



MODERNT SLAVERI I SVERIGE

– med erfarenheter ur ett nordiskt perspektiv

En lägesrapport från Frälsningsarmén
om arbetskraftsexploatering*



* Arbetskraftsexploatering i detta avseende gäller både människohandel för tvångsarbete och liknande brott som människoexploatering.



Rapporten är framtagen under hösten 2021 av Frälsningsarméns nationella arbetsgrupp mot människohandel under ledning av;

Madeleine Sundell, människorättsjurist och nationell samordnare mot människohandel
Ellinor Lavmo, researcher och projektledare
Kremena Hultby, verksamhetschef på Frälsningsarméns skyddade boende Lyktan
Lovisa Landälv, verksamhetsansvarig på Frälsningsarméns traffickingcenter Safe Havens
Eva Gustin, Press, PR och korrektur
Kiki Broms, korrektur
Annette Emmoth, design och layout



Innehållsförteckning

Introduktion	7
Bakgrund	7
Ökande problem	7
Frälsningsarméns kamp mot människohandel	8
Strategi och syfte	8
Samarbete med myndigheter	9
Sveriges största fall av människoexploatering i modern historia	9
Regeringens senaste initiativ	10
Utmaningar	11
Kategorisering och definition av arbetskraftsexploatering	11
Begränsad rättspraxis och otydlig lagstiftning	12
Brist på förståelse/utbildning	13
Samarbete och sekretessfrågor	14
Brottsoffers rättigheter	15
Resurser, mandat och strukturer	16
Ovilja att anmäla eller delta i utredning	17
Goda exempel från Finland och Norge	19
Strukturerade samarbeten med tydliga riktlinjer	19
Finlands nationella handlingsplan	19
Finlands oberoende nationella rapportör	19
Finlands myndighetsgemensamma arbete	20
Lagstiftning	20
Möjlighet att få uppehållstillstånd på grund av människohandelsbrott	20
Den norska Transparency Act	20
Ett norskt förslag till strängare lagstiftning	20
Resurser	21
Prioriterade resurser till brottsoffer	21
Nationella stödlinjer	21
Frälsningsarméns skyddade boende Filemon, Norge	21
Särskilda arbetsgrupper och center	22
Mandat för arbetsmiljöinspektörer	22
Finlands polisiära arbetsgrupp mot människohandel	22
De norska A-Krim-centren	23
Forsknings- och utvecklingsinstitut	23
Frälsningsarméns rekommendationer till Sverige	24
Referenser	25
Bilaga 1: Intervjupersoner	28
Bilaga 2: Intervjuguide	29
Bilaga 3: Relevanta internationella ramverk, dokument och konventioner	30

Arbetskraftsexploatering innebär till exempel att man utnyttjar arbetskraft genom mycket låga löner, orimligt långa arbetstider och dålig arbetsmiljö. En person som utnyttjar en annan person för arbete under klart orimliga villkor kan dömas för människohandel för tvångsarbete, mänskligt utnyttjande för tvångsarbete eller arbete under klart orimliga villkor, brottsbalken 4 kap, 1 a § och 2 §.

Abstrakt

Problem

Under det senaste decenniet har Frälsningsarmén sett allt fler potentiella offer för arbetskraftsexploatering och människohandel. Många av dem är utländska arbetstagare och är en del av den tillströmning av migranter som flyr från ekonomisk kris, konflikt, förtryck och diskriminering. De flesta brott mot arbetskraftsexploatering sker i det dolda och förblir oupptäckta i hela Europa inom arbetsintensiva sektorer som restaurang, städ, byggindustri och jordbruk. Arbetskraftsexploatering är ett mycket lukrativt brott och risken för att gripas är låg. Förövarna använder sig av befintliga strukturer för att dölja sin brottsliga verksamhet från de brottsbekämpande myndigheterna. Därför finns det ett behov av att höja ambitionerna för att få ett slut på dessa brott och kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Syfte

Syftet med denna rapport är att illustrera aktuella frågor och utmaningar i samband med kampen mot arbetskraftsexploatering, det moderna slaveriet i Sverige idag. Vidare har rapporten ett komparativt perspektiv och jämför de nuvarande utmaningarna och strategierna i Sverige, Finland och Norge i syfte att möjliggöra en gemensam nordisk syn på framgångsrika åtgärder och god praxis i kampen mot människohandel och arbetskraftsexploatering.

Metod

Rapporten bygger på Frälsningsarméns samlade erfarenhet och data från offentliga rapporter samt åtta semistrukturerade digitala intervjuer med myndigheter och civilsamhällesorganisationer i Sverige (3), Norge (3) och Finland (2). Se frågeguide i Bilaga 2.

Analys och slutsatser

I rapporten konstateras att alla nordiska länder, och särskilt Sverige, upplever utmaningar i kampen mot människohandel och arbetskraftsexploatering. Dessa utmaningar består av otydlig tillämpning av lagstiftningen om människohandel när det gäller utnyttjande av arbetskraft, begränsad rättspraxis, brist på kunskap och utbildning av ansvariga myndigheter och slutligen ett ineffektivt samarbete mellan offentliga myndigheter på grund av sekretesshinder. Många av dessa utmaningar är vanliga mellan de nordiska länderna och det finns exempel på goda lärdomar för att utveckla ett effektivare förhållningssätt i arbetet mot arbetskraftsexploatering. Med denna rapport uppmanar Frälsningsarmén den svenska regeringen och dess ansvariga myndigheter att förbättra de svenska insatserna för att på ett heltäckande sätt ta itu med arbetskraftsexploatering. Därmed uppmanar Frälsningsarmén regeringen att erkänna sina tillkortakommande i fråga om i) bristande prioriteringar, ii) tydliga resurser, iii) tydliga mandat och strukturer, för att ge offer för alla former av människohandel det skydd, tillgång till rättvisa samt stöd som de har rätt till enligt de internationella konventionerna.

Introduktion

Bakgrund

Människohandel för arbetskraftsexploatering är ett allvarligt brott där de mest utsatta människorna i vårt samhälle utnyttjas för gärningsmännens vinning. Dessutom har arbetskraftsexploatering ökat under de senaste åren. En långvarig flykting- och migrantkris i EU och en restriktiv migrationspolitik som erbjuder få vägar för laglig migration, är ”push faktorer” för särskilt utsatta personer som befinner sig i botten av det socioekonomiska spektrumet.¹ Problemet med arbetskraftsexploatering har också ökat under Covid-19-pandemin, eftersom dess effekter ökar gemensamma push faktorer och hindrar åtgärder för offentligt skydd, brottsbekämpning och arbetsplatsinspektioner.² I Sverige infördes brottet människoexploatering i brottsbalken 2018³, ett kompletterande brott för situationer där gärningsmannens agerande inte uppfyller rekvisiten för det allvarligare brottet människohandel. Lagen syftar till att skydda de utsatta från utnyttjande av tvångsarbete, uppenbart orimliga arbetsvillkor med mera.⁴

Arbetskraftsexploatering i Sverige påverkar främst utländsk arbetskraft, som ofta arbetar för orimligt låga löner, har mycket långa arbetsdagar, samt utsätts för en farlig arbetsmiljö eller har dåligt boende.⁵ Personer som riskerar att utnyttjas känner ofta inte till språket som talas i landet, har begränsad utbildning, lever i fattigdom i sitt hemland och saknar lämpliga arbetstillstånd.⁶ Som Riksrevisionen konstaterar finns det mycket lite kunskap i Sverige om de personer som riskerar att utnyttjas och under vilka förhållanden de arbetar. Riksrevisionen bedömer vidare att det finns ett stort antal personer som arbetar i Sverige som riskerar att utnyttjas men som inte är representerade i statistiken.⁷

Rapporter under 2020 från Riksrevisionen och Östersjöstaternas råd pekade på stora brister i hanteringen av exploateringsfrågor på den svenska arbetsmarknaden. Utmaningarna är flera: brist på nationell samord-

ning, oförmåga att upprätthålla lagen, utreda brott och ge stöd till brottsoffer.⁸ Dessa brister kommer att vidareutvecklas i denna rapport.

Problemet med arbetskraftsexploatering är utbrett i Sverige och Sveriges statsminister har nyligen uttalat att det kommer att vara ett fokusområde för den svenska regeringen.⁹ Det återstår att se vilka åtgärder den svenska regeringen kommer att vidta som en del av deras ökade insatser i kampen mot arbetskraftsexploatering, men Frälsningsarmén hoppas att rapporten kan ligga till grund för regeringens fortsatta arbete med att utöka och förbättra Sveriges insatser för att bekämpa människohandel för alla ändamål.

Ökande problem

Frälsningsarmén har de senaste åren upplevt en ökad tillströmning av offer för människohandel och exploatering i Sverige, framförallt vid Frälsningsarméns specialiserade skyddade boenden och traffickingcentret Safe Havens, som erbjuder tillgång till juridisk- och socialt stöd. Under 2021 hade Frälsningsarmén kontakt med 414 (313 under 2020) potentiella offer för olika former av människohandel. Utav dessa fick 205 personer, 173 (96) vuxna och 32 (16) medföljande barn uppföljande skydd och stöd vid våra uppsökande enheter, traffickingcenter och skyddade boenden. Av dessa var cirka 30 % (61 av dessa 205) utsatta för arbetskraftsexploatering. För samtliga former av människohandel är dessa siffror överlägset de högsta som Frälsningsarmén i Sverige har stött på i nutid.

Plattformen Civila Sverige mot Människohandel (Plattformen) har också presenterat statistik som visar att 322 personer utsattes för människohandel under 2020. Majoriteten av dessa personer utsattes för sexuell exploatering, men Plattformen kunde också se att nära 50 personer utnyttjades för arbetskraftsexploatering, vilket är en fyrfaldig ökning jämfört med 2019.¹⁰

¹ European Parliamentary Research Service, s. 7.

² Se mer under ”Ökande problem”, liksom European Parliamentary Research Service, s. 2 och Abdulla Shahid vid generalförsamlingens högnivåmöte om den globala handlingsplanen för att bekämpa människohandel.

³ Se 4 kap. 1a § och 1b § i Brottsbalk (1962:700).

⁴ Johansson, s. 6.

⁵ Se statistik under ”Ökande problem” och Polismyndigheten, s. 8.

⁶ FRA, s. 45.

⁷ Riksrevisionen, s. 16.

⁸ Riksrevisionen, s. 4 och Johansson, s. 3.

⁹ ”Magdalena Anderssons löfte: Hårdare krav på de som anställer utländsk arbetskraft”.

¹⁰ Plattformen, s. 1.

Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet anmäldes 73 brott mot människoexploatering för tvångsarbete under 2020. Det är en ökning från 2019, då 43 brott mot människoexploatering för tvångsarbete eller arbetskraft under orimliga förhållanden anmäldes. Många av de anmälda brotten mot människohandel omfattade samma branscher och industrier där offer utsätts för människohandel för tvångsarbete, såsom byggverksamhet, restauranger, biltvättar, bärplockning, skönhets-salonger och hushållsarbete. Förövarna är ofta män, bosatta i Sverige, och härstammar ofta från samma länder som offren eller talar samma språk som offren. Den nationella rapportören har sagt att ökningen av rapporterade brott mot tvångsarbete och arbetskraftsexploatering skulle kunna uppfattas som ett tecken på att det finns en ökad tendens att hos polismyndigheten inrapportera misstankar om underbrottet tvångsarbete inom människoexploatering i stället för det allvarigare brottet tvångsarbete inom människohandel.¹¹

Slutligen polisanmäldes 209 brott mot människohandel för tvångsarbete mellan 2013 och 2019.¹² Ny statistik publicerat av Polismyndigheten visar att endast fyra misstänkta brott mot människoexploatering ledde till åtal 2020, och inget av åtalen ledde till fällande dom. Under 2019 åtalades endast fyra misstänkta brott varav ett fall ledde till en fällande dom mot gärningsmannen.¹³ Ungefär hälften av brottsutredningarna leddes av en allmän åklagare och den andra hälften leddes av den svenska polisen. Ungefär hälften av de anmälda brotten mot människoexploatering lämnades in av Migrationsverket och Polisen.¹⁴

Arbetskraftsexploatering har länge uppfattats som endast en angelägenhet för rent olagliga marknader och inte för vanliga industrier och har därför gått under radarn fram till för ungefär tio år sedan då det fick allt större intresse.¹⁵ Ovan statistik tyder starkt på att människohandel och modernt slaveri fortsätter att härja fritt trots tider av covid-19-pandemin.¹⁶ Det bör också noteras i detta sammanhang, vilket närmare betonas längre fram i denna rapport, att många offer antingen

är omedvetna om arbetets exploaterande karaktär eller är rädda för att anmäla sin situation till polisen och/eller andra myndigheter. Enligt olika uppskattningsförsök på EU-nivå och global nivå kan det verkliga antalet offer vara 5–10 (eller till och med 20) gånger högre än de faktiskt identifierade offren.¹⁷ Vidare, som Riksrevisionen lyfter fram i en rapport från 2020, har ingen myndighet en överblick över hur många som drabbats av arbetskraftsexploatering eller antalet offer, det är dessutom osäkert hur många offer som får stöd från myndigheter.¹⁸ Därför befarar Frälsningsarmén att det finns ett stort mörkertal av offer som inte är representerade i statistiken.

Frälsningsarméns kamp mot människohandel

Strategi och syfte

Frälsningsarmén strävar efter att förändra mönstret för social orättvisa och exploatering och har ett starkt engagemang att -utan åtskillnad- betjäna de mest utsatta. Frälsningsarméns arbete mot människohandel utgår ifrån tre ben; förebyggande arbete, skydd och stöd samt återintegration. Frälsningsarméns arbete mot människohandel genomsyras av att skapa förutsättningar för att vara en del av upprättande och holistiska lösningar. Allt arbete bygger på ett människorättsbaserat förhållningssätt, fokus på stärkandet av självbestämmande, inkludering och långsiktigt engagemang. Förhoppningen är att stärka de utsattas levnadsvillkor och möjligheten att äga sin egen framtid.

Frälsningsarméns internationella strategi i kampen mot människohandel och modernt slaveri bygger på Freedom Action Framework.¹⁹ Frälsningsarmén arbetar aktivt i partnerskap med myndigheter, civilsamhällesorganisationer och den privata sektorn, t.ex. advokatbyråer, för att skydda och hjälpa offer och potentiella offer för människohandel.

¹¹ Polismyndigheten, s. 8 och 38.

¹² Johansson s. 2.

¹³ Polismyndigheten, s. 88 och 134.

¹⁴ Polismyndigheten, s. 54-55.

¹⁵ European Parliamentary Research Service, s. 5.

¹⁶ "En inblick i Sveriges moderna slaveri".

¹⁷ European Parliamentary Research Service, s. 2 och 5.

¹⁸ Riksrevisionen, s. 4.

¹⁹ "Fight For Freedom strategy seeks to be a roadmap as we mobilize and work towards a world filled with justice and freedom".

Frälsningsarmén är angelägen om att utveckla ett mer brottsoffercentrerat och traumamedvetet förhållningssätt. Det behövs nu mer än någonsin då vi ser bristen på tillgång till stöd, hälso- och sjukvård och återintegrering i hela det svenska nationella stödsystemet. Vi måste säkerställa att vårt engagemang för brottsoffercentrerade och traumamedvetna tillvägagångssätt kan löpa oavbrutet i vårt hjälparbete med offer och överlevare. Vi måste också utvidga denna strategi till att omfatta vårt samarbete med övriga aktörer inom kampen mot människohandel. Frälsningsarmén efterlyser ett stärkt fokus på samarbete för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden²⁰ att hjälpa utsatta och bekämpa människohandel. Vi uppmanar den svenska regeringen att ge ett tydligare mandat och fördela mer resurser till de ansvariga myndigheterna och samhällsaktörerna.

Initiativet till denna rapport kommer utifrån erfarenheter i samband med Frälsningsarméns digitala seminarier²¹ i frågan om Sveriges moderna slaveri och kampanjen ”En inblick i Sveriges moderna slaveri”²² där Frälsningsarmén lyft fram berättelser²³ och bilder²⁴ från verkligheten som visar sårbarheten och levnadsvillkoren för människor i exploatering på den svenska arbetsmarknaden. Pressmeddelandet ”Sverige kan ta lärdom av nordiska grannar för att motverka det moderna slaveriet”²⁵ publicerades också för att öka medvetenheten om arbetskraftsexploatering/modernt slaveri där flera intervjuade till denna rapport deltog.

Samarbete med myndigheter

2018 gav regeringen ett antal myndigheter i uppdrag (RMS-uppdraget)²⁶ att gemensamt arbeta för att stoppa arbetslivskriminaliteten, vilket sedan dess lett till många inspektioner och tillslag av RMS-myndigheterna och specialiserade regionala samordnare mot människohandel.²⁷ Frälsningsarmén befarar dock att de åtta utsedda myndigheterna bara har upptäckt toppen av isberget. Hittills har mycket få offer identi-

fierats och fått skydd och stöd, och det finns mycket få förundersökningar av vilka nästan alla läggs ned. De få utsatta offer som hittats har i vissa fall fått stöd av Frälsningsarméns skyddade boende Lyktan, idag det enda skyddade boende specialiserat på att ge skydd för brottsoffer för alla former av utnyttjande av människohandel oavsett kön och ålder. Enligt vår erfarenhet fick andra potentiella offer skydd på lågbudgethotell eller vandrarhem innan de snabbt fick lämna Sverige och återfördes till sina hemländer. Frälsningsarmén vill se ett ännu närmare samarbete med myndigheterna.

”Vi har haft ett antal utsatta personer med oss som har hänvisats hit för skydd och stöd, men myndigheternas återstående ansvar har varit långt ifrån uppenbart.”
(Kremena Hultby, chef på Frälsningsarméns skyddade boende Lyktan)

Sveriges största fall av människoexploatering i modern historia

I augusti 2021 utbröt en nationell skandal i Sverige då ett 50-tal personer från Bulgarien visade sig ha förts till Sverige av en arbetsgivare för att utnyttjas för bärplockning i Älvsbyn. Frälsningsarmén ombads att bistå i en insats med socialt- och juridiskt stöd för att hjälpa offren att väcka åtal mot sin förövare tillsammans med de svarande myndigheterna.

”Detta är i särklass Sveriges största fall av människoexploatering och barnarbete i som vi stött på i modern tid där de utsatta var lämnade helt utan tillgång till skydd och stöd”

(Madeleine Sundell, jurist och nationell samordnare mot människohandel vid Frälsningsarmén)

Det ökande problemet med människoexploatering och bristen på nationell samordning illustreras av fallet i Älvsbyn där ett 50-tal bulgariska män, kvinnor och barn rekryterats till Sverige för att utnyttjas i bärplockning. En insats initierades av polisen och social-

²⁰ Se Europarådet, konvention om bekämpande av människohandel och Europeiska Unionen, direktiv 2011/36/EU.

²¹ ”Seminarium”.

²² ”En inblick i Sveriges moderna slaveri”.

²³ ”Den osynliga hemtjänst-kvinnan”, ”Född in i dödshot och hemlig identitet”, ”Byggets smutsiga bakgård – en svensk kåkstad”, ”Kriminell exploatering – att tvingas och hotas till brott”.

²⁴ ”Bilder”.

²⁵ ”Sverige kan ta lärdom av nordiska grannar för att motverka det moderna slaveriet”.

²⁶ RMS-myndigheterna är åtta myndigheter som samarbetar för att stoppa människohandel och består av Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket.

²⁷ ”Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet”.

tjänsten i norra Sverige, men endast en liten del av de rekryterade personerna förhöordes och identifierades som brottsoffer. Alla dessa potentiella brottsoffer har rättigheter som tillgång till; skyddsboenden, medicinsk och psykologisk vård, materiellt stöd och information om deras juridiska rättigheter.²⁸ Frälsningsarméns traffickingcenter Safe Havens, tillsammans med advokatbyrån Brottsbyrån, bistod med praktiskt stöd och juridisk information till 35 av de 50 bulgarerna när de blev strandsatta i Stockholm i väntan på att återvända hem. Lovisa Landälv ger sin syn på situationen:

”Vi fick lyssna på många utsattas starka berättelser, detta öppnade upp förtroende vilket ledde till att de flesta av dem slutade med att de rapporterade till polisen och visade en vilja att delta i ett brottmålsförfarande. Vi väntar nu på åklagarnas beslut om huruvida åtal ska väckas eller inte. Det viktigaste är att fallet inte läggs ner, vilket tyvärr inträffade under sommaren 2020 då 91 personer misstänktes ha utnyttjats på samma plats under liknande omständigheter.” (Lovisa Landälv, samordnare vid Frälsningsarméns traffickingcenter Safe Havens)

Frälsningsarmén identifierade ett antal brister i den svenska statens hantering när det gäller de bulgariska arbetarna på grund av otillräckliga kunskaper och brist på förberedelser hos de ansvariga myndigheterna. Regionkoordinatören mot människohandel blev inte hör-sammad och stödet från Jämställdhetsmyndigheten var utom räckhåll. Följden av detta blev att de utnyttjade personerna inte fick tillgång till det svenska skyddssystemet enligt vår Manual Misstanke och Människohandel eftersom polis och socialtjänst inte identifierade personerna som potentiella offer för människohandel.

Regeringens senaste initiativ

Sedan Riksrevisionens rapport i december 2020 har det skett en del förbättringar och nya uppdrag;

Regeringen meddelade i en skrivelse från april 2021 att man höjer sina ambitioner genom mer permanent finansiering av Arbetsmiljöverket för att öka det permanenta samarbetet mellan olika myndigheter och för att öka de tvärvetenskapliga inspektionerna för att effektivt förhindra att människor utnyttjas på arbetsmarknaden.²⁹

Finansdepartementet tillsatte en utredning för att undersöka om möjligheterna för myndigheter att dela konfidentiell information enligt nuvarande sekretesslagstiftning används effektivt men också om det finns behov av ändringar i den svenska sekretesslagstiftningen för att uppnå ett effektivt samarbete mellan olika myndigheter när det gäller att bekämpa t.ex. arbetslivskriminalitet. Resultaten ska presenteras i riksdagen senast den 1 april 2022.³⁰

År 2021 fick det Nationella Stödprogrammet (NSP), som drivs av Plattformen, mer resurser (nära 2,7 miljoner kronor) än någonsin tidigare och förhoppningsvis kan det täcka fler brottsoffers behov av hjälp och skydd.³¹

En ny nationell delegation mot arbetslivskriminalitet initierades av den svenska regeringen, och den ska få i uppdrag att samla och stödja relevanta aktörer för att stärka kunskapen om arbetsrelaterad brottslighet i Sverige och lära av internationell erfarenhet.³²

En nationell informationskampanj om arbetskraftsexploatering inleddes mot allmänheten för att öka medvetenheten inom risksektorerna för tjänster och varor.³³

²⁸ Europarådet, artiklarna 12 och 13, s. 6-7.

