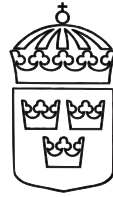


Regeringens skrivelse

2007/08:167



Handlingsplan mot prostitution och människohandel
för sexuella ändamål

Skr.
2007/08:167

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Visby den 10 juli 2008

Fredrik Reinfeldt

Nyamko Sabuni
(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för sin syn på hur prostitution och människohandel för sexuella ändamål ska bekämpas och hur människor som utsätts för detta ska få ökat skydd och stöd. Handlingsplanen innehåller även åtgärder för att stärka det förebyggande arbetet, höja kvaliteten och effektiviteten i rättsväsendet, öka samverkan samt öka kunskapen.

En utgångspunkt för alla åtgärder är att de har ett tydligt fokus på den enskilda individens behov och att detta synsätt ska genomsyra myndigheternas arbete. Särskilda åtgärder riktas till barn och ungdomar. Flickors respektive pojkars särskilda villkor och behov beaktas. Insatser för att motverka efterfrågan av köp av sexuella tjänster är avgörande för att komma tillrätta med problemen. Handlingsplanen omfattar flera åtgärder inom olika politikområden som kommer att utvecklas och preciseras i de uppdrag som regeringen avser att ge berörda myndigheter.

En samlad uppföljning av handlingsplanen kommer att göras 2011. Regeringen avser att därefter återkomma till riksdagen med en redovisning av uppföljningen.

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Inledning..... | 3 |
| 2 | Problembeskrivning..... | 4 |
| 2.1 | Människohandel för sexuella ändamål i Sverige..... | 5 |
| 2.2 | Prostitutionen i Sverige..... | 6 |
| 2.3 | Bakomliggande orsaker och drivkrafter..... | 8 |
| 2.4 | Internationella åtaganden..... | 9 |
| 2.5 | Särskilt utsatta – barn och ungdomar..... | 9 |
| 3 | Åtgärder inom fem insatsområden..... | 10 |
| 3.1 | Ökat skydd och stöd till utsatta..... | 11 |
| 3.2 | Stärkt förebyggande arbete..... | 16 |
| 3.3 | Stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet..... | 21 |
| 3.4 | Ökad nationell och internationell samverkan..... | 26 |
| 3.5 | Ökad kunskap..... | 30 |
| 4 | Finansiering och ekonomiska konsekvenser..... | 33 |
| 5 | Uppföljning och utvärdering..... | 33 |
| | Bilaga 1 Organisationer och myndigheter som deltagit i hearing..... | 34 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 juli 2008..... | 35 |

1 Inledning

Prostitution och människohandel för sexuella ändamål är ett allvarligt hinder för social jämlikhet och jämställdhet mellan könen och för de utsattas möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Människohandel är en allvarlig kränkning av den enskildes individens människovärde och rätt att få bestämma över sitt liv och sin kropp. I första hand är kvinnor och flickor utsatta, men också män och pojkar utnyttjas i prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Studier visar att det är övervägande män som köper sexuella tjänster.

I takt med globaliseringen och Internets utveckling har förutsättningarna för kontakter mellan människor över hela världen ökat. Det har även bidragit till att de personer som handlar med människor för sexuella ändamål kan ha verksamhet i flera länder utan att själva befinna sig på plats. Att sexhandeln till stor del sker med hjälp av modern teknik har dock inte lett till att gatuprostitutionen har försvunnit.

Prostitution är inte en homogen företeelse. De bakomliggande orsakerna till att personer befinner sig i prostitution varierar. Men det som primärt upprätthåller människohandeln och prostitutionen är efterfrågan, dvs. att människor, främst män, köper sex. Det som har varit tydligt under de senaste åren är att allt fler av de som utnyttjas i prostitution i Sverige kommer från fattiga regioner i Europa och andra delar av världen.

Fattigdom, brist på jämställdhet och respekt för mänskliga rättigheter, låg utbildningsnivå och arbetslöshet är några faktorer som gör att människor är lättare att utnyttja för människohandel och hamnar i prostitution. Andra sociala problem, missbruk och hälsoproblem kan vara förklaringar till att människor hamnar i prostitution i Sverige.

Utvecklingen har under senare tid gått mot ett allt starkare samband mellan prostitution och gränsöverskridande brottslighet. Människohandlars cyniska utnyttjande av människor för sexuell exploatering är, vid sidan av handeln med vapen, alkohol och droger, en del av den verksamhet som utgör den grova organiserade brottsligheten. Utnyttjandet innebär att människovärdet reduceras till ett marknadsvärde.

Människohandel för sexuella ändamål har av många betecknats som vår tids slaveri som drabbar i första hand unga kvinnor och flickor. Det finns ett tydligt samband mellan prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Prostitution har emellertid även andra grundorsaker och är inte alltid kopplad till handel med människor.

Insatser för att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål måste göras utifrån ett rättsligt, ett socialt och ett jämställdhetsperspektiv samt ha sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna och präglas av internationell samverkan. Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen (EU), Europarådet och Förenta nationerna (FN) utgör grunden för regeringens politik inom området. Arbetet ska utgå från de utsattas behov och situation men syftar även till att förstärka kvaliteten och effektiviteten av brottsförebyggande och brottsbekämpande åtgärder på området. Det gäller särskilt när det handlar om barn. Det ska alltid tas hänsyn till att flickor och pojkar, utifrån FN:s

konvention om barnets rättigheter, har särskilda rättigheter, och att barns behov och förutsättningar på vissa sätt skiljer sig från vuxnas. Ungdomars särskilda utsatthet tas upp i handlingsplanen, liksom situationen för homo- och bisexuella, transpersoner samt personer med psykisk eller fysisk funktionsnedsättning. Alla ska ha tillgång till likvärdigt skydd och hjälp utifrån sina särskilda behov. Insatser för att motverka efterfrågan av köp av sexuella tjänster är avgörande för att komma tillrätta med problemen.

Det är statens och kommunernas ansvar att tillgodose de utsattas behov av stöd och skydd. Ett fördjupat samarbete mellan myndigheter är avgörande för att effektivt motverka prostitution och bekämpa människohandel för sexuella ändamål. Ett internationellt samarbete är nödvändigt i kampen mot människohandel.

Frivilligorganisationernas verksamhet är ett ovärderligt komplement och de har bl.a. en betydelsefull roll i det opinionsbildande arbetet.

Det förekommer att de som befinner sig i prostitution eller är utsatta för människohandel för sexuella ändamål utsätts för olika former av våld. Arbetet med frågan om mäns våld mot kvinnor är prioriterat för regeringen. Under hösten 2007 presenterade regeringen en handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39). I december 2007 beslutade regeringen om en uppdaterad handlingsplan mot sexuell exploatering av barn. En interdepartemental arbetsgrupp i Regeringskansliet har i januari 2008 lämnat ett förslag till handlingsplan avseende människohandel för arbetskraftsexploatering och organhandel m.m. (Ds 2008:07). Promemorian bereds för närvarande.

Ett samlat arbete för att bekämpa alla former av människohandel utgör grunden för regeringens politik på området. Regeringen bedömer dock att det krävs särskilda åtgärder för att motverka människohandel för sexuella ändamål och att dessa frågor kräver en särskild handlingsplan.

Beredningen av ärendet

Vid två möten i mars 2008 (deltagarförteckning se bilaga 1) har erfarenheter från myndigheter och organisationer inhämtats om problemets omfattning och vilka insatser som behöver vidtas för att de individer som är utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål ska få det skydd och stöd de behöver.

2 Problembeskrivning

Prostitution och människohandel för sexuella ändamål är ett allvarligt hinder för social jämlikhet, jämställdhet mellan könen och för de utsattas möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Människohandel är en allvarlig kränkning av den enskilda individens människovärde och rätt att få bestämma över sitt liv och sin kropp.

Handeln med människor är ofta gränsöverskridande och omfattar ursprungsländer, transitländer och destinationsländer. Förutom för prosti-

tution och andra former av sexuellt utnyttjande utnyttjas människor även för annan form av människohandel som t.ex. tvångsarbete och organhandel. Även multipel exploatering förekommer, dvs. att t.ex. kvinnor och flickor som utnyttjas som arbetskraft även utnyttjas sexuellt.

Det är svårt att få fram exakta siffror på omfattningen av människohandeln då mörkertalen är höga, men människohandel anses utgöra en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet. Enligt uppskattningar av bl.a. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) och Europol utgör handeln med människor den snabbast växande inkomstkällan för den organiserade brottsligheten. Enligt FN uppskattas att upp till fyra miljoner människor, främst kvinnor och barn, är utsatta för människohandel varje år och att majoriteten av dessa utnyttjas sexuellt. Organiserade brottsnätverk och andra kriminella grupper uppskattas tjäna sju miljarder US-dollar varje år på handeln med människor, varav merparten för sexuella ändamål.

2.1 Människohandel för sexuella ändamål i Sverige

Den 1 juli 2002 infördes människohandel för sexuella ändamål som ett nytt brott i Sverige. I juli 2004 utvidgades straffområdet till att omfatta också människohandel som inte är gränsöverskridande samt människohandel som syftar till andra former av utnyttjande än för sexuella ändamål, exempelvis tvångsarbete eller organhandel. Brottet benämns numera människohandel.

Den svenska lagstiftningen bygger på den definition av begreppet människohandel som finns i tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn till FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet (Palermoprotokollet). Definitionen i Palermoprotokollet är numera vedertagen och används i princip över hela världen. För att en gärning ska bedömas som människohandel ska den bestå av tre moment – en åtgärd (t.ex. rekrytering, transport) som vidtas genom användandet av ett otillbörligt medel (t.ex. hot, vilseledande) för ett visst utnyttjandesyfte (t.ex. sexuellt). Om brottet riktats mot ett barn krävs inte att något otillbörligt medel har använts.

