

# RIKTLINJER FÖR KOMMUNER

FÖRSTÄRKT FÖRMÅGA FÖR LOKALA INSATSER MOT MÄNNISKOHANDEL



# Tack

Östersjöstaternas råd (CBSS) och Lettlands inrikesministerium vill tacka sina samarbetspartner i detta projekt, frivilligorganisationen "Living for Tomorrow" i Estland, kommunförbundet i Litauen, norska Justis- och beredskapsdepartementet, Polens inrikesministerium samt Länsstyrelsen i Stockholm.

Ett särskilt tack riktar vi till de nationella grupper och gruppleddare som medverkade till att genomföra STROM-projektet, samt till medlemmarna i aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (CBSS TF-THB\*), som har lagt ned stort engagemang på att färdigställa riktlinjerna:

Sofie Andersen\* (Danmark), Leemet Paulson\* och Sirlė Blumberg (Estland), Jari Kähkönen\* och Anniina Jokinen (Finland), Nicole Zündorf-Hinte\* och Jürgen Thomas\* och Philipp Schwertmann (Tyskland), Lāsma Stabiņa (Lettland), Reda Sirgedienė\* och Aleksandras Tiaškevičius (Litauen), Jan Austad (Norge), Aneta Suda och Ewa Nowacka (Polen), Nikolay Kalashnikov\* och Natalia Zaibert (Ryssland) samt Karin Bengtson\* och Endrit Mujaj (Sverige).

Riktlinjerna har tagits fram med hjälp av finansiering från Östersjörådets projektfond, Svenska institutet och Lettlands inrikesministerium.

## Riktlinjer för kommuner

### Förstärkt förmåga för lokala insatser mot människohandel

#### Sammanställda av:

Anniina Jokinen, Liliana Sorrentino, Stana Buchowska och Vineta Polatside

#### Redigerade av:

Ninna Mörner och Endrit Mujaj

© ÖSTERSJÖSTATERNAS RÅD DECEMBER 2015

© LETTLANDS INRIKESMINISTERIUM DECEMBER 2015

# Innehållsförteckning

Inledning	4
Kapitel 1. Viktiga principer och normer	9
Kapitel 2. Vad är människohandel?	12
Kapitel 3. Kartläggning av den lokala människohandelssituationen	18
Kapitel 4. Identifiering av människohandel	27
Kapitel 5. Att bistå offer för människohandel	41
Kapitel 6. Att motverka människohandel på lokal nivå	51
Sammanfattningen	60
Referenser	62

# Inledning

Människohandel är ett fenomen som ofta kan förklaras av flera sociala, ekonomiska och kulturella faktorer. Fattigdom, förtryck, brist på sociala eller ekonomiska framtidsutsikter, samt hot och risker orsakade av konflikter eller instabilitet är faktorer som driver människor att migrera och söka sig till bättre förutsättningar och större möjligheter någon annanstans. Alla länderna i Östersjöområdet berörs på ett eller annat sätt av människohandel. Varje år förs kvinnor, män, flickor och pojkar till, genom eller från Östersjöområdet i syfte att exploateras för människohandel. Människohandeln i regionen är under konstant förändring; tillvägagångssätt, strömmar och mönster skiftar och exploateringsformerna är många.

Vissa offer för människohandel utnyttjas för sexuella ändamål, andra för ändamål som t.ex. tvångsarbete. Inom människohandel upptäcks allt fler fall av tvångsarbete, främst inom sektorer som jordbruk, bärplockning, restaurangarbete samt städ- och byggbranschen. Dessutom utnyttjas människor inom hushållsnära tjänster under slavliknande förhållanden eller tvingas titta eller begå brott. Andra former av utnyttjanden kan vara organhandel och för ändamål såsom identitetsstöld och bidragsbedrägerier.

För att öka medvetenheten om människohandeln krävs förståelse av dess komplicerade natur och olika former, identifieringen av offren, den hjälp som finns att tillgå och arbetet med att förebygga människohandel i allmänhet. Syftet med dessa riktlinjer är att framhålla de frågor som de lokala aktörerna framför allt bör beakta när de möter människohandel inom sina arbetsområden. De lokala åtgärderna mot människohandel bör anpassas till den specifika situationen, trenderna och de riskgrupper som de lokala aktörerna har identifierat.

## Bakgrund: STROM-projektet

Riktlinjerna är ett resultat av projektet "STROM – Strengthening the Role of Municipalities in the Work against Trafficking in Human Beings in the Baltic Sea Region". STROM-projektet genomförs i samverkan mellan Lettlands inrikesministerium och aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (CBSS TF-THB), i nära samarbete med frivilligorganisationen "Living for Tomorrow" i Estland, kommunförbundet i Litauen, norska Justis- och beredskapsdepartementet, Polens inrikesministerium samt Länsstyrelsen i Stockholm.

För att fastställa kommunernas nuvarande roll och ansvar för att hjälpa offren för alla former av människohandel samt utarbeta effektiva insatser mot människohandel på lokal policy nivå genomfördes en bedömning av utgångskapaciteten i Östersjöområdet.

Vid ett möte med den internationella expertgruppen i Riga diskuterade och analyserade regionala experter från kommunerna i Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland och Sverige de lokala rutiner och tillvägagångssätt som finns för att hantera fall av människohandel. Riktlinjerna för kommuner har utformats utifrån STROM-projektets resultat; analyser och slutsatser baserade på erfarenheter.

## Varför behöver vi riktlinjer?

En stor del av det arbete i fråga om människohandel som har utförts både internationellt och i Östersjöområdet har handlat om rättsskipning och säkerhet, genom att t.ex. anta ny lagstiftning, intensifiera det polisiära arbetet och utbilda poliser. Dessutom har frivilligorganisationer arbetat för att hjälpa offer, samarbete sker mellan frivilligorganisationer och myndigheter. Även om somliga av dessa insatser kan anses vara förebyggande har det saknats lokala åtgärder för att minska människohandlarnas möjligheter att exploatera människor samt förbättra möjligheten att på lokal nivå identifiera riskgrupper, kartlägga problemets omfattning och bistå offren för människohandel.<sup>1</sup>

Människohandeln påverkar lokalsamhällen, städer och kommuner på mycket specifika sätt.<sup>2</sup> Rekryteringen och exploateringen äger rum på gatorna och i kvarteren i grannskapet. Kvinnor och män utnyttjas sexuellt på gatorna eller på lokala barer, företag och hotell. Offren för tvångsarbete utför hushållsarbete i privata hem, städer på kontor, i skolor och affärer eller arbetar på lokala restauranger, snabbmatsställen, jordbruk, bensinstationer och byggarbetsplatser.<sup>3</sup>

Människohandel förekommer både i städerna och på landsbygden. Den är visserligen mer synlig i storstäderna, men finns också i mindre tätorter i hela Östersjöområdet. Det är ofta de lokala myndigheterna som först kommer i kontakt med såväl offren som människohandlarna. Oftast har de lokala aktörerna emellertid inte några framstående roller i de nationella och regionala strategierna mot människohandel. Det finns också stora skillnader i fråga om kapacitet, kunskaper och resurser för att hantera fall av människohandel hos de lokala aktörerna i Östersjöområdet. De lokala aktörerna har många instrument som är anpassade till de särskilda lokala omständigheterna, men som ofta inte utnyttjas till fullo.

De åtgärder som föreslås kan och bör naturligtvis anpassas till de lokala förutsättningarna och människohandelssituationen. Stora städer i mottagarländerna har en annan kapacitet och andra resurser för att motverka människohandel och hjälpa människor som drabbas av denna form av brottslighet än små orter i ursprungsländer med hög arbetslöshet och utbredd fattigdom.

Även när det gäller hur olika slags offentliga tjänster är organiserade, t.ex. välfärd eller socialt bistånd, finns det stora skillnader i Östersjöområdet. Därför bör man ta hänsyn till det lokala systemet, med dess styrkor och svagheter, när man läser riktlinjerna.

Riktlinjerna är erfarenhetsbaserade med tyngdpunkt på de viktigaste frågor som framkom under STROM-projektet och utvärderingsstudien. Eftersom de problem och frågor som sammanhänger med människohandel är mycket komplexa och har många dimensioner innehåller inte riktlinjerna några särskilda åtgärder mot handel med barn.<sup>4</sup> Generellt sett bör riktlinjerna tillämpas med medvetenhet om jämställdhetsperspektivet, men de innehåller heller inga könsspecifika åtgärder. Vidare bygger riktlinjerna på att befintliga strukturer utnyttjas så långt möjligt.

## Syftet med riktlinjerna

Det övergripande syftet med dessa riktlinjer är att förse lokala aktörer med de kunskaper och verktyg de behöver för att kunna förstärka sitt arbete mot människohandel och vidta effektivare åtgärder, som att snabbt och korrekt kunna identifiera offer och ge dem hjälp och skydd i en tillfredsställande och hållbar omfattning.

Mer specifikt syftar riktlinjerna till att:

- främja offrens rättigheter,
- öka medvetenheten om människohandel hos lokala aktörer,
- lyfta framgångsrika exempel som har utvecklats, där kommuner och/eller lokala myndigheter spelar en framträdande roll när det gäller att motverka människohandel och skydda offren och
- inkludera lokala aktörer i kampen mot människohandel på lokal nivå genom att identifiera gemensamma utmaningar, ge förslag på åtgärder för att lösa problem och förbättra insatserna mot människohandel.

## Riktlinjernas målgrupp

Riktlinjerna riktar sig till aktörer som arbetar på kommunnivå. De kommer troligen vara mest användbara för experter och yrkesutövare i stora och medelstora städer och/eller kommuner där det åtminstone finns en viss medvetenhet om människohandel:

- Kommunalråd, politiska beslutsfattare och personer som leder och administrerar kommunala förvaltningar, däribland tjänstemän som ansvarar för offentliga upphandlingar.
- Ledning och anställda inom socialtjänst, samt vård och omsorg.
- Lokala polis- och tillsynsmyndigheter (som har möjlighet att undersöka arbetsförhållanden)
- Företrädare för frivilligorganisationer, i synnerhet grupper som arbetar med migranternas rättigheter, organisationer som bekämpar människohandel och lokala kulturföreningar.

## Kommunernas roll

Kommunernas främsta roll i Östersjöregionen när det gäller att motverka människohandel är följande:

- Att kartlägga människohandeln för att skaffa sig goda kunskaper om problemet på lokal nivå, göra en tydlig analys av situationen och utarbeta en åtgärdsplan.
- Att fastställa vilka grupper som riskerar att falla offer för människohandel och vidta förebyggande åtgärder för att förhindra att de exploateras och blir offer. De lokala aktörernas närhet till offren för människohandel och de platser där de exploateras innebär att de har större möjligheter att upptäcka tecken på människohandel och identifiera offren.
- De lokala myndigheterna fyller en viktig funktion när det gäller att identifiera ett offer, samt tillgodose de omedelbara och mer långsiktiga behoven hos offren, såsom att tillhandahålla olika tjänster och hjälpa dem att återfå sin självständighet.
- Att arbeta med alla frågor som rör bekämpande av människohandel i samarbete med andra offentliga förvaltningar, rättsväsendet, hälso- och sjukvården, samt frivilligorganisationer.
- Att se till att lokala offentliga tjänstemän som arbetar med att identifiera och bistå offren är medvetna om sina roller och ansvarsområden, och använder sig av formella samarbetsstrukturer.
- Att öka medvetenheten om problemet med människohandel genom att tillhandahålla lämplig utbildning för lokala aktörer och bedriva informationskampanjer<sup>5</sup> riktade till allmänheten eller utsatta grupper.
- Att införliva åtgärder mot människohandel med stadens/kommunens övergripande brottsförebyggande strategier och strukturer.
- Att etablera och förstärka samarbeten och partnerskap med andra lokala aktörer, myndigheter, civilsamhället, privata företag, fackföreningar och privata organisationer i syfte att motverka människohandel.

## Riktlinjernas struktur

I riktlinjernas **första kapitel** beskrivs de viktigaste principerna och normerna som ska tillämpas vid utformningen och genomförandet av alla politiska åtgärder och insatser mot människohandel på lokal nivå. De fyra huvudprinciperna är en strategi grundad på mänskliga rättigheter, villkorslöst och rättighetsbaserat stöd till offren, evidensbaserade förebyggande åtgärder samt sektorsövergripande samarbete.

**Kapitel 2** handlar om vad människohandel är och vilka regelverk som finns. Dessutom beskrivs de många olika formerna av människohandel i Östersjöområdet med exempel.

I **kapitel 3** beskrivs den lokala människohandelsituationen och de olika problemställningar som kommunerna bör ta hänsyn till för att kunna identifiera utsatta grupper i närområdet samt kartlägga aktörerna och deras resurser i syfte att förbättra sina lokala insatser mot människohandel. När man ska fastställa hur arbetet med att identifiera offer, ge stöd och motverka människohandel bör se ut är det mycket viktigt att ta hänsyn till den lokala kontexten.

**Kapitel 4** behandlar identifiering av offren för människohandel och indikatorer på att människohandel förekommer. En mängd olika lokala aktörer kan identifiera offer om de får tillgång till indikatorer på människohandel och utbildning om hur de ska användas. Det är viktigt att de lokala aktörerna agerar omedelbart och rapporterar sina misstankar till lämpliga instanser, så att offren för människohandel får rätt stöd och hjälp och de misstänkta brotten kan utredas.

I **kapitel 5** beskrivs viktiga frågor som har med stödet till offren att göra samt olika former av hjälp. I kapitlet framhålls vikten av att det stöd som erbjuds är anpassat till offrens individuella behov och att det erbjuds villkorslöst och oberoende av om offren är beredda att samarbeta med myndigheterna eller inte.

Slutligen handlar **kapitel 6** om hjälp till kommunerna i Östersjöområdet när det gäller att utforma och förstärka åtgärder för att förebygga människohandel och den därmed sammanhängande exploateringen. Här framhålls en rad åtgärder som kommunerna kan vidta i detta avseende. Många av de föreslagna åtgärderna kan integreras med politiska åtgärder och program på de sociala och ekonomiska områdena samt i fråga om förebyggande av brottslighet, till exempel åtgärder och program om social utestängning och marginalisering, säker migration, integration av migranter, fattigdom, utbildning, våld mot kvinnor med mera. Vikten av att strategierna för att förebygga människohandel är framsynta i stället för reaktiva återspelar i förslagen på åtgärder. Framsynta och förebyggande politiska åtgärder är mer kostnadseffektiva och kräver i slutändan mindre resurser.

**Sammanfattningen** visar de viktigaste åtgärder som kommunerna bör vidta i syfte att förstärka sina insatser mot människohandel när det gäller att kartlägga den lokala situationen, identifiera offer, erbjuda hjälp och förebygga människohandel.

# 1. Viktiga principer och normer

Det finns ett omfattande internationellt ramverk mot människohandel. I Östersjöområdet är det främst tre grundläggande instrument som är relevanta: FN:s protokoll mot människohandel,<sup>6</sup> Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel<sup>7</sup> och EU:s direktiv mot människohandel.<sup>8</sup> Riktlinjerna bygger på internationell lagstiftning mot människohandel och innehåller fyra centrala principer och normer som kommunerna bör basera sitt arbete mot människohandel i Östersjöområdet på.

## En strategi grundad på mänskliga rättigheter

Insatser mot människohandel bör bygga på mänskliga rättigheter. Människohandel är ett grovt brott mot mänskliga rättigheter och en kränkning av offrens värdighet och integritet. Den är både en följd av och en orsak till brott mot mänskliga rättigheter. Att tillämpa en strategi grundad på mänskliga rättigheter är att sätta offrens rättigheter i centrum för alla åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa människohandel samt skydda och hjälpa offren och ge dem upprättelse. Denna strategi ska bygga på ett jämställdhetsperspektiv och hänsyn till barnen, eftersom människohandel drabbar kvinnor, män, flickor och pojkar som kan exploateras för en rad olika ändamål. Därför bör insatserna (politiska åtgärder, program och tjänster) spegla de olika behov och rättigheter som kvinnor, män, flickor och pojkar har, och inte oavsiktligt kränka mänskliga rättigheter (till exempel genom stigmatisering eller diskriminering).<sup>9</sup> Denna respekt för mänskliga rättigheter bör genomsyra kommunernas politiska åtgärder och program, i synnerhet de som handlar om social utestängning och marginalisering, fattigdom, hälso- och sjukvård, utbildning, allmän ordning (till exempel åtgärder mot tiggeri och prostitution) och offentlig upphandling.