²⁹ s. 9, Skr. 2020/21:169.

³⁰ s. 1-3, Fi2021/02442.

³¹ ”Sverige kan ta lärdom av nordiska grannar för att motverka det moderna slaveriet”.

³² s. 1 och 3, Dir. 2021:74.

³³ ”Stoppa arbetslivskriminalitet”; projektet lanserades som en del av samarbetet mellan RMS-myndigheterna.

Utmaningar

Riksrevisionen genomförde 2020 en granskningsrapport om regeringens initiativ för att bekämpa arbetskraftsexploatering för att motverka människoexploatering och människohandel. Granskningen identifierade stora brister, främst på grund av att regeringen inte har gett offentliga myndigheter de nödvändiga mandat och det ansvar som krävs för att motverka problemet. Även om bristerna finns i alla delar av systemet lyfte Riksrevisionen särskilt fram fyra områden som bristfälliga: förordningar, inspektioner samt information och stöd till brottsoffer.³⁴ Nationell samordning har också adresserats som ett orosmoment i en rapport som nyligen publicerats av Polisen, där det konstateras att Covid 19-pandemin har hämmat den nationella samordningen mellan myndigheter i samband med ett misstänkt brott mot arbetskraftsexploatering.³⁵ Vidare konstaterar Östersjöstaternas råds rapport om människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden att det kvarstår stora utmaningar för att bekämpa arbetskraftsexploatering, särskilt när det gäller utredningar och åtal av sådana brott. Det finns flera utmaningar: både att anpassa de svenska domstolarnas tillämpning av ”tvångsarbete” i linje med den internationella definitionen, samt att säkra tillräckliga resurser för att utreda arbetskraftsexploatering och stödja sina offer.³⁶

Genom den sammanställda forskningen och intervjuerna i denna rapport, samt av erfarenhet från arbetet med offer för arbetskraftsexploatering, vill Frälsningsarmén nedan redogöra för de största utmaningarna för att bekämpa arbetskraftsexploatering. Existerande utmaningar kan vara många fler, men Frälsningsarmén anser att detta är en grundläggande utgångspunkt för att navigera vägen framåt i kampen mot arbetskraftsexploatering. Frälsningsarmén betraktar följande som de största utmaningarna;

- Kategorisering och definition av arbetskraftsexploatering
- Begränsad rättspraxis och otydlig lagstiftning
- Brist på förståelse/utbildning
- Sekretessfrågor
- Brottsoffrets rättigheter
- Resurser, mandat och strukturer
- Ovilja att väcka åtal

Below you will find each one of them in the context of the words of the persons who were interviewed as part of the work with this report.

Kategorisering och definition av arbetskraftsexploatering

Ett genomgripande problem i Sverige, Norge och Finland i kampen mot arbetskraftsexploatering är att brottet i sig liknar andra brott, och det finns en tendens, på grund av den lägre bevisbördan³⁷ eller bristen på tillräcklig förståelse för människohandelsbrott, att istället åtala för andra brott³⁸, såsom olaga tvång, koppleri och andra brott.

”För att uppnå en fällande dom i sådana fall måste man lägga fram bevis i en mängd olika saker, om arbetsvillkor, om levnadsvillkor, hur väl arbetet kontrolleras eller inte och det blir väldigt komplicerat för domstolarna så det är ibland lättare att väcka åtal för brott mot andra regler. Det är knepigt, det är ett svårt brott.” (Jan Austad, direktör vid norska Justitie- och beredskapsdepartementet)

”När man inte når upp till beviskraven för människohandel kan det mycket väl vara koppleri som är likt människohandel och människoexploatering, och det blir en definitionsfråga i domstolen om det är människohandel eller mänsklig exploatering, så jag tror att [JäMys arbete mot illojal konkurrens och JäMys nationella samordningsroll] måste gå hand i hand där.” (Mats Paulsson, senior utredare mot prostitution och människohandel vid Jämställdhetsmyndigheten)

En konsekvens av att styra bort från människohandel eller exploateringsbrott till andra brott är att offer för människohandel kan utestängas från det bistånd och stöd som de hade haft rätt till om de hade utsatts för brott som människohandel eller människoexploatering.³⁹ Det kan också leda till otillräckligt skydd för offer för människohandel, eftersom inte alla brott är inriktade på exploateringsaspekten av brottet.⁴⁰

³⁴ Riksrevisionen, s. 1.

³⁵ Polismyndigheten, s. 129.

³⁶ Johansson, s. 3.

³⁷ USA:s utrikesdepartement, s. 432, 237.

³⁸ USA:s utrikesdepartement, s. 525, 432.

³⁹ USA:s utrikesdepartement, s. 432.

⁴⁰ Johansson, s. 37.

Begränsad rättspraxis och otydlig lagstiftning

Sedan brottet människoexploatering infördes i Brottsbalken 2018 har det hittills väckts få åtal för brottet och Sverige har uppmanats att utreda, lagföra och döma gärningsmän enligt Brottsbalkens regler om människohandel och människoexploatering och utfärda betydande fängelsestraff.⁴¹ Det allra första fallet om människoexploatering och definitionen av ”tvångsarbete under klart orimliga förhållanden” uppdagades i restaurangbranschen och prövas just nu i Högsta Domstolen.⁴²

Ett problem med brott mot människohandel, och särskilt arbetskraftsexploatering, är bristen på vägledande rättspraxis vilket gör det svårt för domstolarna att bedöma sådana brott ordentligt och tillämpa lagstiftningen korrekt.⁴³ Detta framhålls också av många av våra intervjuade, som påpekar svårigheterna i det nuvarande rättsliga landskapet.

”Domstolarna resonerar olika och det är svårt att bevisa offrens sårbarhet.” (Anonym anställd, NOA, Polismyndigheten)

”(...) det finns ett behov av tydligare lagstiftning och mer vägledande rättspraxis för att vidareutveckla relevant lagstiftning.” (Magdalena Lennmarken, arbetsmiljöinspektör vid Arbetsmiljöverket)

Det finns väldigt få fällande domar på området. För närvarande är risken nästan obefintlig för en arbetsgivare som utnyttjar arbetskraft att dömas för människoexploatering eller människohandel.⁴⁴

”Människoexploatering blir en definitionsfråga i domstolen om det är människohandel eller människoexploatering.” (Mats Paulsson, Jämställdhetsmyndigheten)

Svenska regler ger inte tillräckligt skydd mot utnyttjanden eller övergrepp som kan leda till arbetskraftsexploatering. Dessutom är myndigheternas gemensamma inspektioner för att upptäcka bedrägerier och kriminella handlingar bland arbetsgivare otillräckliga, eftersom de inte upptäcker eller fokuserar på en potentiell exploatering av anställda. Riksrevisionen anger att orsaken till detta är att ingen myndighet har mandat att kontrollera arbetsvillkoren, men också på att det är oklart vilken myndighet som har mandat att agera om brottsoffer upptäcks.⁴⁵

”Direktiven är ganska tydliga men det saknas incitament för myndigheten själv (...) där vi [AV] behöver arbeta lite mer internt med det (...). Regeringen och riksdagen behöver se över och komma med tydligare direktiv.” (Magdalena Lennmarken, Arbetsmiljöverket).

År 2020 skrev Märta Johansson i en rapport, publicerad som en del av CAPE⁴⁶-projektet, att Sverige saknar vägledande rättspraxis när det gäller åtal för brott mot människohandel för tvångsarbete. Svenska domstolar, skriver Johansson, har ofta tolkat begreppet ”tvångsarbete” som ett krav på att offret ska ha befunnit sig i tvångstillstånd och att en sådan tolkning inte överensstämmer med internationella definitioner av tvångsarbete.⁴⁷

⁴¹ USA:s utrikesdepartement, s. 525.

⁴² Johansson, s. 2, se även ”Människoexploatering i sista instans”.

⁴³ Johansson, s. 37.

⁴⁴ Riksrevisionen, s. 26.

⁴⁵ Riksrevisionen, s. 4.

⁴⁶ Kompetensuppbyggnad, stödförsörjning och förebyggande av arbetskraftsexploatering i Östersjöregionen.

⁴⁷ Johansson, s. 2. Se även European Parliamentary Research Service, s. 2., där människohandel eller utnyttjande är allmänt erkänt av 1) handelsåtgärder: rekrytering, transport, hysning eller mottagande av personer; 2) otillbörligt medel: inbegripet hot om eller användning av våld, bedrägeri, vilseledande, tvång eller maktmissbruk eller av någons sårbara situation; och 3) syftet: utnyttjande av personer som utsatts för trafficking. Offrets samtycke till det planerade utnyttjandet är irrelevant om något av ovanstående medel har använts. För barn som fallit offer krävs inte ens användning av särskilda medel.

Brist på förståelse/utbildning

Sverige har fått kritik för bristande utbildning inom människohandel för personal som deltar i insatser mot människohandel.⁴⁸ Riksrevisionen rekommenderar att utbildningstillfällen införs för personal som deltar i arbetsplatsinspektioner och att stödinsatser införs för potentiella offer för utnyttjande.⁴⁹

Experter har rapporterat att vissa domare inte har tillräcklig förståelse för människohandelsärenden och nuvarande lagar om människohandel och icke-statliga organisationer belyser behovet av särskilda åklagare som arbetar med människohandelsärenden.⁵⁰

”Vi måste få utbildning för de som tillämpar lagen och en absolut prioritet är att vi i praktiken måste få en definition av vad som är ett orimligt arbete och uppenbarligen orimliga arbetsvillkor.” (Mats Paulsson, Jämställdhetsmyndigheten)

Till skillnad från fall av människohandel som hanteras av en specialiståklagare vid Åklagarmyndighetens nationella enhet mot internationell organiserad brottslighet (RIO) hanteras fall av människoexploatering vanligtvis i lokala domstolar av allmänna åklagare som inte får någon särskild utbildning inom människoexploatering, vilket skulle kunna vara en bidragande faktor till det få antalet åtal.⁵¹ Kajsa Wahlberg, Sveriges nationella rapportör för människohandel säger:

”Åklagarmyndigheten bör införa kompetenshöjande åtgärder för alla åklagare. Låt brotten med människoexploatering hanteras av specialiserade åklagare på RIO i syfte att öka möjligheten till fällande domar” och ”Kunskap hos åklagare och domare om lagstiftningen kring människohandel och människoexploatering är viktig för att en förundersökning ska leda till

åtal och fällande dom, samt för att brottsoffer ska kunna rehabiliteras och ges möjlighet till ersättning/kompensation.” (Kajsa Wahlberg, Polismyndigheten)

Europarådets expertgrupp för bekämpande av människohandel (GRETA) har också kritiserat Sverige för hur brott mot människohandel för tvångsarbete utreds och lagförs. De konstaterar att det är oroande att antalet åtal för människohandel fortfarande är lågt och antalet fällande domar är ännu lägre.⁵² Riksrevisionen har uppmanat Polis- och Åklagarmyndigheten att se över hur dessa processer kan förbättras.⁵³

⁴⁸ USA:s utrikesdepartement, s. 525.

⁴⁹ Riksrevisionen, s. 75.