Sverige utgör såväl destinationsland som transitland för människohandel. Det saknas uppgifter om hur många kvinnor och barn som är föremål för människohandel för sexuella ändamål i Sverige varje år. Antalet personer som identifieras i Sverige som utsatta för människohandel är, enligt Rikskriminalpolisen, till stor del avhängigt de resurser som de olika polismyndigheterna lägger ner på att upptäcka denna brottslighet. Antalet insatser varierar kraftigt från län till län och från år till år.

I Rikskriminalpolisens senaste lägesrapport, som avser 2006, uppges att det i Sverige upprättades 37 polisanmälningar om människohandel, varav 26 för sexuella ändamål och elva för andra ändamål. Under det aktuella året dömdes elva personer för människohandel för sexuella ändamål. Domarna innefattade i flera fall även annan brottslighet som typiskt sett bedöms förekomma inom organiserad brottslighet, såsom narkotikabrott, vapenbrott och människosmuggling. Domarna innehåller

dessutom andra typer av brott som våldtäkt, koppleri eller grovt koppleri. Dessa siffror kan jämföras med 2005 då sju personer dömdes för människohandel för sexuella ändamål och 25 personer för koppleri eller grovt koppleri i fall som var av människohandelsliknande karaktär. Polisens uppfattning är dock att det finns ett stort mörkertal bakom dessa siffror.

I de fall som lett till fällande domar i Sverige under 2006 hade gärningsmännen i huvudsak rekryterat kvinnor och flickor från Estland, Ryssland, Slovakien, Rumänien, Bulgarien och Albanien med syfte att utnyttja dem för sexuella ändamål i Sverige. Men det förekom även viss rekrytering från Thailand, Polen, Nigeria, Kenya och Tjeckien. Det finns även information om att kvinnor och flickor från Lettland och Ukraina har rekryterats till Sverige för prostitutionsändamål. Kvinnorna och flickorna har varit i åldrarna 16–35 år.

De män och enstaka kvinnor som under 2006 dömdes för människohandel i Sverige kom ursprungligen från Estland, Ryssland, Slovakien, Bosnien och Hercegovina, Serbien och Montenegro, Makedonien, Rumänien, Syrien och Sverige. Några av gärningsmännen hade vistats i Sverige under en längre tid eller haft sin hemvist här, medan andra saknade kopplingar till landet.

Förmedlingen av sexuella tjänster i Sverige sker, liksom i andra länder, allt oftare via Internet. Det gäller även förmedling av sexuella tjänster inom ramen för människohandel. Under 2006 biträdde Rikskriminalpolisens IT-brottssektion polismyndigheterna i utredningar av fall där kvinnor och flickor erbjudits till försäljning via Internet.

Sedan oktober 2004 gäller enligt utlänningslagen (2005:716) att tidsbegränsade uppehållstillstånd kan beviljas för en utlänning som medverkar vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Den 1 juli 2007 ändrades utlänningslagen till följd av rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (EUT L 261, 6.8.2004, s. 19, Celex 32004L0081). Ändringarna innebär bl.a. att det införts en möjlighet för en bevisperson (en person som är vittne i en brottsutredning) att få betänketid för att ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Vill bevispersonen ha betänketid ska, på ansökan av förundersökningsledaren, ett särskilt tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas. Under 2006 fattades 21 beslut av Migrationsverket om att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd för sådana bevispersoner.

2.2 Prostitutionen i Sverige

Socialstyrelsen har sedan 1998 regeringens uppdrag att fortlöpande följa prostitutionens utveckling i landet. Det är ett komplicerat uppdrag eftersom en stor del av prostitutionen sker i det fördolda. De uppgifter som Socialstyrelsen redovisar baseras på uppgifter från berörda myndigheter, frivilligorganisationer och personer med egna erfarenheter av prostitution. Socialstyrelsen har hittills presenterat tre rapporter på området. I den senaste, ”Kännedom om prostitution 2007”, publicerad i december

2007, konstaterar Socialstyrelsen att prostitutionens omfattning är störst i de tre storstadsregionerna. Det är också där den största erfarenheten finns av att arbeta såväl mot prostitution som med stöd till de som befinner sig i prostitution.

Även när det gäller omfattningen av antalet personer inom gatuprostitution är tillgängliga uppgifter mycket osäkra. I Stockholm uppges antalet vara ca 200 personer, i Malmö knappt 70 personer och i Göteborg ca 30 personer.

Enligt Socialstyrelsen ter sig prostitutionen olika i landets olika delar, exempelvis beroende på geografiskt läge och situationen i angränsande länder. Migrationsströmmar samverkar också med sexhandeln på olika sätt i regioner som norra Sverige, Öresundsregionen, Västsverige, Mellansverige och Stockholmsområdet. De aktörer som Socialstyrelsen fått uppgifter från uppger att de personer som befinner sig i prostitution, förutom svenskfödda, framför allt kommer från länder och regioner som Östeuropa, Ryssland, Afrika och Thailand.

Erbjudanden om sexköp förekommer enligt Socialstyrelsen på många olika platser, såsom på gator, krogar och restauranger, hotell, massageinstitut och lägenhetsbordeller. Internet framträder också som en alltmer betydelsefull kontaktpunkt. Inom ramen för Internet förändras kontaktsätten för prostitution och de växlar mellan hemsidor, forum, bloggar, chattar och kontaktsidor. Sådana förändringar sker ofta snabbt. Mobiltelefoni anges också som ett viktigt kontaktsätt för prostitution.

Även när det gäller män som befinner sig i prostitution pekar Socialstyrelsen i sin rapport på att kunskapen kring detta är liten hos socialtjänsten och polisen. Man vet att det förekommer, men saknar djupare kunskap om det. I den undersökning som Socialstyrelsen gjort av annonser om sexuella tjänster på Internet var drygt en sjättedel av de påträffade erbjudandena från män.

Sedan 1999, då förbudet mot köp av sexuell tjänst trädde ikraft, är det straffbart att köpa sex i Sverige. Bestämmelsen innebär att det är förbjudet att mot ersättning skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse. Straffskalan är böter eller fängelse i upp till sex månader. Att sälja sexuella tjänster är däremot inte straffbart. Den som främjar att en annan person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning, t.ex. genom att hålla bordell eller upplåta sin lägenhet för ett sådant ändamål, eller som tillgodogör sig delar av en prostituerads inkomster, gör sig skyldig till koppleri. Straffet för koppleri är fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst åtta år. Av Socialstyrelsens studier framgår att det framför allt är män som köper sexuella tjänster. Vid sidan av Socialstyrelsen har också Brottsförebyggande rådet och Rikskriminalpolisen studerat omfattningen av prostitutionen. Det gjordes 1 650 polis-anmälningar av brottet köp av sexuell tjänst under åren 1999–2007 enligt Brottsförebyggande rådet. Till och med 2007 har det skett 520 lagföringar för detta brott genom fällande domar eller godkända strafförelägganden. Antalet anmälda koppleri- och människohandelsbrott har ökat på senare tid.

En förutsättning för att handel med människor ska vara lönsam för människohandlarna är att de kan etablera kontakt med potentiella köpare. Polisen prioriterar bekämpningen av inomhusprostitutionen i t.ex. lägenhetsbordeller genom aktiva polisinsatser i form av inhämtande av infor-

mation, avlyssning, bevakning samt omfattande spaning på Internet. Dessutom ingår det i verksamheten som socialtjänstens prostitutionsgrupper bedriver att etablera kontakt med dem som utnyttjas i såväl inomhus- som utomhusprostitution. Utöver detta har vissa prostitutionsgrupper och frivilligorganisationer gjort undersökningar om och utarbetat metoder för den uppsökande verksamheten för dem som utnyttjas genom webbsidor på Internet.

2.3 Bakomliggande orsaker och drivkrafter

Det som primärt upprätthåller prostitution och människohandel för sexuella ändamål är efterfrågan.

Orsakerna till att personer befinner sig i prostitution kan vara många. Ofta anges sociala problem och missbruk som orsaker. I Socialstyrelsens rapport "Kännedom om prostitution 2007" redogörs för andra orsaker som framkommit i de intervjuer man gjort med personer med egen erfarenhet av prostitution. Av dessa intervjuer framkommer att det många gånger är tillfälligheter som gjort att personen hamnat i den situationen. Det kan ha skett via kontakter på Internet, genom pojkvännens inverkan eller att personerna blivit bjudna på saker i utbyte mot sexuella tjänster. Möjligheten att tjäna pengar nämns också som en pådrivande faktor. För att motverka prostitution och dess grundorsaker krävs förebyggande insatser, särskilt riktade till ungdomar.

Möjligheterna för tredjelandsmedborgare att få tillträde till EU:s arbetsmarknad är begränsad. Samtidigt finns det inom unionen en stor efterfrågan på arbetskraft till låg kostnad. Detta leder till olaglig invandring, människosmuggling och människohandel.

Bristen på ekonomiska och sociala framtidsutsikter, hög arbetslöshet och växande fattigdom i vissa ursprungsländer, tillsammans med den ekonomiska och sociala utvecklingsnivån i Europa, bidrar till att göra människohandel till en lönande verksamhet för kriminella organisationer.