## Villkorslöst och rättighetsbaserat stöd till offren

Stödet till offren bör vara rättighetsbaserat och villkorslöst, det vill säga att stödet, skyddet och hjälpen inte ska vara beroende av om offren vill eller kan samarbeta med de brottsbekämpande myndigheterna i utredningar eller straffrättsliga förfaranden.<sup>10</sup>

Principen om villkorslöst stöd, åtminstone under betänketiden, fastställs uttryckligen i Europarådets konvention och i EU-direktivet om människohandel.<sup>11</sup> Bakgrunden till denna princip är att ett villkorat stöd riskerar att inskränka den rätt till full upprättelse som offer för allvarliga brott har, samt strida emot mänskliga rättigheter. Det kan också leda till att personen blir traumatiserad på nytt. Dessutom kan det faktum att ett stöd är villkorat utnyttjas av försvarsadvokater vid en rättegång för att ifrågasätta offers och vittnens trovärdighet. Människohandelsoffer bör alltid ha rätt att få information om möjligheterna att få hjälp och själva avgöra om de vill ta emot detta stöd. Med andra ord bör hjälpen tillhandahållas på basis av information och samtycke.<sup>12</sup>

## Evidensbaserade förebyggande åtgärder

Politiska åtgärder, program och andra insatser för att motverka människohandel bör basera sig på solida empiriska bevis och kunskaper om företeelsen och de former den antar på kommunens territorium. Därför bör utgångspunkten vara en ordentlig analys av området, där man kartlägger riskgrupper, platser där riskfyllda situationer kan uppkomma, företeelsens orsaker, de berörda gruppernas behov samt tillgången till resurser och kompetens. Förebyggande politiska åtgärder på lokal nivå bör ta hänsyn till problematiken bakom den efterfrågan som leder till exploatering och människohandel, beakta faktorer som ökar sårbarheten (till exempel åtgärder för att motverka diskriminering och ojämlikhet) och förbättra lagskyddet för personer i riskgrupper, i synnerhet genom att skydda dem mot diskriminering. Vidare bör insatserna bygga på kunskaper om effektiva eller åtminstone beprövade metoder för att komma till rätta med människohandel och därmed förknippade samhällsproblem. Man bör också i största möjliga utsträckning utforma insatserna med utgångspunkt från befintliga resurser och kompetenser, samt eftersträva att bygga upp och förstärka dessa på sikt.

## Sektorsövergripande samarbete

Ett sektorsövergripande samarbete på områden som mänskliga rättigheter, migration, jämställdhet, icke-diskriminering, arbete, hälsa, utbildning, social integration och trygghet är viktigt för att man ska kunna motverka människohandel, skydda offren och lagföra förövarna på ett effektivt sätt. Detta förutsätter att olika sektorer inom den offentliga förvaltningen – på lokal, regional och nationell nivå – systematiskt arbetar tillsammans med civilsamhällets organisationer, liksom med fackföreningar och företag, i syfte att finna effektiva samarbetsformer och samordna åtgärder för att förebygga människohandel och identifiera offer, samt värna om offrens rättigheter utifrån en gemensam människorättslinje.<sup>13</sup> Ett tvärsektorielt samarbete bör också utvecklas mellan myndigheterna och civilsamhällets organisationer i ursprungs-, transit- och destinationsländerna.<sup>14</sup>

## 2. Vad är människohandel?

Människohandel är ett allvarligt brott och en grov kränkning av offrets mänskliga rättigheter. För att effektivt kunna förebygga och bekämpa ett så globalt problem krävs det heltäckande internationella åtgärds paket i ursprungs-, transit- och mottagarländerna, innefattande "åtgärder för att **bekämpa** handel med människor, **lagföra** utövarna och **skydda** dess offer enligt offrens internationellt erkända mänskliga rättigheter".<sup>15</sup> Det finns flera internationella regelverk mot människohandel på global och europeisk nivå.

I Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet återfinns den första övergripande internationella definitionen av handel med människor. Detta protokoll har ratificerats av alla medlemsstater i Östersjöstaternas råd, CBSS (inklusive Sverige).

### Protokollets artikel 3a lyder:

*"Handel med människor": rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person. Utnyttjande skall innebära åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, trälldom eller avlägsnande av organ.*

Enligt FN:s Palermoprotokoll består människohandel av tre komponenter: handelsåtgärder, otillbörliga medel och exploaterings syfte.

### ÅTGÄRD

- Rekrytering,
- Transport,
- Överföring,
- Hysande eller mottagande av personer

### MEDEL

- Hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång,
- Bortförande,
- Bedrägeri,
- Vilseledande,
- Maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller
- Givande eller mottagande av betalning eller förmåner

### SYFTE

- Exploatering i form av t. ex.
- Sexuell exploatering,
  - Tvångsarbete,
  - Slaveri eller med slaveri jämförbara bruk,
  - Avlägsnande av organ eller andra typer av exploatering

Definitionen av brottet människohandel är heltäckande, men komplex och mångfacetterad, i synnerhet eftersom exploatering kan ske i många former – såsom sexuell exploatering, tvångsarbete och avlägsnande av organ – men påtvingat tiggeri och påtvingad brottslighet kan också förekomma. Samtycke som ges av någon som är offer för handel med människor saknar betydelse när något av de angivna medlen har använts (artikel 3b).

I Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel från 2005 betonas att människohandel är ett brott mot mänskliga rättigheter och en kränkning av offrens värdighet och integritet. Konventionen är ett rättsligt bindande instrument som syftar till att förhindra människohandel, skydda offren och lagföra förövarna.

## Konventionen innehåller bland andra följande punkter:

- Offer för människohandel måste identifieras som sådana, som offer och vittnen till allvarliga brott och kränkningar av de mänskliga rättigheterna. De får inte fängslas, åtalas, lagföras eller bestraffas för sin medverkan i olaglig verksamhet om denna medverkan har skett under tvång. De brottsbekämpande myndigheterna ska inte behandla dem som irreguljära immigranter eller brottslingar.
- Offer för människohandel har rätt till fysisk och psykologisk hjälp samt materiellt bistånd och stöd för återintegrering i samhället, läkarvård, rådgivning och information samt lämpligt boende.
- Offren har rätt till ersättning.
- Offren har rätt till en tid för återhämtning och reflektion om minst 30 dagar och kan också erhålla förnybara uppehållstillstånd.
- Människohandel är ett brott och människohandlarna och deras medbrottslingar ska åtalas.
- Offrens privatliv och säkerhet ska värnas under hela det rättsliga förfarandet.
- Personer som utnyttjar offrens tjänster ska kunna lagföras om de är medvetna om att den som tillhandahåller tjänsten är offer för människohandel.
- Offer som till följd av sin utsatta situation har tvingats medverka till olaglig verksamhet ska inte bestraffas.
- Samarbete mellan offentliga myndigheter, frivilligorganisationer och företrädare för civilsamhället ska uppmuntras.

Europarådets konvention har undertecknats och ratificerats av alla medlemsstater i Östersjörådet, utom Ryssland.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer antogs den 21 mars 2011. Syftet med direktivet är att förstärka skyddet för människohandelsoffer och förbättra de förebyggande åtgärderna genom att skärpa lagföringen av förövarna. Direktivet ersätter rambeslut 2002/629/RIF och är tillämpligt i alla EU:s medlemsstater i Östersjöområdet utom Danmark.

## Viktiga punkter i direktivet

- Människohandel ska som minimum anses omfatta sexuell exploatering, tvångsarbete, påtvingat tiggeri och avlägsnande av organ.
- Offer för människohandel bör inte bestraffas.
- Offer för människohandel har rätt till lämpligt stöd oberoende av om de är villiga att samarbeta i brottsutredningar, åtal eller rättegångar eller inte.
- EU:s medlemsstater ska vidta åtgärder i syfte att motverka och minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande.
- Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel får tillgång till befintliga system för ersättning till brottsoffer för uppsåtliga våldsbrott.
- Medlemsstaterna ska inrätta nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer för övervakning och rapportering om människohandel.
- Människohandel ska straffas med minst fem års fängelse, eller tio års fängelse om det finns förvärrande faktorer.
- Medlemsstaterna ska vidta förebyggande åtgärder i form av forskning, informationskampanjer och utbildningar.



# Fall av människohandel i Östersjöområdet

Nedan redovisar vi några exempel på människohandel i Östersjöområdet för att beskriva olika typer av exploatering av offren. Vissa former är mer specifika för vissa länder men samtidigt är det tydligt att dessa redovisade former av människohandel förekommer i alla Östersjöländer.

## Tvångsarbete

Under perioden 2008–2010 rekryterades totalt 26 män från Kirgizistan för arbete i en träbearbetningsanläggning i en liten stad i nordvästra Finland. Rekryteringen gjordes av en förman vid anläggningen som själv ursprungligen kom från Kirgizistan. Han hyste in männen i sin källare och vid fabriken under usla förhållanden. De hade långa arbetsdagar, utan semestrar eller lagstadgad övertidsersättning, och uppmanades av förmannen att inte visa sig ute på stan eller kontakta lokalbefolkningen. Han samlade även in männens bankkort och koder och tog ut större delen av lönerna – totalt upp till 240 000 euro – direkt från deras bankkonton. Offren fick behålla 300–800 euro per månad, och skickade hem en del av dessa pengar till sina familjer. Förmannen beslagtogs också offrens pass och hindrade dem att lämna landet. Dessutom använde han sig av hot och våld för att behålla kontrollen över männen och se till att de inte berättade för någon utomstående om sin situation. De finska ägarna till anläggningen förnekade all kännedom om det inträffade och tog avstånd från sin anställdas agerande. Mannen dömdes för människohandel, olaga hot och grov förskingring i förstainstansrätten. Domen bekräftades senare av andrainsstansrätten, som dömde honom till 3,5 års fängelse och att betala tusentals euro i skadestånd till offren.

## Skenäktenskap

En 36 år gammal lettisk kvinna fick löfte om arbete med att ta hand om lettiska familjers barn i Storbritannien. När hon kom till Storbritannien togs hennes pass ifrån henne och hon giftes bort med en man från Pakistan. Därefter utnyttjades hon och hölls fången i Manchester och Birmingham av mannen och hans kumpaner i över ett år. I ett hus inhystes hon i ett litet sovrum på vinden till det hus där mannen och resten av hans familj bodde. Ett annat hus hade galler för fönstren, och hon fick inte gå ut ensam. Offrets provningar upphörde inte förrän hon började skriva ned vad hon hade utsatts för. Hon lyckades riva av en bit av ett kuvert med en del av en adress och ringde sin mor, som sedan informerade Interpol. Förövarna dömdes för människohandel.

## Sexuell exploatering

Ett antal vitryska kvinnor och flickor rekryterades i Vitryssland och utlovades bra, välbetalda jobb i Polen. När kvinnorna anlände till Polen beslagtogs deras pass och de tvingades till prostitution. Offren fick inte vistas utomhus, och hot om våld användes som tvångsmedel. Offren beordrades att arbeta för att betala tillbaka de pengar som människohandlaren hade betalat för dem, och de fick bara behålla en del av sina inkomster. Den polska domstolen fann att de tre vitryska gärningsmännen (två män och en kvinna) hade utnyttjat offrens ekonomiska svårigheter och finansiella problem, ljugit för dem om den verkliga arten av det erbjudna arbetet i Polen samt tvingat dem till prostitution. De tre svarandena befanns skyldiga till människohandel och andra kopplirelaterade brott i första och senare också andra instans, och dömdes till fängelse i fyra och ett halvt år.

## Påtvingat tiggeri

I juli 2012 märkte en rumänsktalande socialarbetare i Oslo att en rumänsk kvinna som tiggde på stadens gator tillsammans med fyra andra personer verkade rädd och nervös. Genom samtal med kvinnan förstod socialarbetaren att gruppen stod under kontroll av en människohandlare. Offren fördes till ett skyddat boende och fick betänktetid. Polisen inledde en undersökning och identifierade två misstänkta män från Rumänien och Kosovo. De misstänkta hade rekryterat fyra män och en kvinna i Rumänien genom att lova dem arbete i Norge. Alla fem gick med på att resa till Norge i en minibuss utan något annat avtal om hur resan skulle betalas. Under resan framtogs offren sina ID-kort. Väl i Norge sade de två misstänkta personerna att de skulle lämna tillbaka ID-korten om de fick totalt 1 000 euro. Offren tvingades stjäla bensin och tigga. När de vägrade fortsätta att stjäla slog en av de misstänkta ett av offren och de hotades alla till livet. Distriktsrätten i Oslo dömde i januari 2015 de båda männen för flera fall av människohandel.

## Påtvingad brottslighet

År 2009 rekryterade två rumänska män två 16-åriga pojkar att följa med dem till Sverige, med löfte om jobb. Pojkarnas föräldrar gick med på att skicka dem till Sverige, och de flög från Rumänien via London till Skavsta flygplats utanför Stockholm. När pojkarna kom fram tvingades de stjäla. Brottsligheten upptäcktes första gången när de stal en bil och greps av polisen i Nyköping. Misstankarna stärktes efter att pojkarna hade gripits för snatteri några gånger, och polisen inledde en utredning om människohandel. Tingsrätten drog slutsatsen att de två männen inte skulle dömas för människohandel. Pojkarna var aldrig hotade eller inlåsta, de hade tillgång till en telefon och de sade aldrig att de behövde hjälp av sina familjer eller polisen. Hovrätten fann emellertid att det fanns tillräckliga bevis för människohandel och dömde männen till ett års fängelse och att betala 60 000 kronor till pojkarna i skadestånd. Rätten ansåg att männen hade ett avgörande inflytande över pojkarna. Pojkarna talade enbart rumänska och befann sig i ett främmande land tillsammans med två äldre män. De två offren hade inga pengar och var helt beroende av de äldre männen för stöd och möjligheter att finna arbeten. Att pojkarna kan ha samtyckt till att stjäla ansågs inte vara relevant eftersom samtycke inte spelar någon roll när offret är minderårig.

# 3. Kartläggning av den lokala människohandels-situationen

Människohandel är en global företeelse som dock även har en lokal dimension och speciellt påverkar lokalsamhällena. Därför har kommunerna givetvis ett ansvar för att vidta åtgärder mot detta.<sup>16</sup> I Sverige kan människohandelsoffer finnas inom prostitution som förmedlas på gatan eller via annonser online, de kan hållas som hushållslavar i hemmen eller utnyttjas på byggarbetsplatser eller restauranger och barer. Offer för människohandel kan också tvingas att tigga eller resa runt och tvingas begå brott, inom ett land eller i flera EU-länder.

Lokala åtgärder mot människohandel bör därför baseras på en analys av den lokala situationen. I mindre svenska städer skulle tvångsarbete och arbetsexploatering kunna tänkas vara ett större problem än exempelvis gatuprostitution. De lokala myndigheterna bör göra egna analyser av den lokala förekomsten av människohandel, och de olika former för exploateringen som förekommer i deras kommuner samt vilka trenderna är (omfattning, art, mönster, risker, orsaker till brottsligheten). Denna kartläggning och diagnos av situationen bör sedan tas som utgångspunkt när lokala insatser och särskilda åtgärder utformas och/eller integreras med befintliga politiska åtgärder, program och tjänster.<sup>17</sup> Denna process har kallats en *lokal säkerhetsgranskning av människohandeln*.<sup>18</sup> I det följande kommer vi dock helt enkelt att tala om en kartläggning av den lokala (människohandels-)situationen.

Tanken är att kartläggningen ska vara en sektorsövergripande process som bygger på medinflytande. När kommunerna genomför denna process bör de inte bara engagera och konsultera olika delar av sin förvaltning – tjänstemän som ägnar sig åt sociala frågor, hälso- och sjukvård, boende, sysselsättning, ungdomsfrågor och skydd av barn samt den lokala polisen – utan också kontakta andra relevanta offentliga institutioner, såsom polis, åklagare, domstolsväsende, arbetsförmedlingar och migrationsverk. Dessutom är frivilligorganisationer viktiga i denna kartläggningsfas, i synnerhet de som besitter sakkunskap om människohandel eller arbetar med migranternas rättigheter och våld mot kvinnor, trossamfund, fackföreningar och kulturföreningar. Under kartläggningen bör kommunerna vidare samråda med relevanta aktörer i den privata sektorn, såsom rekryterings- och bemanningsföretag och arbetsgivarorganisationer inom hotell- och restaurang-, städ- och byggsektorerna.<sup>19</sup> Syftet är att involvera och engagera alla de aktörer som möter eller potentiellt kan möta exploaterade personer och offer för människohandel, och kan bidra med kunskaper om lokala förhållanden, resurser och behov när kommunerna utformar och genomför sin politik mot människohandel.

