

Utlåtande 2003:148 RVII (Dnr 325-2198/2003)

Socialtjänstens stöd till människor som utsatts för trafficking

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Socialtjänstnämndens tjänsteutlåtande godkänns med vad föredragande borgarrådet anför.
2. Socialtjänstnämnden uppmanas utveckla arbetet med insatser för människor som utsatts för trafficking.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Ärendet

I kommunfullmäktiges budget för 2002 och 2003 har socialtjänstnämnden fått i uppdrag att komplettera den nuvarande verksamheten med insatser mot kvinnohandel s.k. trafficking. Socialtjänstnämnden redovisar i detta ärende hur uppdraget utförts.

Internationell handel med kvinnor och flickor, män och pojkar för sexuellt utnyttjande, s.k. trafficking, är ett problem som de senaste åren uppmärksammats allt mer av politiker, myndigheter och frivilligorganisationer. Det saknas dock konkreta insatser för att stödja personer utsatta för människohandel. Under våren 2003 beviljat pengar till ett projekt med syfte att samordna myndigheters och organisationers insatser för personer utsatta för människohandel. Projektet leds av organisationen Kvinnoforum och är avgränsat till samordning av myndigheter och organisationer i Stockholms län. Trafficking är dock inte i första hand ett stockholmsfenomen. Det finns offer för människohandel över hela landet. För att så långt möjligt skapa förutsättningar för att dessa personer får ett rimligt

skapa förutsättningar för att dessa personer får ett rimligt stöd måste lagstiftning och riktlinjer för stödinsatser utarbetas på nationell nivå.

Mina synpunkter

Trafficking är ett mycket allvarligt problem som drabbar de utsatta människorna hårt. Det är angeläget att riksdagen snart tar ställning till de förslag som framförs i SOU 2002:69 Människosmuggling och offer för människohandel. Nu begränsar lagstiftningen möjligheterna att ge stöd till personer som utsatts för trafficking. De förslag som lämnas i utredningen skulle utöka de lagliga möjligheterna för socialtjänsten och också klargöra ansvaret. En proposition kommer under hösten 2003 och lagändringar kan komma att genomföras under 2004.

Ett allvarligt problem för människohandelns offer är att de utvisas ur landet. De som ställer upp och vittnar i rättegång får skydd av polisen fram till rättegången. Därefter utvisas de. I hemlandet finns det inget skydd mot den organisation vars svenska gren offret har pekat ut i en svensk rättegång. Detta problem kan tyvärr inte lösas på kommunnivå utan måste åtgärdas genom en lagändring.

Även om både kvinnor och män utsätts för trafficking är huvuddelen av offren kvinnor. Trafficking är ytterst en konsekvens av mäns våld mot kvinnor. Det är därför viktigt att de som arbetar med människor som är offer för trafficking har kunskaper om mäns våld mot kvinnor. En feministisk grundsyn är viktig. Socialtjänstnämnden har ett uppdrag att erbjuda utbildningspaket om våld mot kvinnor. I budget för 2004 anges även att socialtjänstnämnden skall arbeta med att ta fram stödboenden för kvinnor utsatta för trafficking som tillfälligt behöver bostad och stöd. Barn, oavsett kön, har redan idag ett starkare skydd enligt socialtjänstlagen.

Stockholms stad deltar genom socialtjänstförvaltningens uppsökarenhet i pilotprojektet "Samverkan för stöd till personer utsatta för människohandel". Detta projekt kommer att öka möjligheterna för att ge stödinsatser för offer för människohandel. En av projektets stora stötestenar är ansvaret för dem som utsatts för trafficking. De flesta fall av människohandel i stockholmsområdet upptäcks i kranskommunerna. Stockholms socialtjänst kan då inte göra något förutom att erbjuda placeringar om någon står för kostnaden. Det behövs en regional förankring för att de som utsätts för människohandel i stockholmsområdet ska kunna få hjälp och stöd.

I avvaktan på förändrad lagstiftning och att samverkansprojektet uppnår resultat är det viktigt att socialtjänsten kan ordna boende och stöd för dem som

utsatts för trafficking, oavsett om de utsatts för internationell eller nationell trafficking. Socialtjänstnämnden måste fortsätta utveckla insatserna för att stödja människohandels offer.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande

1. Uppdraget i budget för 2002 och 2003 att komplettera nuvarande verksamheter med insatser mot kvinnohandel, så kallad trafficking, ska fortsätta i enlighet med vad som anføres nedan.
2. Därutöver anføres följande.