För att bekämpa människohandel krävs insatser inom en rad olika områden. Man brukar i internationella sammanhang tala om de tre P:na – Prevention, Protection och Prosecution (förebyggande, skydd av och stöd till offren samt lagföring), i detta arbete. Det krävs även internationellt samarbete för att effektivt kunna bekämpa människohandeln. Regeringen har identifierat bekämpning av den organiserade brottsligheten, med fokus på människohandel, som ett prioriterat område för insatser inom politiken för global utveckling i skrivelsen Sveriges politik för global utveckling (skr. 2007/08:89). Samarbete såväl över gränserna mellan brottsbekämpande myndigheter, sociala myndigheter, nationella och internationella organisationer som mellan myndigheter och organisationer inom ett lands gränser är av avgörande betydelse. Därför kan man nu lägga till ett fjärde P – Partnership (samverkan) – som en förutsättning för att lyckas i kampen mot människohandeln.

Under den senaste tioårsperioden har frågan om människohandel uppmärksammats alltmer på den internationella arenan. Globalt sett har FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet) varit en viktig milstolpe. Tilläggsprotokollet innebär att FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet ska tillämpas även i fråga om människohandel och att protokollet ska tolkas tillsammans med konventionen.

Motsvarande utveckling och uppmärksamhet för frågan om människohandel har också varit påtaglig inom EU. De viktigaste åtgärderna inom EU är antagandet av ett rambeslut om straffrättslig tillnärmning rörande människohandel den 19 juli 2002 och antagande av direktivet om tillfälliga uppehållsstillstånd den 29 april 2004.

Människohandel och frågan om sexuell exploatering av barn behandlas och förekommer i ett flertal internationella konventioner och andra instrument, bl.a.:

- FN:s tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet),
- FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och dess tilläggsprotokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi,
- Konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (CEDAW),
- Europarådets konvention om bekämpande av handel med människor,
- Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp, och
- EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel.

Sverige har tillträtt de båda FN-protokollen och genomfört EU:s rambeslut i svensk rätt. Frågan om behovet av ändring i svensk lagstiftning inför ett tillträde till Europarådskonventionen har utretts och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Handlingsplaner har tagits fram inom EU och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), men dessa är inte juridiskt bindande utan de utgör politiskt vägledande och förpliktigande dokument.

2.5 Särskilt utsatta – barn och ungdomar

Såväl flickor och unga kvinnor som pojkar och unga män utnyttjas i prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Barn är speciellt sårbara för utnyttjanden av olika slag, bl.a. på grund av sin beroendeställning gentemot vuxna. Barns rätt till skydd mot dessa typer av utnyttjanden regleras i flera olika dokument. Av särskild betydelse är FN:s konvention om barnets rättigheter – barnkonventionen – vars bestämmelser omfattar varje person under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Till konventionen hör ett fakultativt protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barn-

pornografi. Det fakultativa protokollet ska ses som en förstärkning och fördjupning av de åtaganden i barnkonventionen som handlar om skydd mot övergrepp och utnyttjanden. I protokollets inledning betonas att det har skett en omfattande och ökande internationell handel med barn i syfte att sälja barn, bedriva barnprostitution och barnpornografi, och att det internationella samarbetet måste stärkas. Barnkonventionen är inriktad på individen, det enskilda barnet. Det innebär att när myndigheter och andra institutioner, verksamheter eller organ vidtar åtgärder som rör ett barn måste de överväga vilka behov just det enskilda barnet har. Det är därför viktigt att barnets behov uppmärksammas och att barnet så långt som möjligt kommer till tals i samband med skydds-, stöd- och hjälpinsatser samt i rättsprocessen.

Det saknas i stor utsträckning kunskap om antalet barn och ungdomar med erfarenhet av prostitution. I betänkandet Sexuell exploatering av barn i Sverige (SOU 2004:71) redogörs för en studie, som utredningen låtit göra, om ungas egna erfarenheter av och attityder till att sälja sexuella tjänster. Studien visar att 1,4 procent av de tillfrågade ungdomarna, 1,0 procent av flickorna och 1,8 procent av pojkarna, någon gång har erbjudit eller sålt sex mot pengar eller annan ersättning. Studien visar också att av de 60 ungdomar som uppgivit att de sålt sex, uppgav 46 att de var mellan 14 och 18 år då de gjorde det för första gången. I maj 2008 publicerade prostitutionsgruppen i Göteborg en studie (I sexualitetens gränstrakter – en studie av ungdomar i Göteborg med omnejd som säljer och byter sexuella tjänster) om ungdomar över 18 år som säljer och byter sexuella tjänster. Prostitutionsgruppen pekar på två tydliga mönster hos de ungdomar som någon gång utfört sexuella handlingar mot någon form av ersättning. De lever ett påtagligt sexualiserat liv och har samtidigt ett utagerande, prövande och gränsöverskridande beteende i form av t.ex. missbruk och kriminalitet.

Spridning av nakenbilder med hjälp av webbkameror och mobiltelefoner kan enligt en rapport från Socialstyrelsen 2007 ha inneburit nya inkörsportar till prostitution för ungdomar. Internet har även inneburit nya möjligheter för vuxna personer att söka och etablera en förtroendefull kontakt med ett barn, såväl flickor som pojkar, i syfte att senare kunna begå sexuella övergrepp mot barnet, ett beteende som brukar benämnas grooming. Socialstyrelsen hänvisar i sin rapport till uppgifter från Brottsförebyggande rådet som visar att det inte är ovanligt att ungdomar i 14–15-årsåldern uppger att de blivit kontaktade på detta sätt, och att det även förekommer att minderåriga erbjuds pengar eller annan form av ersättning t.ex. att deras mobiltelefoner fylls på i utbyte mot sexuella tjänster.

3 Åtgärder inom fem insatsområden

De åtgärder regeringen redovisar i denna handlingsplan syftar till att bekämpa prostitutionen i Sverige och människohandel för sexuella ändamål samt att de personer som är utsatta för detta får det skydd och stöd som de behöver.

Arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål delas in i fem insatsområden; ökat skydd och stöd, stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, ökad samverkan samt ökad kunskap.

För att nå resultat i kampen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål krävs ett brett angreppssätt, vilket de olika insatsområdena speglar. De åtgärder regeringen presenterar i handlingsplanen skapar förutsättningar för en ökad kvalitet och långsiktig ambitionshöjning i det arbete som myndigheter och frivilligorganisationer bedriver på lokal och regional nivå, nationellt samt internationellt. Ungdomars särskilda utsatthet tas upp, liksom situationen för homo- och bisexuella, transpersoner samt personer med psykisk eller fysisk funktionsnedsättning.

I handlingsplanen redovisas både pågående verksamheter, uppdrag och insatser samt nya åtgärder i form av uppdrag som regeringen avser att ge till berörda myndigheter.

3.1 Ökat skydd och stöd till utsatta

Den verksamhet som särskilt riktas till personer som utnyttjats i prostitution eller är utsatta för människohandel för sexuella ändamål är i dag begränsad. Dessa grupper omfattas istället ofta av generella stöd- och hjälpinsatser. Regeringens bedömning är att dessa insatser behöver stärkas och utvecklas. De yrkesgrupper som kommer i kontakt med drabbade barn måste ha en god kunskap om att barn har särskilda rättigheter, behov och förutsättningar. Särskilda utbildningsinsatser krävs när det gäller barn och ungdomar. För de personer som dessutom har missbruksproblem eller lider av psykisk ohälsa som ett resultat av övergrepp är möjligheterna till skydd, stöd och hjälp på ett behandlingshem eller skyddat boende än mer begränsade.

Uppsökande arbete och stödande verksamhet för personer som befinner sig i prostitution bedrivs sedan länge av socialtjänstens prostitutionsgrupper i Stockholm, Göteborg och Malmö samt av frivilligorganisationer.

I det uppsökande arbetet finns särskilda svårigheter att nå barn och ungdomar som har utsatts för, eller riskerar att utsättas för, sexuell exploatering. Det krävs generellt en ökad kunskap om personer som befinner sig i prostitution och utsatts för människohandel för sexuella ändamål inom de olika yrkesgrupper som kommer i kontakt med dessa personer av andra skäl.

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.

Att uppmärksamma flickors och pojkars särskilda rättigheter och förutsättningar samt behov av skydd och stöd prioriteras högt av regeringen.

UNICEF Sverige och Socialstyrelsen har tillsammans tagit fram en skrift som syftar till att lättare kunna uppmärksamma barn som utsatts för människohandel.

Skriften utgår från internationella UNICEF:s riktlinjer för att garantera barn och unga, såväl flickor som pojkar, som utsatts för människohandel det skydd och rättigheter de har rätt till enligt barnkonventionen. Den innehåller en checklista över frågor och åtgärder som kan behöva vidtas och är tänkt som en hjälp för tjänstemän i myndigheter, som kan komma i kontakt med de flickor och pojkar som kan misstänkas vara utsatta för människohandel. Det är framförallt socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Migrationsverket och Polisen som skriften riktar sig till, men även frivilligorganisationer som kommer i kontakt med utsatta för människohandel utgör en målgrupp.

Utbildningsinsats riktad till personal inom sjukvården, socialtjänsten, skyddade boenden och på ungdomsmottagningar

Åtgärd 2: Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett 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 påverkar den enskildes situation.

Att upptäcka prostitution och se de behov som personer som befinner sig i prostitution kan ha, är svårt av flera anledningar. Prostitutionen sker till stor del i det fördolda och upplevs också ofta som skamligt att prata om. Personer som befinner sig i prostitution talar därför ofta inte om det i kontakt med myndigheter utan sådana kontakter kan ske för andra syften än för att personen i fråga behöver hjälp att komma ur prostitutionen. Det är således viktigt att de personer som arbetar i verksamheter inom t.ex. sjukvården, socialtjänsten, skyddade boenden och på ungdomsmottagningar, uppmärksammar de som har varit i, befinner sig i eller riskerar att hamna i prostitution, även om prostitutionen inte är anledningen till kontakten från början.

