med att få information från fältet om dessa brott. RPS har även utbildat personal vid landets *kriminalunderrättelsetjänster* i syfte att öka deras kompetens att via Internet inhämta, bearbeta och analysera information om människohandel. Under hösten 2009 med fortsättning under 2010 har RPS även utbildat *förundersökningsledare och utredare* som i sitt arbete behöver fördjupad kunskap kring människohandel.
18. Rikspolisstyrelsen (RPS) håller på att ta fram en *metodhandbok* som ska fungera som stöd i utredningsarbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Metodhandboken ska vara klar under 2010.
18. Rikspolisstyrelsen (RPS) ska under 2010 färdigställa en *interaktiv webb-utbildning* riktad mot framförallt polis i yttre tjänst och utredare. Webb-utbildningen ska ge kunskap kring prostitution och människohandel samt informera om korrekta arbetsätt för att upptäcka, utreda och bekämpa dessa brott.
26. Flera länsstyrelser i landet har genomfört *regionala utbildningar* om prostitution och människohandel riktade till personal på *berörda myndigheter och organisationer*.
26. Länsstyrelserna har också genomfört utbildningar riktade till olika branscher som i sitt dagliga arbete kan komma i kontakt med individer utsatta för människohandel, såsom *taxi-, hotell-, restaurang- och turistnäringen*. Utbildningarna har främst syftat till att öka kompetensen bland dessa yrkesgrupper att identifiera möjliga offer för människohandel. Arbetet med att genomföra utbildningar kommer att fortsätta under 2010. Som en del av satsningen har Länsstyrelsen i Stockholms län tagit fram ett *utbildningsmaterial* som länsstyrelserna kan använda.
27. Länsstyrelsen i Stockholms län har tagit fram ett *material med grundläggande information* om prostitution och människohandel för sexuella ändamål som riktar sig till olika myndigheter och organisationer på nationell nivå. Det ska spridas under år 2010.

<sup>68</sup> Hanterare är poliser som arbetar ute på fältet och som söker och etablerar kontakt med människor med motivet att få fram information. Myndighetskontrollant är en polis i arbetsledande ställning som av en polismyndighet har utsetts att ansvara för informatörsverksamheten vid en enhet inom myndigheten.

27. Länsstyrelsen i Stockholm län håller också på att ta fram ett *operativt informationsmaterial* som innehåller *indikatorer* för att kunna identifiera möjliga offer för människohandel. Informationsmaterialet ska produceras i form av *åtgärdskort* och riktas mot myndigheter och organisationer samt olika branscher såsom taxi-, hotell-, restaurang- och turistnäringen.
27. Länsstyrelsen i Stockholms län har etablerat en *webbportal* [www.nmtsverige.se](http://www.nmtsverige.se) där olika organisationer och myndigheter kan informera om sitt arbete. Webbsidan innehåller även en informationstjänst och omvärldsbevakning.
27. Länsstyrelsen i Stockholms län har inrättat ett *Nationellt Metodstöds-team (NMT)* som består av experter med lång operativ erfarenhet bland annat från polisen, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket samt från socialtjänstens prostitutionsenheter. Teamet ska under år 2010 hålla spetskompetensutbildningar för nyckelpersoner på berörda myndigheter.
29. Aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (CBSS) anordnar under perioden 2008–2010 *utbildningar* riktade till *personal på konsulat och ambassader* i CBSS:s elva medlemsländer. Utbildningen syftar främst till att ge personal praktiska färdigheter att upptäcka fall av människohandel. CBSS har också tagit fram en *metodhandbok/manual* som ska finnas tillgänglig på CBSS:s medlemsländers *ambassader och konsulat*. Manualen är en lathund för hur personal ska agera vid enskilda fall av människohandel.
31. Svenska institutet har genomfört en rad olika aktiviteter för officiella besökare i Sverige såsom *seminarier, utbildningar och konferenser*. Detta för att sprida information om hur Sverige ser på prostitution och människohandel samt hur Sverige arbetar inom området. Aktiviteterna har planerats utifrån om deltagarna är från ursprungsländer eller mottagarländer/områden. Aktiviteterna fortsätter under 2010.

Svenska institutet har också tagit fram en *informationsskrift* samt en *film riktad till utländska besökare* kring detta tema.