Det politiska engagemanget för människor som utsatts för trafficking har de senaste åren ökat i takt med att allt fler kvinnor – och i några fall män – utsatts för denna grymma människohandel. Men engagemanget har stannat vid ord – oförmågan till handling från såväl regeringen som Stockholms styrande är påtaglig. Såväl polis som sociala verksamheter talar om behovet av tydliga politiska direktiv och resurser för de mest akuta behoven av vård och bostad.

Trots det fortsätter staden skjuta problemet ifrån sig. Hänvisningar till ännu oskrivna propositioner och kommande utredningar om formerna för samverkan i frågan, hjälper knappast de människor som just nu befinner sig i sexuell fångenskap i Stockholm.

Enligt förvaltningens tjänsteutlåtande har ett tiotal kvinnor som utsatts för trafficking under de senaste åren haft kontakt med socialtjänsten. De har då, under ett fåtal dagar, placerats på korttidsboende och i något enskilt fall hos jourfamilj. Mot bakgrund av detta kan det rimligen inte röra sig om några stora utgifter för staden att i väntan på rättegång erbjuda dessa människor ett tillfälligt boende. I dag förses brottsoffren regelmässigt med en biljett till hemlandet efter det fåtal dagar som krävs för att polisen ska få ett videofilmad vittnesmål. Med en generös tolkning av socialtjänstlagens vistelsebegrepp skulle staden kunna erbjuda ett boende i väntan på rättegång och eventuell ansökan om uppehållstillstånd.

De förestående samarbetsprojekten kring trafficking, liksom Anhörigkommitténs betänkande, pekar på en ljusare framtid för den internationella könshandels offer. I väntan på de resultaten är det angeläget att staden agerar föregångare och ställer de resurser till förfogande som krävs för en mänsklig behandling av de kvinnor och män som brutit sig ur sin sexuella fångenskap.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Socialtjänstnämndens tjänsteutlåtande godkänns med vad föredragande borgarrådet anför.
2. Socialtjänstnämnden uppmanas utveckla arbetet med insatser för människor som utsatts för trafficking.

Stockholm den 3 december 2003

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Margareta Olofsson

Anette Otteborn

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Kristina Alvendal* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ulf Fridebäck* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

I kommunfullmäktiges budget för 2002 och 2003 har socialtjänstnämnden fått i uppdrag att komplettera den nuvarande verksamheten med insatser mot kvinnohandel s.k. trafficking.

Internationell handel med kvinnor och flickor, män och pojkar för sexuellt utnyttjande, s.k. trafficking, är ett problem som de senaste åren uppmärksammats allt mer av politiker, myndigheter och frivilligorganisationer. Det saknas dock konkreta insatser för att stödja personer utsatta för människohandel. Under våren 2003 beviljat pengar till ett projekt med syfte att samordna myndigheters och organisationers insatser för personer utsatta för människohandel. Projektet leds av organisationen Kvinnoforum och är avgränsat till samordning av myndigheter och organisationer i Stockholms län. Trafficking är dock inte i första hand ett stockholmsfenomen. Det finns offer för människohandel över hela landet. För att så långt möjligt skapa förutsättningar för att dessa personer får ett rimligt stöd måste lagstiftning och riktlinjer för stödinsatser utarbetas på nationell nivå.

Socialtjänstnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 13 juni 2003 följande

1. Uppdraget i budget för 2002 och 2003 att komplettera nuvarande verksamheter med insatser mot kvinnohandel, s.k. trafficking har
2. ~~Tjänste~~utlåtandet överlämnas till kommunfullmäktige och stadsdelsnämnderna för kännedom.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Peter Lundén-Welden m.fl.* (m), ledamöterna *Ann-Katrin Åslund m.fl.* (fp) och ledamoten *Désirée Pethrus Engström* (kd), *bilaga*.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande av den 25 maj 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Internationell handel med kvinnor och flickor, män och pojkar för sexuellt utnyttjande, s.k. trafficking, är ett problem som de senaste åren uppmärksammats allt mer av politiker, myndigheter och frivilligorganisationer. Flera aktörer har engagerat sig mot handeln bl.a. genom informationskampanjer, utbildning, nätverksarbete etc. Medvetenheten om problemet är därför relativt omfattande. Det saknas dock konkreta insatser för att stödja personer utsatta för människohandel.

Organisationen Kvinnoforum gjorde under 2002 en översyn av det sociala stödet till personer som utsatts för människohandel. Studien visade att det finns vilja och engagemang både inom myndigheter och organisationer men det saknas samordning, kunskap och tydlighet i ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter och organisationer. Det gäller framför allt frågor om boende, socialt stöd och hälsovård som är olösta.