Regeringen avser därför att ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett utbildningsmaterial som ska ge berörda yrkesgrupper tillräckliga kunskaper att kunna uppmärksamma personerna i fråga och se deras behov. Materialet ska ta hänsyn till hur faktorer som könsidentitet och sexuell läggning påverkar den enskildes situation. Även den särskilt utsatta situation som personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning kan befinna sig i ska belysas. Myndigheternas möjlighet enligt sekretesslagen (1980:100) att lämna ut uppgifter till en annan berörd myndighet bör tas upp.

Utbildningsmaterialet ska användas i kommuner och landsting samt andra aktörer som Socialstyrelsen finner lämpliga, t.ex. ungdomsmottagningar. Regeringen avser stödja de kommuner och landsting som vill fortbilda berörd personal utifrån de underlag som Socialstyrelsen tar fram.

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.

Kommunerna har enligt socialtjänstlagen (2001:453) ett ansvar att bereda personer som vistas i kommunen den hjälp och det stöd som han eller hon kan behöva. En typ av insats som kommunerna kan erbjuda är s.k. skyddat boende. Boendena är ofta tillgängliga för kvinnor med olika bakgrund och problematik. Det kan t.ex. handla om kvinnor som är utsatta för hedersproblematik, kvinnor som blivit misshandlade av någon närstående eller kvinnor utsatta för människohandel för sexuella ändamål. När det gäller den sista gruppen saknas kunskap om vilken kompetens som finns på de olika boendena, för att bemöta just dessa personer och deras behov. Regeringen avser ge Socialstyrelsen i uppdrag att se över detta och samtidigt lämna förslag på eventuella åtgärder som kan behöva vidtas. Uppdraget omfattar även boenden där barn utsatta för människohandel vistas.

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.

Stödet till personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål behöver stärkas och utvecklas. Det gäller såväl de som stannar i Sverige som de som återvänder till sitt ursprungsland. Stödinsatser tar i dag inte alltid hänsyn till ett brottsoffrets situation, trauma, utsatthet eller potentiella hot från förövare. Detta kan förväntas fortsätta om inget görs vilket innebär att brottsoffrets integrering i sitt ursprungsland eller i det svenska samhället försvåras. Att så långt som möjligt utgå från brottsoffrets önskemål av insatser är därför värdefullt. Brottsoffret, som oftast är traumatiserat, fortsätter i sin ”offerroll” utan att stärkas och blir därmed oförmögen att ta kontrollen över sitt liv. Brottsoffret riskerar också att i sin utsatthet återigen hamna i prostitution och i människohandlarnas våld.

Ett stödprogram som innehåller fortsatt kontakt med sociala myndigheter och frivilligorganisationer och andra insatser som ökar möjligheterna att utbilda och försörja sig behöver därför utvecklas. Programmet bör ta hänsyn till att när barn är brottsoffer måste stödinsatserna till vissa delar vara särskilt anpassade efter barns särskilda behov och rättigheter. I och med detta startas en process där brottsoffret ges bästa förutsättningar att med egen kraft stärkas och ta sig ur den situation som var orsak till att

personen hamnade i människohandeln från första början. Detta skapar också förutsättningar att trygga personens framtid genom utbildning och försörjning genom arbete och minskar risken för att återigen hamna i prostitution och människohandeln.

Utvecklad verksamhet inom missbruks- och beroendevården

Åtgärd 5: Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att i samverkan 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 våldsutsatthet, prostitution och fysisk och psykisk ohälsa.

Det finns ett samband mellan missbruk och prostitution. Prostitution kan vara ett sätt att finansiera missbruket. Därför har en väl fungerande missbruks- och beroendevård betydelse även för att motverka prostitution.

I flera sammanhang har det lyfts fram att missbruks- och beroendevårdarna behöver bli bättre på att möta kvinnors specifika behov. Kvinnor är i minoritet bland missbrukare vilket också avspeglas på könsfördelningen bland klienterna i missbruks- och beroendevården. Konsekvensen av denna skillnad är bland annat bristande behandlingsalternativ för kvinnor. En kartläggning av kommunernas öppenvård som genomförts i fem län bekräftar bilden. Endast ett fåtal kommuner kunde erbjuda insatser som var särskilt riktade till kvinnor.

Vid Socialstyrelsen pågår ett arbete för att öka kunskapen inom missbruks- och beroendevården om kvinnors våldsutsatthet. Denna kunskap bör i detta sammanhang tas tillvara. När det gäller kunskapen om klienternas erfarenheter av prostitution visar en kartläggning av samtliga kommuners och landstings öppna missbruks- och beroendevård att en tredjedel av behandlingsenheterna inte vet om klienterna har sådana problem. Fem procent av behandlingsenheterna och tio procent av stödenheterna anger att prostitution är ett mycket vanligt problem för de klienter som de kommer i kontakt med. Detta betyder dock inte att sådana klienter blir föremål för särskilda insatser.

I april 2008 beslutade regeringen om en strategi för att utveckla missbruks- och beroendevården. Strategin syftar till att öka kvalitet och likvärdighet genom att bl.a. stödja kommuner och landsting att utveckla en evidensbaserad missbruks- och beroendevård i enlighet med Socialstyrelsens riktlinjer samt att stärka tillsynen. Strategin pekar även på behovet av att öka tillgången till insatser för grupper som har svårt att få sina vårdbehov tillgodosedda. Kvinnor med missbruk är en sådan grupp. Dessutom har regeringen beslutat om direktiv till en översyn av missbruks- och beroendevården. Syftet är att säkerställa att personer får rätt insats av rätt vårdgivare vid rätt tidpunkt. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande i november 2010.

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 eller människohandel för sexuella ändamål.

Statens institutionsstyrelse, SiS, bedriver vård och behandling av vuxna missbrukare och av ungdomar med tung psykosocial problematik. Vården ges efter beslut i förvaltningsdomstol. På LVM-hem vårdas vuxna enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och på särskilda ungdomshem vårdas ungdomar enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Det finns ett samband mellan missbruk och prostitution då prostitution kan vara ett sätt att finansiera missbruket. Det är relativt vanligt att kvinnor, men även män, som placeras på SiS institutioner är eller har befunnit sig i prostitution.

SiS får i uppdrag att arbeta fram särskilda program med inriktning på att bemöta de personer inom institutionshemmen som har befunnit sig, är, eller riskerar att hamna i prostitution. Det handlar om att identifiera personerna och därefter stärka insatserna för dessa personer, vuxna såväl som ungdomar. SiS ska även i samråd med socialtjänsten utveckla ett arbetssätt som minskar risken för återfall i prostitution efter det att personerna lämnat SiS institutioner. Uppdragets genomförande bygger på de erfarenheter och vårdkedjemodeller som arbetades fram under genomförandet av uppdraget "Ett kontrakt för livet".

Eftersom det finns ett samband mellan missbruk och prostitution har en väl fungerande missbruks- och beroendevård betydelse även för att motverka prostitution.

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.

Av dem som utnyttjas i prostitution kommer en stor andel från andra länder. Även om dessa personer inte alltid är utsatta för människohandel behövs insatser för att stödja ett tryggt återvändande och stöd i syfte att göra det möjligt för den enskilda att ta sig ur prostitutionen. För de individer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål behövs ofta dessutom kvalificerade insatser för att bland annat garantera personens egen och dennes familjs säkerhet.

I många av ursprungsländerna för människohandel saknas en beredskap för att ge stöd och skydd till personer som varit utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det finns ett behov av att i dessa länder utveckla och etablera stödjande verksamhet, skyddade boenden, möjlighet till behandling och försörjningsmöjligheter. Det kan

handla om att förbättra och stärka kapaciteten, utveckla och genomföra hållbara metoder för informationsutbyte, utveckla expertis bland nyckelaktörer, utveckla ändamålsenliga mottagandeverksamheter för utsatta barn och modeller för stöd till utsatta.

3.2 Stärkt förebyggande arbete

En viktig del i det förebyggande arbetet är att öka kunskapen om prostitution och människohandel. Ökad kunskap behövs inom de myndigheter och organisationer som har eller kan komma att ha kontakt med personer som befinner sig i prostitution eller blivit utsatta för människohandel för sexuella ändamål. Ökad kunskap bland allmänheten behövs för att åstadkomma attitydförändringar. Dessa kunskapsinsatser ska särskilt ha ett fokus på barn och ungdomar. Även etiska riktlinjer och uppförandekoder hos myndigheter och organisationer är en del i det förebyggande arbetet där det gäller att motverka efterfrågan och att minska rekryteringen till prostitution. Insatser som har till syfte att skapa alternativa försörjningsmöjligheter för de som befinner sig i prostitution behövs också. Detta är en viktig del av regeringens fortsatta arbete för att bekämpa prostitution och handel med människor för sexuella ändamål. Information riktad till och om barn och ungdomar har särskild prioritet.

Utvärdera och utveckla insatser riktade till sexköpare

Åtgärd 8: Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera och utveckla arbetet inom kommunerna som rör insatser riktade till sexköpare. Socialstyrelsen ska därefter sprida resultaten av utvärderingen.