När de lokala myndigheterna kartlägger situationen bör de först undersöka vilken information som finns tillgänglig på nationell nivå för att samordna arbetet och rapporteringen kring människohandel, och sedan kombinera den informationen med uppgifter på kommunal nivå. Tabellerna nedan ger vägledning om vilka frågor som bör diskuteras och vilka aktörer som bör engageras i kartläggningen, i synnerhet när det gäller att identifiera:

- grupper som riskerar att utsättas för människohandel för sexuell exploatering, tvångsarbete, påtvingat tiggeri och påtvingad brottslighet.
- platser där offer och potentiella offer kan påträffas,
- människohandlare, medhjälpare och exempelvis sexköpare

För att identifiera grupper som riskerar att utsättas för människohandel är det viktigt att utgå ifrån vad som är känt om prostitution och personer som ägnar sig åt prostitution på lokal nivå, lokala trender, relevanta platser utomhus och inomhus samt riskgrupper. Vid kartläggningen bör man också undersöka vilka organisationer som är verksamma på området och erbjuder stöd och hjälp till kvinnor och män i prostitution. Dessa organisationer har troligen kunskaper om förekomsten av misstänkt människohandel. Andra aktörer har relevant information, men de kanske inte alltid kan känna igen en situation där människohandel förekommer. Om de får utbildning kan de emellertid hjälpa till att identifiera potentiella offer och se till att de får stöd. Några exempel på sådana aktörer är de som tillhandahåller sociala tjänster, hälsovård och stöd till offer, liksom enskilda medborgare och lokala föreningar.

## Tabell 1.

### Riskgrupper – människohandel för sexuell exploatering<sup>20</sup>

Frågor att diskutera på lokal nivå (främst i mottagarländerna)	Aktörer som kan identifiera utsatta personer och möta offer för människohandel
<p><i>Kvinnor och män inom prostitution</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hur många kvinnor eller män vet man befinner sig i prostitution i området?</li> <li>• Vilken demografisk profil har dessa kvinnor eller män?</li> <li>• Varifrån kommer de?</li> <li>• Hur stor andel av kvinnorna/männen har en hallick/agent?</li> <li>• Hur stor andel kan vara offer för internationell/inhemsk människohandel?</li> <li>• Ökar andelen anställda med utländskt medborgarskap på barer eller i servicesektorn?</li> <li>• I vilka delar av staden bor dessa kvinnor eller män?</li> <li>• På vilka platser erbjuds och tillhandahålls tjänsterna?</li> <li>• Vilka politiska åtgärder och tjänster finns det till stöd för kvinnor och män som befinner sig i prostitution?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frivilligorganisationer</li> <li>• Socialtjänst och hälsovård</li> <li>• Brottsofferstödjare</li> <li>• Lokal polis</li> <li>• Boendejourer</li> <li>• Stödgrupper för migranter/flyktingar</li> <li>• Lokala föreningar</li> <li>• Enskilda medborgare</li> </ul>

Källa: Omarbetat från Local Safety Audit Guide: to Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation (2013), s. 32-34.

När det gäller tvångsarbete och andra nyligen uppmärksammade former av människohandel såsom påtvingat tiggeri och påtvingad brottslighet bör lokala aktörerna undersöka de lokala migrationsströmmarna samt i sin kartläggning utgå från förekomst av utanförskap och marginalisering. Det är viktigt att vara medveten om vilka sektorer som har utländsk arbetskraft, vilka anställningsvillkor de har, vilka tjänster de använder och vilka eventuella lokala aktörer som erbjuder stödtjänster. Vid kartläggningen bör man särskilt uppmärksamma irreguljära migranter (ibland kallat papperslösa) som löper större risk att exploateras. Andra grupper som kan vara sårbara och riskera att utnyttjas är asylsökande. Ett antal lokala aktörer kan identifiera potentiella offer för tvångsarbete, däribland Arbetsmiljöverket, Polis, Socialtjänst, Migrationsverket, frivilligorganisationer och enskilda medborgare.

## Tabell 2.

### Riskgrupper – tvångsarbete

Frågor att diskutera på lokal nivå (främst i mottagarländerna)	Aktörer som kan identifiera utsatta personer
<p><i>Utländsk arbetskraft (inklusive EU-medborgare), irreguljära migranter, asylsökande och flyktingar.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finns det en bild av hur många migranterbetare, utländska studerande och papperslösa som finns i kommunen?</li> <li>• Vilka branscher arbetar de i, och med vilka uppgifter?</li> <li>• Var bor de och hur tar de sig till sina arbetsplatser?</li> <li>• Vilken bakgrund och demografisk profil har denna grupp?</li> <li>• Vilka arbetsvillkor och vilka löner har de?</li> <li>• Känner de till vilka rättigheter de har och får de stöd och hjälp?</li> <li>• Vilka tjänster och politiska åtgärder behövs för att bättre skydda dem mot exploatering?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yrkesinspektörer</li> <li>• Lokal polis</li> <li>• Inspektörer hos hälsovårds-, brandskydds- och skattemyndigheter</li> <li>• Fackföreningar</li> <li>• Socialtjänsten</li> <li>• Medicinsk personal</li> <li>• Ansvariga för offentliga upphandlingar</li> <li>• Frivilligorganisationer</li> <li>• Brottsofferstödjare</li> <li>• Stödgrupper för migranter/flyktingar</li> <li>• Kulturföreningar</li> <li>• Rekryteringsföretag</li> <li>• Enskilda medborgare</li> </ul>

Källa: Omarbetat från Local Safety Audit Guide: to Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation (2013), s. 34-35.

## Tabell 3.

### Riskgrupper – påtvingat tiggeri och påtvingad brottslighet

Frågor att diskutera på lokal nivå (främst i destinationsländerna)	Aktörer som kan identifiera utsatta personer
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finns det personer som tigger i området? Vilken bakgrund har de?</li> <li>• Är tiggeriet organiserat och i så fall hur? Är det någon som skjutsar dem till och från platsen? Under hur lång tid ägnar de sig åt att tigga? Är det någon som iakttar eller kontrollerar dem?</li> <li>• Gör de någonting annat än att tigga?</li> <li>• Var bor människorna? Under vilka villkor?</li> <li>• Får de något stöd?</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finns det tecken på påtvingad brottslighet i området, till exempel riskgrupper som ägnar sig åt snatteri eller stölder av mobiltelefoner?</li> <li>• Har andra kommuner i regionen rapporterat liknande situationer med organiserat tiggeri eller påtvingad brottslighet?</li> <li>• Har de delaktiga personerna gripits för liknande brott tidigare i andra städer?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokal polis</li> <li>• Socialtjänsten</li> <li>• Medicinsk personal</li> <li>• Frivilligorganisationer</li> <li>• Brottsofferstödjare</li> <li>• Stödgrupper för migranter/flyktingar</li> <li>• Kulturföreningar</li> <li>• Kyrkor eller trossamfund</li> <li>• Enskilda medborgare</li> </ul>

Källa: Omarbetat från *Local Safety Audit Guide: to Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation* (2013), s. 34-35.

Ett annat viktigt inslag i kartläggningen är att identifiera platser där man kan stöta på utsatta grupper eller offer för människohandel samt platser där det är troligt att det förekommer exploatering och människohandel. Denna information kan vara en avgörande utgångspunkt för riktade förebyggande åtgärder, såsom upplysande kampanjer. I tabellen nedan återfinns en förteckning över tänkbara platser som bör tas med i kartläggningen.

## Tabell 4.

### Platser som kan vara intressanta

(för kartläggning och riktade förebyggande åtgärder såsom upplysande kampanjer)

Transportnav: flygplatser, järnvägsstationer, färjeterminaler och hamnar, bussterminaler, tunnelbanestationer och andra platser där migranter informellt kan rekryteras	Bibliotek och andra platser som erbjuder gratis wi-fi och/eller tillgång till datorer
Områden mråden som är kända för gatuprostitution, försäljning av droger, smuggelgods och cigaretter, eller tiggeri	Kliniker och sjukhus, däribland globala kliniker som tillhandahåller tjänster till papperslösa invandrare, samt sjukhusens akutmottagningar
Köpcentrum, parker och andra offentliga platser där ungdomar, grupper med olika tillhörigheter samlas och vistas	Områden med etniska butiker, marknader och restauranger, internetcaféer, företag som erbjuder telefonitjänster och pengaöverföringstjänster där migranter kan tänkas vistas
Härbärgen för hemlösa och dagcentraler som riktar sig till utsatta grupper som gatubarn, missbrukare, frivolva interner eller arbetslösa	Skolor, särskilt yrkesskolor och skolor för barn med funktionshinder
Inrättningar som erbjuder tjänster för invandrare, till exempel informationskontor, kulturella centrum och språkskolor	Socialkontor
Stora byggarbetsplatser som anlitar gästarbetare	Mottagningscentraler för asylsökande Konsulat och ambassader
Stora jordbruk eller jordbruksområden som anlitar gästarbetare	Arbetsförmedlingar och rekryterings- och bemanningsföretag
Internet: Eskortannonser, sociala medier	

Människohandlare verkar på olika platser och i olika sammanhang på lokal nivå, genom att rekrytera, transportera och exploatera offer. De antas vanligen ingå i mycket välorganiserade och stora kriminella nätverk som bedriver en snabbväxande verksamhet över lands- och regiongränserna. Men människohandlare är inte sällan mindre aktörer eller grupper, som utnyttjar sina personliga kontakter och ibland sina familjerelationer. En individ kan involveras i människohandel på olika sätt. Termen "människohandlare" kan användas om rekryterare, transportörer, personer som utövar kontroll över offer för människohandel eller som förflyttar och/eller hyser in offren i situationer som kännetecknas av exploatering, personer som ägnar sig åt brottslighet förknippad med människohandel och personer som direkt eller indirekt profiterar på människohandel eller enskilda gärningar eller brott som sammanhänger med den.

Människohandlarna inom EU-nivå kommer från olika länder och har olika nationalitet, men de flesta är medborgare i någon av EU:s medlemsstater. Större delen av förövarna har starka band till offrens ursprungsländer. De tenderar att rekrytera och exploatera människor som kommer från samma land som de själva. Majoriteten av människohandlarna är män, men antalet involverade kvinnor ökar. Ibland är inte gränsen mellan offer och förövare knivskarp, eftersom före detta offer ibland blir människohandlare genom att de tvingas rekrytera andra eller får möjlighet att slippa undan direkt exploatering genom att flytta uppåt i människohandelshierarkin.<sup>21</sup>

## Table 5.

### Insamling av information om förövarna

Frågor att diskutera på lokal nivå	Aktörer som kan identifiera utsatta personer
<p><i>Människohandlare, medhjälpare, sexköpare–sexuell exploatering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilken information finns om människohandlare i området?</li> <li>• Vilka företag i området kan tänkas använda eller medverka till sexuell exploatering?</li> <li>• Var är de belägna?</li> <li>• Finns det några tredjepartsaktörer som rekryterar personer till prostitutionsverksamhet?</li> <li>• Vilka är det som medverkar till/observerar sexuell exploatering?</li> <li>• Hur många sexköpare finns det i området?</li> <li>• Hur stort är problemet?</li> <li>• Vilka tjänster eller program riktar sig till efterfrågesidan av sexuell exploatering?</li> <li>• Vilken bakgrund och demografisk profil har denna grupp?</li> <li>• Vilka tjänster och politiska åtgärder behövs för att minska efterfrågan?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokal polis</li> <li>• Socialtjänst och hälsovård</li> <li>• Frivilligorganisationer</li> <li>• Brottsofferstödjare</li> <li>• Stödgrupper för migranter/flyktingar</li> <li>• Taxichaufförer</li> <li>• Hotellpersonal</li> <li>• Lokala föreningar</li> <li>• Enskilda medborgare</li> </ul>

Frågor att diskutera på lokal nivå	Aktörer som kan identifiera utsatta personer
<p><i>Människohandlare, medhjälpare - Tvångsarbete, påtvingat tiggeri och påtvingad brottslighet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilken information finns om personer som utnyttjar arbetskraft i området?</li> <li>• Finns det någon information om påtvingat tiggeri och påtvingad brottslighet?</li> <li>• Vilka är det som organiserar eller tjänar på denna verksamhet?</li> <li>• Har andra kommuner samma utmaningar?</li> <li>• Finns det några mekanismer för utbyte av information mellan landets kommuner?</li> <li>• Vilka branscher kan tänkas använda eller medverka till exploatering av arbetskraft?</li> <li>• Vilka är det som medverkar till/observerar exploatering av arbetskraft, tiggeri eller påtvingad brottslighet?</li> <li>• Vilka tjänster eller program riktar sig till efterfrågesidan av arbetskraftsexploatering?</li> <li>• Finns det etiska koder för företagen?</li> <li>• Övervakar de lokala företagen sina leveranskedjor?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokal polis</li> <li>• Socialtjänst och hälsovård</li> <li>• Frivilligorganisationer</li> <li>• Brottsofferstödjare</li> <li>• Stödgrupper för migranter/flyktingar</li> <li>• Taxichaufförer</li> <li>• Hotellpersonal</li> <li>• Lokala föreningar</li> <li>• Enskilda medborgare</li> </ul>

Källa: Omarbetat från *Local Safety Audit Guide: to Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation (2013)*, s. 36.

Slutligen bör kartläggningen också inkludera insamling av information om vilka resurser som kommunerna har att tillgå för att engagera och mobilisera såväl den egna kommunala förvaltningen som andra aktörer i kommunen. Kartläggningen bör vidare leda till att man utvecklar en räckta tjänster särskilt utformade för offer för människohandel. Kartläggningen bör också ge underlag för att fastställa behovet av utbildning hos medarbetare i kommunen som medverkar i identifieringen av offer och potentiella offer samt tillhandahåller stödtjänster.

Om det inte finns tillräckligt med resurser på lokal nivå för att genomföra kartläggningen i denna omfattning är ett alternativ att fokusera på vissa områden eller på vissa i kommunen särskilt förekommande former av människohandel. Ett annat bra alternativ är att införliva arbetet mot människohandel med befintliga mer generella brottsförebyggande eller socialpolitiska åtgärder och insatser. Många städer och kommuner i Östersjöområdet genomför redan lokala säkerhetsgranskningar eller har antagit säkerhetsplaner med åtgärder för att förbättra säkerheten på vissa platser, i vissa områden eller för vissa grupper. Dessa städer och kommuner kan lägga in frågor som rör människohandel i det arbetet. Sedan kan lokala strategier och handlingsplaner mot människohandel utformas utifrån de lokala myndigheternas befintliga program och politik på relevanta och inbördes sammanhängande områden som till exempel social utslagning, våld mot kvinnor och integration av invandrare.

## Åtgärder som kommunerna bör vidta

- Kartlägg den lokala människohandelssituationen för att identifiera riskgrupper, relevanta platser och för att samla information om förövare och medhjälpare.
- Införliva en lägesbeskrivning över förekomst av människohandel i befintliga brottsförebyggande strategier, om resurserna är begränsade eller knappa, eller se till att ämnet omfattas av politiska åtgärder, strukturer och program mot till exempel social utslagning, våld mot kvinnor eller integration av invandrare på kommunal nivå.
- Samla in information om tillgängliga resurser och tjänster inom kommunens förvaltning och andra aktörer i kommunen, det vill säga från tredje parter, och sammanställ en förteckning över dessa tillgängliga tjänster dels de som utformats särskilt för offer för människohandel och dels de som riktas till riskgrupper. En sådan förteckning kan underlätta arbetet med att identifiera och stödja offren samt förebygga människohandel i området.
- För metodstöd och utbildning i frågan, kontakta den nationella samordnaren mot prostitution och människohandel på Länsstyrelsen i Stockholms län: 010-223 11 40

## 4. Identifiering av människohandel

För att motverka människohandel är snabb och effektiv identifiering av offer viktig. Identifieringen är nyckeln till att skydda potentiella offer, värna deras rättigheter och se till att de får den hjälp de har rätt till. En identifiering av offer för människohandel kan också innebära att förövare ställs inför rätta. Regelmässig identifiering kan leda till fler brottsutredningar och även bidra till upptäckten av andra relaterade brott. I bästa fall kan identifiering av potentiella offer också leda till att offren för människohandeln inte hinner bli utsatta.<sup>22</sup>

Aktörer på kommunnivå har ofta bättre förutsättningar än statliga myndigheter att upptäcka de första tecknen på människohandel.

