

Människohandel – Ett nutida slaveri

Svenska myndigheters lokala arbete med ett globalt problem

Johanna Hammarbäck

Handledare:
Torbjörn Hjort

Examensarbete

Samhällsvetenskapliga institutionen
Socialhögskolan
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund
2011



Abstract

Title: Human trafficking – A modern-day slavery. Swedish authorities local work with a global problem

Author: Johanna Hammarbäck

Supervisor: Torbjörn Hjort

Assessor: Lars Harrysson

Human trafficking is the world's third largest organized crime after the illegal trade in arms and drugs. It is a growing problem in our increasingly globalized world and people are daily transported between countries to be exploited for different purposes. Not even Sweden is spared from this cynical business, although we may not hear much about it. The aim of this study was to investigate how Swedish authorities treat and manage the global social problem: human trafficking for sexual purposes. Since it is mainly women who are victims of this form of trading, the focus was on this particular group. To investigate this I did four semi-structured interviews with people who all come into contact with human trafficking victims in their work. The results were analyzed based on Michael Lipsky's theory about street - level bureaucracies. The study has shown that there is a wide range of actions that a victim of trafficking are entitled to, *if* she chooses to cooperate in the investigation and a possible trial. The problem is that most women choose to, as soon as possible, return to their home country and an undetermined fate. The professionals who in their work meet these women senses that if they had more time to build up trust, perhaps more women would have chosen to stay. Much will depend on that the women are identified as victims in order to be entitled to their human rights. This could be difficult in today's society. As the stereotypical image of a trafficking victim is inconsistent with reality, one must learn how to identify the problem. The cooperation between different authorities has been poor, something that they however are working on to improve. A problem is that the professionals lack both education and experience in this field. Since the guidelines for how work should be performed have been vague, the professionals have to deal with the problem in good faith, which is influenced by both lack of resources and time constraints. Up to now access to help and support for a victim of trafficking has been depending a lot on whom within an organization she meets and that person's commitment. However, as the trafficking issue is highlighted both within government and in society at large, there is hope for an improvement in handling the problem.

Nyckelord: Människohandel för sexuella ändamål, human trafficking, socialt arbete, globalisering, brottsoffer, gräsrotsbyråkrati

Innehållsförteckning

Inledning	3
Problemformulering	3
<i>Syfte och frågeställningar</i>	5
En introduktion till ämnet	5
Vad är människohandel?	5
Orsaker	6
Omfattning	7
Människohandelns följder	8
Utvecklingen av arbetet i Sverige	9
Metod	10
Val av metod	10
Urval	11
Tillvägagångssätt	12
Bearbetning och analys av intervjumaterialet	13
Metodens tillförlitlighet	14
Etiska överväganden	15
Tidigare forskning	15
Forskning om människohandel	15
Brottsofferforskning	18
Teoretisk utgångspunkt	19
Gräsrotsbyråkrati	20
<i>Klientrelationen</i>	21
<i>Handlingsutrymme</i>	21
<i>Maktaspekten</i>	22

Resultat och analys	23
Hur går det till när ett människohandelsbrott uppdagas?.....	23
Arbetet med kvinnorna.....	24
<i>Arbetet i praktiken</i>	25
<i>Svårigheter i arbetet</i>	26
<i>Återvändandet</i>	27
<i>Analys</i>	28
Människohandel - Ett globalt problem.....	29
<i>Vad är vad egentligen?</i>	30
<i>Sexköpslagens betydelse</i>	32
<i>Analys</i>	33
Visioner om det fortsatta arbetet	35
<i>Hur kan det fortsatta arbetet se ut?</i>	35
<i>Vikten av samverkan</i>	37
<i>Analys</i>	37
Slutdiskussion	40
Referenslista	43
Bilaga 1	46
Internationella instrument	46
Bilaga 2.....	48
Svensk lagstiftning relaterad till människohandel	48
Bilaga 3.....	49
Intervjuguide	49