För att motverka efterfrågan av sexuella tjänster är det viktigt att det finns verksamheter riktade till dem som vill upphöra med att köpa sex. Sedan ett tiotal år bedriver socialtjänsten i vissa kommuner s.k. KAST-grupper för att motivera och assistera potentiella och aktiva sexköpare att ändra sitt beteende genom samtal, rådgivning och terapi. Socialtjänsten i Göteborg stad startade 1997 den första KAST-gruppen (Köpare av sexuella tjänster) som ett projekt. I dag är den verksamheten en del av socialtjänstens arbete och motsvarande grupper finns nu även i Stockholm och Malmö. För att kunna utveckla denna typ av verksamhet behöver KAST-verksamheten analyseras och utvärderas. Även andra eventuella insatser i kommunerna som riktas till sexköpare behöver kartläggas och utvärderas.

Syftet med uppdraget är att sedan sprida resultaten av utvärderingen.

Utvärdera och utveckla insatser riktade till personer i prostitution

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 där- efter sprida kunskapen om de metoder och arbetssätt som gett resultat.

Prostitutionsgrupperna vid socialtjänsten i Stockholm, Göteborg och Malmö bedriver uppsökande och stödjande verksamhet till personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Prostitutionsgrupperna erbjuder olika former av stöd till personer som befinner sig i prostitution eller till deras anhöriga, utifrån den enskildes behov. Det kan handla om krisbearbetning, stödsamtal eller bearbetande samtal, rådgivning, gruppsamtal, missbruksbehandling och ätstörnings- behandling, stöd vid polisanmälan eller kontakt med andra resurser i samhället, såsom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och psykiatrin. För att kunna utveckla denna typ av verksamhet behöver den utvärderas.

Syftet med uppdraget är att sedan sprida resultaten av utvärderingen.

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 unga män.

Studier visar att vissa faktorer ökar riskerna för barn och ungdomar att utsättas för sexuell exploatering. Riskfaktorena utgörs bl.a. av sexuella övergrepp, fysisk misshandel, känslomässig försummelse samt bristande tillsyn och skydd. Detta innebär att de barn och ungdomar som främst ligger i riskzonen troligen utgör en relativt sårbar grupp och det är viktigt att det finns kunskap om dessa frågor hos de organisationer som vänder sig till utsatta ungdomar.

Utgångspunkten för arbetet ska vara den attitydundersökning som Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att genomföra (se åtgärd 34), men myndigheten ska även ta tillvara de erfarenheter och kunskaper som andra aktörer på området besitter.

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 i kommuner 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.

En bred samordning är nödvändig i det förebyggande arbetet mot sexuell exploatering av barn och ungdomar. Ungdomsstyrelsen ska därför, med utgångspunkt i resultaten av den attitydundersökning som de får i uppdrag att genomföra (se åtgärd 34), utforma en utbildningsinsats riktad till personal som har en samordnande och utvecklande roll för kommunernas verksamheter för ungdomar. Utbildningsinsatsen ska fokusera på metoder för det förebyggande arbetet och belysa möjligheter för lokal samverkan. Ungdomsstyrelsen, som sedan tidigare genomfört utbildningsinsatser riktade till den här målgruppen, ska i arbetet ta del av Stiftelsen Allmänna Barnhusets och Medierådets arbete och erfarenheter på området.

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, 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.

För att själva kunna skaffa sig kunskap om riskerna med sexuell exponering och sexuella tjänster mot ersättning m.m. 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. Medierådet har utvecklat en omfattande verktygslåda med informations- och studiematerial om unga på Internet som syftar till en säkrare användning av Internet och andra interaktiva medier. Det saknas dock ett metodmaterial om sexuell exploatering av barn och ungdomar med inriktning mot Internet och andra interaktiva medier.

Mot bakgrund av detta och med utgångspunkt i den attitydundersökning som Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att genomföra (se åtgärd 34), ska myndigheten, i samråd med Medierådet och Myndigheten för skolutveckling, ta fram ett metodmaterial som kan användas av lärare och andra aktörer som arbetar med barn och ungdomar. Metodmaterialet

Fortbildning för personal i grund- och gymnasieskola

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 har fått i uppdrag att med utgångspunkt i skolans värdegrund, innefattande barnets rättigheter, barnkonventionen och FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, erbjuda personal i grund- och gymnasieskola fortbildning i sex- och samlevnadsundervisning i syfte att främja jämställdhet. Fortbildningen ska ha en bred ansats där utgångspunkten är varje flickas och pojkes rätt till kroppslig och sexuell integritet med respekt för varje människas egenvärde.

Fortbildningen ska bl.a. ge lärare och annan personal verktyg för att uppmuntra dialog och etisk reflektion mellan elever kring frågor som rör sex och samlevnad, både i skolan och i hemmet. I fortbildningen bör också tas upp hur personalen utifrån ett värdegrundsperspektiv konkret kan arbeta med t.ex. frågor kring aborter, oönskade graviditeter, sexuell överförbara sjukdomar, könsroller, könsidentitet och sexuell läggning.

Fortbildningen ska vidare ge kunskap om hur komplexa frågeställningar såsom sexuellt utnyttjande, sexuellt våld och sexuell exploatering (innefattande sådan exploatering som sker i nya digitala medier), könsstympning samt hedersrelaterat våld och förtryck, kan diskuteras med elever ur ett jämställdhets- och rättighetsperspektiv.

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 kvinnor efter frigivningen kan få och behålla ett arbete.

Uppdraget ska genomföras i samråd med Brottsoffermyndigheten, aktörer på arbetsmarknaden, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Ett antal av de kvinnor som kommit eller riskerar att komma i kontakt med kriminalvården har varit utsatta för sexuella övergrepp, blivit utnyttjade i prostitution och i vissa fall utsatts för människohandel för sexuella ändamål. Även kvinnor som dömts för koppleri eller för människohandelsbrott har inte sällan själva utsatts för sexuella övergrepp,

utnyttjats i prostitution eller varit utsatta för handel med människor för sexuella ändamål. Skr. 2007/08:167

För att underlätta för kvinnor som varit utsatta för människohandel eller befunnit sig i prostitution att påbörja ett nytt liv när de avtjänat ett fängelsestraff är det nödvändigt att de får bistånd och tillgång till rehabiliterande åtgärder under fängelsevistelsen. Det är vidare angeläget att åtgärderna även omfattar kvinnor som ska utvisas efter avtjänat straff, då dessa utgör en särskild riskgrupp. I de fall där dessa kvinnor har barn ska även barnen och deras situation uppmärksammas.

I uppdraget ska även ingå att i samverkan med aktörer på arbetsmarknaden utveckla arbetet med arbetsmarknadsinriktade insatser i anstalt som riktar sig till den aktuella gruppen kvinnor och som förväntas leda till att dessa efter frigivningen kan få och behålla ett arbete.

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 etiska riktlinjer bland personal inom berörda myndigheter.

Försvarsmakten är en av de myndigheter som har etiska regler inom detta område för sin personal. År 2007 infördes en uppförandekod för den svenska utlandsstyrkan som innebär en skärpning av de riktlinjer om uppträdande som fanns sedan tidigare. De tydliggör vilket förhållnings-sätt personalen ska ha både internt och gentemot befolkningen i det land där de tjänstgör. Det gäller t.ex. synen på köp av sexuella tjänster, där Försvarsmakten gjort klart att den som köper sexuella tjänster eller besöker en bordell omedelbart ska skickas hem.

Uppförandekoden, som också inbegriper förbud mot porrsurfande, mutor, kontakt med organiserad brottlighet samt regelverk kring alkoholkonsumtion, är ett slags etiskt kontrakt mellan den anställde och Försvarsmakten.

Statens räddningsverk är en annan myndighet som har antagit en uppförandekod som gäller för all personal som deltar i verkets internationella hjälpinsatser. Uppförandekoden ingår som en del av anställningskontraktet och personalen förbinder sig att följa de etiska regler som Räddningsverket har satt upp.

Regeringen avser att följa upp arbetet med de etiska riktlinjer som finns inom statsförvaltningen. Regeringen avser också att avsätta medel för utbildningsinsatser som syftar till att öka kunskapen om etiska riktlinjer bland personal inom berörda myndigheter och att fler myndigheter inför riktlinjer.

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.

I dag finns inget formaliserat krav hos Sida på att etiska riktlinjer avseende förbud mot köp av sexuella tjänster ska finnas i de avtal som Sida ingår med organisationer som får statligt stöd (bistånd) eller vid upphandlingar av tjänster. Det bör enligt regeringen utformas principer hos Sida för vilka krav om etiska riktlinjer som kan ställas i de avtal som Sida ingår och som avser internationell verksamhet.

Stöd till frivilligorganisationernas verksamhet

Åtgärd 17: Regeringen avser att vidta åtgärder för att stödja frivilligorganisationernas arbete med olika insatser för att motverka efterfrågan av prostitution och öka kunskapen om människohandel för sexuella ändamål.

För att förebygga och motverka köp av sexuella tjänster i Sverige och utomlands behövs olika informations- och utbildningsinsatser med målet att förändra attityder. Syftet är även att öka förståelsen för dem som riskerar att utnyttjas eller har utnyttjats i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål. Insatserna ska komma både flickor och kvinnor, pojkar och män till del.

Attityder och värderingar grundläggs tidigt. Därför är det särskilt angeläget att nå barn och ungdomar i de insatser som genomförs.

3.3 Stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet

Människohandel är en mycket allvarlig brottslighet som i regel innebär att människor, ofta kvinnor och barn, rekryteras i syfte att utnyttjas på olika sätt. Bekämpningen av människohandel är en central del i regeringens långsiktiga strategi för att mobilisera mot den grova organiserade brottsligheten. Det är särskilt viktigt att denna mobilisering får ett tydligt genomslag när det gäller rättsväsendets insatser för att bekämpa människohandel.