## Vilka är offren för människohandel?

Offer för människohandel kommer från alla delar av världen och har varierande bakgrunder och erfarenheter. Människor som är sårbara fysiskt, psykologiskt eller ekonomiskt sett och som inte har tillräckliga egna resurser eller stöd från omgivning riskerar att bli offer. I motsats till offrens sårbarhet är det den uppfattade eller verkliga makt som människohandlarna har och/eller utövar som gör att de kan utnyttja andras beroendeställning eller otrygghet, vilket resulterar i en känslomässig, ekonomisk, fysisk eller psykologisk maktobalans mellan offret och förövaren. Denna obalans kan bero på många olika faktorer, såsom familjesituation, personliga relationer eller anställningsförhållanden. Många faktorer kan också bidra till att skapa den otrygghet som människohandlarna utnyttjar. Dessa faktorer är:

- Ung ålder
- Allvarlig sjukdom
- Drogberoende
- Allvarlig sjukdom eller drogberoende hos en nära familjemedlem
- Ekonomiska problem
- Hemlöshet
- Psykisk ohälsa
- Fysiska funktionshinder
- Tidigare traumatiska upplevelser, till exempel sexuell exploatering eller prostitution
- Status som migrant/asylsökande/flykting
- Könsidentitet eller minoritetstillhörighet

Offer för människohandel kan ha olika medborgarstatus. De kan vara irreguljära migranter (papperslösa), men de kan lika gärna vara EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare med giltiga uppehållstillstånd. Intern människohandel förekommer, och svenska medborgare kan riskera att utsättas här, även om Sverige generellt sett är ett destinationsland och offren kommer från andra länder. Enligt Eurostat var hela 65 procent av de registrerade offren för människohandel inom EU 2014 EU-medborgare.<sup>23</sup>

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att kommunernas identifiering av människohandel, potentiella offer och riskgrupper inte får leda till generalisering och diskriminerande politiska åtgärder, tillvägagångssätt och attityder. Snarare än att enbart fokusera på en persons medborgarstatus bör övervakningen och den brottsbekämpande verksamheten syfta till att ge information och värna om migranternas och andra sårbara personers grundläggande rättigheter samt förhindra att de trakasseras och exploateras.<sup>24</sup>

### Irreguljära migranter som riskerar att bli offer för människohandel

Ofta är det de migranter från tredje land (länder utanför EU) som löper störst risk att exploateras, eftersom de är sårbara och ibland till och med lever gömda, vilket människohandlare och andra brottslingar utnyttjar, både på den formella och den informella arbetsmarknaden. Vanligtvis har papperslösa personer mycket svårt att kontakta myndigheter eller söka hjälp från statliga institutioner, eftersom de är rädda för att bli utvisade.<sup>25</sup> Brist på förtroende försvårar identifiering av potentiella offer i denna grupp, och situationen förvärras av bristande kunskap om människohandeln bland de som möter denna grupp. Det saknas som tidigare nämnt ibland kunskaper, t.ex. om att en person som tvingats att begå brott inom ramen för människohandel inte ska straffas. Därför är samarbete mellan frivilligorganisationer, lokala myndigheter och andra lokala aktörer oerhört viktigt för att bygga upp tillit hos utsatta grupper och riskgrupper.

## Identifieringsprocessen

I regel är identifieringen av offer för människohandel en komplicerad och tidskrävande process. Principiellt består identifieringsprocessen av två faser: först gäller det att bedöma om det finns rimliga skäl att behandla någon som ett offer och i nästa fas ska beslut fattas om offrets ställning. Ibland tar det veckor innan någon utvecklar tillräcklig tillit till myndigheterna eller socialtjänsten för att kunna öppna sig och berätta vad de har varit med om. Samtidigt bör identifieringen genomföras snabbt och korrekt, så att offren får tillgång till den hjälp de behöver. Därför är det viktigt att de tjänstemän och aktörer som befinner sig i främsta linjen känner till de viktigaste indikatorerna på människohandel och därmed kan identifiera offer och sätta insatskedjan i rörelse. När en av dessa tjänstemän har rimliga skäl att misstänka att en person är offer för människohandel bör han eller hon omedelbart hänvisa vederbörande till instanser som ger stöd och hjälp. I en del länder finns det nationellt utarbetade rutiner och manualer för att lotsa människor vidare, och hjälplinjer och andra inkörsportar till den insatskedja som ska finnas (se även kapitel 5).

För att en strategi grundad på mänskliga rättigheter där offren sätts i centrum ska vara värd sitt namn måste offren informeras om sina rättigheter. Vissa offer kanske inte ens inser att deras rättigheter har kränkts. Faktum är att offer för människohandel sällan betraktar sig som offer och sällan söker hjälp med hänvisning till människohandel. I stället kan de komma i kontakt med myndigheter eller lokala aktörer i samband med att de utnyttjar olika befintliga tjänster på lokal nivå (till exempel söker läkarvård eller vill förlänga uppehållstillstånd eller förnya andra dokument).

**OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL SER SIG SÄLLAN SJÄLVA SOM OFFER, EFTERSOM DE:**

- inte vill stämplas som offer eller stigmatiseras
- inte känner till vilka rättigheter de har eller att det de har varit med om är människohandel
- inte vet vilken hjälp offer för människohandel kan få
- känner skuld eller skam för att ha blivit exploaterade
- är rädda för att de själva eller deras familjer ska drabbas av repressalier
- är rädda att bli fängslade, utvisade eller få bötesstraff
- är beroende av den som utnyttjar dem
- anser att de har det bättre än tidigare (arbetslöshet, extrem fattigdom, våld, konflikter och liknande scenarier)

”Offer för människohandel” är ett juridiskt begrepp, inte en egenskap, ett tillstånd eller ett kännetecken för en person. Det är myndigheternas uppgift att kontrollera om någon har fallit offer för människohandel, och man ska inte förvänta sig eller kräva att personen själv ska känna sig eller uppföra sig som ett offer (i den meningen att han eller hon är helt beroende av hjälp och skydd mot någon annan). Man ska inte heller kräva eller förvänta sig tacksamhet. Det är emellertid mycket viktigt att identifiera potentiella offer korrekt. Ibland behandlas offer för människohandel själva som brottslingar, på grund av sin ställning som irreguljär migrant eller på grund av handlingar de tvingats utföra.

**VIKTEN AV KORREKT OCH TIDIG IDENTIFIERING**

Offer för människohandel

- behöver speciellt stöd och skydd,
- kan ha behov av vård och samtalsstöd,
- har utsatts för allvarliga och grova brott och kan fortfarande löpa risker. Därför kan det behövas särskilda arrangemang och förfaranden för offren, deras närstående och den personal som arbetar för de organisationer som tillhandahåller hjälp.
- kan ha tvingats att begå brott när de utsattes för människohandeln eller till följd av denna, och är rädda för myndigheter.

Det kan vara svårt att motivera lokala myndigheter att närmare undersöka vad som ligger bakom att en pojke stjälar ur turisternas fickor i ett köpcentrum, eller att en kvinna tigger på gatan. Det är då viktigt att veta att de senaste åren har antalet upptäckta fall av påtvingat tiggeri och påtvingad brottslighet ökat inom Östersjöområdet, inklusive Sverige.

**OM DU MISSTÄNKER** att en person är offer för människohandel och behöver hjälp bör du ringa polisen eller samordnaren mot prostitution och människohandel på Länsstyrelsen i Stockholm: **010-223 11 40**

**OM DU IDENTIFIERAR** någon som ett potentiellt offer för människohandel bör du behandla vederbörande som ett offer för människohandel.

**DU MÅSTE AGERA SNABBT** för att kunna hjälpa offer för människohandel

## Indikatorer på människohandel

Det finns ett antal indikatorer som kan vara till hjälp när det gäller att identifiera potentiella offer för människohandel. ILO har till exempel tagit fram operativa indikatorer på människohandel som ger mycket detaljerad vägledning härvidlag.<sup>26</sup> Dessutom har många länder antagit egna riktlinjer och checklistor för att identifiera offer för människohandel. Det är viktigt att känna till den lokala situationen och ha kunskaper om människohandelssituationen i regionen och/eller lokalområdet, och att utifrån generella och mer direkta indikatorer skapa sig en bild av personens situation och sannolikheten för att han eller hon är offer för människohandel. De indikatorer som anges här är av generell natur och kan kompletteras med tillgängliga nationella indikatorer.

**GENERELLA INDIKATORER PÅ MÄNNISKOHANDEL**

- Ålder
- Kön
- Nationalitet/etnisk tillhörighet
- Tecken på övergrepp eller fysiskt våld
- Tecken på trauman eller psykisk misshandel – osäkerhet, otrygghet, nervositet
- Arbetssektor (till exempel jordbruk, byggarbete, städning, hotell- och restaurang, hushållsarbete)

Människohandel är ett komplicerat och mångfacetterat brott som kan anta många former. Därför är det viktigt att ha indikatorer på människohandel som täcker alla former, för sexuell exploatering, tvångsarbete och påtvingat tiggeri eller påtvingad brottslighet. Det finns en del gemensamma drag för alla former, samtidigt bör hänsyn tas till lokala omständigheter och särdrag samt den lokala lagstiftningen. Dessutom har aktörer mot människohandel erfaren att olika former av människohandel ofta överlappar varandra, eftersom människor inte sällan exploateras i flera olika syften. Till exempel kan ett offer för tvångsarbete även exploateras sexuellt, och ett offer för påtvingat tiggeri kan exploateras multipelt, d.v.s. för både tvångsarbete och sexuell exploatering.



### Sexuell exploatering

#### VAD GÖR PERSONEN?

- Utför hon eller han sexuella tjänster mot betalning?
- Var förmedlas detta, på gatan eller via annonser online? (I Sverige är det inte olagligt att sälja sexuella tjänster, däremot är det olagligt att köpa. Många människohandelsoffer återfinns inom prostitution.)

#### HURDAN ÄR PERSONENS SITUATION?

- Verkar hon eller han trött och har dålig hälsa?
- Hotas hon eller han med våld eller andra former av bestraffning, eller hotas de närmaste?
- Kan hon eller han svenska eller engelska? Vilket land härstammar personen ifrån?
- Hotas hon eller han med att rapporteras till myndigheterna för att bli utvisad?
- Har hon eller han fått behålla sitt pass eller har det beslagtogs av någon?

### Arbetskraftsexploatering

#### VAD GÖR PERSONEN?

- Har han eller hon ett kontrakt?
- Har han eller hon arbetstillstånd?
- Har han eller hon längre arbetsdagar än tillåtet?
- Har han eller hon ingen eller väldigt låg lön, eller betalas lönen inte ut regelbundet?
- Har han eller hon en farlig arbetsmiljö (som till exempel är ohälsosam eller där man riskerar att skadas fysiskt)?
- Har han eller hon nödvändig skyddsutrustning (såsom säkerhetsanordningar och skyddskläder)?
- Har han eller hon möjlighet att säga upp sig?
- Känner han eller hon till sina rättigheter som arbetstagar och att han eller hon kan gå med i en fackförening?
- Arbetar han eller hon i en annan arbetsmiljö än den utannonserade?
- Har han eller hon kvar sitt pass, eller har arbetsgivaren beslagtagit det?
- Bor han eller hon tillsammans med arbetsgivaren?
- Har han eller hon någon fritid då han eller hon inte är övervakad av arbetsgivaren?

### Påtvingat tiggeri eller påtvingad brottslighet

#### HURDAN ÄR PERSONENS SITUATION?

- Tvingas han eller hon – i synnerhet om han eller hon är funktionshindrad, äldre eller minderårig eller skuldsatt – att tigga eller begå mängdbrott, till exempel att stjäla eller sälja narkotika?
- Hotas han eller hon med våld eller bestraffning om han eller hon inte stjälar eller tigger ihop tillräckligt mycket?
- Tvingas han eller hon att överlämna hela eller en del av sin förtjänst till någon annan?
- Lever han eller hon tillsammans med andra i en stor grupp som reser runt i hela landet eller regionen, så att han eller hon inte kan lämna gruppen eller röra sig fritt på egen hand?
- Har han eller hon sina egna identitetshandlingar i besittning, eller har de beslagtogs eller sålts?
- Bor han eller hon trångt, ohälsosamt eller i avsaknad av grundläggande sanitär utrustning?

Ur offrens perspektiv är det oerhört viktigt att göra en övergripande bedömning av deras upplevelser. Därför är det nödvändigt att ta ett helhetsgrepp på situationen och de faktorer som gör att offret inte kan förändra sin situation.<sup>27</sup> Man bör fokusera på att bedöma på vilket sätt offren kontrolleras, om deras skuldsättning ökar eller om deras rörelsefrihet och självbestämmanderätt begränsas.<sup>28</sup> Dessutom är människohandeln till sin natur snarare en process än en enskild händelse, vilket innebär att ett offers situation också kan förändras över tiden och att graden av trakasserier och utnyttjande kan variera. Något som i förstone kan betraktas eller identifieras som på gränsen till exploatering kan senare utvecklas till någonting mycket allvarigare och i slutändan till människohandel.

## Vem kan identifiera offer på lokal nivå?

Kommunernas roll och erfarenheter när det gäller att identifiera offer för människohandel varierar avsevärt i Östersjöområdet. Vem som officiellt kan identifiera ett offer för människohandel varierar från land till land. Ofta görs den officiella identifieringen av en myndighet, men i till exempel **Norge** finns det inte någon institution, organisation eller kommission som är ensamt ansvarig för att identifiera potentiella offer för människohandel. I princip har alla berörda organ, organisationer och individer som misstänker att en person utnyttjas av människohandlare ett ansvar för att identifiera denna person som ett potentiellt offer och hänvisa honom eller henne till de ansvariga myndigheterna och stödinstitutionerna. Offren för människohandel kan också anmäla sig själva. Sedan kan polisen, åklagarmyndigheten, migrationsmyndigheterna eller socialtjänsten bekräfta att de är potentiella offer för människohandel.

I **Polen** är det tvärtom bara de brottsbekämpande organen, såsom åklagarmyndigheten, polisen och gränskontrollen, som formellt kan identifiera offer för människohandel och hänvisa dem till det utsedda stödorganet, det nationella centrumet för samråd och insatser för offer för människohandel (KCIK). KCIK och socialtjänsten kan emellertid identifiera potentiella offer och ge stöd trots att en person inte officiellt har identifierats som ett offer för människohandel.

I **Letland** har formella identifieringsförfaranden fastställts i lag. Vissa frivilligorganisationer, polis och åklagare kan fatta beslut om offers ställning. Andra behöriga institutioner och aktörer kan bedöma om det finns rimliga skäl att identifiera någon som ett potentiellt offer och hänvisa honom eller henne till en befullmäktigad icke-statlig organisation eller till polisen för formell identifiering. I **Sverige** identifieras människohandelsoffer av olika aktörer, t.ex. socialtjänst och polis, men det finns inget system för att ge en person officiell status som människohandelsoffer. Detta brukar uppstå först när det potentiella offret är en del av en rättsprocess. **Sverige** har dock infört en National Referral Mechanism (Manual för misstanke vid människohandel) vars mål är att inkludera fler potentiella offer i processen för stöd och skydd.

Eftersom fall av människohandel är ganska sällsynta i jämförelse med många andra brott (till exempel våld i nära relation och narkotikabrott) har kommunerna olika erfarenheter av att hantera människohandel. Dessutom varierar de former av exploatering som de lokala aktörerna upptäcker från tvångsarbete över sexuell exploatering, påtvingat tiggeri och påtvingad brottslighet till tvångsäktenskap och exploaterande skenäktenskap.

Oberoende av vilket system för formell identifiering som används kan olika lokala aktörer komma i kontakt med, och därmed identifiera potentiella offer för människohandel i sitt arbete. I **Finland** upptäckte till exempel myndigheterna ett fall av människohandel genom att barnomsorgspersonal slog larm, då de började undra varför några föräldrar inte hade några lediga dagar eller semester. Föräldrarna hade långa arbetsdagar och dåliga arbetsvillkor på en etnisk restaurang. Deras arbetsgivare befanns senare skyldiga till människohandel för tvångsarbete.

### Lokala aktörer som kan identifiera offer eller bidra till identifieringsprocessen på lokal nivå

- Den lokala polisen
- Tillsynspersonal, såsom yrkesinspektörer och inspektörer hos hälsovårds-, brandskydds- och skattemyndigheter
- Vårdpersonal som läkare, sjuksköterskor, barnmorskor och tandläkare
- Anställda inom socialtjänsten, såsom, migrationsverk psykologer och andra som arbetar med utsatta och/eller marginaliserade grupper
- Skol- och omsorgspersonal, såsom lärare, skolpsykologer, förskolelärare, skolsköterskor och socialtjänst
- Verksamheter som hanterar frågor om ekonomiskt bistånd
- Andra yrkesverksamma: tolkar, bibliotekarier och ansvariga för offentliga upphandlingar
- Frivilligorganisationer som arbetar med utsatta grupper
- Kulturföreningar
- Fackföreningar
- Kyrkor och andra trossamfund
- Stödgrupper
- Lokala föreningar
- Privata företag: personal hos företag som tillhandahåller fastighets- och underhållstjänster, rekryterings- och bemanningsföretag med flera
- Taxichaufförer, hotellpersonal, säkerhetsvakter, försäljningspersonal
- Enskilda medborgare

Det finns exempel på upplysande kampanjer riktade till vissa specifika lokala aktörer, såsom taxichaufförer, hotellpersonal och bibliotekarier. Taxichaufförer har till exempel goda förutsättningar att identifiera såväl offer som människohandlare. Eftersom offren ibland transporteras med taxi till och från de platser där de utnyttjas har taxichaufförerna goda möjligheter att få direktkontakt med offren och människohandlarna. I en del kulturer förmedlar också taxichaufförer information till kunder om var i städerna prostitution förekommer. Att utbilda taxichaufförerna om farorna med människohandel innebär att även göra dem medvetna om att de kan komma att betraktas som medskyldiga till människohandlarnas exploatering av offren, och att de också därför måste vara uppmärksamma. De bör ta ansvar för att rapportera vad de har sett och hört. Nedan följer ett exempel från Grekland:

**Taxichaufförer hjälper till att identifiera offer för människohandel i Grekland.<sup>29</sup>**

Inom ramen för A21-kampanjen i Grekland kontaktades de största taxibolagen i en stad i syfte att sprida information om jourlinjen för offer för människohandel. Ett samarbete mellan taxiförbundet och A21-kampanjen inleddes. Taxichaufförerna fick en broschyr där det stod:

**Taxichaufförer!**

Det ni ser eller hör kan vara den ledtråd som behövs för att rädda ett liv. Ni kan ge värdefull hjälp med att identifiera människor som har förts till Grekland från andra länder, vanligen lurade av falska jobberbjudanden. När de kommer hit blir de fångar under någon annans kontroll och tvingas till prostitution. Detta kallas människohandel.