## Utbildningsinsatser för att förbättra situationen för utsatta individer

1. UNICEF, Sverige och Socialstyrelsen tog år 2008 fram skriften *Kan det vara människohandel?* som innehåller *riktlinjer* för hur personal inom myndigheter och organisationer socialt ska arbeta med barn som utsatts för människohandel samt indikatorer för att kunna upptäcka möjliga offer för människohandel. Därefter har de anordnat *utbildningsseminarier* för personal inom socialtjänst, Migrationsverket, Tullverket, polisen, Åklagarmyndigheten, hälso- och sjukvård etc. Syftet med seminarierna har varit att *sprida riktlinjerna*. Ytterligare seminarier kommer att anordnas under år 2010.
6. Statens institutionsstyrelse har genomfört utbildningar för samtlig personal i syfte att *förbättra förhållningssätt, attityder till och bemötandet* av ungdomar och klienter som är eller riskerar hamna i prostitution. Utbildningarna syftar även till att ge personal verktyg för att kunna tala om sexualitet och prostitution. Utbildningarna fortsätter under 2010.
14. Kriminalvården har utfört ett antal olika utbildningar för att *öka personalens kunskap om prostitution och sexuell utsatthet* samt för att höja deras *kompetens att leda samtal* kring dessa ämnen.

14. Kriminalvården har utbildat all personal på kvinnoanstalterna om *nätverksarbete speciellt riktad till sexuellt utsatta kvinnor*.
20. Brottsoffermyndigheten har utformat ett *utbildningsprogram* riktad mot personal inom Polisen, Åklagarmyndigheten, domstolarna samt Migrationsverket. Målet med utbildningen är att *förbättra kunskapen kring bakomliggande faktorer* till prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt att *förbättra bemötandet* av prostituerade och personer utsatta för människohandel. Utbildningen påbörjades under hösten 2009 och fortsätter under våren 2010.

#### **Utbildningar som påbörjas under 2010**

6. Statens institutionsstyrelse (SiS) planerar att under 2010 genomföra tre regionala konferenser i syfte att öka kunskapen kring *bakomliggande faktorer till prostitution och människohandel*. Konferenserna riktas mot personal på SiS:s institutioner.
10. Ungdomsstyrelsen ska under 2010 anordna en utbildning riktad till landets tjejjourer och liknande organisationer som vänder sig till killar i syfte att utveckla kompetensen kring *förekomsten av sexuell exploatering på Internet samt prostitution bland ungdomar*.
33. Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) planerar att anordna en *nationell konferens* under år 2010 för att presentera de resultat som framkommer i deras studie om HBT-personer som köper eller säljer sex och/eller är utsatta för människohandel.

#### **Utbildningsmaterial**

- 2, 3, 5. Socialstyrelsen håller på att ta fram ett utbildningsmaterial om *livssituationen bland prostituerade eller personer som är utsatta för människohandel* i syfte att öka kunskapen bland yrkesgrupper som i sitt arbete kan möta denna grupp individer. Materialet riktas till personal inom hälso- och sjukvård, socialtjänsten, skyddade boenden samt ungdomsmottagningar och ska vara klart i slutet av år 2010.
14. Kriminalvården har tagit fram *utbildningsmaterial kring nätverksarbete* speciellt riktad mot målgruppen sexuellt utsatta kvinnor.
35. Allmänna Barnhuset i samarbete med Ungdomsstyrelsen har tagit fram *handboken "...men fråga mig bara!* som riktar sig till personal som arbeta med ungdomar inom bland annat skolan, fritidsverksamheter, socialtjänsten, polisen och så vidare. Handboken syftar till att *underlätta identifierandet och bemötande av barn och ungdomar som utsätts för sexuell exponering*.

#### **Utbildningsinsatser för ett bättre generellt förebyggande arbete mot sexuell exploatering av barn och ungdom**

11. Ungdomsstyrelsen ska anordna en utbildning för personal inom skola, socialtjänst och fritidsverksamhet om ungdomar och sexuell exploatering genom interaktiva medier. Utbildningen ska vara i form av en högskolekurs som ska genomföras under vår- samt höstterminen 2010.
13. Skolverket har utformat *en fortbildning i sex- och samlevnadsundervisning* i form av högskolekurs på 7,5 poäng. Kursen riktar sig till lärare, skolledare och personal inom elevhälsa med yrkesexamina. Det första kurstillfället var under höstterminen 2009 och det anordnas även kurser under vår- och hösttermin 2010.
13. Skolverket har under 2009 beviljat utvecklingsmedel till ett tjugotal grund- och gymnasieskolor för arbete med att *ämnesintegrera sex- och samlevnadsundervisning*.