⁵⁰ USA:s utrikesdepartement, s. 525. Finland har också varit självkritiskt i sin senaste handlingsplan där det anges att alla myndigheter som är involverade i den straffrättsliga processen behöver utbildning när det gäller att identifiera människohandel. Roth och Luhtasaari, s. 29.

⁵¹ Riksrevisionen, s. 37.

⁵² Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, s. 44.

⁵³ Riksrevisionen, s. 72-73.

Samarbete och sekretessfrågor

Vid intervjuer med personer från relevanta myndigheter betonas behovet av mer och bättre samarbete för att effektivisera bekämpa arbetskraftsexploatering och dess grundorsaker.

”Jag tror på myndighetsgemensam samverkan och på att ha en aktiv regional samordnare som kan vara i kontakt med målsäganden. Om det ska bli en förändring måste det finnas en sådan samverkan och identifiering av dem som är offer för människohandel.” (Anonym anställd, NOA, Polismyndigheten).

”När det gäller arbetskraftsexploatering ser jag behov av en integrerad samordning, just nu har vi olika myndigheter involverade i många uppdrag och ibland överlappande strategier, och då blir inte styrningen tydlig.” (Magdalena Lennmarken, Arbetsmiljöverket)

”I Finland har vi en nationell samordnare mot människohandel (...) och detta är mycket nödvändigt. När jag tittar på vad de olika myndigheterna gör när det gäller människohandel märker jag att vissa av deras uppgifter överlappar varandra och ibland finns det luckor i arbetet, så samordnarens uppgift är att säkerställa att alla myndigheters verksamhet bidrar till samma mål.” (Pia Marttila, koordinerande specialsakkunnig inom enheten för stödinsatser för människohandelsoffer vid finska Brottsförhållanden)

Som nämnts ovan i denna rapport har regeringen lanserat ett initiativ för att öka samarbetet mellan myndighetsgemensamt samarbete genom att inrätta en inrätta en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet. I detta avseende måste det dock betonas att Sveriges nuvarande sekretesslagstiftning ofta hindrar ett effektivt samarbete och att denna fråga måste tas upp för att delegationen ska kunna utföra sin uppgift på ett effektivt sätt. Problemet med begränsat informations-

utbyte mellan myndigheter, på grund av begränsningar enligt svensk sekretesslagstiftning, har lyfts fram som en kritisk fråga av många av våra intervjuade.

”Ett problem vi har är sekretessen kopplat till myndigheter, där Skatteverket kan ha mycket intressant information, men av integritets- och sekretessskäl kan de inte dela den, vilket jag ibland tycker spelar i händerna på de kriminella organisationerna. Som Jämställdhetsmyndigheten kan vi säga att vi tycker ska ses över, men vi kan inte ingripa, det är helt och hållet en statlig fråga att ta upp.” (Mats Paulsson, Jämställdhetsmyndigheten)

”(...) I sådana här fall behöver vi arbeta gemensamt och ha samma syn på möjligheten att utbyta information mellan offentliga myndigheter.” (Anonym anställd, NOA, Polismyndigheten)

”Det finns utrymme för förbättringar. Det har varit problem med den rättsliga grunden, så att möjligheten att dela information har begränsats mellan vissa myndigheter och vi försöker göra ändringar. Och vi har gjort lagändringar (...) Så jag tror att vi har hittat ett gott system, men kapaciteten är begränsad.” (Jan Austad, norska Justitie- och beredskapsdepartementet)

”(...) Det finns ett behov av en gemensam åtgärd från samhällets sida. De olika regeringsuppdragen, riktade mot samma fråga, kommer antingen att behöva slås samman eller definieras tydligt och korrekt, (...) om vi ska bli mer effektiva måste varje person veta när man ska agera och med vilken information. Det är mycket som kräver förtydligande.” (Magdalena Lennmarken, Arbetsmiljöverket)

Brottsoffers rättigheter

För det första har det varit mycket uppenbart i alla rapporter och intervjuer att tillämpningen av barnperspektivet lyser med sin frånvaro i utredningar av och arbete mot arbetskraftsexploatering. Kritik har förts fram mot Sverige av GRETA och i Trafficking in Persons (TIP) rapporten för bristen på identifiering av barn, särskilt papperslösa minderåriga.⁵⁴ Barnarbete anses vara ett så allvarligt brott mot barns rättigheter och våra åtaganden enligt konventionen om barnets rättigheter, att det betraktas som ett brott som inte sker i Sverige utan bara i andra mindre utvecklade länder.

”Det är dock ett faktum att Frälsningsarmén stötte på barn i bärplockningsfallet under sommaren 2021 som var direkta eller indirekta offer för arbetskraftsexploatering. Detta underminerar Sveriges självbild på fältet djupt, och den svenska regeringen måste göra sitt yttersta för att anta en bättre strategi för barns rättigheter med tillgång till brottsofferstatus, skydd och tillgång till rättvisa och rättslig prövning.” (Madeleine Sundell, Frälsningsarmén)

”En sak som vi har sett och som stör mig mycket är att vi har fall av barn inblandade där polisutredaren eller åklagaren åtar för människoexploatering. Jag vet inte var denna tolkning kommer ifrån, när vi har barnoffer bör vi alltid sikta och använda den rättsliga ramen för människohandel.” (Eva Norlin, Regionkoordinator mot prostitution och människohandel vid Nationellt metodstödsteam)

Dessutom ser Sverige inte till att utländska arbetstagare/personer får korrekt information om sina rättigheter och var samt hur de kan söka hjälp och stöd om de utnyttjas. Varje arbetstagare/person måste istället söka sådan information individuellt.⁵⁵

”(...) det är svårt att bara ringa polisen och säga att man blir utnyttjad när man inte känner till sina rättigheter, då är det inte så lätt.” (Anonym anställd, NOA, Polismyndigheten)

”Offer för människohandel är ofta rädda för myndigheter av många skäl och vad jag kan göra som nationell samordnare är att göra mitt bästa så att vi har rätt struktur för att göra det lättare för offer för människohandel att träda fram, till exempel göra enklare tjänster

tillgängliga.” (Venla Roth, nationell samordnare mot människohandel vid Justitieministeriet i Finland)

Slutligen anser Frälsningsarmén att det är ett problem att Sverige saknar specialiserade skyddade boenden avsedda för människohandelsoffer och att det finns ett särskilt behov för manliga människohandelsoffer. Denna kritik framförs också i TIP-rapporten där Sverige rekommenderas att säkerställa adekvat ekonomiskt stöd till brottsofferstöd genom att införa en hållbar finansiell mekanism för konsekvent finansiering till icke-statliga organisationer och det Nationella Stödprogrammet och se till att alla brottsoffer har fullständig och ovillkorlig tillgång till hjälp, oavsett om de samarbetar med myndigheter.⁵⁶

”Det ligger inom Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att skydda och stödja utsatta offer. Alla potentiella offer bör få sina rättigheter tillgodosedda på grundval av de olika konventioner, protokoll och stadgar som Sverige har ratificerat (...) men jag vet att vi är långt ifrån nära.” (Mats Paulsson, Jämställdhetsmyndigheten)

”I RMS-inspektionerna samarbetar de olika myndigheterna, men jag kan inte säga att det alltid finns en ansvarig myndighet närvarande för att ta hand om de potentiella offren. Om regionala samordnare inte är närvarande så är det polisen som är närmast ansvaret, men många anställda har flytt från arbetsplatsen, uppenbarligen för att de är rädda.” (Mats Paulsson, Jämställdhetsmyndigheten)

Följaktligen lever de flesta offer för arbetskraftsexploatering fortfarande i skuggan av samhället utan någon information om sina rättigheter eller kanaler in i det svenska skyddssystemet. Detta är oacceptabelt och vi väntar nu på mer hållbara resurser och system för ett effektivare samarbete med ansvariga organ, för att se till att de offer vi identifierar får tillgång till sina rättigheter, såsom ett säkert boende, juridisk information, sjukvård och materiellt stöd. Frälsningsarmén är fast besluten att följa upp detta hela vägen och vi stödjer Riksrevisionens rekommendationer för att säkerställa att relevanta myndigheter (1) tillgängliggör information om tillämpliga arbetstagarättigheter för alla personer som riskerar att utnyttjas (sådan information bör innehålla instruktioner om vart personer som riskerar att utnyttjas kan vända sig för stöd, hjälp och skydd) och 2) anpassa en stöd- och skyddsprocess för offer för arbetskraftsexploatering.⁵⁷

⁵⁴ USA:s utrikesdepartement, s. 525 och Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, s. 16 och 51-52.

⁵⁵ Riksrevisionen, s. 5.

⁵⁶ USA:s utrikesdepartement, s. 525.

⁵⁷ Riksrevisionen, s. 5.

Resurser, mandat och strukturer

Resurser ses alltid som en av de största utmaningarna för ett effektivt arbete. När man jämför fördelningen av offentliga medel mellan motåtgärder mot människohandel och andra organiserade brott såsom olaga vapenhandel och narkotika, är det uppenbart att finansieringen av motåtgärder mot människohandel i allmänhet, och för arbetskraftsexploatering i synnerhet, ligger långt efter.

Sveriges resursfördelning för åtgärder mot människohandel och arbetskraftsexploatering har kritiserats också i den senaste TIP-rapporten från 2020, som tar upp den försenade statliga finansieringen av det Nationella Stödprogrammet för stöd till brottsoffer (det enda effektiva ovillkorliga stödet till brottsoffer), vilket resulterade i att programmet stoppades. Den svenska regeringen kritiserar också i TIP-rapporten för inkonsekvent och otillräcklig finansiering av skydd och stöd till brottsoffer.⁵⁹

”Jag tror inte att du kan fråga en enda person i någon myndighet runt om i landet som inte också skulle berätta för dig att de önskar att de hade mer resurser och det är också här vi hamnar (...) det är begränsat.” (Mats Paulsson, Jämställdhetsmyndigheten)

”I Sverige idag tar civilsamhället ett enormt ansvar, helt utan långsiktig finansiering, för åtaganden som svenska staten är skyldig att uppfylla enligt internationella konventioner om rätt till skydd och stöd vid människohandel. Detta är en fullständigt rättsosäker och ohållbar situation i längden och många av dem vi möter vittnar om hänsynslösa utnyttjanden vilket ställer höga krav på tryggt och långsiktigt skydd, stöd och rehabilitering” (Jacob Flärdh, ordförande för Plattformen Civila Sverige mot Människohandel)⁵⁸

I regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuellt utnyttjande från 2018

presenteras ett antal initiativ i syfte att stärka det förebyggande arbetet, lagstiftningsåtgärder och starkare skydd och stöd för offren. I kontrast, så är de enda särskilda initiativ som tagits gällande människohandel för tvåångarbete; 1) förslaget om att arbetskraftsexploatering införs i brottsbalken och 2) uppdraget att utveckla metoder för inspektioner mellan myndigheter (RMS) för att bekämpa bedrägerier, överträdelse av regler och arbetslivskriminalitet.⁶⁰ Den svenska handlingsplanen är otillräcklig i kampen mot arbetskraftsexploatering⁶¹ och experter uttryckte oro över bristen på resurser som är avsedda för planen, vilket framgår av den inkonsekventa finansieringen till offrens hjälp och stöd.⁶²

Den svenska nationella rapportören menar att det vore fördelaktigt om den svenska regeringen antog en handlingsplan för andra människohandelsbrott än sexhandel och att en sådan handlingsplan bör omfatta brott som människoexploatering och brott mot migrationslagar m.m. Handlingsplanen bör också lägga större fokus på förövarna, inklusive organiserade kriminella nätverk, och ge offren det skydd och det stöd som de har rätt till. Handlingsplanens målgrupper bör omfatta fler aktörer och det bör ges särskild finansiering för identifierade detaljerade fokusområden.⁶³

Riksrevisionen anser också att en myndighet bör ansvara för samordningen av arbetet för att minska risken för överlappning och för att hantera viktiga frågor. Jämställdhetsmyndigheten har idag en samordnande roll i arbetet mot människohandel, men det är en myndighet som brottas med få anställda och små resurser att avsätta för att arbeta mot arbetskraftsexploatering.⁶⁴

”För att vi ska kunna arbeta mer effektivt och växla upp motåtgärderna mot arbetslivskriminalitet bör Arbetsmiljöverket få i uppdrag att kontrollera arbetsvillkoren.” (Magdalena Lennmarken, Arbetsmiljöverket)

Riksrevisionen konstaterar att Sveriges svar på arbetskraftsexploatering är bristfälligt eftersom regering-

⁵⁸ USA:s utrikesdepartement, s. 525.

