



Människohandel – 2000-talets slaveri

Slutrapport från Det parlamentariska östersjösamarbetets (BSPC) rapportörer om människohandel

Augusti 2013



Baltic Sea Parliamentary Conference
The BSPC Rapporteurs on Trafficking
in Human Beings
US 2013:416

© Nordic Council of Ministers 2013

Layout: Erling Lynder

Photos: Jan Widberg

Baltic Sea Parliamentary Conference
www.bspc.net

Jan Widberg
Head of BSPC Secretariat
jw@norden.org

BSPC Secretariat
c/o Nordic Council
Ved Stranden 18
DK-1061 Copenhagen K.
Phone (+45) 33 96 04 00
www.norden.org

The Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC) was established in 1991 as a forum for political dialogue between parliamentarians from the Baltic Sea Region. BSPC gathers parliamentarians from 11 national parliaments, 11 regional parliaments and 5 parliamentary organizations around the Baltic Sea. The BSPC thus constitutes a unique parliamentary bridge between all the EU- and non-EU countries of the Baltic Sea Region.

BSPC aims at raising awareness and opinion on issues of current political interest and relevance for the Baltic Sea Region. It promotes and drives various initiatives and efforts to support a sustainable environmental, social and economic development of the Baltic Sea Region. It strives at enhancing the visibility of the Baltic Sea Region and its issues in a wider European context.

The Baltic Sea Parliamentary Conference is the annual general assembly in the Baltic Sea Region for broad political debate on Baltic Sea issues. The Conference resolutions are political tools which enables the BSPC to launch and sustain political initiatives, and to approach the governments and regional organizations on issues of common interest.

The BSPC has a number of working bodies at its disposal, which serve as resources for driving and implementing BSPC priorities and objectives. A Standing Committee is responsible for the follow-up of BSPC resolutions, for identifying and addressing issues within the BSPC field of responsibility, and for preparing the annual Conferences.

The BSPC Working Groups are political vehicles with the overall objective of elaborating joint political positions and recommendations on issues of common interest in the Baltic Sea Region. BSPC external interfaces include parliamentary, governmental, sub-regional and other organizations in the Baltic Sea Region and the Northern Dimension area, among them CBSS, HELCOM, the Baltic Sea Labour Forum (BSLF) the Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being (NDPHS), the Baltic Sea States Sub-regional Cooperation (BSSSC) and the Baltic Development Forum.

Slutrapport från Det parlamentariska östersjösamarbetets rapportörer om människohandel

Johan Linander och André Oktay Dahl

Bakgrund

2010 etablerade det parlamentariska östersjösamarbetet (Baltic Sea Parliamentary Conference - BSPC) en arbetsgrupp om civil säkerhet. Arbetsgruppen skulle speciellt fokusera på människohandel (på engelska: Trafficking in Human Beings - förkortat THB). Gruppen överlämnade sin slutrapport till den 20:e Östersjökonferensen i Helsingfors i augusti 2011.¹

För att följa upp arbetsgruppens arbete och de rekommendationer mot människohandel som antogs under konferensen i Helsingfors utnämnde BSPC två rapportörer: Johan Linander, riksdagsledamot och vice ordförande i den Riksdagens justitieutskott, och André Oktay Dahl, Stortingets representant och vice ordförande i Stortingets justiskomitee.

Linander och Dahl fungerade tillsammans som ordförande i arbetsgruppen mot människohandel.

Mandat

Uppgiften för en rapportör i BSPC är att följa utvecklingen inom ett speciellt sakområde (i regel ett område inom vilket BSPC har haft en arbetsgrupp), att svara för information om och uppdatering av utvecklingen inom området, att följa upp genomförandet av de rekommendationer som BSPC har antagit inom området, att identifiera frågeställningar för tänkbara politiska insatser, och, då så är nödvändigt, representera BSPC i olika aktiviteter inom området.

Rapportörerna ges möjlighet att presentera en rapport vid den årliga Östersjökonferensen. Dessutom kan rapportörerna välja att lägga fram skriftliga rapporter. BSPCs Standing Committee kan å sin sida be rapportörerna att avge lägesrapporter. På motsvarande sätt kan rapportörerna själva begära att få möta Standing Committee för att diskutera sitt arbete och samordna politiska ståndpunkter.