Inledning

Problemformulering

Från att ha varit en fattigvårdsstat har Sverige under 1900-talet utvecklats till att istället bli en välfärdsstat, där vi som medborgare har kunnat vänja oss vid barnbidrag, gratis utbildning, sjukvård för alla och en någorlunda trygg ålderdom. Vid sjukdom eller arbetsskada har vi rätt till ersättning och på gatan hamnar vi inte i första taget, trots tillfällig förlust av inkomst, personliga problem eller dylikt. Tar vi oss ändå förbi detta trygghetsnät, finns det ytterligare ett skyddsnät i form av socialtjänsten och det sociala arbetet som ska fånga upp oss (Blennberger, 2006). Världen blir dagligen mer globaliserad vilket har medfört att klyftorna mellan de rika och fattiga länderna blivit allt mer påtagliga. Med vetskapen om de betydande skillnaderna i levnadsstandard mellan till exempel länder i det forna Östblocket och länderna i väst, följer bland människor en växande vilja att förändra de egna villkoren och en dröm om ett bättre liv (Borg, 2005). Att korsa gränser och resa till andra länder för att till exempel söka arbete innebär idag för många inga större problem, framför allt inte om man är medborgare i EU. Så länge vi har möjlighet att försörja oss finns det inga hinder för att få uppehållsrätt, det vill säga; rätt att vistas och arbeta i ett land utan uppehållstillstånd, samtidigt som vi då också har rätt att i viss mån ta del av den välfärd som ett land har att erbjuda. Även att flytta till ett land utanför EU, ter sig oftast relativt enkelt så länge det finns en möjlighet till försörjning. Så här långt påträffas alltså inga större problem. Men vad händer då om en människa förflyttas till ett annat land mot dennes vilja, eller under falska premisser och ofta utan pass eller någon annan form av identifikationspapper? Har denna person också rätt att ta del av den välfärd, så som stöd och ekonomisk hjälp, som landet erbjuder sina medborgare? Hur fungerar det om personen i fråga är offer för ett brott som människohandel, som till viss del har begåtts inom Sveriges gränser?

I 2 kap 2§ Socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelsen; *Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.* Dock poängteras att denna omständighet inte är tänkt att befria andra huvudmän ifrån ansvar, vilket således kräver en god samverkan myndigheter emellan. Socialtjänsten arbetar alltså i första hand på en lokal arena, med de medborgare som befinner sig inom kommunens gränser. Men vilket är då deras ansvar när det sociala problemet ligger på en global nivå, där de inblandade inte är svenska medborgare? Att se till det växande globala samhällsproblemet *human trafficking* eller människohandel är att visa på ett typexempel av denna form av problematik som socialtjänsten och andra myndigheter kan stöta på.

Borg (2005) menar att kommunerna enligt Socialtjänstlagen (2001:453) ska bistå offren för människohandel med det stöd de behöver, men att innebörden av denna bestämmelse varit omtvistad. Westerstrand (2008) förklarar att bland annat FN och Europarådet utformat bestämmelser, som ska komplettera de nationella lagarna, angående skydd och stöd till offer då människohandel ses som ett brott mot de grundläggande mänskliga rättigheterna. Det har dock visat sig att kommuner tolkat biståndsplikten vitt och brett, då vissa till exempel betalat offrens uppehälle fram till tidpunkt för rättegång, medan andra ansett att lagen endast erbjuder möjligheter att finansiera offrens hemresa. Det har uttryckts från de berörda myndigheternas representanter att det inte sällan är slumpen som avgör offrens öde eller uppdragandet av brottet. Man har menat att bemötandet av offer för människohandel varierar från kommun till kommun och att det i många fall är beroende av tjänstemannens personliga engagemang (Borg, 2005).