**Håll ögonen öppna för människor som**

- inte talar grekiska,
- har blåmärken eller tecken på misshandel,
- ser rädda ut eller
- uppenbarligen kontrolleras av någon annan.

## Vad ska man titta efter, och var?

En förteckning över platser med förhöjd risk återfinns i kapitel 3. I nedanstående tabell återfinns några av de tydligaste varningssignalerna man bör ta hänsyn till vid bedömning av om personer som befinner sig på platser med förhöjd risk kan tänkas vara utsatta. Listan är inte uttömmande, utan ska ses i samband med de omständigheter som har identifierats som relevanta på lokal nivå.

## Tabell 8.

Tecken på människohandel att ta ställning till vid identifiering

Vilka platser ska man vara uppmärksam på?	Vilka tecken ska man leta efter?
Restauranger, affärer, byggarbetsplatser, jordbruk, städföretag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalen visar tecken på fysisk misshandel eller tvång</li> <li>• Ingen eller bristfällig säkerhetsutrustning</li> <li>• Personalen har inte lämplig klädsel för jobbet</li> <li>• Personalen har inga lediga dagar eller någon semester</li> <li>• Personalen får inte ta raster</li> <li>• Arbetsgivaren har beslagtagit identitetshandlingarna</li> <li>• Personalen bor på arbetsplatsen/under dåliga förhållanden/tillsammans med arbetsgivaren</li> </ul>
Lägenheter och andra boendeformer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trångboddhet, många personer som bor i samma rum</li> <li>• De boende vet inte vilken adress de har</li> <li>• Personer bor i skjul, tält, lagerlokaler eller kontor eller på sina arbetsplatser</li> <li>• Anställda bor tillsammans med sin arbetsgivare</li> <li>• De boende får inte gå ut ensamma</li> </ul>
Lokala myndigheters lokaler, kontor, skolor, byggarbetsplatser etc	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Städpersonal anländer i minibussar och verkar orolig</li> <li>• Byggnadsarbetare anländer i minibussar och verkar stå under kontroll</li> <li>• Personalen har inga identitetshandlingar</li> <li>• Personalen har inga lediga dagar eller någon semester</li> <li>• Personalen talar inte något lokalt språk</li> </ul>
Områdenråden som är kända för gatu- eller utomhusprostitution, såsom parker och långtradarparkeringar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kvinnor eller män visar tecken på fysisk eller sexuell misshandel, fysiskt tvång, vara instängda eller ha utsatts för tortyr</li> <li>• Särskilda tjänster, som oskyddat sex till lågt pris, erbjuds</li> <li>• Kvinnor eller män kan bara sexrelaterade ord på det lokala språket</li> <li>• Kvinnor eller män verkar stå under kontroll eller övervakas noga av en hallick</li> <li>• Kvinnor eller män kan inte komma och gå som de vill eller ta raster</li> <li>• Kvinnor eller män verkar vara yngre än 18 år</li> </ul>

Källa: Omarbetat från SOLACE – Human Trafficking report 2009, s. 37-38.

Det är viktigt att olika aktörer och enskilda medborgare reagerar och rapporterar sina misstankar till brottsbekämpande myndigheter eller tillsynsmyndigheter om de tror att någon utnyttjas eller om till exempel en arbetsplats inte är säker. I många länder har polisen och yrkesinspektionen lagt upp formulär på internet så att vem som helst kan rapportera sina misstankar eller lämna tips, också anonymt. På basis av dessa tips kan tillsynsmyndigheterna sedan göra kontroller för att se om allt är i sin ordning. Det går också att inhämta information och råd, från frivilligorganisationer som arbetar med människohandel, via jourlinjer och i vissa fall från fackföreningar, innan man går vidare på väckta misstankar.

## Utbildning om indikatorer på människohandel

Resultaten av STROM-utvärderingsstudien visar att anställda hos kommuner och myndigheter behöver mer utbildning om indikatorer på människohandel och hur man behandlar potentiella offer för människohandel, däribland vart de ska hänvisas. Det skulle således behövas mer regelbunden utbildning för att tillse att kommunens personal och andra aktörer har aktuell information om problemet, lokala/regionala/nationella trender och vad de ska göra när de kommer i kontakt med ett potentiellt offer för människohandel. I **Sverige** har, genom Länsstyrelsen Stockholm, en manual vid misstanke om människohandel tagits fram. Manualen innehåller information till yrkesverksamma om vad som ska göras när man upptäcker ett potentiellt offer för människohandel. Manualen beskriver även vilka alternativ ett människohandelsoffer har i form av Länsstyrelsens Återvändandeprogram, Nationella Stödprogram eller det operativa metodstöd som myndigheten erbjuder aktörer ute i kommunerna.

Kvaliteten på insatser påverkas av att vissa aktörer saknar medel och/eller har begränsade resurser. Därför är det viktigt att fastställa lokala prioriteringar av de lokala åtgärder som vidtas för att förbättra identifieringen av potentiella offer för människohandel (se vidare kapitel 3). Dessa åtgärder kan vara antingen generella eller inriktade på vissa sektorer eller former av människohandel, såsom tvångsarbete, som exemplet nedan visar.

### Berlinförbundet

Berlinförbundet mot människohandel<sup>30</sup> har som mål att ta ett helhetsgrepp i kampen mot tvångsarbete i området Berlin-Brandenburg. Förbundet har bedrivit upplysande kampanjer gentemot organisationer, institutioner och yrkesgrupper som kan tänkas komma i kontakt med (potentiella) offer för tvångsarbete. Praktisk utbildning har förmedlats och en handbok tagits fram för att öka de lokala aktörernas kunskap om människohandel och samtidigt förbättra identifieringen av offer och stödet till dem. Handboken och utbildningen riktar sig till yrkesutövare hos statliga och federala organ, fackföreningar, aktörer på migrations-, arbetsmarknads- och hälsoområdena samt invandrarorganisationer och andra relevanta intressenter. Dessutom har man utarbetat en flerspråkig informationsbroschyr om arbetstagares rättigheter, och spridit den till personer som kan tänkas komma i kontakt med offer för tvångsarbete.<sup>31</sup>

En del städer och landsbygdskommuner har vidareutvecklat de samarbetsmodeller som tillämpas när ett offer för människohandel identifieras. I **Finland** har till exempel Tammerfors stad utformat en samarbetsmodell tillsammans med lokala frivilligorganisationer som är verksamma i regionen, för att säkerställa att det finns förfaranden för att identifiera och bistå offer för människohandel. Nedan följer några inspirerande exempel på vad som kan göras på lokal nivå för att förbättra identifieringen av offren och öka den allmänna medvetenheten om människohandel.

### Tammerfors samarbetsmodell

Tammerfors stad har utvecklat en samarbets- och handlingsmodell för identifiering av och bistånd till offer för människohandel. Stadens socialtjänst utformade modellen tillsammans med frivilligorganisationerna Pro-tukipiste och Brottofferjouren, den lokala polismyndigheten och två andra frivilligorganisationer som driver lokala jourhem. Syftet med modellen är att göra det enklare att identifiera offer för människohandel och upptäcka företeelsen på lokal nivå. Ett annat mål var att beskriva krishanteringens olika stadier, med fokus på offrens rättigheter. Modellen bygger på tanken att skapa ett lokalt nätverk med aktörer som kan samarbeta för att identifiera och hjälpa offren. Genom att tydliggöra de olika aktörernas ansvarsområden, vem som gör vad, hoppas man snabbare kunna identifiera offer. Man arbetar riktat och gemensamt på vissa utvalda områden och utbildar lokala aktörer i att uppmärksamma tecken på människohandel, vilket är effektivt ur resurshänsyn. Modellen gör det också möjligt för lokalsamhället att förutse kommande trender såsom den ökade risken för människohandel.<sup>32</sup>

## Åtgärder som kommunerna

bör vidta för att identifiera potentiella offer för människohandel

- Gör en sammanställning över alla lokala aktörer (till exempel kommunanställda, tillsynsmyndigheter, frivilligorganisationer) som kan komma i kontakt med och identifiera potentiella offer för människohandel (och utsatta grupper) i sitt arbete, och inled samarbeten med dem.
- Se till att indikatorerna på människohandel finns tillgängliga för personerna i första linjen, och att de har fått utbildning i att tillämpa dem. På så sätt kan identifieringen av potentiella offer på lokal nivå förbättras, i synnerhet på platser med förhöjd risk.
- Gör en tydlig ansvarsfördelning mellan olika aktörer som medverkar i identifierings- och stödprocessen. Vem som officiellt kan identifiera offer för människohandel varierar från land till land – i vissa länder kan detta göras av kommunala aktörer, som socialtjänsten, i andra endast av myndigheter som polisen eller frivilligorganisationer.
- Fokusera på tidig identifiering, eftersom detta är det bästa för offren och den mest kostnadseffektiva lösningen. Ta reda på vart potentiella offer för människohandel ska hänvisas när rimliga misstankar finns (beroende på deras specifika behov, till exempel kön, form av exploatering).

## 5. Att bistå offer för människohandel

Stödet till offren för människohandel är en av grundpelarna i arbetet mot människohandel. Huvudsyftet är att ge stöd och hjälpa offret att återhämta sig från det trauma som människohandel innebär, och börja ett nytt liv och i förlängningen integreras i samhället. De lokala beslutsfattarna och kommunerna "måste se till att insatserna och initiativen mot människohandel inte bara omfattar identifiering, utan även ett heltäckande stöd till offren. Detta stöd ska lämnas på ett sådant sätt att offren känner att de återfår kontrollen över sina liv. Om stödet tillhandahålls utan att offrets vilja respekteras kan följden bli sekundär viktimering."<sup>33</sup>

Kommunernas roll i stödprocessen får inte underskattas. De har goda förutsättningar att kunna bistå med hjälp, eftersom de befinner sig och arbetar ute på fältet och har nära och direkt kontakt med alla invånare. Därför kan de vara de första som reagerar på fall av människohandel och erbjuda offren hjälp och stöd. Oberoende av offrens medborgarstatus och av om de ska återvända till sina hemländer eller inte, har de rätt till hjälp och stöd som svarar mot deras individuella behov och med respekt för deras mänskliga rättigheter.

Offrens komplicerade situation gör emellertid att det inte är någon enkel uppgift att ge dem hjälp och stöd. Den som utsatts för människohandel har ofta utstått hårda arbetsförhållanden, svikna löften och företroenden och förlorat kontroll över sitt eget liv. Offren har ofta upplevt eller bevittnat våld, hot, allvarliga skador, våldtäkter och psykisk misshandel. Sammantaget kan detta leda till en rad psykologiska symptom däribland depression och ångest, vilket innebär behov av stöd och omsorg.<sup>34</sup>

Programmen för hjälp och stöd till offren bör vara heltäckande, integrerade och utformade så att de minskar lidandet och skadan.<sup>35</sup> Det finns ett antal internationella rättsliga instrument<sup>36</sup> i vilka det understryks att offren har rätt till lämpligt skydd och hjälp. Tjänsteleverantörer med lång erfarenhet av att hjälpa offer har konstaterat att offren behöver olika typer av stöd beroende på faktorer som ålder, kön, kulturell bakgrund, invånarstatus samt den typ av exploatering som de har upplevt och andra relevanta faktorer.

## Principerna bakom stöd till offer för människohandel

Statens skyldighet att hjälpa offer för människohandel understryks i alla relevanta internationella rättsliga instrument och bestämmelser. Europeiska kommissionen uppmanar i sitt direktiv<sup>37</sup> medlemsstaterna att inrätta nationella rutiner och manualer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med brottsbekämpande myndigheter och civilsamhällets organ, och att ge villkorslöst stöd oberoende av om offren är villiga att medverka i brottsutredningar, vid åtal eller rättegångar. Hjälp- och stödåtgärderna ska omfatta skyddat boende och materiellt understöd samt tillgång till medicinsk vård, och när det är lämpligt psykologiskt stöd, juridisk rådgivning och information, hjälp med översättning och tolkning. Offrens anonymitet ska garanteras.

Stödet till offer för människohandel är organiserat på olika sätt i olika delar av Östersjöområdet. Valfärdssystemen varierar betydligt mellan medlemsstaterna. Samarbetet mellan statliga och icke-statliga aktörer, i synnerhet mellan brottsbekämpande organ, socialtjänst och frivilligorganisationer, skiljer sig också åt från land till land. Dessa skillnader påverkar till stor del utformningen av hjälpen och stödet till offren.

I en del länder, som till exempel Sverige, ansvarar socialtjänsten för att erbjuda stöd till utsatta personer i kommunen. Däremot är även frivilligorganisationerna involverade när det gäller människohandelsoffer, t.ex. i form av skyddade boenden och stödsatser.

I andra länder är det främst frivilligorganisationer som finansieras av staten eller från andra källor som står för stödet, tillsammans med lokala aktörer. I Finland samordnas stödet av det nationella hjälpsystemet för offer för människohandel. De offer som inte är bosatta i Finland får stöd direkt från systemet, medan kommunerna ansvarar för hjälpen till sina egna invånare. I Lettland finansieras det nationella hjälpsystemet ur statsbudgeten, och stödet tillhandahålls av en bemyndigad icke-statlig organisation. Aktörer som erbjuder tjänster samarbetar med socialtjänsten i kommundelarna och med andra lokala institutioner där offren för människohandel befinner sig, för att underlätta återintegreringen i samhället. Det nationella centrumet för samråd och insatser för offer för människohandel i Polen finansieras helt via statsbudgeten och betraktas som en offentlig uppgift som inrikesministern har lagt ut på frivilligorganisationer. Oavsett vilket stödsystem som finns i landet bör stödet basera sig på samma grundläggande principer.

Ett antal internationella och mellanstatliga organisationer har utarbetat riktlinjer för stöd till offer för människohandel. Dessa har i sin tur vidareutvecklats av frivilligorganisationer i det direkta arbetet ute på fältet med att ge offren direkt stöd. De huvudprinciper som olika organisationer har utmejslat är dock i stor utsträckning likartade, och följer en grundprincip grundad på mänskliga rättigheter där "alla offer för människohandel erbjuds samma skydd, oberoende av kön, ålder och arbete. Alla offer har samma rätt till tillgång till stöd, skydd och rättvisa, samt att välja i vilken utsträckning de vill erhålla dessa tjänster, utan att deras medverkan avslöjas (till exempel genom att de tvingas vittna vid en rättegång)."<sup>38</sup>

### Grundprinciper för stödet till offer för människohandel.<sup>39</sup>

#### Skydd för mänskliga rättigheter

Med tanke på att människohandel i sig är en allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna och ofta leder till att offrens rättigheter kränks också på andra sätt bör alla ansträngningar för att hjälpa och skydda offren syfta till att återställa respekten för deras rättigheter och förhindra fortsatta kränkningar.

#### Sekretess

Från det första mötet med offret till dess att stödprocessen har avslutats bör socialtjänst eller den frivilligorganisation som tillhandahåller stöd se till att alla offrets personuppgifter och informationen om det specifika fallet hålls konfidentiella.

#### Trygghet och riskbedömning

Det första steget när det gäller att ge offret skydd är att göra en korrekt hot- och riskbedömning. En adekvat riskbedömning består av en generell bedömning av risken i destinationslandet, vilken kontinuerligt ses över, samt en bedömning av den specifika risken som är förknippad med särskilda händelser. För att underlätta denna process har IOM föreslagit att ett antal riskindikatorer tas i beaktande.<sup>40</sup> När det finns ett gott samarbete mellan socialtjänst och berörda lokala brottsbekämpande myndigheter bör riskbedömningen genomföras i nära samråd.<sup>41</sup>

#### Grundat samtycke och beslutsfattande

Vid alla stödsatser till offer för människohandel är det viktigt att inhämta offrets fulla och grundade samtycke, från den tidpunkt då kommunens socialarbetare eller någon annan stödgivare kommer i kontakt med honom eller henne till den tidpunkt då han eller hon är helt återintegrerad. Stödgivaren bör förklara åtgärder, policyer och rutiner för offret på ett sätt som han eller hon förstår och sedan fråga om dessa är acceptabla för honom eller henne.