### **Utbildningsmaterial**

12. Ungdomsstyrelsen tar fram ett *metodmaterial om sexuell exploatering av barn och ungdomar genom interaktiva medier*. Materialet ska rikta sig till ungdomar och innehålla underlag för diskussioner som ska utföras tillsammans med skolpersonal eller andra som professionellt arbetar med barn och ungdomar. Materialet ska vara klart i början av år 2010.
13. Skolverket har tagit fram en skrift som *granskar de vanligaste metodböckerna i sex- och samlevnadsundervisning*. Syftet med skriften är att lärare och annan skolpersonal ska inspireras till att kritiskt granska material de arbetar med. Skriften delas ut i samband med högskolekursen kring sex- och samlevnad.
17. Länsstyrelsen i Stockholm har fördelat cirka två miljoner kronor till sju olika projekt som främst gäller informationsinsatser riktade mot barn och ungdom.

## **Kunskapsutveckling**

### **Studier av rättsliga insatser**

22. Regeringen har utsett en särskild utredare att *utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst* samt de *eventuella effekter* som förbudet har medfört. Utvärderingen presenteras i slutet av april 2010.
29. Aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (CBSS) ska under 2010 påbörja en utredning i form av en *juridisk översyn av lagstiftningen kring människohandel* i CBSS:s olika medlemsländer.
29. Aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (CBSS) har utfört en *kartläggning* av återvändandeprocessen för brottsoffer utsatta för människohandel i CBSS:s olika medlemsländer.
32. Brottsoffermyndigheten (BroM) har under 2009 beviljat *sex projekt medel* vilkas syfte är att *öka kunskapen* om prostitution och människohandel. Projekten utgörs bland annat av en utvärdering av prostitutionslagens effekt på allmänhetens attityder, en granskning av brottsoffers ställning under rättsprocesser i mål som rör människohandel samt en studie kring prostituerade kvinnors sociala situation. BroM ska bevilja medel till ytterligare projekt under 2010.

### **Studier om insatser för utsatta**

- 8,9. IMS (Socialstyrelsen) i samarbete med Linköpings Universitet *utvärderar FAST- och KAST- programmen* i syfte att studera verksamheternas betydelse och funktion för den enskilde individen. Utvärderingarna ska redovisas i mars 2012.
- 8,9. IMS (Socialstyrelsen) i samarbete med Linköpings Universitet genomför en studie kring *ungdomar som via Internet utsätter sig för risker och/eller blir sexuellt utsatta* i form av utnyttjande och/eller prostitution. Resultatet ska redovisas i mars 2012.
24. Brottsoffermyndigheten genomför en studie med syfte att *granska de rutiner som används vid utbetalning av brottskadeersättning* till personer som blivit utsatta för människohandel i Sverige men som är hemmahörande i andra länder. Avsikten är att säkerställa att brottsoffer verkligen får sin ersättning. Studiens resultat ska redovisas i februari 2010.
29. Aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (CBSS) arbetar med en *studie* kring hur CBSS:s medlemsländer för *statistik kring offer för människohandel*.

33. Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) genomför en studie kring *omfattningen och situationen för HBT-personer som köper eller säljer sexuella tjänster och/eller är utsatta för människohandel för sexuella ändamål*. Resultatet ska presenteras i slutet av år 2010.

## Studier om generella attityder till prostitution och människohandel

- 8,9. IMS (Socialstyrelsen) i samarbete med Linköpings Universitet genomför en större *enkätundersökning i syfte att granska kvinnor och mäns erfarenheter av att sälja sexuella tjänster*. Resultatet ska redovisas i mars 2012.
34. Ungdomsstyrelsen presenterade den 15 september sin rapport ”Se mig – unga om sex och Internet”, som handlar om *ungdomars erfarenheter av och attityder till att exponera sig sexuellt via interaktiva medier*. Studien innefattar även ungdomars erfarenheter av och åsikter kring att sälja sexuella tjänster.
36. Regeringen har tilläggsfinansierat den *svenska attitydundersökningen* kring allmänhetens syn på och erfarenheter av att sälja och köpa sexuella tjänster. Undersökningen är en del av rapporten ”Prostitution i Norden” som presenterades den 10 februari år 2009.