1 Se <http://www.bspc.net/page/show/216>

Genomförda aktiviteter

- Brev med frågor till alla östersjöstaternas ministrar med ansvar för bekämpning av människohandel
- Möte i Stockholm den 25 maj 2012 med den svenska samordnaren för bekämpning av människohandel, polisinspektör Kajsa Wahlberg. Möte med Östersjörådets (CBSS) Task Force against Trafficking in Human Beings
- Johan Linander deltog i Parliamentarians Against Human Trafficking's seminarium *Data Collection on Victims of THB* 13–14 September 2012 i Portugals nationalförsamling i Lissabon
- Johan Linander deltog i Östersjörådets (CBSS) seminarium *Children Trafficked for Exploitation in Begging and in Criminality* i Vilnius 29–30 november 2012.
- Rapportörerna mötte Nederländernas nationella rapportör om människohandel, Corinne Dettmeijer-Vermueulen, i Haag 10 december 2012
- Rapportörerna deltog i Parliamentarians Against Human Trafficking's seminarium *Regional Co-operation of the Police in Anti-Trafficking Work* 13 mars i Sveriges Riksdag, Stockholm.
- Rapportörerna mötte Finlands minoritetsombudsman och nationella rapportör om människohandel, Eva Biaudet, i Helsingfors 6 maj 2013.

Rapportörerna lade fram sin Mid-term Report vid den 21:a Östersjökonferensen i St. Petersburg 26–28 augusti 2013.²

1. Sammanfattning

Trots att de flesta länder har vidtagit åtgärder mot människohandel, som t ex nationella handlingsplaner och ny lagstiftning, har förekomsten av människohandel eller slaveri inte minskat.³

Antalet fällande domar mot människohandlare är fortfarande få. Fler och fler olika former för människohandel uppträder: människohandel för tvångsarbete, människohandel för stöld och annan kriminell verksamhet (där offren tvingas att begå kriminella handlingar), människohandel för tiggeri, människohandel för identitetsstöld, människohandel för tvångsäktenskap, människohandel med barn och till och med organhandel.

2 Se <http://www.bspc.net/file/show/607>

3 Se http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-322_en.htm



Vårt huvudintryck är att kampen mot människohandel är långt ifrån över. Vi behöver starkare och smartare insatser för att bekämpa människohandeln.

2. Rekommendationer

BSPCs arbetsgrupp om människohandel presenterade en rad rekommendationer i sin slutrapport. Ett genomförande av dessa skulle innebära ett betydande bidrag i kampen mot människohandel. Vi riktar en stark uppmaning till alla länders regeringar att systematiskt följa upp dessa rekommendationer.

Därutöver önskar vi som rapportörer att lägga till 10 egna rekommendationer. Dessa bygger på den information vi erhållit och de dialoger vi haft i vårt arbete. Vi menar att de 10 rekommendationerna bör implementeras i alla länder i Östersjöregionen, såvitt detta inte redan skett.

Samordna insatserna mot människohandel

1. Alla länder behöver en oberoende nationell rapportör för människohandel
2. Alla länder behöver en nationell handlingsplan mot människohandel

Alla länder behöver bättre samordnade insatser mot människohandel. Ofta är många olika organ och myndigheter inblandade i arbetet mot olika former av människohandel. Utan en god samordning kan detta vara ineffektivt och till och med kontraproduktivt. Människohandlarna kan utnyttja den bristande samordningen för att undgå upptäckt och avslöjande.

Regeringarna måste samordna sin politik mot alla former av människohandel så att de olika myndigheterna vet hur de skall arbeta och hur de skall samordna sig med andra aktörer, däribland NGOs. Det måste finnas klara sambandslinjer och ett system för rapportering om människohandel. En nationell handlingsplan är ett centralt instrument.

För att säkra en långsiktig samordning av arbetet mot människohandel rekommenderar vi att man skapar en funktion med en oberoende nationell rapportör om människohandel. Med oberoende menar vi att den nationella rapportören skall placeras utanför polisens organisation och att den är oavhängig i förhållande till regeringen.