#### Delaktighet

Eftersom offren har rätt att och behöver fatta sina egna grundade beslut bör tjänsteleverantörerna uppmantra dem att medverka i beslutsprocessen så mycket som möjligt.

#### Ingen viktigmisering (skuldbeläggning av offret) och ingen diskriminering

Alla tjänsteleverantörer bör ge offren för människohandel det stöd som lämpar sig bäst utan diskriminering på grund av funktionshinder, etnisk tillhörighet, nationalitet, hudfärg, ras, tro, kön, civilstånd, hemförhållanden, ålder, hiv-infektion, sexuell läggning, konsidentitet/-uttryck, religion, språk, politisk övertygelse eller annat.<sup>42</sup>

## Insatskedjan

Det nätverk av statliga, kommunala och privata aktörer som samarbetar för att bekämpa människohandel och hjälpa och stödja offren kallas en insatskedja. Insatskedjan benämns på engelska "National Referral Mechanism" (NRM) och på svenska har den fått benämningen "Manual vid misstanke om människohandel". Den är central för att arbetet mot människohandel ska kunna bedrivas effektivt. Till aktörerna i insatskedjan hör bland andra den kommunala socialtjänsten eller frivilligorganisationer, polisen, migrations- eller gränskontrollmyndigheter, hälsovårdstjänster, åklagare och advokater. Insatskedjan bör sättas i rörelse så snart det finns rimliga skäl att tro att en person kan vara offer för människohandel. Syftet med insatskedjan är att hänvisa offren till den lämpligaste myndigheten och se till att offren och deras rättigheter sätts i centrum för hela stödprocessen.

Det är också bra att inrätta en manual för hur en lokal eller regional insatskedja ska fungera – en ram för samarbetet genom vilken de lokala aktörerna fullgör sina skyldigheter att identifiera, skydda och hjälpa offer för människohandel. Huvudsyftet med manualen för insatskedjan är att se till att offrens mänskliga rättigheter respekteras och kunna hänvisa dem till rätt instans på ett effektivt sätt. Dessutom kan lokala manualer förbättra förfarandena på en rad områden som har med stödet till offren att göra, såsom boende och återvändande, kompensation och så vidare. Ett formaliserat och väl genomtänkt samarbete mellan olika aktörer kan spara tid, öka effektiviteten och reducera kostnaderna för de tillhandahållna tjänsterna.

I till exempel **Polen**, där en NRM "nationell referral mechanism" har funnits sedan 2005, har modellen med insatsgrupper mot människohandel i varje vojvodskap (provins) successivt byggts ut sedan 2010. Sverige kommer också att införa en Manual vid misstanke om människohandel, 2016. Dessutom utser man regionala samordnare mot människohandel för att förbättra stödet till offren.

### Insatsgrupper mot människohandel i Polen

För närvarande genomförs ett speciellt projekt för ökat samarbete mellan nationella organ som bekämpar människohandel, genom inrättande av insatsgrupper i de polska vojvodskapen (provinserna). Syftet är främst att inrätta insatsgrupper mot människohandel i alla de 17 vojvodskapen i landet. Projektet genomförs av inrikesministeriet i samarbete med frivilligorganisationer och IOM:s Warszawakontor. Projektet bygger på erfarenheterna från den första insatsgruppen mot människohandel, i vojvodskapet Mazowieckie, som har varit verksam sedan 2010. Ett annat syfte med projektet är att etablera ett nära samarbete mellan alla berörda aktörer som medverkar till att förebygga och bekämpa människohandel och ansvarar för att ge offren hjälp och stöd. I dag finns det redan insatsgrupper i 16 provinser, och planen är att det ska finnas en grupp i varje provins vid utgången av 2015. Insatsgrupperna består av företrädare för olika offentliga institutioner, brottsbekämpande organ och frivilligorganisationer på provinsnivå. Representanter för provinskontoren, polisen, gränskontrollen, åklagarmyndigheter, yrkesinspektioner, arbetsförmedlingar, lokala myndigheter, utbildningsmyndigheter och frivilligorganisationer har utsetts till medlemmar i grupperna. Förhoppningen är att förekomsten av lokala team i provinserna ska medföra en betydande effektivitetsökning, spara resurser och minska överlappningen mellan befintliga strukturer och/eller förfaranden. Eftersom de lokala förutsättningarna är olika är det viktigt att uppnå samma kvalitetsnivå i hela landet när det gäller kunskaper, sakkunskap, överföring av know-how och spridning av bästa metoder.

## Typer av stöd

Stödet till offer för människohandel bör vara direkt relaterat till den berörda individens specifika behov. Dessa behov kan återfinnas inom en mängd olika områden.

### VIKTIGA FRÅGOR FÖR OFFREN:

- **SÄKERHET** – för sig själva och för sin familj eller andra
- **STATUS** – i det land där de har identifierats (som medborgare, offer eller annat)
- **SEKRETESS** – rädslan för att bli stigmatiserad av allmänheten eller medierna och de konsekvenser det kan innebära för familjen, i synnerhet vid människohandel för sexuell exploatering
- **FRUKTAN** – för människohandlarnas hämnd, och vid medverkan i rättsprocesser för att behöva vittna i närvaro av människohandlaren
- **ÅTER-TRAUMATISERING** – genom att återuppleva övergreppen
- **UPPEHÅLLE** – offren oroar sig för hur de ska kunna trygga en inkomst och hjälpa sina familjer. Om de ska erhålla ekonomiskt stöd, kompensation och/eller utbetalning av intjänade löner (vid tvångsarbete).

För att stödja offren måste man ta hänsyn till alla dessa faktorer och anpassa stödet därefter. Offren har dessutom både omedelbara och mer långsiktiga behov. Olika aktörer har utformat stödmodeller och stödplaner som svarar emot dessa specifika behov. La Strada-nätverket har till exempel utvecklat en modell med stöd och praktisk hjälp till offer för människohandel som inbegriper båda de två typerna av stöd: akut hjälp för att tillgodose offrens omedelbara behov samt långsiktig hjälp.

#### Två typer av stöd till offer för människohandel:

- Akut hjälp
- Långsiktig hjälp

Stödet till offer för människohandel består i allmänhet av akut hjälp, det vill säga huvudsakligen krisinsatser med medicinsk och psykologisk hjälp, rättsligt och socialt stöd, efter en analys av behovet av hjälp och stöd på alla de ovan nämnda områdena. Det inbegriper också hjälp med boende (jourhem, skyddat boende) under de första 4–6 veckorna. Denna tidsperiod kan vid behov förlängas. Ett viktigt inslag i den medicinska vården är psykiatrisk hjälp, vilken beroende av personens individuella behov kan innefatta till exempel rådgivning, kognitiv beteendeterapi, behandling med antidepressiva läkemedel eller behandling mot missbruk av alkohol eller droger. Denna akuta hjälp bör följas av långsiktig hjälp som är inriktad på personens långsiktiga behov av till exempel utbildning och återintegrering. Stöd för återintegreringen är viktigt för att förhindra en förnyad viktimisering och minska risken för upprepad människohandel. Offret bör få tydlig information om hela processen, om sina rättigheter, rättsliga förfaranden, överklagande, kompensation, möjligheter till rehabilitering och återvändande.

En del länder, t.ex. **Sverige**, har utvecklat verktyg för identifiering och stöd som yrkesverksamma och andra relevanta aktörer i kommunerna kan använda. Länsstyrelsen i Stockholm har genom sin National Referral Mechanism tagit fram Manual vid misstanke om människohandel.

#### Manual vid misstanke om människohandel

Länsstyrelsen i Stockholms län har sedan våren 2015, i sin roll som nationell samordnare mot prostitution och människohandel, arbetat med att ta fram en manual vid misstanke om människohandel (MMM). Manualen är ett dokument som tar avstamp i befintlig lagstiftning och operativt arbete i syfte att erbjuda grundläggande skydd och stöd till offer för människohandel.

Syftet med manualen är att stötta yrkesverksamma som kan komma i kontakt med personer som utsatts för prostitution och människohandel. Manualen tydliggör vilket ansvar myndigheter har gällande stöd och skydd till offer för människohandel, hur de kan agera vid människohandelsärenden men också vilket metodstöd de har tillgång till från Länsstyrelsen i Stockholms län. Dokumentet är operativt och yrkesverksamma ska kunna använda manualen i sin yrkesutövning.

#### De olika typerna av stöd:<sup>43</sup>

- Dygnetruntöppna jourlinjer eller andra lättillgängliga tjänster:
  - Psykologiskt och känslomässigt stöd
  - Arrangera möten med offren vid flygplatsen, järnvägsstationen eller bussterminalen
  - Arrangera resa till säker plats
  - Riskbedömning
  - Hänvisning till det lokala stödprogram som en icke-statlig organisation eller annan tjänsteleverantör erbjuder

- Krisinsatser:
  - Psykologiskt stöd
  - Akut medicinsk vård/hjälp
  - Juridisk hjälp
  - Socialt stöd
  - Säkert boende
  - Mat och kläder
  - Information om arbetstagares rättigheter och rättsmedel

- Långsiktig hjälp och rådgivning
  - Bedömning av långsiktiga behov och upprättande av en långsiktig handlingsplan
  - Medicinsk hjälp
  - Psykologisk rådgivning/terapi
  - Juridisk rådgivning, hjälp med att skaffa/återfå handlingar
  - Information om arbetstagares rättigheter och rättsmedel
  - Hjälp med att driva krav på ersättning och utbetalning av intjänade inkomster
  - Hjälp och stöd i kontakten med familjen
  - Hjälp och hänvisning till berörda intressenter på nationell och lokal nivå

- Återvändande, återintegrering och integration på arbetsmarknaden
  - Hjälp med att planera den fortsatta återintegreringen
  - Hänvisning till yrkesutbildning
  - Stöd med aktivt arbetssökande och att finna sysselsättning
  - Hjälp med att organisera/hänvisning om säker återresa till hemlandet

Man bör hålla i minnet att en del erbjudanden om hjälp inte uppskattas av offren. De som håller på att ta sig ur en människohandelssituation är mycket sårbara och kanske inte psykologiskt i stånd att ta emot hjälp. Hjälpen kan till sin natur verka förvirrande, och det upplevda traumat kan göra att offret inte klarar att fatta entydiga beslut. Icke desto mindre är det viktigt att erbjuda alla offer hjälp under alla omständigheter. Villkorslöst stöd hjälper offret att återfå jämvikten och börja återhämta sig fysiskt och psykiskt samt tänka igenom sin situation och sina alternativ, för att kunna fatta ett välgrundat beslut om samarbete med myndigheterna.



## Typer av stöd i ursprungsländerna och mottagarländerna

Vilket slags stöd och hjälp offer för människohandel behöver beror i viss mån på om personen befinner sig i mottagarlandet eller har återvänt till ursprungslandet. I mottagarlandet kan offrets mest akuta behov vara ett skyddat boende och juridisk rådgivning om till exempel uppehållsrättsliga frågor och kompensationsfrågor. Efter återkomsten till hemlandet måste också de långsiktiga behoven av exempelvis integration i samhället och på arbetsmarknaden tillgodoses, vid sidan av de akuta behoven, för att förhindra en ny viktimeringssituation. Behovet av skydd och hjälp kvarstår även efter det att ett offer för människohandel har återvänt till sitt hemland. Återintegreringen kan vara en oerhört svår process för den berörda personen. Rehabiliteringsprogrammen bör omfatta samma tjänster som i mottagarländerna: skydd, juridisk hjälp och hälso- och sjukvård. För att återintegreras och börja om på nytt har offren också nytta av utbildningsprogram, såsom arbetsplatsutbildning eller yrkesinriktade kurser samt rådgivning och stöd i att söka anställning. I en del fall är det bästa för personen i fråga inte att återvända till hemlandet, och stödet bör då i stället inriktas på att hjälpa honom eller henne att stanna i mottagarlandet. Språkkurser och yrkesutbildning är avgörande för integrationen i det nya hemlandet.

STÖD TILL OFFER I URSPRUNGLÄNDERNA	STÖD TILL OFFER I MOTTAGARLÄNDERNA
Tillfälligt skydd/skyddat boende	Tillfälligt skydd/skyddat boende
Hälso- och sjukvård	Hälsoundersökning vid ankomsten och akut vård
Psykologiskt stöd	Psykologiskt stöd
Materiellt bistånd (med bland annat mat och kläder)	Akut materiellt bistånd
Socialt stöd	Socialt stöd
Förnyelse av handlingar	Översättnings- och tolkningstjänster
Juridisk hjälp i brottsutredningar/civilrättsliga processer om skadestånd/ombud vid domstol	Juridisk hjälp i fråga om främst rättigheter och skyldigheter/migrantstatus/uppehålls- och arbetstillstånd/civilrättsliga processer om skadestånd/ombud vid domstol
Hjälp med återintegrering: Empowerment utbildning, yrkesutbildning, familjestöd	Hjälp med att skaffa resehandlingar/pass
	Hot- och riskbedömning före säker återresa till ursprungslandet
	Arrangemang för säker återresa till ursprungslandet
	Hjälp med integrationen i samhället och på arbetsmarknaden om personen stannar i mottagarlandet (språkutbildning, integrationsstöd, utbildning, yrkesutbildning)

## Åtgärder som kommunerna bör vidta

- Kartlägg vilket stöd som finns att tillgå för (potentiella) offer i kommunen samt vilka aktörer som tillhandahåller eller kan tillhandahålla stödinsatserna.
- Inrätta en insatskedja som är flexibel och reagerar snabbt, med tydliga roller och ansvarsområden för de olika medverkande aktörerna.
- Harmonisera det lokala arbetet mot människohandel med aktiviteterna på nationell nivå (se den svenska Manual vid misstanke om människohandel som Länsstyrelsen Stockholm tagit fram) till stöd för offer för människohandel.
- Gör stödet till offren effektivare genom att införa formella samarbetsverktyg såsom samarbetsavtal och samförståndsavtal.
- Ge villkorslöst stöd (som inte är avhängigt av att offret samarbetar med de brottsbekämpande myndigheterna) och rättighetsbaserad hjälp till såväl formellt identifierade offer för människohandel som potentiella offer som befinner sig i utsatta och oskyddade situationer.
- Anpassa stödet till personens specifika individuella behov med hänsyn tagen till bakgrund, kön, ålder, etnisk tillhörighet, läggning och identitet.
- Främja tillit, en professionell attityd och dialog i ett väl fungerande system för stöd till och skydd av offren.
- Erbjud handledning och de-briefing till personal på fältet som arbetar direkt med stöd till offer för människohandel.

## 6. Att motverka människohandel på lokal nivå

En annan viktig del av arbetet mot människohandel är de förebyggande insatserna. Detta är emellertid ett av de mest utmanande och komplicerade insatsområdena. Det är ofta svårt att visa att förebyggande åtgärder faktiskt har lett till att människohandelns omfattning har minskat. För att komma åt denna komplexa och strukturella företeelse måste man dock arbeta förebyggande. Att arbeta förebyggande är dessutom troligen det mest kostnadseffektiva på lång sikt.

I vid mening handlar förebyggande av människohandel om att komma till rätta med de faktorer som bidrar till eller möjliggör exploatering av människor. Dessa faktorer är flertaliga, mångfacetterade och inbördes sammanlänkade. Några exempel är diskriminering, social utestängning, bristande rättssäkerhet, korruption, svagt socialt skyddsnät, brister i tillämpningen av arbetsrätten samt avsaknad av sysselsättnings- och utbildningsmöjligheter och lagliga och säkra migrationsvägar. Ofta är det en viss kombination av dessa faktorer och grundorsaker som ligger bakom individuella upplevelser av människohandel eller som kännetecknar en social miljö med utbredd människohandel eller möjliggör eller underlättar brottet människohandel. "Detta innebär ytterst att det är högst osannolikt att en enda strategi för att motverka människohandel lämpar sig för alla slags offer och hela spektrumet av personer i utsatta belägenheter som riskerar att falla offer för människohandlare. [...] Det är också viktigt att hålla i minnet att människohandel inte förekommer för att människor är utsatta, utan för att någon bestämmer sig för att utnyttja dem."<sup>44</sup>

Således måste man för att förebygga människohandel göra en lång rad olika insatser på många olika områden, så att man å ena sidan tacklar de strukturella faktorer som möjliggör människohandel och å andra sidan tar hänsyn till individernas sårbarhet. Insatserna bör bygga på gedigen bevisning samt kunskaper om och erfarenheter av människohandel. I Östersjöområdet finns det såväl ursprungsländer som transitländer och mottagarländer. Det är viktigt att se till att alla åtgärder som vidtas mot människohandel är anpassade till både det nationella och det lokala sammanhanget och svarar mot de identifierade utmaningarna, bristerna och riskfaktorerna.