## Verksamhetsutveckling

### Utveckling av rättsliga och andra förebyggande insatser

17. Länsstyrelsen i Stockholms län (Lst sthlm) har under 2009 *fördelat medel till frivilligorganisationer* i syfte att stödja deras arbete i att *motverka efterfrågan av prostitution samt för att öka kunskapen* bland allmänheten kring människohandel för sexuella ändamål.
18. Rikspolisstyrelsen (RPS) har under 2008–2009 fördelat cirka 16,5 miljoner till landets polismyndigheter i syfte att *förstärka operativa insatser* mot prostitution och människohandel eller för att *förbättra kunskapen* kring människohandeln och prostitutionens omfattning i det egna distriktet. Ytterligare dryga 13,5 miljoner kommer att fördelas under 2010.
27. Länsstyrelsen i Stockholms län har under 2009 fördelat 3,5 miljoner till *fyra olika projekt* vars arbete syftar till att motverka prostitution och människohandel.

### Utveckling av insatser och verksamheter för de utsatta

6. Statens institutionsstyrelse (SiS) har utarbetat ett *särskilt program för att kunna identifiera ungdomar och klienter på SiS:s institutioner som är i eller riskerar att hamna i prostitution*. Programmet syftar till att förbättra bemötandet av samt stärka insatserna för dessa individer.
7. Länsstyrelsen i Stockholm län (Lst Sthlm) *planerar, samordnar och finansierar strategiska återvändandeprojekt* riktade mot individer som utsatts för människohandel i Sverige. Länsstyrelsen stöttar även arbetet med att ta fram riktlinjer för hur Sverige ska arbeta för ett effektivare och tryggare återvändande.
14. Kriminalvården genomför en *försöksverksamhet riktad till sexuellt utsatta kvinnor*. Försöksverksamheten syftar till att identifiera målgruppen och erbjuda dem adekvata åtgärder såsom individualterapi, gruppterapi och stöd i att etablera positiva nätverk utanför anstalten.

26. Några länsstyrelser har fördelat *medel* till främst socialtjänsten för *verksamhetsutveckling* såsom att ta fram flerspråkiga preventionspaket till prostituerade.
29. Aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (CBSS) tillsammans med Nationellt centrum för kvinnofrid samt Länsstyrelsen i Stockholms län bedriver ett pilotprojekt i Stockholmsregionen som går ut på att etablera en *hjälpelinje för kvinnor utsatta för människohandel* samt informera om den på strategiska platser såsom på färjor, färjeterminaler och flygplatser.

## Åtgärder för bättre samverkan

21. Rikspolisstyrelsen (RPS) har tillsammans med Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen tagit fram *nationella riktlinjer för samverkan vid utredningar kring barn* som misstänks vara utsatta för brott.
26. Länsstyrelserna i Sverige har *bildat regionala samverkansgrupper* med representanter från berörda myndigheter och organisationer med syfte att förbättra samarbetet inom arbetet mot människohandel och prostitution. Flera länsstyrelser har även kartlagt behovet av insatser mot människohandel inom det egna länet samt utarbetat förslag på åtgärder.
27. Länsstyrelsen i Stockholm län *uppdaterar samverkansplanen* för hur olika myndigheter och organisationer ska samarbeta i arbetet mot människohandel samt sprider planen till samtliga län.
27. Länsstyrelsen i Stockholms län har skapat en *gemensam arbetsgrupp för samtliga länsstyrelser* i landet i syfte att stärka den nationella samverkan.
30. Utrikesdepartementet (UD) ska under våren 2010 revidera regeringens *riktlinjer för samarbetsstrategier i utvecklingssamarbete* med andra länder så att *människohandelsperspektivet* är tydligare i dessa.

## Lagstiftning

23. Utredningen om människohandel m.m. presenterade i april 2008 betänkandet *Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd* (SOU 2008:41). Betänkandet innehåller flera förslag som innebär att lagstiftningen mot människohandel skärps.