Under senare år har polis och åklagare genom nya lagar getts möjlighet att använda sig av hemlig rumsavlyssning vid förundersökningar samt vissa straffprocessuella tvångsmedel i arbetet med att förhindra särskilt allvarliga brott. Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över i vilken utsträckning polisen bör kunna använda sig av provokativa åtgärder vid bekämpning av grov brottslighet. Regeringen har i propositionen Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet (prop. 2007/08:68) föreslagit att de brottsbekämpande myndigheterna ska få bättre möjligheter att förverka utbyte som härrör från brottslig verksamhet. De nya reglerna trädde ikraft den 1 juli 2008. Ett annat viktigt

verktyg för polisen i kampen mot den grova organiserade brottsligheten är att kunna behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Ett förslag om en helt ny lag på området håller nu på att utarbetas. Regeringen har även tillsatt en utredning som ska överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen i syfte att åstadkomma en straffmätning som markerar en skärpt syn på allvarliga våldsbrott (dir. 2007:48, dir. 2008:78). Sådana brott kan förekomma i samband med prostitution och människohandel.

För att stärka kvaliteten och effektiviteten i rättsväsendet inom detta område finns det behov av att komplettera och utveckla de utbildningsinsatser som görs i dag inom området prostitution och människohandel. Den särskilda problematik som blir aktuell när barn och ungdomar är utsatta för dessa brott ska särskilt uppmärksammas.

En annan viktig del är att ha en effektiv och ändamålsenlig lagstiftning i syfte att ge rättsväsendet tillgång till effektiva verktyg för att kunna bekämpa människohandel och prostitution.

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. Satsningarna ska ske genom förstärkning av de operativa insatserna samt genom utökad metod- och kompetensutveckling inom polisorganisationen och Åklagarmyndigheten.

Operativa insatser mot människohandel är mycket resurskrävande och ett framgångsrikt arbete förutsätter en stor uthållighet från de brottsbekämpande myndigheternas sida. För att fler personer som begår människohandelsbrott ska ställas till svars behöver lagföringen utvecklas och bli mer effektiv.

Bekämpningen av människohandel kräver vidare en väl utvecklad samverkan över myndighetsgränser så att myndigheternas samlade kompetens kan tas till vara på bästa sätt.

Regeringen avser att avsätta särskilda medel för operativa insatser för att bekämpa människohandel och prostitution. De särskilda medlen ska förstärka de befintliga resurser som polisorganisationen och Åklagarmyndigheten i dag använder för detta ändamål. Polisorganisationen kommer att få i uppdrag att redovisa hur resursförstärkningen för att bekämpa människohandel och prostitution har tagits till vara och vilket resultat satsningen har medfört.

Utöver detta tillförs polisorganisationen och Åklagarmyndigheten särskilda medel för kompetensutveckling, internationellt samarbete och metodutveckling i syfte att åstadkomma en effektivare lagföring avseende människohandel för sexuella ändamål.

Åtgärd 19: Regeringen avser att ge Rikspolisstyrelsen ett uttryckligt mandat att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel.

Vid Rikskriminalpolisen finns sedan 1998 en nationell rapportör i frågor som rör människohandel. Uppdraget gavs som ett av flera myndighetsgemensamma uppdrag för att bekämpa mäns våld mot kvinnor och löpote under åren 1998–2002. Uppdraget innebar bl.a. att rapportera till regeringen om utvecklingen av sådan handel och hur den kan förebyggas och bekämpas. Uppdraget upphörde formellt med utgången av år 2002, men funktionen som nationell rapportör har sedan dess funnits kvar vid Rikskriminalpolisen.

Syftet med åtgärden är att ge den nationelle rapportören ett uttryckligt mandat och samtidigt göra ett förtydligande av den roll som rapportören har inom Rikspolisstyrelsen i arbetet med att bekämpa människohandel.

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.

Kunskap om människohandel, som en del av den organiserade brottsligheten, och den särskilda problematik som dessa brottsutredningar innehåller behöver generellt öka inom samtliga berörda myndigheter. Även kunskap om den särskilda situation som de personer som utsatts för prostitution och människohandel för sexuella ändamål befinner sig i behöver öka. Utbildnings- och fortbildningsinsatser bör genomföras inom Polisen, Åklagarmyndigheten, domstolsväsendet och Migrationsverket utifrån de behov som respektive myndighet har. När barn har utsatts för ett sådant brott krävs särskild kunskap om deras rättigheter, förutsättningar och behov.

Ansvar för att denna kompetensutveckling av personalen genomförs ligger på respektive myndighet. Inom vissa myndigheter har utbildningar redan initierats. Domstolsverket har i sin fortbildning av domare under 2007 t.ex. erbjudit seminarier om människohandel. Polisen i Västra Götaland har genom sin s.k. traffickinggrupp spridit kunskaper inom myndigheten och Rikspolisstyrelsen planerar fler utbildningsinsatser om människohandel under 2008. Åklagarmyndigheten har som ett stöd för åklagarna i deras handläggning och beslutsfattande bl.a. tagit fram en rättspromemoria om människohandel för sexuella ändamål, där möjligheter och svårigheter vid rättstillämpningen belyses.

Syftet med åtgärden är att kunna erbjuda personer inom berörda myndigheter utbildning om människohandel, med ett särskilt fokus på människohandel för sexuella ändamål, för att uppnå en mer jämn och hög kompetens i hela landet på detta område inom dessa myndigheter.

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.

När det blir känt för socialtjänsten, hälso- och sjukvården, polis eller åklagare att ett barn misstänks vara utsatt för ett brott inleds flera olika utredningar. I dessa fall är det av stor vikt att samverkan mellan socialtjänst, hälso- och sjukvård, rättsmedicin samt polis och åklagare fungerar väl för att bemötandet av barnet och resultatet som helhet ska bli så bra som möjligt. Detta är särskilt viktigt när barn misstänks vara utsatta för människohandel för sexuella ändamål eftersom dessa barn många gånger helt saknar sociala nätverk eller annan förankring i Sverige.

I februari 2005 gav regeringen Åklagarmyndigheten tillsammans med Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen i uppdrag att medverka till etablering av flera försöksverksamheter med samverkan under gemensamt tak vid utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för allvarliga brott, t.ex. misshandel och olika former av sexuella övergrepp. Försöksverksamhet i s.k. barnahus pågick i enlighet med regeringsuppdraget under 2006–2007 på sex orter i landet. Uppdraget slutredovisades till regeringen i mars 2008 i form av en slutrapport.

Av slutrapporten framgår att samverkan mellan berörda myndigheter vid utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för brott har blivit effektivare och mer strukturerad. Det framgår dock även att det finns vissa hindrande faktorer för samverkan. För att säkerställa att samverkan vid utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för brott sker på ett effektivt sätt krävs att det finns gemensamt framtagna riktlinjer för hur samverkan vid sådana utredningar ska gå till.

I slutrapporten anges även att tidsperioden för utvärdering av försöksverksamheten var för kort. Detta fick till följd att det kunskapsunderlag som presenterades i slutrapporten i viktiga avseenden inte gav svar på centrala frågor. Det är därför angeläget att en utvärdering av samverkan vid utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för brott genomförs och att utvärderingen pågår under en längre tidsperiod.

Utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst

Åtgärd 22: Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de effekter förbudet har fått.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst har varit i kraft i drygt nio år. I april 2008 beslutade regeringen om direktiv till en utredning för att utvärdera tillämpningen av förbudet och de effekter förbudet har fått (dir. 2008:44). Syftet med utvärderingen är att undersöka hur bestämmelsen fungerar i praktiken och vilka effekter förbudet har haft för förekomsten av pro-

stitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige. Det står även utredaren fritt att mot bakgrund av utvärderingen föreslå lagändringar eller lämna förslag till andra åtgärder. En utgångspunkt är dock att köp av sexuell tjänst även i fortsättningen ska vara kriminaliserat. Utredare ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2010.

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 en ratificering.

I april 2008 presenterade Utredningen om människohandel m.m. sitt betänkande Människohandel och barnåktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd (SOU 2008:41). Utredningen hade i uppdrag att bl.a. göra en översyn av den straffrättsliga bestämmelsen om människohandel, att överväga skälen för och emot att slopa eller begränsa kravet på dubbel straffbarhet för människohandelsbrottet samt att analysera frågan om Sveriges tillträde till Europarådets konvention mot bekämpande av handel med människor. Betänkandet innehåller flera förslag som innebär att lagstiftningen mot människohandel skärps och offrens situation förbättras. Utformningen av straffbestämmelsen förtydligas och kompletteras t.ex. genom att uppräkningslistan av de otillbörliga medlen och handelsåtgärderna utökas. Ett annat förslag som syftar till att skapa ett effektivt straffrättsligt skydd mot människohandel, är att kravet på dubbel straffbarhet för brott begångna utomlands inte längre ska gälla för människohandelsbrottet. Dessutom innehåller betänkandet förslag på de lagändringar som krävs för att Sverige ska kunna tillträda Europarådets människohandelskonvention. Förslaget har remitterats och remisstiden löper ut den 3 oktober 2008. Förslaget kommer därefter att beredas vidare inom Regeringskansliet.

Studie av handläggningen av brottsskadeersättning

Åtgärd 24: Regeringen avser att ge Brottsoffermyndigheten i uppdrag att genomföra en studie av rutiner för utbetalning av brottsskadeersättning 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.

För att en målsägande ska kunna få brottsskadeersättning måste brottet antingen ha begåtts i Sverige eller mot någon som har hemvist i Sverige.