⁵⁹ Flärdh, Intervju, 2021-11-17, se *”Sverige kan ta lärdom av nordiska grannar för att motverka det moderna slaveriet.”*

⁶⁰ Regeringskansliet, Handlingsplan mot prostitution och människohandel, 2018, s. 1-31.

⁶¹ Riksrevisionen, s. 65.

⁶² USA:s utrikesdepartement, s. 526.

⁶³ Polismyndigheten, s. 102.

⁶⁴ Riksrevisionen, s. 65-66.

en inte har gett berörda myndigheter ett tydligt mandat och instruktioner för att motverka arbetskraftsexploatering.⁶⁵ Frälsningsarmén håller med om att den svenska regeringens undermåliga styrning och delegering av ansvar leder till brister i satsningarna för att motverka arbetskraftsexploatering.

Riksrevisionens rekommendationer om resurser, mandat och strukturer till den svenska regeringen och myndigheter innebär att den svenska regeringen bör:

A: Anta en heltäckande och övergripande strategi för att bekämpa arbetskraftsexploatering genom att 1) ge berörda organ ett tydligt mandat för att möjliggöra effektiva åtgärder mot arbetskraftsexploatering, 2) utarbeta en handlingsplan för att ge fokus och möjliggöra utvärdering, och (3) ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att samordna alla myndigheters arbete mot arbetskraftsexploatering.

B: Undersöka (1) hur man säkerställer att personer som riskerar att utnyttjas på arbetsmarknaden kan kräva betalning av utestående eller överenskomna löner (2) hur man säkerställer att arbetstagare (på arbetsgivarens bekostnad) får en godtagbar minimistandard av boende när en arbetstagare erbjuds boende som en del av anställningsavtalet (3) om myndigheter bör övervaka arbetsvillkoren för utländsk arbetskraft i sektorer med ökad risk för arbetskraftsexploatering.⁶⁶

Ovilja att anmäla eller delta i utredning

Det bör noteras att majoriteten av de utsatta personer som Frälsningsarmén möter inte vill eller vågar anmäla sin situation till myndigheter på grund av otillräcklig kunskap om sina rättigheter, rädsla för hot, våld och/eller utvisning från Sverige eftersom de antingen utnyttjas av den arbetsgivare som arbetstillståndet är kopplat till eller är här som papperslösa. Denna uppfattning delas av Plattformen vars statistik visar att omkring hälften av de personer de påträffat och som direkt utsatts för människohandel/exploatering, inte hade haft någon kontakt med någon myndighet i Sverige och inte hade gjort någon polisanmälan. Av dem som har gjort en polisanmälan har endast 11 procent fått en särskild representant och endast 7 procent har fått en formell reflektionsperiod i enlighet med internationella avtal.⁶⁷ En viktig slutsats av de siffror som anges ovan är att dessa personers tillgång till nationellt skydd och stöd samt erkännande inom det svenska rättsväsendet lyser med sin frånvaro och som ett resultat erkänns inte deras rätt till skydd och stöd fullt ut.

Dessutom kan tillfälliga uppehållstillstånd endast beviljas till potentiella brottsoffer som deltar i rättsliga processer och där en förundersökning inleds. Om potentiella brottsoffer inte får stanna i landet utan att en förundersökning inleds finns det en risk för att brottsoffret lämnar landet och följaktligen inte deltar i rättsprocessen.⁶⁸

Det faktum att många brottsoffer är rädda för att anmäla sin situation eller delta i rättsprocesser hindrar brottsutredningar och försvårar åtal eftersom en majoritet av utredningarna om människoexploatering under 2020 avbröts på grund av något av följande skäl: brottsoffret vill inte delta, det finns ingen anledning att tro att ett brott har begåtts, det är uppenbart att brottet inte är möjligt att utreda eller saknar tillräckliga bevis.⁶⁹

⁶⁵ Riksrevisionen, s. 64.

⁶⁶ Riksrevisionen, s. 5.

⁶⁷ Plattformen, s. 1

⁶⁸ Riksrevisionen, s. 5.

⁶⁹ Polismyndigheten, s. 87.

Eftersom det tillfälliga uppehållstillståndet endast beviljas brottsoffer som deltar i en rättslig process finns det en uppenbar risk för att brottsoffer i stället lämnar landet eftersom de inte är säkra på om de kommer att ha rätt att stanna. Detta kan vara en faktor i de låga fällande domarna för dessa brott.⁷⁰

”Jag tror att det fortfarande är svårt att övertyga exploaterade arbetare om att de ska lämna in anmälningar till polisen och bevisen i många fall är inte särskilt starka. Man kan fälla fällande domar för vissa personer men att bevisa att människohandel som sådan är mycket svårt i rättssystemet, vi har fall, men det kräver verkligen att man har starka offer som är villiga att vittna på ett sätt så att domstolen kan känna är tillfredsställande.” (Jan Austad, norska Justitie- och beredskapsdepartementet)

”(...) Det är ett brott som sker i det dolda, så mest av allt är det en sak som du vet ofta offer för människohandel är i en så sårbar position att det är svårt för dem att rapportera brottet till någon, så om de hade mod att gå till icke-statliga organisationer men inte ens till dem, du vet mycket ofta, så det är problemet, jag tror nummer ett (...).” (Venla Roth, finska Justitieministeriet)

”(...) Det är inte alltid så att de [offren för människoexploatering] vill ge sig till känna, och då finns det subtila kontrollmekanismer från förövarna och det är att de [offren] har ingått ett avtal och sedan har de kommit till Sverige och hotas av att om de går till polisen kommer de att deporteras.” (Anonym anställd, NOA, Polismyndigheten).

⁷⁰ Riksrevisionen, s. 5.

Goda exempel från Finland och Norge

Ett av de viktigaste syftena och de förväntade resultaten av denna rapport är att utifrån en jämförande analys dra lärdomar och ta fram goda exempel från våra nordiska grannländer. Från Frälsningsarméns perspektiv har vi funnit att både Norge och Finland på olika sätt har tagit ett steg längre i åtagandet att definiera, göra strategier, vidta åtgärder och fördela medel för att motverka arbetskraftsexploatering och arbetslivskriminalitet. Medan vi i Sverige länge inte har sett det som ett prioriterat problem på dagordningen.

TIP-rapporten föreslår att regeringarna bör fortsätta att samarbeta med grannländer och icke-statliga organisationer för att ta itu med gränsöverskridande människohandelsfrågor och stödja gemensamma insatser vid gränserna för att identifiera och förhindra människohandel.⁷¹ Nedan har vi samlat en rad bra exempel i lagstiftning, resurser och metoder som vi tycker är värdefulla att titta på med möjlighet till inspiration av förbättring eller replikation.

”Arbete för mänskliga rättigheter är inte ett jobb för dem som inte kan ha tålamod, eftersom det tar så mycket tid.” (Venla Roth, finska Justitieministeriet)

Strukturerade samarbeten med tydliga riktlinjer

Finlands nationella handlingsplan

Finlands handlingsplan syftar tydligt till att förbättra offrens status och genomföra de rekommendationer som utfärdats till Finland av internationella människorättsorgan. Den innehåller fem tydliga strategiska mål och 55 åtgärder till ansvariga myndigheter med resurser. Målet är att genomföra handlingsplanen mellan 2021 och 2023. Handlingsplanen togs fram genom en rad tvärvetenskapliga workshops med omkring 130 deltagare, däribland överlevare av människohandel och yrkesverksamma experter med erfarenhet, organisationer från det civila samhället och professionella nätverk, i syfte att samla in ytterligare information för att få en heltäckande bild av utmaningarna och per-

spektiven för dess utveckling. Handlingsplanen betonar vikten av ett integrerat och intensifierat samarbete med det civila samhället samt belyser behovet av samverkan mellan anti-trafficking åtgärder med analys-, bedömnings- och forskningsverksamhet. Dess genomförande kommer att övervakas och rapporteras.⁷²

”Utan formella och frispråkiga strategier är det svårt att leda och bedöma landets arbete mot människohandel - den nationella handlingsplanen är mitt viktigaste verktyg och styrdokument som nationell samordnare.”

”I grund och botten försökte vi ta reda på hur anti-trafficking ser ut i Finland idag (...).” (Venla Roth, finska Justitieministeriet)

Finlands oberoende nationella rapportör

Finlands nationella rapportör är en del av Diskrimineringsombudsmannen. Den utsågs 2009 och har ansvaret för att granska och övervaka det finska arbetet i frågor om människohandel för att säkerställa att Finland följer sina internationella åtaganden samt lever upp nationell lagstiftning utifrån ett rättighetsperspektiv. Rapportören kan bland annat ingripa och lämna synpunkter för att ändra lagstiftningen. Genom sitt oberoende har rapportören tillgång till de högsta politiska nivåerna och är inte bunden till någon myndighet. Den nationella rapportören Kristina Stenman tar själv upp möjligheten att dela med sig av sina erfarenheter och etablera partnerskap med sina nordiska kollegor eftersom Finland är det enda nordiska landet med denna oberoende tydliga funktion.⁷³

”Det är ingen lätt uppgift, men det som hjälper tror jag är att vi har haft en nationell rapportör om människohandel. Detta är ett oberoende övervakningsorgan som rapporterar direkt till riksdagen och lämnar rekommendationer om förbättringar. Du vet att det är väldigt viktigt att ha någon med en uppgift att samla bevis och vem vet vad som fungerar och vad som inte fungerar. Hon [den nationella rapportören] samlar in informationen och gör en analys på grundval av dessa uppgifter och säger att faktiskt, om man tittar på detta, är det människohandel men det har inte uppfattats som sådan.” (Venla Roth, finska Justitieministeriet)

⁷¹ USA:s utrikesdepartement, s. 21.

⁷² Roth and Luhtasaari, s. 3 och 18.

⁷³ Stenman, nordisk workshop om människohandel, 2021-11-18, se *”Task of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings”* och *”The task of the Ombudsman”*.