Om den nationella rapportören är en del av popolisens organisation skulle detta kunna göra offren för människohandel motvilliga att ta kontakt. Samtidigt blir det av naturliga skäl svårt för rapportören att utöva kritik av polisens arbete.

Den nationella rapportören får inte heller vara underställd eller kontrollerad av regeringen. Rapportören måste vara oavhängig för att fritt kunna granska regeringen och myndigheternas arbete mot människohandel. Rapportören skall regelbundet lämna rapporter till parlamentet.

Nationella rapportörer och deras medarbetare måste driva sin verksamhet med största möjliga öppenhet och transparens. Den nationella rapportören kan organiseras som en självständig institution (det nederländska exemplet) eller som en del av en existerande institution (det finska exemplet). Mandatet får inte begränsas till människohandel, utan skall också omfatta andra former av exploatering som kan relateras till människohandel.

Den nationella rapportörens uppgift är att samla in och analysera information om människohandel. Vidare skall rapportören förmedla kunskaper till myndigheter som är inblandade i kampen mot människohandel, såsom polis, åklagarmyndigheterna och domstolar. Rapportören har också ansvar för att informera allmänheten och bidra till att öka medvetenheten om människohandel i samhället i stort.

Den nationella rapportören skall ha möjlighet att granska enskilda fall och få insyn i pågående undersökningar om människohandel.

Den nationella rapportören skall upprätta en lätt tillgänglig kommunikationskanal där allmänheten kan ge tips och anmäla misstänkt människohandel. Genom möjligheten att kontakta en oberoende och neutral rapportör i stället för polis kan tröskeln sänkas för anmälningar om misstänkt människohandel. Själva brottsutredningarna om misstänkt människohandel är de brottsbekämpande myndigheternas ansvar.

Den nationella rapportören måste tilldelas tillräckliga resurser och medarbetare för att kunna utföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Åtgärder för att förebygga människohandel

3. Stoppa efterfrågan
4. Socialt ansvar för potentiella offer

Alla länder behöver en lagstiftning som förbjuder alla former för medvetet utnyttjande av offer för människohandel. Samtidigt tror vi att i några – och kanske de flesta – fall är man inte medveten om att man faktiskt utnyttjar offer för människohandel. Därför är det viktigt att göra allmänheten medveten om förekomsten av människohandel

Alla länder har ansvar för att skydda sina medborgare från exploatering och slaveri. Vi måste ställa ännu hårdare krav på att länderna bekämpar diskriminering av romer och andra utsatta grupper. De flesta offer som lurats eller tvingas in i människohandel tillhör redan utsatta grupper i sina hemländer.

Bekämpa människohandlarna

5. Effektiv bekämpning av människohandel med nationella specialenheter hos både polis och åklagare
6. Lagstiftning som är tillämpbar på alla former av människohandel och kriminaliserar alla som är delaktiga i människohandel

Det är viktigt med kunskap och medvetenhet om människohandel hos de lokala brottsförebyggande myndigheterna. Varje polis måste ha tillräcklig utbildning och medvetenhet om människohandel för att kunna känna igen och avslöja människohandel i situationer med t ex tvångsarbete, barn som stjäls under vuxnas överinseende, organiserat tiggeri, etc.

När brotten sedan skall utredas är de ofta för omfattande och komplexa för att den lokala polisen kan ha tillräckliga kunskaper och



resurser för att prioritera utredningen. Därför behöver varje land en nationell specialistenhet mot människohandel både hos polisen och hos åklagarmyndigheterna. Dessa specialistenheter skall ha bred kompetens. Till exempel behöver man ekonomer och revisorer för att spåra och beslagta vinsten av brottsligheten, socionomer för att hjälpa barn som är offer för människohandel, specialister på förhör av barn, dataexperter för att avslöja människohandel på internet, osv. Det behövs med andra ord tvärssektoriella utredningsteam.

Det är också viktigt att alla länder har en lagstiftning som är tillämpbar på alla former av människohandel och kriminaliserar alla som är delaktiga i den. Många länder började med en lagstiftning mot människohandel för sexuella ändamål, men det är viktigt att ha en lagstiftning som också täcker alla andra former av människohandel. Lagstiftningen måste innehålla kännbara minimistraff.