För utbetalning av brottsskadeersättning finns inga speciella regler eller rutiner utöver att utbetalning till barn med hemvist i Sverige normalt görs till konto med s.k. överförmyndarspär. I de fall brottsskadeersättning betalas ut till personer i andra länder som utsatts för människohandel finns det risk för att ersättningen inte kommer offren tillhanda och, i sämsta fall, ger grund för ny kriminalitet. När brottsskadeersättning betalas ut till personer i andra länder som utsatts för människohandel i Sverige är det viktigt att ha goda rutiner som säkerställer att denna ersättning kommer offret tillhanda. Inom ramen för studien bör en jämförelse göras av motsvarande rutiner i Norge och inom EU. Brottsoffermyndigheten ska beakta eventuella hinder för att utbetald brottsskadeersättning kommer den utsatta tillhanda och föreslå åtgärder för att undvika dessa hinder.

Förstärkt förebyggande arbete i hanteringen 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.

Registrering av referenspersoner görs regelmässigt av Migrationsverket i tillståndsärenden som rör besök och bosättning. Uppgifterna är sökbara i verkets datasystem Wilma (Web based information system linking authorities). Uppgiften om att en referensperson förekommer i ett stort antal viseringsärenden är en uppgift som kan vara av intresse för polisen i det brottsbekämpande arbetet mot människohandel. Om Migrationsverket ges möjlighet att överlämna informationen till polisen kan den förbereda bevakning av och tillslag mot misstänkta människohandlare.

Migrationsverket har i en rättsutredning den 3 november 2005 kommit fram till att det inte är förenligt med bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) och utlämningsdataförordningen (2001:720) att söka referenspersoner i Wilma för att få veta om de varit referenter i tidigare ärenden. Regeringen anser att det är angeläget att överväga möjligheten för Migrationsverket att göra denna typ av sökningar i sina datasystem för att kunna få fram uppgifter som kan bidra till polisens arbete med att bekämpa människohandel. Frågan om sekretesslagens (1980:100) bestämmelser om möjligheten för en myndighet att lämna ut uppgifter till en annan bör analyseras i detta sammanhang.

3.4 Ökad nationell och internationell samverkan

Arbetet mot människohandel för sexuella och andra ändamål förutsätter globalt och interregionalt samarbete men också ett sektorsövergripande angreppssätt som involverar myndigheter, frivilligorganisationer, forskare och allmänheten. Arbetet kräver dessutom insatser inom en rad olika områden samtidigt. Strukturer för en sådan samverkan och samordning av arbetet behöver stärkas. Det handlar bl.a. om förebyggande åtgärder och skydd av och stöd till de utsatta.

Det är viktigt att det internationella samarbetet kan fortsätta att utvecklas såväl regionalt inom Norden och Östersjöregionen som inom EU och i ett bredare internationellt perspektiv. Inom det internationella brottsbekämpande samarbetet ges möjligheter till samarbete bl.a. genom Eurojust, Europol och Interpol.

Det finns flera exempel på nationell samverkan mellan myndigheter. Ett exempel är den gemensamma handlingsplan som Migrationsverket, gränspoliserna och socialtjänstförvaltningen i Sigtuna och Stockholms stad har utarbetat för hanteringen av ensamkommande asylsökande barn som reser via Arlanda. Syftet med handlingsplanen är att minimera riskerna för att ensamkommande barn försvinner och blir föremål för människohandel. Ett annat exempel är den nationella handlingsplan som Polisen, Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen, Migrationsverket, länsstyrelserna, socialtjänsten och Tullverket har tagit fram inom utvecklingspartnerskapet "Samverkan mot Trafficking" som pågick 2005–2007 (www.samverkanmottrafficking.se).

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 till utsatta.

Regeringen har tidigare gett länsstyrelserna i uppdrag att inom ramen för sitt ansvarsområde ta initiativ till och på olika sätt stödja samordningen i länet av insatser som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor och att barn bevittnar våld. Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2009. Motsvarande behov finns när det gäller samordningen av frågor som syftar till att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål och regeringen avser därför att avsätta särskilda medel för detta. I uppdraget bör ingå att länsstyrelserna ser över möjligheterna att beakta dessa frågor på ett mer aktivt sätt inom sin egen verksamhet. Särskilt fokus bör ligga på att stärka det förebyggande arbetet på lokal nivå. Det kan ske genom utbyte av erfarenheter av samarbete med olika branscher inom t.ex. taxi-, hotell-, och restaurangnäringen.

Syftet är att stärka samverkan mellan myndigheter, kommuner och landsting i arbetet med att bekämpa människohandel för sexuella ändamål och prostitution.

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.

År 2005–2007 genomfördes utvecklingspartnerskapet ”Samverkan mot trafficking” med finansiering via den Europeiska socialfondens Equal-program. Det var ett unikt samarbete där myndigheter, enskilda organisationer, kyrkliga samfund, museer och universitet ingick.

Syftet med samverkansprojektet var att motverka människohandel och skapa ett program till stöd för de personer som utsatts för människohandel. Vidare arbetade man med attitydförändringar hos enskilda personer och för att frågorna skulle prioriteras hos såväl myndigheter som samhällets civila krafter, kyrkosamfund och kulturinstitutioner. Detta genomfördes genom kunskapsuppbyggnad, erfarenhetsutbyte, utvecklande av gemensamma strategier och samhällelig debatt omkring människohandel vad avser dess orsaker samt dess konsekvenser för den enskilde.

Genom projektet har myndigheter och frivilligorganisationer skaffat sig en rad erfarenheter som bör tas tillvara och utvecklas ytterligare. Regeringen avser därför att stödja en fortsatt och ökad samverkan mellan framför allt myndigheter men även med frivilligorganisationer där dessa kan komplettera myndigheternas arbete. Målsättningen ska vara att människor som är utsatta för människohandel ska kunna erbjudas ett bra och samordnat stöd och att nya vägar till försörjning ska kunna skapas, både i preventivt och rehabiliterande syfte. Regeringen avser att ge Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att samordna arbetet och fördela de medel som regeringen avsätter för detta.

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.

Under 2006 och 2007 har Arbetsgruppen för utsatta barn inom Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States, CBSS) tillsammans med bl.a. Rädda Barnen organiserat en utbildningsinsats (Baltic Sea Region Comprehensive Assistance to Children Victims of Trafficking) när det gäller barn utsatta för människohandel. Ett 50-tal yrkesverksamma från ett tiotal länder i och omkring Östersjöregionen har deltagit i utbildningen som bestått av fem internationella seminarier. Syftet har varit att utbyta erfarenheter och kunskaper med varandra när det gäller skydd och stöd för barn utsatta för människohandel, hur barnen kan göras delaktiga i lösningar av sin situation, re-integration i hemlandet eller i det nya landet samt hur nätverksarbete kan främjas och utnyttjas. Den svenska gruppen som deltagit i utbildningen består av experter från socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri samt institutionsvården. Det är angeläget att bibehålla, ta tillvara och sprida de kunskaper och erfarenheter som nu finns i detta svenska nätverk.

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.

Efter beslut av regeringscheferna vid Östersjötoppmötet i Reykjavik i juni 2006 ombildades den Nordisk-baltiska aktionsgruppen mot människohandel till en aktionsgrupp inom Östersjöstaternas råd (CBSS Task Force against Trafficking in Human Beings, TFTHB). Gruppen består av experter från de 11 medlemsstaterna och EU-kommissionen. CBSS förbereder nu en större reformprocess med sikte på ett mer projektorienterat arbetsfokus. Aktionsgruppens mandat förlängdes nyligen av CBSS ämbetsmannakommitté (CSO) och löper nu fram till den 30 juni 2011.

Regeringen avser att avsätta medel för att fortsätta finansiera tjänsten som "Senior Advisor" och projektkoordinator för människohandelsfrågor vid CBSS internationella sekretariat i Stockholm. Tjänsten har sedan den 1 september 2006 finansierats av Sverige. Vidare avser regeringen att bidra med medel till de projekt som CBSS bedriver, som bl.a. utbildning av diplomatisk och konsulär personal vid ambassader i regionen om identifiering av utsatta personer.

En annan viktig del av verksamheten är att aktionsgruppen utgör en paraplyfunktion för pågående arbete i regionen för att undvika överlappning av aktiviteter. Ett nära samarbete med övriga delar av CBSS samt Nordiska ministerrådet, EU, OSSE och andra relevanta aktörer såsom International Organization for Migration (IOM) och United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ingår också i aktionsgruppens arbete.

Tydliggörande av människohandelsperspektivet i 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.

Sidas verksamhet har tydlig relevans för arbetet mot människohandel då det övergripande målet är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Många insatser i biståndssamarbetet med andra aktörer angriper bakomliggande orsaker till människohandel, såsom fattigdom, social marginalisering och ekonomiskt utanförskap, och omfattar sysselsättningsfrågor, utbildningsinsatser och jämställdhetsinsatser. Sidas handlingsplan för arbetet mot könsrelaterat våld (2008–2010) håller på att genomföras. Det övergripande målet med handlingsplanen är att bidra till en minskning av könsrelaterat våld, samt att främja rättigheterna och ekonomiskt och politiskt inflytande för dem som utsatts för våld. I handlingsplanen ingår insatser mot människohandel och prostitution. Regeringens riktlinjer för utarbetande av samarbetsstrategier för länder med vilka Sverige har eller planerar ett ut-

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.

Sveriges arbete för att förebygga och bekämpa prostitution och handel med människor för sexuella ändamål har under åren fått stor internationell uppmärksamhet.