Finlands myndighetsgemensamma arbete

När man tittar på antalet identifierade offer är arbetskraftsexploatering den vanligaste formen av människohandel i Finland. Finland har fler fällande domar och rättspraxis om människohandel för tvångsarbete än övriga nordiska länder tillsammans. Finlands gemensamma strategi för att bekämpa människohandel på arbetsmarknaden går ut på att lyfta fram olika aktörers roll för att säkerställa ett framgångsrikt resultat och samtidigt skydda brottsoffrens rättigheter. Det finns ett starkt samarbete mellan olika myndigheter och icke-statliga organisationer som arbetar direkt med offren. Detta leder till att fler fall upptäcks, till att brottsoffer får bättre hjälp och ökad framgång i förundersökningar.

Lagstiftning

Möjlighet att få uppehållstillstånd på grund av människohandelsbrott

I Finland finns ett ändrat uppehållstillstånd i migrationslagstiftningen från 2021 så att offer för arbetskraftsexploatering genom Migrationsverket lättare skulle kunna få uppehållstillstånd i Finland. Migrationsverket har rätt att utfärda ett särskilt uppehållstillstånd i samband med brottsoffrets samarbete med polisen för att inleda en brottsutredning. Försenade utredningar och polisens underlåtenhet att lämna in lämpligt pappersarbete som uppmanar offren att stanna i landet ledde tidigare till att brottsoffren, i rädsla för att bli utvisade, lämnade landet.⁷⁴

”Som icke-statliga organisationer har vi drivit på behovet av en lagstiftning som inte skrämmar offren för människohandel. Annars underkastar sig många av offren fruktansvärda förhållanden i årtal bara för att de är så rädda för att föras bort från landet om de rapporterar. Och det är detta som gör mig så ledsen att förövare utnyttjar offer och tjänar pengar med denna kunskap faktiskt. Och offret har mycket att förlora på att rapportera och potentiellt ingenting att vinna.” (Pia Marttila, finska Brottsofferjouren)

I Norge finns det möjlighet för ett offer för människohandel att beviljas uppehållstillstånd när man deltar i rättsprocesser. Ett brottsoffer kan beviljas förlängt uppehållstillstånd i Norge i fall där en brottsutredning har inletts eller där brottsoffret vittnar i ett människohandelsfall.⁷⁵

”[I Sverige] Nu finns det ett förslag med riksdagen om att Socialnämnden ska ha rätt att söka 30 dagars tillfälligt uppehållstillstånd för offer för människohandel eller exploatering. Om detta förslag antas av riksdagen skulle det vara ett bra sätt att möta den kritik som GRETA framfört. På så sätt kan offren ha lite tid att reflektera och ha tid att diskutera sin situation med någon och även få information på sitt modersmål.” (Anonym anställd, NOA, Polismyndigheten)

Den norska Transparency Act

Den norska Transparency Act från 2021 syftar till att avslöja risker för dåliga arbetsvillkor. Lagen förtydligar företagens ansvar för säkerställandet av grundläggande mänskliga rättigheter och anständiga arbetsvillkor i samband med produktion av varor och tjänster. Lagen syftar också till att säkerställa allmänhetens tillgång till information om hur företag hanterar negativa konsekvenser för grundläggande mänskliga rättigheter och anständiga arbetsvillkor. Företag är skyldiga att göra konsekvensbedömningar för att stoppa, förebygga eller begränsa negativa konsekvenser av grundläggande mänskliga rättigheter och anständiga arbetsvillkor. Företag är skyldiga att svara på frågor om specifika villkor.⁷⁶

Ett norskt förslag till strängare lagstiftning

Som ett led i en strategi mot arbetslivskriminalitet föreslog den norska regeringen ett antal ändringar av straffbestämmelsen och ramen för arbetsrelaterade brott, bland annat strängare regler för rekrytering av tillfälligt anställda och ett förbud för rekryteringsföretag mot att ta ut avgifter från arbetssökande för förmedlingstjänster. Arbeidstilsynet har fått i uppdrag att övervaka rekryteringsföretagens efterlevnad av relevant lagstiftning.⁷⁷

⁷⁴ USA:s utrikesdepartement, s. 238.

⁷⁵ GRETA, s. 21, ett tillfälligt uppehållstillstånd kallas reflektionsperiod.

⁷⁶ ”New Act regarding transparency of companies compliance to fundamental human rights and working conditions”.

⁷⁷ USA:s utrikesdepartement, s. 434.

Resurser

Prioriterade resurser till brottsoffer

Både Norge och Finland rapporterar mycket högre budget och ekonomiska resurser för stöd till och skydd av brottsoffer än Sverige.

År 2020 anslog Finlands regering 1,1 miljoner euro till stöd och skydd av offer för människohandel.⁷⁸

”Vi behöver icke-statliga organisationer med lågtröskelverksamhet som är hållbart finansierade och bemannade så att de kan göra sitt jobb och identifiera och stödja offren för människohandel.” (Venla Roth, finska Justitieministeriet)

Den norska regeringen investerade 2020 40 miljoner NOK i projektförslag för norska civila organisationers insatser för att bekämpa människohandel, eftersom regeringen har inrättat ett bidragssystem där de finansierar dessa organisationers stöd till offer för människohandel.⁷⁹

”Det här är ett extra stöd till kommunernas ansvar eftersom kostnaden för skyddsboenden till offer kan vara hög och kompetensen att hjälpa dem inte finns över hela Norge.” (Jan Austad, norska Justitie- och beredskapsdepartementet)

”Vi har varit fullt finansierade som skyddsboende från början och vi har känt ett stort stöd i det och vi har också kunnat använda finansieringen för att göra bra investeringar (...)” (Petra Kjellén Brooke, yrkeskonsult mot människohandel vid norska Frälsningsarmén)

I Norge får offer för människohandel juridisk hjälp genom en särskilt utsedd advokat som finansieras av regeringen, tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster, logi och annat nödvändigt stöd under hela sin betänketid. I Finland har utländska offer för människohandel rätt till vård och hjälp under sin sex månaders reflektionsperiod samtidigt som de överväger om de ska delta i rättsprocessen.⁸⁰

I Sverige finns inga specifikt fördelade resurser i form av bistånd och stöd till offer för människohandel. I stället måste frivilligorganisationer och andra civila aktörer vara aktiva och ansöka om finansiering från andra olika system, vilket kan vara svårt eftersom utsattheten för människohandel inte överensstämmer med något av de tillgängliga statliga eller kommunala finansieringsystemen. År 2020 anslog regeringen 1,5 miljoner SEK, genom Jämställdhetsmyndigheten,⁸¹ till det Nationella Stödprogrammet. Detta belopp täckte stöd till ett 30-tal offer under de facto-reflektionsperioden vid ett av de sju specialiserade skyddsboenden som certifierats i programmet.⁸² Frälsningsarmén driver just nu två av de certifierade skyddade boendena, varav ett, Frälsningsarmén skyddade boende Lyktan, är öppet för offer för arbetskraftsexploatering.

Nationella stödlinjer

Både Finland och Norge har statligt finansierade 24-timmars nationella telefonjourer med information, hjälp och stöd till allmänheten och sårbara offer.⁸³ I Norge sköts den av den icke-statliga organisationen Rosa, där 3 anställda dagtid, och kriscenter nattetid hjälper till med varje samtal.⁸⁴ Stödlinjen finns på engelska, norska, spanska, thailändska och arabiska. I Finland är stödlinjen uteslutande avsedd för offer för människohandel och finns på flera språk.⁸⁵

Frälsningsarméns skyddade boende Filemon, Norge

Frälsningsarméns skyddade boende Filemon är det enda specialiserade skyddsboendet i Norge som ger offren hjälp och stödjer manliga offer för tvångsarbete och arbetskraftsexploatering. Filemon har verkat sedan 2016 och erbjuder säkert boende och stöd utifrån ett rättighetsperspektiv med till exempel kompetensutvecklande insatser och återintegreringsåtgärder som språkutbildning. De boende ges också tillgång till grundläggande behov som livsmedel, medicinsk och psykologisk hjälp, samtidigt som de får möjlighet att stanna i landet under en betänketid på 6 månader eller längre om de deltar i rättsprocesser. Frälsningsarméns skyddade boende Filemon får årligen ett bidrag på

⁷⁸ USA:s utrikesdepartement, s. 238.

⁷⁹ USA:s utrikesdepartement, s. 433.

⁸⁰ USA:s utrikesdepartement, s. 238 och 433.

⁸¹ USA:s utrikesdepartement, s. 526.

⁸² Plattformen, s.3.

⁸³ USA:s utrikesdepartement, se fotnoterna 92 och 94.

⁸⁴ Langdalen Sbai, Intervju, 2021-11-17.

⁸⁵ USA:s utrikesdepartement, s. 238, och *”How can you help? You may have a part to play”*.

cirka 4,5 miljoner NOK från Justitiedepartementet för att utföra detta särskilda uppdrag att skydda offer för arbetskraftsexploatering.⁸⁶

”Filemon är nog ett bra konkret exempel på hur man kan jobba med den här typen av frågor på institutionell nivå. Dessutom har vi Frälsningsarméns migrationscenter och Caritas informationscenter som också arbetar mycket med personer som utnyttjas för arbete, med fokus på tidiga insatser och en rättslig förståelse och bedömning av fallet utifrån norsk lag.” (Petra Kjellén Brooke, norska Frälsningsarmén)

”Vi tar emot personer som är i behov av utredning som kan vara offer för människohandel.” (Leif Tore Solberg, manager på Frälsningsarméns skyddade boende Filemon i Norge)

”(...) det [anpassning till varje enskild situation] är något som myndigheter ibland kämpar med. Du upprättar en hjälpstruktur och sedan visar det sig inte fungera som avsett. Det kommer att ta tid för myndigheterna att utvärdera och sedan omfördela resurser eller stänga ett kontor. Privata organisationer är bättre rustade att ändra antalet team och personal. Det imponerade verkligen på mig.” (Jan Austad, norska Justitie- och beredskapsdepartementet)

”(...) En av de saker vi har sett är att de nu är mer involverade i screening av migranter i problem i stället för att bara ta emot människor som sannolikt är offer för människohandel.” (Jan Austad, norska Justitie- och beredskapsdepartementet)

Särskilda arbetsgrupper och center

Mandat för arbetsmiljöinspektörer

Den finska Arbetarskyddsförvaltningens uppdrag är att utrota arbetsdiskriminering och, sedan den 15 november 2021, även fall av människohandel; se över arbetsvillkor som löner och andra anställningsvillkor som är ett viktigt verktyg vid oanmälda inspektioner; samt ta emot anonyma tips och dela information. Efter inspek-

tionerna är de också skyldiga att underrätta Polismyndigheten om fall av arbetsdiskriminering.⁸⁷

Under 2020 genomförde den finska regeringen en rad åtgärder i syfte att motverka arbetskraftsexploatering. Bland annat godkändes anställningen av 15 nya arbetsmiljöinspektörer, riktlinjer upprättades och en checklista för att identifiera arbetskraftsexploatering arbetades fram och en arbetsgrupp inrättades med fokus på due diligence avseende företagens leveranskedjor.⁸⁸

”Under de senaste två åren har det generellt accepterats att det här är ett problem, att det är ett viktigt problem och att något måste göras. Och regeringen har också börjat anstränga sig, bland annat hur man ska tänka på mandatet för de olika myndigheter som är inblandade i dessa brott, och hur systemet och den straffrättsliga processen skulle kunna fungera bättre för att få fler fällande domar och därmed rättvisa och ersättning till offren.” (Pia Marttila, finska Brottsofferjouren)

Finlands polisiära arbetsgrupp mot människohandel

Under 2020/2021 inrättade den finska regeringen en arbetsgrupp mot människohandel på 20 personer, med medlemmar från Helsingforspolisen och Centralkriminalpolisen, vars syfte är att utreda större fall av människohandel. Dessutom stöttade den finska regeringen utbildningsinsatser genom att tillhandahålla årlig utbildning för personer som deltar i arbetet mot människohandel, såsom åklagare, polis och migrationsverket. Därutöver inrättade Åklagarmyndigheten i södra Finland en parallell enhet mot människohandel med 10 specialiserade åklagare och antog en plan för att skapa en detaljerad databas för alla människohandelsrelaterade fall.⁸⁹

”Jag ser en stor förändring i Finland där det finns mycket mer gemensamma insatser mellan myndigheterna och särskilt ser jag en prioritering av motåtgärder och resurser i kampen mot arbetskraftsexploatering med finska Polismyndigheten där nu alla polisdistrikt och kontor måste rapportera resultat i samband med människohandel till Centralkriminalpolisen, även om detta ännu inte är helt fulländat.” (Pia Marttila, finska Brottsofferjouren)

⁸⁶ Solberg, Intervju, 2021-09-27.