Rikskriminalpolisen anger i sin rapport 2003:1, Handel med kvinnor – läges rapport 5, 1 januari – 31 december 2002 att det finns ett behov av att utforma en handbok eller riktlinjer för rutiner och vilka åtgärder som ska vidtas när ett människohandelsbrott har blivit begånget. Detta gäller såväl nationellt, i kontakterna med Migrationsverket, socialtjänsten m.fl. aktörer som internationellt, då det kan bli fråga om att utbyta information, involvera ett annat lands polis i brottsutredningen etc. Man uppskattar att mellan 200 – 500 kvinnor årligen blir utsatta för människohandel till Sverige. Ca hälften av dessa utnyttjas i Stockholmsområdet.

I rapporten framhåller Rikskriminalpolisen att den nya lagen mot människohandel med ett maximistraff på 10 års fängelse och förbudet mot köp av sexuella tjänster verkar preventivt. För att nå framgångar med att bekämpa människohandeln måste polisen fortsätta att rikta insatser mot denna såväl inom polisdistrikten som vid gränskontrollerna.

Uppsökarenhetens erfarenheter av att möta personer som utsatts för trafficking är desamma som redovisas av Kvinnoforum och Rikskriminalpolisen. Det är oklart vem som ska ansvara för att ge stödinsatser i de akuta situationer som det oftast handlar om. Enligt gällande riktlinjer för ekonomiskt bistånd ska utländska medborgare som vistas tillfälligt i Sverige vid behov av ekonomiskt stöd i första hand hänvisas till det egna landets ambassad eller konsulat. I en nödsituation föreligger rätt till ekonomiskt bistånd och kommunen är skyldig att pröva biståndsbehovet i de fall behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Uppsökarenheten har bekostat enstaka nätter på härbärke och hemresa för kvinnor som utsatts för trafficking. Om den enskilde söker asyl har Migrationsverket ansvar för bistånd.

Polisen saknar resurser för att bekosta uppehälle och boende för personer som utsatts för människohandel. Vid flera tillfällen har man dock vänt sig till Uppsökarenheten för att få hjälp med placering av kvinnor som utsatts för trafficking. Polisen har då stått för kostnaden för boendet. Vid 10 - 12 tillfällen under de senaste åren har kvinnor kunnat placeras på akut- och korttidsboendet Hvilan som i första hand tar emot hemlösa kvinnor. Den senaste placeringen Uppsökarenheten ordnade var hos en jourfamilj. Då bekostade hovrätten placeringen eftersom flickorna skulle vittna vid en rättegång.

Då polisen inte har resurser till bistånd och socialtjänstens möjligheter att utge bistånd till personer som utsatts för trafficking begränsar sig till bistånd i en nödsituation, skickar polisen oftast hem dessa personer så snabbt som möjligt. Eftersom socialtjänsten inte har möjlighet att ge bistånd finns inte heller någon policy inom staden för stöd- och biståndsinsatser. Inte heller Socialstyrelsen har utarbetat någon policy för stödinsatser.

I SOU 2002:69, Människosmuggling och offer för människohandel, har Anhörigkommittén föreslagit att det ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd under en kortare "betänketid" under vilken det är möjligt för offret att överväga om hon eller han vill medverka och vittna i en brottsutredning om människohandel. Det ska också finnas möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en längre tid, så att offret kan vara i Sverige under den tid som rättsprocessen pågår. Slutligen ska också den möjligheten finnas att bevilja offret permanent uppehållstillstånd.

Under tiden som brottsoffret har uppehållstillstånd i Sverige föreslår Anhörigkommittén att denne/denna ska ha rätt till en viss miniminivå av hälso- och sjukvård liksom boende m.m. Nivån föreslås motsvara den som gäller för asylsökande. De kostnader som kommun och landsting kommer att få för dessa personer föreslås ersättas av staten. Ändringarna har föreslagits träda i kraft den 1 juli 2003. Ingen proposition har dock ännu lagts fram.

Projekt för samordning av insatser

Europeiska flyktingfonden har under våren 2003 beviljat pengar till ett projekt med syfte att samordna myndigheters och organisationers insatser för personer utsatta för människohandel. Projektet leds av Kvinnoforum. Projektorganisationen består av en arbetsgrupp och en referensgrupp.

Arbetsgruppen består av Kvinnoforum, Migrationsverket, Rikskriminalpolisen, Transkulturellt Centrum och Uppsökarenheten vid socialtjänstförvaltningen.