För att ge möjlighet till nyckelaktörer från olika länder att i Sverige studera arbetet med att förebygga och bekämpa prostitution och handel med människor för sexuella ändamål behöver besöksprogram tas fram och utvecklas. Svenska institutet ska inom ramen för uppdraget också kunna genomföra informationsaktiviteter och presentationer i utlandet.

Svenska institutet har som uppgift att sprida kunskap om Sverige i utlandet och att stödja utbyte med andra länder inom kultur, utbildning, forskning och samhällsliv i övrigt. Genom denna verksamhet ska institutet främja svenska intressen. Svenska institutet har också uppgifter inom det internationella utvecklingssamarbetet. Uppdraget ligger inom ramen för institutets verksamhet och ska genomföras i samråd med berörda aktörer.

3.5 Ökad kunskap

Goda kunskaper är avgörande för att kunna utforma åtgärder för att motverka förekomsten av prostitution och bekämpa människohandel för sexuella ändamål. Forskning och andra former av studier är nödvändiga för att kunna öka och fördjupa kompetensen hos myndigheter och frivilligorganisationer som är verksamma inom området. Det behövs såväl kvantitativa som kvalitativa studier. Erfarenheter från andra länder är också viktigt att ta del av och kan bl.a. utgöra en grund för ökad samverkan mellan länder.

Särskilda medel för ökad kunskap

Åtgärd 32: Regeringen avser att avsätta särskilda medel för ökad kunskap om prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Genom att avsätta särskilda medel vill regeringen öka möjligheten till studier om förekomsten av olika former av prostitution och människohandel för sexuella ändamål. På detta sätt vill regeringen stödja framtagandet av olika metoder att förebygga förekomsten av prostitution och

människohandel för sexuella ändamål samt metoder för att hjälpa och stödja de personer som är utsatta. Det handlar om att samla in kunskap samt kartlägga och utveckla metoder för att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål i ett vidare perspektiv.

Det finns också ett stort behov av att utveckla, kartlägga och utvärdera existerande nationella och internationella modeller och metoder för att förebygga och motverka efterfrågan av personer med syfte att utnyttja dem för sexuella ändamål. Framtagandet av och ökad tillgång till jämförbar statistik är ett viktigt verktyg i det internationella samarbetet för att bekämpa människohandel. Denna typ av kartläggningar och studier ska utgöra ett komplement till det uppdrag som Socialstyrelsen har utifrån Kvinnofridspropositionen (1997/98:55) att fortlöpande följa och samla kunskap om prostitutionens omfattning och utveckling.

Undersökning om homo- och bisexuella samt transpersoners situation

Åtgärd 33: Regeringen avser att undersöka omfattningen av och situationen för personer som köper och säljer sexuella tjänster inom grupperna homo- och bisexuella samt transpersoner och personer som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål inom dessa grupper i Sverige.

Myndigheter och organisationer har påtalat bristen på kunskap när det gäller personer som köper och säljer sexuella tjänster inom grupperna homo- och bisexuella samt transpersoner och om personer som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål inom dessa grupper. Allt för lite är känt om omfattningen på problemet, om de utsatta personernas situation och om de mekanismer som leder fram till att de utsatta hamnar i denna situation.

Det är angeläget att myndigheter och andra berörda får denna kunskap, för att tydligare kunna identifiera vilka särskilda behov dessa grupper kan ha och för att kunna rikta insatser så att även dessa utsatta får det skydd och stöd de behöver. Av denna anledning avsätter regeringen särskilda medel för att en sådan studie ska kunna genomföras. Undersökningen ska särskilt uppmärksamma situationen för unga personer samt för män som har sex med män.

Studie om ungdomars erfarenhet och attityder 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 andra interaktiva medier samt om deras attityder till och erfarenheter av sexuella tjänster mot ersättning.

Många barn och ungdomar har integrerat Internet och andra interaktiva medier i sina liv på ett helt annat sätt än de flesta vuxna. Dessa medier

erbjuder stora möjligheter att knyta kontakter med, och uppmärksammas av, ett stort antal människor. Internets expansion har också skapat en ny och i det närmaste helt obebakad kontaktyta mellan barn och vuxna.

I syfte att öka kunskaperna om flickors och pojkars samt unga kvinnors och unga mäns attityder till och egna erfarenheter av sexuell exponering och sexuella tjänster mot ersättning m.m., avser regeringen att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra en attitydundersökning bland unga mellan 13 och 25 år. Undersökningen ska bidra till att öka kunskapen om barns och ungdomars erfarenheter av sexuellt utnyttjande via interaktiva medier samt studera om de nya digitala uttrycksformerna och dess möjligheter kan ha bidragit till en förändrad attityd bland unga vad gäller att exponera sig sexuellt eller att sälja sexuella tjänster. Ungdomsstyrelsens studie ska omfatta både erfarenheten av sexuell exploatering i betydelsen att sälja sexuella tjänster samt erfarenheten av sexuell exponering i digitala medier i mer generella termer. De erfarenheter som redovisas i betänkandet Sexuell exploatering av barn i Sverige (SOU 2004:71) bör beaktas i genomförandet av studien. Arbetet ska ske i samråd med Medierådet och Stiftelsen Allmänna Barnhuset. Studien ska innehålla könsuppdelad statistik.

Attitydundersökningen ska även belysa situationen för homo- och bisexuella ungdomar samt unga transpersoner. Aktuell och relevant forskning om sexuell exploatering av barn och ungdomar med inriktning mot Internet och andra medier ska utgöra grunden för undersökningen. I den utsträckning det är möjligt ska studien läggas upp så att jämförelser med relevanta internationella och nationella undersökningar kan göras.

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 att 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 bedriver sedan 2004 ett arbete med att sprida kunskap om sexuell exploatering av barn till framför allt nyckelpersoner inom olika yrkesgrupper som möter dessa barn.

Personal inom olika yrkesverksamheter har behov av kunskap om sexuell exploatering av barn exempelvis vad gäller befintlig forskning, riskgrupper och riskbeteenden, stöd och behandling, samverkan samt kunskap om förövare. Det gäller t.ex. personal inom skolan inklusive skolhälsovården, elevhälsan, socialtjänsten, polisen och barn- och ungdomspsykiatrien. Regeringen har beviljat Stiftelsen Allmänna Barnhuset medel för att fortsätta sitt arbete med att sprida kunskap till dessa och andra relevanta grupper. Stiftelsen Allmänna Barnhuset ska också inventera behovet av ytterligare kompetensutveckling bland yrkesverksamma som möter barn. För att komplettera denna insats avser regeringen att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att erbjuda utbildning för kommunernas personal när det gäller sexuell exploatering av unga, se vidare åtgärd 11.

Åtgärd 36: Regeringen har avsatt särskilda medel för att stödja den svenska studien om svenska kvinnors och mäns attityder till sexköp som görs inom ramen för den nordiska forskningsprojektet Prostitutionen i Norden.

Folkhälsoinstitutet genomförde en storskalig studie om attityder till prostitution och pornografi som en del av rapporten Sex i Sverige 1996, som gavs ut 1998. Studien visade bl.a. att ungefär var åttonde svensk man (ca 13 procent) någon gång har betalt för sexuella tjänster. En motsvarande studie om svenska kvinnors och mäns attityder till sexköp genomförs inom ramen för den nordiska forskningsprojektet Prostitutionen i Norden, som samordnas av NIKK, Nordiska Institutet för kunskap om kön på uppdrag av Nordiska ministerrådet. Resultatet av studien kommer att redovisas i projektets slutrapport i oktober 2008.

4 Finansiering och ekonomiska konsekvenser

De åtgärder som ingår i handlingsplanen kommer att finansieras inom befintliga ramar. Inom utgiftsområde 14 disponerar regeringen anslaget 24:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder, från vilket de nya åtgärderna i denna handlingsplan kommer att finansieras. Regeringen beräknar kostnaderna för att genomföra handlingsplanen till 30 miljoner kronor under 2008 och 183 miljoner kronor under perioden 2009–2010 under förutsättning att riksdagen fattar beslut om medel för ändamålet. Insatserna kommer att genomföras och avslutas under 2008–2010.

5 Uppföljning och utvärdering

Regeringen avser att 2011 följa upp det arbete som bedrivs inom myndigheter och frivilligorganisationer som rör prostitution och människohandel för sexuella ändamål och kommer att redovisa resultatet av uppföljningen för riksdagen därefter. I den uppföljningen ska de åtgärder som beskrivs i den här handlingsplanen ingå.

Organisationer och myndigheter som deltagit i hearing

Skr. 2007/08:167
Bilaga 1

I arbetet med att ta fram handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, har regeringen bjudit in organisationer och myndigheter för att inhämta deras synpunkter. Följande organisationer och myndigheter har deltagit.

Hearing med organisationer den 5 mars 2008

ECPAT
Forum kvinnor och funktionshinder
Internationella Kvinnoförbundet
Kvinnoforum
Män för Jämställdhet
Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, ROKS
Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter, RFSL
Riksförbundet för sexuell upplysning, RFSU
Svenska UNIFEM
Sverigeunionen av Soroptimistklubbar
Sveriges Kvinnolobby
Sveriges Kvinnojourers Riksförbund, SKR
Stadsmissionen
Terrafem
UNICEF

Hearing med myndigheter den 10 mars 2008

Barnombudsmannen
Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Domstolsverket
Kriminalvården
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Migrationsverket
Nationellt centrum för kvinnofrid
Rikspolisstyrelsen
Statens skolverk
Socialstyrelsen
Åklagarmyndigheten

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 juli 2008.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Hägglund, Björklund, Sabuni, Tolgfors.

Föredragande: Statsrådet Sabuni

Regeringen beslutar skrivelse 2007/08:167 Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.