⁸⁷ Jenu, nordisk workshop om människohandel, 2021-11-18.

⁸⁸ USA:s utrikesdepartement, s. 237.

⁸⁹ USA:s utrikesdepartement, s. 237.

De norska A-Krim-centren

Som ett svar på arbetslivskriminalitetens komplexa karaktär samarbetar den norska Arbetsinspektionen, Arbets- och välfärdförvaltningen, Skatteförvaltningen/Skatteverket och Polisen på en omfattande och systematisk, nationell, regional och lokal nivå mot arbetslivskriminalitet. Som ett resultat av detta samarbete inrättades under 2017 sju A-Krim-center för att samlokalisera de myndigheter som arbetar mot arbetslivskriminalitet och för att skapa en arbetsgemenskap mellan tjänstemännen. Den samverkande karaktären på de åtta centren är ett sätt att riva ned barriärer för utredningar samt utveckla stöd och lärande. Aktiviteterna planeras gemensamt, men varje tjänsteman agerar på grundval av respektive myndighets roll och befogenheter.⁹⁰

”För en icke-statlig organisation som Frälsningsarmén är det till stor hjälp att ha en plats dit vi kan hänvisa fall och individer till myndigheterna att utreda. Konceptet är värdefullt och nödvändigt, men centren står inför frågor på grund av utbyte av konfidentiell information, något som saktar ner och ibland hindrar centrens effektivitet.” (Petra Kjellén Brooke, norska Frälsningsarmén)

”Jag gillar verkligen konceptet med A-Krim-centren i Norge på grund av dess modell för dagligt samarbete. Det övervinner många praktiska utmaningar samt konfidentialitetsaspekter mellan myndigheterna. I Sverige inom RMS, skulle verksamhetsplaneringen behöva en struktur som gör det möjligt att följa upp och övervaka på organisatorisk nivå efter implementering för att kunna mäta vad vi gör och om den ger effekt.” (Magdalena Lennmarken, Arbetsmiljöverket)

Forsknings- och utvecklingsinstitut

Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta Nationerna, (HEUNI), är ett självständigt forsknings- och utvecklingsinstitut och förvaltas av Justitieministeriet.⁹¹ HEUNI har genomfört flera studier inom området arbetskraftsexploatering och tar regelbundet upp vikten av en strategi för att säkerställa brottsoffers rättigheter. De har lagt fram

konkreta förslag för att effektivisera insatserna mot arbetskraftsexploatering. HEUNI:s förslag handlar mycket om regeringssamarbete med utveckling av strukturer och proaktiva metoder. I det senaste betänkandet betonas också behovet av: specialiserade enheter för människohandel inom polisen; användning av riskbaserade verktyg för insamling av underrättelser; inspektioner inom risksektorer och brottsofferorienterat arbete i samarbete med icke-statliga organisationer.⁹²

”Vanligtvis är framgången avseende fall av människohandel till stor del beroende av offrens vittnesmål. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt hur brottsoffren kontaktas för att uppmuntra dem att avslöja erfarenheter och skydda dem från förövarna. Oavsett vilken dag och tid det är, måste polisens främsta angelägenhet när man identifierar ett offer för människohandel vara att se till att offret är säkert.” (Anniina Jokinen, programansvarig vid Europeiska institutet för brottsförebyggande och kontroll)

⁹⁰ Departementene, s. 1 och 5.

⁹¹ Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta Nationerna (HEUNI), är ett europeiskt regionalt institut i FN:s nätverk för förebyggande av brott och brottsbekämpning.

⁹² Jokinen, s. 1, 3.

Frälsningsarméns rekommendationer till Sverige

Frälsningsarmén vill, som avslutande rekommendationer, uppmana Sveriges regering att som första prioritet i kampen mot arbetskraftsexploatering uppdatera den nationella handlingsplanen mot människohandel (från 2018) så att den bättre omfattar alla former av människohandel, med ett stärkt fokus på arbetskraftsexploatering och barnperspektiv. Frälsningsarmén rekommenderar att man gör detta med inspiration från det finska modellen; med strategiska målsättningar och tydliga mål med specifika uppdrag, budget och tydliga deadlines. Dessutom vill vi se ett integrerat tillvägagångssätt bestående av myndighetsgemensamma och civilsamhällets medverkan under hela processen samt ett tydligare ansvar från ett den nationella samordnaren i genomförandet av det.

”Vi måste ha en mycket bättre och mer genomgående brottsofferperspektiv för de utsattas rättigheter i enlighet med de internationella åtaganden som Sverige har förbundit sig till. De ansvariga myndigheterna kan inte låta detta gå helt obemärkt förbi.” (Madeleine Sundell, Frälsningsarmén)

Regeringens uppdaterade nationella handlingsplan för alla former av människohandel bör innehålla följande:

- En oberoende rapportörsfunktion som kan övervaka efterlevnaden av människohandelsoffers rättigheter samt granska och följa upp brister i myndigheters arbeten.
- Ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att inspektera arbetsvillkor och löner.
- Ge Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att (1) avsätta medel för ett hållbart nationellt stödsystem för alla former av människohandel för att säkerställa tillgång till adekvat skydd och stöd (inklusive skyddade boenden) för alla offer, oavsett ålder, kön eller utnyttjandeformer, (2) implementera en nationell hotline/stödtelefon, bemannad dygnet runt, varje vecka året runt, dit allmänheten och potentiellt brottsutsatta kan vända sig för att få hjälp, med information till utländska arbetstagare om deras rättigheter på den svenska arbetsmarknaden.

- Gör Åklagarmyndighetens riksenhet mot internationell organiserad brottslighet till ansvariga åklagare i samtliga fall när det gäller ärenden av människohandel och människoexploatering.
- Tillåt ytterligare aktörer att ansöka om tillfälliga uppehållstillstånd (reflektionsperiod) för offer för människohandel och möjlighet att förlänga perioden till minst 90 dagar.
- Förtydliga regelverket kring sekretess för att möjliggöra ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter när det gäller att bekämpa samtliga människohandelsbrott.
- Öppna upp möjligheter i utlänningslagen så att potentiella offer för människohandel kan polisanmäla och medverka i rättsprocess utan rädsla för utvisning.
- Implementera Sveriges Manual vid Misstanke om Människohandel i praktiken, med ett stärkt fokus på arbetskraftsexploatering och barnperspektivet.
- Säkerställ att människohandelslagstiftningen tillämpas korrekt och tillse att barn som utsatts alltid betraktas som offer för människohandel och inte människoexploatering.

Referenser

Svenska offentliga handlingar

Skr. 2020/21:169, Arbetsmarknadsdepartementet, *Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft*, 2021-04-08, www.regeringen.se/497559/contentassets/ef467f2b8434410883c-c9b45c79163b9/riksrevisionens-rapport-om-statens-insatser-mot-exploatering-av-arbetskraft-skr.-2020-21-169.pdf

Dir. 2021:74, Arbetsmarknadsdepartementet, *En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet*, 2021-09-23, www.regeringen.se/4a7f93/contentassets/3f35f0227ee644da918085d996a307b5/webb_kommittedirektiv-dir-2021_74_nationell-delegation-mot-arbetslivskriminalitet.pdf

Fi2021/02442, Finansdepartementet, *Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*, 2021-06-20, www.regeringen.se/4a430f/contentassets/965do888e4054a8da34bb22e71e4f1de/uppdrag-att-utvardera-mojligheterna-till-informationsutbyte-mellan-myndigheter-kommuner-och-arbetsloskassor.pdf

Europeiska offentliga handlingar

Council of Europe (Sw. *Europarådet*), *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, Council of Europe Treaty Series - No. 197, 2005, rm.coe.int/168008371d

Council of Europe, *Reply from Norway to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties. Third evaluation round*, GRETA, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA(2018)26_NOR_rep, Reply submitted on 15 September 2020, 2020, rm.coe.int/greta-2018-26-nor-rep-en/1680a10811 (cit: GRETA)

Council of Europe, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden, Second Evaluation Round, GRETA, Group Of Experts On Action Against Trafficking In Human Beings, Adopted on 23

March 2018, Published on 8 June 2018, 2018, rm.coe.int/greta-2018-8-fgr-swe-en/16808b1cd7 (cit: Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings)

European Parliamentary Research Service, *Understanding EU action against human trafficking*, 2021, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690616/EPRS_BRI\(2021\)690616_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690616/EPRS_BRI(2021)690616_EN.pdf)

European Union (Sw. *Europeiska unionen*), *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA*, Official Journal of the European Union, 2011-04-15, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=EN

Rapporter

Departementene, *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*, Revidert 8. februar 2021, www.regjeringen.no/contentassets/17f35b6ba95f4da2a7ac4682b0a052af/no/pdfs/revidert-strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2021.pdf

European Union Agency for Fundamental Rights, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union States' obligations and victims' rights*, 2015, fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation_en.pdf (cit: FRA)

Johansson, Märta, Östersjöstaternas råd, *Människo-handel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden – en översikt*, 2020, cbss.org/wp-content/uploads/2020/10/Labour-exploitation-criminal-cases-overview.pdf

Jokinen, Anniina, European Institute for Crime Prevention and Control (Sw. *Europeiska institutet för kriminalpolitik*), *How to uncover labour trafficking and exploitation? The route to a successful investigation*, Policy brief 2, 2020, heuni.fi/documents/47074104/o/ENG_Policy-Brief_InvestigationTool_WEB+%282%29.pdf/09d52e1a-a4ab-9406-4d09-059ec1ac289a/ENG_PolicyBrief_InvestigationTool_WEB+%282%29.pdf?t=1610975097673

Plattformen Civila Sverige mot människohandel, *Civilsamhällets kontakter med utsatta för människohandel under 2020*, 2021-07-26, manniskohandel.files.wordpress.com/2021/06/civilsamhallets-kontakter-med-utsatta-for-manniskohandel-2020.pdf (cit: Plattformen)

Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 22*, Polismyndigheten rapport för 2020, 2021-12-03, www.nmtsverige.se/sites/default/files/lagesrapport-2020-original-final-211203_o.pdf

Regeringskansliet, Socialdepartementet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1, 2018, www.regeringen.se/4a7dod/contentassets/24797d74fobf447998138bc6b18aad9/handlingsplan_prostitution-manniskohandel_aug-2018.pdf