Generellt sett bör det förebyggande arbetet mot människohandel och exploatering läggas upp utifrån ett heltäckande och sektorsövergripande förhållningssätt, där säker migration och anständiga arbetsförhållanden är en stomme. Ett sådant heltäckande förhållningssätt bjuder in till bred uppslutning kring frågan om människohandel, eftersom den är relevant för stora delar av lokalsamhället. Det gör det också möjligt att minska riskerna för stigmatisering av offer och potentiella offer.

Nedan beskriver vi några olika möjliga förebyggande åtgärder. Det ska framhållas att det förebyggande arbetet bör överensstämja med de prioriteringar som gjordes i den lokala kartläggningen (se kapitel 3). Samarbete är väsentligt, alla åtgärder vidtas i olika samverkanskonstellationer; till exempel mellan kommuner, polisen, skolor, hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt den privata sektorn.<sup>45</sup> Sådana samarbeten kan omfatta en mängd olika program och frågor. De kan fokusera på specifika aspekter (till exempel rekrytering) eller former av människohandel (till exempel sexuell exploatering), på vissa grupper som riskerar att falla offer för människohandel/exploateras (till exempel arbetslösa ungdomar, asylsökande, migrerande jordbruksarbetare) eller på att utbilda vissa yrkesgrupper för att öka deras medvetenhet om människohandel.

## Upplysande och kunskapshöjande åtgärder

Man kan använda sig av olika åtgärder för att informera allmänheten, särskilda riskgrupper, yrkesgrupper och företag om människohandel. Ansträngningarna för att öka den allmänna kännedomen om människohandel bör helst göras inom ramen för initiativ som syftar till att främja nolltolerans mot exploatering av arbetskraft, säker migration och anständiga arbetsförhållanden. På så sätt uppmuntrar man att alla former av människohandel tas upp till diskussion i samhället, och lär också samhället och aktörerna att förstå och känna igen olika former av exploatering samt att ingripa och hänvisa offren till stödinstitutioner. Rigas kommun har till exempel gjort mycket i detta hänseende.

### Förebyggande åtgärder antagna av Rigas kommunfullmäktige

Rigas kommunfullmäktige genomför sedan 2010 projektet "Förebyggande åtgärder för att eliminera människohandel". Initiativet finansieras av fonden för upprätthållande av den allmänna ordningen i Riga. Inom ramen för detta lokala initiativ genomförs regelbundna kurser riktade till olika målgrupper: socialarbetare, socialpedagoger och anställda vid den kommunala polisen. Riga kommuns socialförvaltning har prioriterat riktad utbildning för de kommunala tjänstemännen och finansierar denna. Kommunfullmäktige har etablerat nära kontakter med nyckelpersoner i det civila samhället och organiserar regelbundna förebyggande insatser tillsammans med dem. Under en femårsperiod har fler än 400 kommunanställda genomgått utbildning. Dessutom ger Rigas kommun ut en årlig informationsbroschyr på lettiska och ryska om att förebygga människohandel. Huvudsyftet med detta informationsmaterial är att informera samhället i stort om riskerna med och hoten från människohandel, det tillgängliga stödet till offren samt vilka intressenter som arbetar med att bekämpa människohandel.

Den information som lämnas för att öka medvetenheten bör vara korrekt, realistisk och rättighetsbaserad. Stigmatisering och stereotypa bilder av offer bör undvikas, och allmänheten bör informeras om de stödinsatser som finns för offer och potentiella offer, så att personer som behöver stöd och hjälp kan hänvisas till rätt instans. Vidare bör de upplysande åtgärderna relateras till det lokala sammanhanget och återspegla resultaten av den gjorda kartläggningen.<sup>46</sup>

Kommunerna kan också utforma och genomföra särskilda upplysande aktiviteter som riktar sig till riskgrupper. Dessa bör syfta till att ge verktyg för ökad delaktighet och ge råd om vilka praktiska åtgärder människor i riskgruppen kan vidta för att undgå att t ex utnyttjas i samband med en planerad eller genomförd migration. De bör få praktisk och realistisk information om vilka rättigheter de har och vilka alternativ som står till buds, vilka försiktighetsåtgärder de kan vidta för att minska riskerna för övergrepp och exploatering, var de kan söka hjälp och vilka stödtjänster som finns att tillgå. Det är också viktigt att veta hur man kan göra en anmälan till polis. Det ska framhållas att all information bör förmedlas på ett språk och på ett sätt som mottagarna förstår. Det finns redan några exempel på sådant arbete i Östersjöområdet. En del städer, däribland Helsingfors<sup>47</sup>, har inrättat särskilda informationskontor som arbetar med rådgivning till migranter.

**Kampanjen "Alla tåg går inte till Hollywood" i Polen**

Det polska projektet<sup>48</sup> "Alla tåg går inte till Hollywood" hade som mål att öka kunskaperna och medvetenheten om människohandel hos lärare, skolpersonal, skolläringar, elever och föräldrar i regionen Västra Pommern. Regionen är känd för sina gränsstäder, badorter och turistattraktioner, liksom för sitt utflöde av människor. Människohandlarna för sina offer genom regionen till Västeuropa och de nordiska länderna, och rekryterar även offer för främst sexuell exploatering och exploatering av arbetskraft därifrån. Därför var projektet inriktat på att lära unga människor att hantera de risker som är förknippade med att pröva sina vingar utomlands. Foldrar delades ut och affischer sattes upp i Szczecin och städerna närmast turistorterna vid kusten. Det material som delades ut innehöll beskrivningar av några av människohandlarnas vanligaste rekryteringsstrategier och råd om till exempel hur man kan kontrollera ett jobb erbjudande eller att ett rekryteringsföretag är seriöst, samt en checklista vid utlandsresor. Dessutom organiserade man aktiviteter i sociala medier och på internet och några gymnasieelever producerade en film mot människohandel riktad till ungdomar.<sup>49</sup>

Det finns också exempel på kunskapshöjande initiativ som särskilt riktar sig till en viss form av exploatering i Europa, såsom slaverilikt arbete i hushåll och slaverilikt arbete i diplomathushåll.<sup>50</sup> Dessutom har ett antal upplysande aktiviteter riktade till konsumenter och vissa yrkeskategorier genomförts för att komma åt efterfrågan på tvångsarbete och möjligheterna att exploatera arbetskraft.

Vidare kan kommunerna medverka till att öka medvetenheten hos företag som är verksamma i de branscher där exploateringen är mest utbredd. Med utgångspunkt från sina analyser av människohandeln och exploateringen inom deras territorier kan kommunerna kontakta företagare inom sektorerna arbetsförmedling och rekrytering, jordbruk, städtjänster, byggbranscher, hotell och restaurang, livsmedel, förpackning etc, för att informera om exploatering och människohandel samt om företagets skyldigheter att respektera mänskliga rättigheter i all sin verksamhet. Med hjälp av sådana riktade kampanjer kan kommunerna få företagare att verka för etiska standarder i samband med rekrytering och anställning av arbetstagare i medlemsföretagen.<sup>51</sup> Det kan till exempel handla om att informera om befintliga lagliga rekryteringskanaler för migrerande arbetstagare och underlätta tillgången till dessa.<sup>52</sup> De kommunala myndigheterna bör utföra detta arbete i samarbete med berörda arbetsmarknadsaktörer (till exempel yrkes- och arbetsmiljöinspektörer), polisen och andra brottsbekämpande organ. Syftet är att utöka kontrollerna och inspektionerna på plats för att motverka exploatering och utbyta information om förövarna när så är lämpligt.

## Uppsökande arbete riktad till riskgrupper

I många kommuner bedriver socialförvaltningarna utåtriktat arbete i egen regi eller i samarbete med aktör från civilsamhället för att tillgodose behoven hos utsatta grupper, såsom kvinnor och män i prostitution, missbruk, hemlöshet eller utan papper eller människor, som av andra skäl – däribland social och kulturell isolering – behöver kontaktas personligen. Dessa stödgivare bör göras medvetna om människohandel och indikatorer på denna, så att de kan bistå potentiella offer och hänvisa dem till socialtjänsten, hälso- och sjukvården, arbetsförmedlingar, språkutbildningar och andra mer specialiserade tjänster de kan behöva. För att på bästa sätt tillgodose behoven hos de mest utsatta grupperna, och i synnerhet migranter (till exempel papperslösa) kan dessa tjänster erbjudas i samarbete med eller av frivilligorganisationer, fackföreningar, trossamfund eller lokala organisationer. För att nå ut och vinna förtroende hos olika migrantgrupper och kunna erbjuda stödinsatser, kan det ibland vara en fördel om det kontaktskapande och uppsökande arbetet sker under ledning av en representant från den egna gruppen.

**Crossroads-centrumen i Stockholm och Göteborg**

Crossroads är en råd- och stödverksamhet för EU-migranter som lever i fattigdom och hemlöshet i Stockholm. Verksamheten vänder sig till EU-migranter och medborgare från utomeuropeiska länder som har permanent uppehållstillstånd från ett annat EU-land. Deltagarna erbjuds information om det svenska systemet och registreringsprocessen samt stöd och hjälp på olika europeiska språk. De får kostnadsfri frukost och lunch, möjlighet att duscha och tvätta och får delta i olika kurser och andra aktiviteter. Centrumet drivs av Stockholms Stadsmission, som är en lokal icke-statlig organisation och samarbetar med Stockholms stad, landstinget och andra frivilligorganisationer.<sup>53</sup> Det finns ett liknande centrum i Göteborg, vilket drivs av en likartad lokal organisation i samarbete med Göteborgs stad.<sup>54</sup>

Kommunerna kan också förbättra sitt förebyggande arbete genom att involvera mindre konventionella aktörer och utveckla nyskapande åtgärder riktade till utsatta personer som försöker ta sig ur besvärliga situationer. En del innovativa initiativ har redan tagits i Östersjöområdet: till exempel har den okonventionella yrkesgruppen bibliotekarier engagerats i arbetet med att förebygga människohandel i **Lettland**.

### Bibliotekarier mot människohandel

För att nå de grupper som löper störst risk att utsättas för människohandel genomförde den lettiska frivilligorganisationen "Shelter Safe House" initiativet "Open your eyes". I det första skedet av projektet genomförde organisationen upplysande aktiviteter för att förklara förekomsten människohandel och dess omfattning samt vilken roll bibliotekarierna kan spela när det gäller att motverka detta brott. Därefter fick bibliotekarierna genomgå utbildning, och utbildningsmaterial och broschyrer om människohandel spreds till bibliotek i hela Lettland. Slutligen organiserade bibliotekarierna olika utbildningstillfällen och evenemang på biblioteken, till exempel bokutställningar, besök av författare som skriver om frågor som har med människohandel att göra, kurser för skolelever etc. Genom böckerna kopplades människohandeln till bibliotekens arbete och funktion. I synnerhet bibliotekarierna på landsbygden framhöll att de ofta kommer i kontakt med potentiella offer för människohandel. Människor kommer till biblioteken för att söka jobb utomlands via den kostnadsfria internetuppkopplingen, och ber bibliotekarierna om hjälp att skriva ut flygbiljetter. I samband med detta kan bibliotekarierna försöka få kontakt med potentiella offer och prata med dem om riskerna och fråga om de har vidtagit några försiktighetsåtgärder inför resan.

## Etiska kriterier och sociala klausuler

### mot exploatering i offentliga upphandlingar

Kommunerna genomför en mängd offentliga upphandlingar av till exempel bygg- och anläggningsarbeten och städtjänster. Genom sådana kontrakt kan de oavsiktligt medverka till människohandel och exploatering. I och med att de gör omfattande inköp av varor och tjänster kan de riskera att deras leverantörer och underleverantörer exploaterar de personer de rekryterat och/eller anställer, eller att de varor och tjänster (till exempel städtjänster) de köper har framställts eller utförts av utnyttjad arbetskraft. För att undvika sådana risker bör kommunerna ha lämpliga due diligence-förfaranden för att tillse att mänskliga rättigheter respekteras.

Vidare bör kommunerna föregå med gott exempel och ta etiskt och socialt ansvar genom att lägga in etiska kriterier och sociala klausuler i sina upphandlingsförfaranden, i syfte att främja respekt för mänskliga rättigheter och motverka utnyttjande av arbetskraft och människohandel. Rutan nedan innehåller några av de krav som kommunerna kan ställa på leverantörerna som villkor för tilldelning av offentliga kontrakt.<sup>55</sup>

### Sociala och etiska krav för tilldelning av kommunala kontrakt<sup>56</sup>

De kommunala upphandlande myndigheterna kan till exempel kräva att leverantörerna förbinder sig att

- respektera mänskliga rättigheter och fullgöra de skyldigheter som följer av nationell och internationell lagstiftning om arbetsförhållanden, sociala frågor, jämställdhet samt diskriminering,
- göra uttryckliga policyåtaganden och införa processer för att eliminera exploatering, tvångsarbete och människohandel,
- styrka att de gör regelbundna löneutbetalningar i enlighet med kollektivavtal för branschen eller andra normer för minimilöner, samt att de följer arbetsmiljöbestämmelserna och betalar socialförsäkringsavgifter,
- respektera etiska standarder för rekrytering av migrerande arbetstagare (till exempel Dhakapprinciperna för migration med värdighet) och
- lägga in bestämmelser i sina kontrakt med underleverantörer av varor och tjänster som tvingar alla underleverantörer i kedjan att respektera den nationella minimilönen för branschen eller reglerna om anställningsvillkor i kollektivavtal.

## Att bygga sektorsövergripande partnerskap

För att motverka människohandel måste man engagera, mobilisera och samordna insatser från en mängd olika aktörer i den kommunala förvaltningen, hos berörda regionala och nationella organ samt i civilsamhället, fackföreningarna och näringslivet. Bostadsbyggandet, hälso- och sjukvården, skapandet av arbetstillfällen och den sociala omsorgen kan påverka sannolikheten för att människor blir offer eller förövare. Om aktörerna på dessa områden samarbetar sinsemellan samt med polisen och rättsväsendet, utifrån strategier som bygger på god praxis och kunskaper om brottslighet och dess orsaker, kan såväl brottslighet som viktigmisering förebyggas.<sup>57</sup>

Ändamålsenliga breda gränsöverskridande samarbeten bör bygga på en gemensam analys av och förståelse för problemet samt gemensamt fastställda prioriteringar och samordnade och integrerade åtgärder. Denna process förutsätter att det finns ledarskap, tid och resurser samt görs ansträngningar för att förstå varandras roller, befogenheter och sakkunskap, utveckla sätt att utbyta information och kunskaper, samarbeta och arbeta mot gemensamma mål med samordnade tillvägagångssätt och metoder. Borgmästarna och kommunalråden kan spela en mycket viktig roll när det gäller att initiera och driva dessa samarbetsprocesser. Sådana samarbeten gynnas också av utbyten och samordning med andra kommuner på regional och nationell nivå, inte bara i syfte att åstadkomma ett erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande, utan också för att undvika att effektiva och stringenta åtgärder för att förhindra människohandel på en plats leder till att problem i stället uppstår i andra områden där dessa åtgärder ännu inte har vidtagits.<sup>58</sup>

**Bergens samarbetsmodell**

De lokala myndigheterna i Bergen har fått till stånd fler fällande domar om människohandel än någon annan region i Norge. Många av dessa domar har gällt handel med barn. En lokal sektorsövergripande operativ grupp bestående av företrädare för lokala brottsbekämpande myndigheter och kommunen samt för den uppsökande verksamheten, socialtjänsten och barnvårdsmyndigheten har byggt upp kunskap och expertis om människohandel över tiden.<sup>59</sup> Gruppen kan samlas inom 24 timmar från det att ett barn som misstänks vara offer för människohandel upptäcks. Den arbetar också med att underlätta hänvisning och samarbete mellan de olika inblandade organen. Dessutom är arbetet med människohandelsfall högt prioriterat av Bergenpolisen. Det finns särskilda åklagare och utredare som samarbetar i en grupp och utreder alla ärenden som har samband med människohandel. Såväl de norska myndigheterna som frivilligorganisationer har berömt dem för deras framgångsrika bekämpning av människohandel i Bergenområdet.<sup>60</sup>

**Det litauiska samarbetsprojektet**

Litauiska Caritas genomförde det regionala projektet "Complex Approach to the Problems of Human Trafficking in Panevezys Region, Lithuania" 2012–2014. Panevezysregionen är känd som en plats varifrån många kvinnliga offer för människohandel för sexuell exploatering kommer, liksom under den senaste tiden män som tvinga stjäla, göra inbrott och sälja droger i länder som Storbritannien, Tyskland, Spanien och Sverige. Projektet syftade till att kartlägga den lokala situationen och att utveckla ett samarbete med och ett aktivt engagemang hos lokalsamhället för att förhindra människohandel i regionen. Under projektets gång bildades flexibla arbetsgrupper med poliser, socialarbetare och psykologer med uppdraget att genomföra programmet "SOS! The Dangers of Human Trafficking" i skolor och på barnhem och fritidsgårdar i området. Dessutom organiserades kurser om människohandel för lokala socialarbetare, poliser, åklagare och domare. Sammanlagt 190 personer utbildades i att identifiera offer för människohandel och fick en fördjupad förståelse för offrens trauma och psykologiska profil som helhet. Totalt genomfördes 25 öppna evenemang för lokala samhällsaktörer, bland annat rundabordsdiskussioner med lokala yrkesutövare i syfte att öka medvetenheten och utbyta erfarenheter.<sup>61</sup>

## Åtgärder som kommunerna bör vidta

- Genomför upplysande och kunskapshöjande åtgärder, dels allmänna och dels riktade till riskgrupper, yrkesgrupper och företag, beroende på lokala behov och identifierade risker.
- Utöka målgrupperna för det förebyggande arbetet till att omfatta andra kategorier än de konventionella, till exempel taxichaufförer, bibliotekarier, hälsovårdsinspektörer med flera.
- Erbjud och genomför uppsökande verksamhet för att stödja och få kontakt med riskgrupper.
- Lägg in etiska kriterier och sociala klausuler mot exploatering i offentliga upphandlingar av varor och tjänster.
- Bygg upp gränsöverskridande samarbeten för att förbättra det förebyggande arbetet på lokal nivå.