Referensgruppen består av Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen, avdelningen för asyl och flyktingvård vid Transkulturellt Centrum, Gränspolisens, Stockholmspolisens utredningsrotel samt utlänningsrotel, Spiralprojektet vid socialtjänstförvaltningen och andra aktörer som arbetar operativt med personer utsatta för människohandel bl.a. Litauiska föreningen, Baltic Fem, ROKS (Sveriges Kvinnojourers Riksförbund), Unga Kvinnors Värn, TerraFem, Kris- och traumacenter på Danderyds sjukhus, ambassader och konsulat från ursprungsländerna etc.

Projektets huvudmål är att utveckla och implementera en handlingsplan för samordnad hantering av fall av människohandel som främjar deras mänskliga rättigheter och behov av stöd och råd, skydd, boende, hälsovård, juridisk hjälp och stöd inför återvändande. Det ska också tas fram konkreta handlingsplaner för den interna hanteringen inom respektive myndighet.

Projektet är avgränsat till samordning av myndigheter och organisationer i Stockholms län och rör endast stödet och handläggning av personer utsatta för människohandel under den tid de vistas i Sverige. Projektet ska genomföras under tiden april 2003 till mars 2004.

Sammanfattande bedömning

I dagsläget begränsar lagstiftningen möjligheterna att ge stöd till personer som utsatts för trafficking. De förslag som lämnats av Anhörigkommittén ger dock förhoppningar om utökade lagliga möjligheter. Det är dock angeläget att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna klargörs så snart som möjligt utifrån nu gällande regelverk.

Det projekt som startats under ledning av Kvinnoforum bör kunna öka möjligheterna inom staden att ge stödinsatser för offer för människohandel. Det är dock viktigt att komma ihåg att trafficking inte i första hand är ett Stockholmsfenomen. Det finns offer för människohandel över hela landet. För att så långt möjligt skapa förutsättningar för att dessa personer får ett rimligt stöd måste lagstiftning och riktlinjer för stödinsatser utarbetas på nationell nivå.

RESERVATIONER M.M.

Socialtjänstnämnden

Reservationen av vice ordföranden Peter Lundén-Welden m.fl. (m), ledamöterna Ann-Katrin Åslund m.fl. (fp) och ledamoten Désirée Pethrus Engström (kd) är av följande lydelse.

Socialtjänstnämnden föreslås besluta följande.

Uppdraget i budget för 2002 och 2003 att komplettera nuvarande verksamheter med insatser mot kvinnohandel, så kallad trafficking, ska fortsätta i enlighet med vad som anförs nedan.

Därutöver anförs;

Det politiska engagemanget för människor som utsatts för trafficking har de senaste åren ökat i takt med att allt fler kvinnor – och i några fall män – utsatts för denna grymma människohandel. Men engagemanget har stannat vid ord – oförmågan till handling från såväl regeringen som Stockholms styrande är påtaglig. Såväl polis som sociala verksamheter talar om behovet av tydliga politiska direktiv och resurser för de mest akuta behoven av vård och bostad.

Trots det fortsätter staden skjuta problemet ifrån sig. Hänvisningar till ännu oskrivna propositioner och kommande utredningar om formerna för samverkan i frågan, hjälper knappast de människor som just nu befinner sig i sexuell fångenskap i Stockholm.

Enligt förvaltningens tjänsteutlåtande har ett tiotal kvinnor som utsatts för trafficking under de senaste åren haft kontakt med socialtjänsten. De har då, under ett fåtal dagar, placerats på korttidsboende och i något enskilt fall hos jourfamilj. Mot bakgrund av detta kan det rimligen inte röra sig om några stora utgifter för staden att i väntan på rättegång erbjuda dessa människor ett tillfälligt boende. I dag förses brottsoffren regelmässigt med en biljett till hemlandet efter det fåtal dagar som krävs för att polisen ska få ett videofilmat vittnesmål. Med en generös tolkning av socialtjänstlagens vistelsebegrepp skulle staden kunna erbjuda ett boende i väntan på rättegång och eventuell ansökan om uppehållstillstånd.

De förestående samarbetsprojekten kring trafficking, liksom Anhörigkommitténs betänkande, pekar på en ljusare framtid för den internationella könshandelns offer. I väntan på de resultaten är det angeläget att staden agerar föregångare och ställer de resurser till förfogande som krävs för en mänsklig behandling av de kvinnor och män som brutit sig ur sin sexuella fångenskap.