Roth, Venla; Luhtasaari, Mia, Ministry of Justice (Fi. Oikeusministeriö), *Finland fights human trafficking. Action Plan against Trafficking in Human Beings*, Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2021:24, 2021, julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163326/OM_2021_24_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Swedish National Audit Office, *Government initiatives to combat labour exploitation – regulations, inspections, information and support to victims*, RiR 2020:27, Adopted on 30 November 2020, www.riksrevisionen.se/download/18.3833c2e817715662b022obc6/1611154706421/RiR_2020_27_en-GB_full.pdf (cit: Riksrevisionen)

U.S. State Department of State (Sw. *USA:s utrikesdepartement*), *Trafficking In Persons Report*, 2021, www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf

Webbsidor

Arbetaren, Green, Axel, *Människoexploatering i sista instans*, 2022-01-10, www.arbetaren.se/2022/01/10/manniskoexploatering-i-sista-instans/ (cit: Människoexploatering i sista instans)

Arbetet, Dahlgren, Mattias, Magdalena Anderssons löfte: *Hårdare krav på de som anställer utländsk arbetskraft*, 2021-12-1, www.arbetet.se/2021/12/01/magdalena-andersson-lofte-hardare-krav-pa-de-som-anstaller-utlandsk-arbetskraft/ (cit: Magdalena Anderssons löfte: Hårdare krav på de som anställer utländsk arbetskraft)

Arbetsmarknadsdepartementet, *Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet ska intensifieras*, 2021-01-21, www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/01/myndighetssamverkan-mot-arbetslivskriminalitet-ska-intensifieras/ (cit: Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet ska intensifieras)

Arbetsmiljöverket, *Stoppa arbetslivskriminalitet*, www.av.se/stoppakrim (cit: Stoppa arbetslivskriminalitet)

Diskrimineringsombudsmannen (Fi. *Yhdenvertaisuusvaltuutettu*), *Task of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings*, syrjinta.fi/en/task-of-the-national-rapporteur-on-trafficking-in-human-beings (cit: Task of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings)

Diskrimineringsombudsmannen (Fi. *Yhdenvertaisuusvaltuutettu*), *The task of the Ombudsman*, syrjinta.fi/en/ombudsman (cit: The task of the Ombudsman)

DLA Piper Norway, *New Act regarding transparency of companies compliance to fundamental human rights and working conditions*, 2021-06-29, norway.dlapiper.com/en/news/new-act-regarding-transparency-companies-compliance-fundamental-human-rights-and-working-conditions/ (cit: New Act regarding transparency of companies compliance to fundamental human rights and working conditions)

European Institute for Crime Prevention and Control, *The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI)*, www.heuni.fi (cit: The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations)

Frälsningsarmén, Hellsten, Johanna, *Byggets smutsiga bakgård – en svensk kåkstad*, www.fralsningsarmen.se/sveriges-moderna-slaveri/stories/byggets-smutsiga-bakgard--en-svensk-kakstad/ (cit: Byggets smutsiga bakgård – en svensk kåkstad)

Frälsningsarmén, Hellsten, Johanna, *Den osynliga hemtjänst-kvinnan*, www.fralsningsarmen.se/sveriges-moderna-slaveri/stories/den-osynliga-hemtjanst-kvinnan/ (cit: Den osynliga hemtjänst-kvinnan)

Frälsningsarmén, Hellsten, Johanna, *Född in i dödshot och hemlig identitet*, www.fralsningsarmen.se/sveriges-moderna-slaveri/stories/fodd-in-i-dodshot-och-hemlig-identitet/ (cit: Född in i dödshot och hemlig identitet)

Frälsningsarmén, Hellsten, Johanna, *Kriminell exploatering – att tvingas och hotas till brott*, www.fralsningsarmen.se/sveriges-moderna-slaveri/stories/kriminell-exploatering-att-tvingas-och-hotas-till-brott/ (cit: Kriminell exploatering – att tvingas och hotas till brott)

Frälsningsarmén, Nimmersjö, Jonas, *Bilder*, www.fralsningsarmen.se/sveriges-moderna-slaveri/bilder/ (cit: Bilder)

Frälsningsarmén, Gustin, Eva, *En inblick i Sveriges moderna slaveri*, 2021-04-15, www.fralsningsarmen.se/sveriges-moderna-slaveri/vart-arbete/fralsningsarmen-vill-ge-inblick-i-sveriges-moderna-slaveri/ (cit: En inblick i Sveriges moderna slaveri)

Frälsningsarmén, Gustin, Eva, *Sverige kan ta lärdom av nordiska grannar för att motverka det moderna slaveriet*, 2021-12-02, www.mynewsdesk.com/se/fralsningsarmen/pressreleases/sverige-kan-ta-laerdom-av-nordiska-grannar-foer-att-motverka-det-moderna-slaveriet-3128898 (cit: Sverige kan ta lärdom av nordiska grannar för att motverka det moderna slaveriet)

Frälsningsarmén, *Seminarium*, www.fralsningsarmen.se/sveriges-moderna-slaveri/seminarium/ (cit: Seminarium)

Hjälpsystemet för människohandelsoffer (Fi. *Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään*), *How can you help? You may have a part to play*, www.ihmiskauppa.fi/en (cit: How can you help? You may have a part to play)

Salvation Army International Social Justice Commission, *Fight For Freedom. The Salvation Army International Modern Slavery and Human Trafficking Response*, www.salvationarmy.org/isjc/SAFightforFreedom (cit: Fight For Freedom strategy seeks to be a roadmap as we mobilize and work towards a world filled with justice and freedom)

United Nations, Shahid, Abdulla, *High-Level Meeting of the General Assembly on the Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons. Remarks by H.E. Mr. Abdulla Shahid, President of the 76th session of the United Nations General Assembly*, 2021-11-22, www.un.org/pga/76/2021/11/22/high-level-meeting-of-the-general-assembly-on-the-global-plan-of-action-to-combat-trafficking-in-persons/ (cit: Abdulla Shahid)

Rättspraxis

Mål B 1770-21, prövningstillstånd, människoexploatering i Högsta domstolen

Övrigt

Hultby, Kremena, verksamhetschef, skyddade boendet Lyktan, Frälsningsarmén, intervju, 2021-06-11

Jenu, Katia-Pia, arbetsmiljöinspektör, finska Arbetarskyddsförvaltningen, nordisk workshop om människohandel, Helsingfors, 2021-11-18

Landälv, Lovisa, samordnare, Safe Havens Trafficking-center, Frälsningsarmén, intervju, 2021-12-02

Norlin, Eva, regionkoordinator mot prostitution och människohandel, Nationellt metodstödsteam, intervju, 2021-11-12

Stenman, Kristina, oberoende nationell rapportör och diskrimineringsombudsman, Diskrimineringsombudsmannen, nordisk workshop om människohandel, Helsingfors, 2021-11-18

Sundell, Madeleine, nationell samordnare mot människohandel, Frälsningsarmén, intervju, 2021-04-11

Wahlberg, Kajsa, nationell rapportör mot människohandel, Polismyndigheten, intervju, 2021-11-19

Langdalen Sbai, Leila, ROSA (No. *Reetablering – Oppholdssteder – Sikkerhet – Assistanse*), intervju, 2021-11-17

Bilaga 1: Intervjupersoner

Finland:

Marttila, Pia, koordinerande specialsakkunnig inom enheten för stödsatser för människohandelsoffer, finska Brottsofferjouren (Fi. *Rikosuhripäivystys*), 2021-10-01

Roth, Venla, nationell samordnare mot människohandel, finska Justitieministeriet (Fi. *Oikeusministeriö*), 2021-09-28

Norge:

Austad, Jan, Direktör, norska Justitie- och Beredskapsdepartementet (No. *Justis- og beredskapsdepartementet*), 2021-10-07

Kjellén Brooke, Petra, yrkeskonsult mot människohandel, norska Frälsningsarmén (No. *Frelsesarmeen*), 2021-09-21

Solberg, Leif Tore, manager, skyddade boendet Filemon, norska Frälsningsarmén (No. *Frelsesarmeen*), 2021-09-27

Sverige:

Lenmarken, Magdalena, arbetsmiljöinspektör, Arbetsmiljöverket (AV), 2021-09-22

Paulsson, Mats, senior utredare mot prostitution och människohandel, Jämställdhetsmyndigheten (JäMy), 2021-09-17

Anonym anställd, Nationella Operativa Avdelningen (NOA), Polismyndigheten, 2021-10-21

Bilaga 2: Intervjuguide

Frågor:

1. Hur ser ni på ert uppdrag idag i relation till arbetskraftsexploatering – anser ni att det idag är tillräckligt tydligt att förebygga och bekämpa arbetskraftsexploatering?
2. Anser ni att det finns nationell styrning på området? Har ni fått tillräckliga resurser och finns det en tydlig resursfördelning?
3. Hur tillgodoses utsatta/brottsoffers rättigheter och iakttas barnperspektivet särskilt?
4. Vad uppfattar ni är de största utmaningarna i arbetet mot arbetskraftsexploatering?
5. Hur ser samarbetet och till exempel informationsutbytet ut mellan myndigheter och NGO:s i arbetet med att förebygga och bekämpa arbetskraftsexploatering?
6. Hur förs statistik gällande misstänkt arbetskraftsexploatering? För ni egen eller förhåller ni er till annan?
7. Kan ni gå in och agera i enskilda ärenden och görs det uppföljningar/ haverirapporteringar när misslyckanden i åtaganden skett?
8. Vad skulle ni säga är anledningen till att det finns så få åtal och få fällande domar för brott mot arbetskraftsexploatering (att majoriteten av förundersökningar läggs ner)?
9. Kan du ge praktiska exempel på insatser du känner till som varit särskilt framgångsrika i arbetet mot arbetskraftsexploatering? Kan du ge konkreta förslag på förbättringsåtgärder för att lösa existerande utmaningar?

Bilaga 3: Relevanta internationella ramverk, dokument och konventioner

FN:s konventioner och protokoll:

- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime (A/RES/55/25) (2000)
- United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons (A/RES/64/293) (2010)
- Political Declaration on the Implementation of the Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons (2017) (A/RES/72/1)

FN:s säkerhetsråds resolutioner:

- UNSC Resolutions on Trafficking in Persons in Conflict Situations 2331 (2016) , 2388 (2017) and 2493 (2019 S/RES/2493)
- UNODC Global Report on Trafficking in Persons (2020)
- Legislative Guide for the Implementation of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children (2020)
- Model Legislative Provisions against Trafficking in Persons (2020)
- Female Victims of Trafficking for Sexual Exploitation as Defendants (2021)
- UNODC Toolkit for Mainstreaming Human Rights and Gender Equality into Criminal Justice Intervention to Address Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants (2021)
- UN Sustainable Development Goal targets 5.2, 8.7, and 16.2 (SDGs)

ILO:s konventioner:

- <http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/Byregion/Global/lang-en/index.htm>
- <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORM-LEXPUB:1:0>
- -C29 Forced Labour Convention (1930)
- -Po29 Protocol of 2014 and Recommendation R203, supplementing the Forced Labour Convention (1930)
- -C105 Abolition of Forced Labour Convention (1957)
- -C182 Worst Forms of Child Labour Convention (1999)
- -C189 Domestic Workers Convention, and its Recommendation R201 (2011)
- ILO training package on inspection of labour conditions on board fishing vessels (2020)



Frälsningsarmén
Box 5090
10242 Stockholm
Tel. 08-562 282 00
www.fralsningsarmen.se/manniskohandel