Lagstiftningen måste regelbundet ses över och utvärderas. Ofta visar det sig att även om det finns en lagstiftning så är den otillräcklig för att leda fram till fällande domar.

Hjälp till alla offer för människohandel

7. Minst 30 dagars ovillkorlig reflektionsperiod för alla offer för människohandel
8. Samarbete med hemlandets sociala myndigheter före återvändande

Stödet till offer för människohandel skall vara helt oavhängigt från rättsprocessen. Offer skall ha rätt till relevant stöd även om de inte vågar polisanmäla, vittna eller medverka i en rättegång mot sina förövare. Brottsofferperspektivet skall upprätthållas oberoende av rättsväsendets åtgärder.

Alla offer för människohandel skall ha rätt till en 30 dagars villkorslös reflektionsperiod, även om de inte önskar att polisanmäla brottet. Denna period skall inte bara vara en väntan, utan skall fyllas med innehåll i form av hälsovård, behandling och stöd för att kunna gå vidare i livet.

Landet där offret för människohandel uppehåller sig är ansvarigt för vilken situation offret återvänder till. Kontakt skall upprätthållas med hemlandets sociala myndigheter före återvändandet.

Finns det en allvarlig hotbild mot offret, t ex om offret har vittnat mot människohandlarna, skall det finnas ett erbjudande om fungerande vittnesskydd i hemlandet. I de mest allvarliga fallen måste det finnas möjligheter att ge offret en ny identitet.

Om offrets säkerhet inte kan garanteras av hemlandet, eller om offret motsätter sig återvändande på grund av fruktan för att åter utsättas för människohandel, skall det erbjudas permanent uppehållstillstånd.

Förbättrat internationellt samarbete

9. Öka möjligheterna till gemensamma internationella utredningar
10. Organiserat samarbete mellan ländernas nationella specialiteter och nationella rapportörer

Nästan all människohandel är en gränsöverskridande kriminalitet. Offer och människohandlare kommer ofta från ett land medan själva exploateringen sker i ett annat. Det betyder att även brottsutredningarna måste vara internationella. Inom EU finns det en möjlighet att sätta upp så kallade Joint Investigative Teams (JIT). Detta verktyg måste också göras tillgängligt utanför EU.

Internationella brottsutredningar av människohandel, inte minst de som inbegriper telefonavlyssning, kräver ofta stora resurser och är

kostsamma. Detta kan innebära att ett land med knappa resurser ser sig tvunget att dra sig ur deltagandet i brottsutredningen. För att avhjälpa detta bör det etableras en mekanism för gemensam finansiering av internationella utredningar.

För att säkra ett smidigt internationellt samarbete i gränsöverskridande brottsutredningar av människohandel måste medlemmarna i de olika nationella specialistenheterna mötas regelbundet. Till exempel skulle ekonomer och revisorer kunna mötas och utbyta information för att kunna följa pengaströmmar och beslagta vinster av människohandel.

De nationella rapportörerna måste ha ett internationellt nätverk och mötas regelbundet för att utbyta information och erfarenheter. Människohandel är ett transnationellt brott och nationella gränser får inte utgöra ett hjälpmedel för människohandlarna att undkomma rättsskipning.

3. Slutord

Varje parlament har ansvar för att genomföra rekommendationerna. Som lagstiftare har vi ett övergripande ansvar för situationen i våra länder. Ingen kan längre blunda för att det förekommer slaveri i alla våra länder. Människor som inte är fria, utan tvingas till att sälja sex, begå brott, tigga eller på andra sätt säljs till andra människor.

Som lagstiftare har vi även ansvar för att utvärdera lagarna. Inget offer för människohandel hjälps av lagar som inte fungerar i verkligheten. Som lagstiftare ska vi också kontrollera landets regering och myndigheternas arbete mot människohandel. Är det inte tillräckligt bra så måste vi agera.

Människohandel är 2000-talets slaveri. Vi kan inte acceptera att denna fruktansvärda kriminalitet får fortsätta mitt ibland oss.

Baltic Sea Parliamentary Conference Secretariat
www.bspc.net

c/o Nordic Council
Ved Stranden 18
DK-1061 Copenhagen K.
Phone (+45) 33 96 04 00
www.norden.org.

US 2013:416