# Sammanfattning av de viktigaste

åtgärderna som kommunerna bör vidta

Syfte	Åtgärd	Vem?
<b>Insatser mot människohandel på lokal nivå genom kartläggning av situationen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kartlägg den lokala människohandelssituationen för att identifiera riskgrupper och riskfyllda platser och för att samla information om förövare och medhjälpare.</li> <li>• Samla information om tillgängliga resurser och tjänster inom förvaltningen och kommunens territorium.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokal expertgrupp mot människohandel eller brottsförebyggande arbetsgrupp eller annan struktur på kommunal nivå mot till exempel social utslagning, våld mot kvinnor och/eller integration av invandrare</li> <li>• Andra lokala aktörer, såsom polisen och frivilligorganisationer</li> </ul>
<b>Förbättra identifieringen av (potentiella) offer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kartlägg de lokala aktörer som kan komma i kontakt med och identifiera potentiella offer för människohandel (och utsatta grupper) i sitt arbete.</li> <li>• Se till att indikatorerna på människohandel finns tillgängliga för personerna i första linjen. På så sätt kan identifieringen av potentiella offer på lokal nivå förbättras, i synnerhet på riskfyllda platser.</li> <li>• Gör en tydlig ansvarsfördelning mellan olika aktörer som medverkar i identifierings- och hänvisningsprocessen och ge dem regelbunden utbildning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunens personal, till exempel anställda inom socialtjänsten, vården, skolan etc</li> <li>• Den lokala polisen, tillsynsmyndigheter</li> <li>• Frivilligorganisationer, invandrarorganisationer, fackföreningar, företag och enskilda individer</li> </ul>

Syfte	Åtgärd	Vem?
<b>Förbättra identifieringen av (potentiella) offer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kartlägg de lokala aktörer som kan komma i kontakt med och identifiera potentiella offer för människohandel (och utsatta grupper) i sitt arbete.</li> <li>• Se till att indikatorerna på människohandel finns tillgängliga för personerna i första linjen. På så sätt kan identifieringen av potentiella offer på lokal nivå förbättras, i synnerhet på riskfyllda platser.</li> <li>• Gör en tydlig ansvarsfördelning mellan olika aktörer som medverkar i identifierings- och hänvisningsprocessen och ge dem regelbunden utbildning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunens personal, till exempel anställda inom socialtjänsten, vården, skolan etc</li> <li>• Den lokala polisen, tillsynsmyndigheter</li> <li>• Frivilligorganisationer, invandrarorganisationer, fackföreningar, företag och enskilda individer</li> </ul>
<b>Förbättra stödet till offren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inrätta en insatskedja som är flexibel och reagerar snabbt, med tydliga roller och ansvarsområden för de olika medverkande aktörerna.</li> <li>• Ge villkorlös stöd och rättighetsbaserad hjälp till såväl formellt identifierade offer för människohandel som potentiella offer som befinner sig i utsatta situationer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunens socialtjänst och hälsovårdstjänst, kriscentrum, den lokala polisen</li> <li>• Frivilligorganisationer och jourhem, andra organisationer som erbjuder sociala eller juridiska tjänster eller annan rådgivning eller bedriver uppsökande verksamhet riktad till utsatta grupper</li> </ul>
<b>Förebygga människohandel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erbjud och genomför uppsökande verksamhet för att stödja och få kontakt med riskgrupper.</li> <li>• Genomför kunskapshöjande åtgärder riktade till allmänheten, riskgrupper, yrkesgrupper och företag.</li> <li>• Lägg in etiska kriterier och sociala klausuler mot exploatering i offentliga upphandlingar av varor och tjänster.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunens socialtjänst och hälsovårdstjänst, ansvariga för offentliga upphandlingar, frivilligorganisationer, invandrarorganisationer, kvinnoorganisationer, fackföreningar, företag, arbetsgivarorganisationer</li> <li>• Enskilda medborgare</li> </ul>

# Referenser

<sup>1</sup> ICPC (2011): Towards Human Trafficking Prevention: A Discussion Document, s. 11-12.

<sup>2</sup> ICPC (2014): 4th International Report. Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), s. 130.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Mer information finns i CBSS (2015): Promoting the Human Rights and the Best Interests of the Child in Transnational Child Protection Cases och CBSS (2015): Practical Guide for Caseworkers and Case Officers. Tillgänglig på <http://www.childcentre.info>

<sup>5</sup> Exempel på genomförda kampanjer i Sverige, riktade till allmänhet och utsatt grupp: Resekurage och Safe Trip. Kampanjen Resekurage inleddes 2014 och genomfördes av Länsstyrelsen Stockholm. Syftet var att informera svenskar om förekomsten av sexuell exploatering av barn i samband med resande. Kampanjen uppmanade även svenskar att ta med sitt Resekurage och anmäla misstänkta övergrepp på barn. Safe Trip är en kampanj som tagits fram av Östersjöstaternas råd (CBSS) och Länsstyrelsen i Stockholm och innehåller budskap på olika språk riktat till människor utsatta för prostitution och människohandel i Sverige, med numret till Kvinnofridslinjen.

<sup>6</sup> Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (15 november 2000).

<sup>7</sup> Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel (CETS nr 197).

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF. EUT L 101, 15.04.2011.

<sup>9</sup> UN OHCHR (2010): Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking. Commentary, Principle 1, 49-74. Se även Recommendations from the Conference on How to Enhance Assistance to Victims of Human Trafficking in the Baltic Sea Region, s. 2.

<sup>10</sup> UN OHCHR (2010): Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking. Commentary, Principle 8, 141-151. Se även Recommendations from the Conference on How to Enhance Assistance to Victims of Human Trafficking in the Baltic Sea Region, s. 2.

<sup>11</sup> CETS (197) artikel 12.6, direktiv 2011/36/EU, skäl 18, artikel 11.3

<sup>12</sup> CETS (197) artikel 12.7

<sup>13</sup> UN OHCHR (2010): Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, riktlinjerna 2 och 11.

<sup>14</sup> Sverige brukar beskrivas som ett destinationsland, d.v.s. att merparten av att offren har transporterats hit och kommer från andra länder än Sverige.

<sup>15</sup> Första stycket i ingressen till Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, FN 2000.

<sup>16</sup> SOLACE – Human Trafficking report 2009 -The role of local authorities in addressing human trafficking. Report of the SOLACE Study Group, 2009; National Crime Prevention Centre Canada, Local Safety Audit Guide: To Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation, 2013.

<sup>17</sup> Ibid., 17.

<sup>18</sup> ibid. och European Forum for Urban Safety, Guidance on Local safety Audits. A Compendium of International Practice, 2007.

<sup>19</sup> Detaljerade anvisningar om hur man genomför en lokal säkerhetsgranskning finns i European Forum for Urban Safety (EFUS), Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice, 2007.

<sup>20</sup> Exemplet på frågor är till för kommunen och ska ge en lägesbild. Kartläggningen innebär inte att göra profiler på enskilda individer eller på något sätt verka för att vissa grupper stigmatiseras eller hängs ut. Kartläggningen ska fokusera på fenomenet människohandel med ett offerperspektiv och mänskliga rättigheter som grund.

<sup>21</sup> Report on the features and incentives of traffickers and on the social interactions among them, TRACE-projektet, juni 2015. Tillgänglig på [http://trace-project.eu/wp-content/uploads/2015/06/TRACE\\_Deliverable-3.1\\_Final.pdf](http://trace-project.eu/wp-content/uploads/2015/06/TRACE_Deliverable-3.1_Final.pdf)

<sup>22</sup> OSCE (2011): Trafficking in Human Beings: Identification of Potential and Presumed Victims. A Community Policing Approach, SPMU Publication Series Vol. 10. Wien: OSCE.

<sup>23</sup> Eurostat (2014): Trafficking in human beings. Statistical working papers. 2014 års utgåva. Eurostat.

<sup>24</sup> Sorrentino, Liliana & Jokinen, Anniina (2014): Guidelines to Prevent Abusive Recruitment, Exploitative Employment and Trafficking of Migrant Workers in the Baltic Sea Region. HEUNI Reports 78. Helsingfors: HEUNI. ADSTRINGO-projektet.



- <sup>25</sup> Ollus, Natalia & Jokinen, Anniina (2013): "We've Got People Lined Up Behind the Door": Placing the Trafficking and Exploitation of Migrant Workers in Context in the Restaurant and Cleaning Sectors in Finland. Ur Ollus, Natalia, Jokinen, Anniina & Joutsen, Matti (2013) (eds.) *Exploitation of Migrant Workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania. Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking*. HEUNI Reports 75. Helsingfors: HEUNI, s. 31–170. ADSTRINGO-projektet.
- <sup>26</sup> ILO (2009): Operational indicators of trafficking in human beings. Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission. Reviderad version, september 2009. Genève: ILO.
- <sup>27</sup> Jokinen, Ollus & Viuhko (2011): Work on Any Terms: Trafficking for Forced Labour and Exploitation of Migrant Workers in Finland. Helsingfors: HEUNI-rapport 68, s. 135–137.
- <sup>28</sup> Ibid. s. 137.
- <sup>29</sup> Handbook of best practices of multidisciplinary cooperation against trafficking in human beings, based on the conference Putting Rantsev into Practice 16–18 April 2013, Nederländerna
- <sup>30</sup> <http://www.gegen-menschenhandel.de/>
- <sup>31</sup> <http://www.gegen-menschenhandel.de/Downloads/arbeiten.pdf>
- <sup>32</sup> Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen. Tampereen toimintamalli. Tampereen kaupunki, Pro-tukipiste & RIKU.
- <sup>33</sup> Human Trafficking and the Role of Local Governments, UNITAR 2014.
- <sup>34</sup> Orientering från Global Alliance against Trafficking in women. Unmet Needs: Emotional support and care after trafficking. 2015.
- <sup>35</sup> UNODC Toolkit on Principles of Victims Assistance, [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296\\_tool\\_8-1.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296_tool_8-1.pdf)
- <sup>36</sup> FN:s tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, 2000. Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel, 2005. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.
- <sup>37</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF. Bryssel 2011.
- <sup>38</sup> Pescinski (2015): A human rights approach to human trafficking. United Nations University.
- <sup>39</sup> IOM (2007): The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking.
- <sup>40</sup> Ibid. s. 4.
- <sup>41</sup> Ibid.
- <sup>42</sup> CBSS (2011): Handbook for Diplomatic and Consular Personnel on How to Assist and Protect Victims of Human Trafficking. Stockholm: CBSS.
- <sup>43</sup> Uppställningen bygger på La Strada-stiftelsens modell mot människohandel och slaveri i Polen. Den är en del av "national referral mechanism", det nationella centrumet för samråd och insatser för offer för människohandel (KCIK). Mer information finns på [www.kcik.pl](http://www.kcik.pl).
- <sup>44</sup> Anette Brunovskis & Rebecca Surtees (2015): Reframing trafficking prevention. Lessons from a "Positive Deviance" approach. Fafo-report 2015:21. FAFO & Nexus institute, 13.
- <sup>45</sup> [https://www.unodc.org/documents/congress//Documentation/A-CONF.222-9/ACONF222\\_9\\_e\\_V1500544.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress//Documentation/A-CONF.222-9/ACONF222_9_e_V1500544.pdf), s. 6.
- <sup>46</sup> ibid. Se även International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (2011): Towards Human Trafficking Prevention: A Discussion Document, s. 25.

<sup>47</sup> <http://www.hel.fi/www/kanslia/virka-en/advice/immigration-advice/>

<sup>48</sup> Projektet genomfördes av provinskontoret i Västra Pommern, provinspolisen i Szczecin, Västra Pommerns skolstyrelse, inrikesministeriets migrationsavdelning, stiftelsen Safer Together, frivilligorganisationen ITAKA samt företrädare för gränskontrollen i Västra Pommern, medierna och universitetet.

<sup>49</sup> TRACE Project Deliverable 6.1: Review of EU Projects – Promising Practices in Combatting Human Trafficking 2015, s. 26–28. [http://trace-project.eu/wp-content/uploads/2015/04/TRACE\\_D6.1\\_Final.pdf](http://trace-project.eu/wp-content/uploads/2015/04/TRACE_D6.1_Final.pdf)

<sup>50</sup> Se till exempel OSCE (2010): Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude. Wien: OSCE. OSCE (2014): How to prevent human trafficking for domestic servitude in diplomatic households and protect private domestic workers. Wien: OSCE.

<sup>51</sup> FN:s råd för mänskliga rättigheter (HRC) (2011): Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, A/HRC/17/31, Principle 2. Se även Sorrentino och Jokinen (2014). Företagen förväntas inte bara uttala att de respekterar mänskliga rättigheter, utan också visa hur de säkerställer att detta åtagande fullföljs överallt där de är verksamma.

<sup>52</sup> Marshall, P (2011): Re-thinking Trafficking Prevention. A Guide to Applying Behaviour Theory, UN Inter-Agency Project on Human Trafficking and Asian Development Bank, 16.

<sup>53</sup> <http://www.stadsmissionen.se/Socialverksamhet/Hemloshet1/Cross-roads/>

<sup>54</sup> <http://www.stadsmissionen.org/om-oss/tidningen-gatljus/valda-ar-tiklar-ur-tidningen-gatljus/center-for-eu-migranter-crossroads-goteborg/>

<sup>55</sup> Sorrentino & Jokinen (2014): Guidelines to Prevent Abusive Recruitment, Exploitative Employment and Trafficking of Migrant Workers in the Baltic Sea Region. HEUNI Reports 78. Helsingfors: HEUNI, 36–40. ADSTRINGO-projektet.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> ICPC (2014): 4th International Report. Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime.

<sup>58</sup> Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children (2013): Trafficking in Human Beings. Ninth report of the Dutch National Rapporteur. The Hague.

<sup>59</sup> [https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00156/Rapport\\_om\\_arbeid\\_m\\_156710a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00156/Rapport_om_arbeid_m_156710a.pdf)

<sup>60</sup> <http://www.ba.no/nyheter/halvparten-av-dommene-for-menneskehandel-har-falt-i-bergen/s/5-8-43309>; <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/krim/domfellelser-for-menneskehandel-bergen-vs-oslo-15-8/a/23358966/>

<sup>61</sup> [http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp\\_ecpa\\_2014\\_lt\\_complexapproachtotheproblemsofhumantraffickinginpanevezysregionlithuania.pdf](http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp_ecpa_2014_lt_complexapproachtotheproblemsofhumantraffickinginpanevezysregionlithuania.pdf)



Även om människohandel är ett komplext gränsöverskridande brott får den konsekvenser för lokalsamhällena. Rekryteringen och exploateringen äger rum på gatorna och i kvarteren i grannskapet. Främst kvinnor, men även män, utnyttjas för sexuella ändamål på olika arenor. Offren för smuggling av arbetskraft utför hushållsarbete i privata hem, städar på kontor, i skolor och affärer eller arbetar på lokala restauranger, snabbmatsställen, jordbruk, bensinstationer och byggen. Dessutom utnyttjas människor för påtvingat tiggeri och påtvingad brottslighet.

Syftet med Riktlinjer för kommunerna – Förstärkt förmåga för lokala insatser mot människohandel är att förse lokala aktörer med de kunskaper och verktyg de behöver för att kunna förstärka sitt arbete mot människohandel och vidta effektivare åtgärder genom att snabbt och korrekt kunna identifiera offer och ge dem hjälp och skydd på i en tillfredsställande och hållbar omfattning. De lokala åtgärderna mot människohandel bör anpassas till den specifika situationen, trenderna och de riskgrupper som har identifierats.

## — THE STROM PROJECT —



Ministry of the Interior of the Republic of Latvia