För att komma till rätta med dessa problem fattade regeringen, i juli 2008, beslut om en handlingsplan för att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Regeringen (2008) menar att den verksamhet som idag riktar sig till personer som befinner sig i prostitution eller är utsatta för människohandel för sexuella ändamål, är begränsad och behöver förstärkas. Stor vikt har således lagts vid att öka kunskaperna hos de yrkesgrupper som kommer i kontakt med dessa personer (Regeringen, 2008). Att införa den här typen av handlingsplan är en god bit på vägen i arbetet mot människohandel, frågan är dock hur det visar sig i praktiken, på gräsrotsnivå.

Det är inte en helt lätt uppgift att arbeta inom en offentlig organisation, då man måste inneha en dubbel yrkesroll som både företrädare för klient och organisation, samtidigt som man ständigt kämpar med otillräckliga resurser, organisatoriska regelverk och en ofta vag policy. För de som i sitt yrke möter personer som utsatts för människohandel för sexuella ändamål, blir arbetet än mer krävande då problemet är gränsöverskridande och det kan vara svårt att hantera i praktiken. Att de utsatta dessutom är offer för ett brott, gör det hela ingalunda enklare då brottsoffer inte hör till de involverade myndigheternas ”vanliga” klienter, vilket leder till att det blir svårare att kategorisera in dem och på så sätt göra dem hanterbara för organisationen. Med denna utgångspunkt ämnar jag att undersöka hur svenska myndigheter bemöter och hanterar problemet människohandel för sexuella ändamål, utifrån ett gräsrotsperspektiv. Även om människohandel ofta är ett nationsöverskridande problem ligger fokus i uppsatsen vid hur det globala problemet hanteras på en lokal nivå, med utgångspunkt i Malmö och Stockholm.

Syfte och frågeställningar

Uppsatsens övergripande syfte är att undersöka hur myndigheter i Sverige idag arbetar för att bemöta och hantera det globala sociala problemet, människohandel för sexuella ändamål. Då prostituerade generellt inte ses som brottsoffer i Sverige idag, ämnar jag vidare att undersöka om de som utsätts för människohandel identifieras som brottsoffer och om detta påverkar arbetet inom myndigheterna.

- Hur bemöter och hanterar myndighetspersoner i praktiken, på lokal nivå i Sverige, kvinnor som utsatts för människohandel för sexuella ändamål?
- Hur kan man förstå problematiken som uppstår då ett globalt problem ska hanteras på en nationell nivå?
- Hur förhåller sig myndighetspersoner till det fortsatta arbetet med människor som varit utsatta för handel för sexuella ändamål?

En introduktion till ämnet

Vad är människohandel?

Historiskt sett är handel med människor inget nytt fenomen. Idag kallas ofta människohandel en modern form av slaveri, där framför allt kvinnor och barn men också män, ses som handelsvaror som går att köpa på den internationella marknaden. I stort sett alla länder i världen är på något sätt involverade i den cyniska verksamheten (Borg, 2005).

Ofta används begreppet trafficking synonymt med människohandel, vilket kan vara något missvisande då traffickingbegreppet omfattar all form av illegal handel, så som handel med kulturföremål, vapen och droger. Jag har på grund av detta valt att vidare enbart använda mig av begreppet människohandel och då jag i uppsatsen endast fokuserar på människohandel för sexuella ändamål, är det denna form av handel med människor som avses när människohandelsbegreppet används.

I och med Förenta Nationernas (FN:s) protokoll om handel med människor, det så kallade Palermoprotokollet som trädde i kraft 2003, kom den första omfattande och internationellt erkända definitionen av människohandel (för att läsa mer ingående om internationella bestämmelser se bilaga 1). De tre olika rekvisit som enligt protokollet ska vara uppfyllda för att en gärning ska anses som människohandel är:

- *Handelsåtgärder* – Rekrytering, transport, hysande eller mottagande av personer. Alla led behöver dock ej förekomma eller utföras av samma personer.
- *Otillbörliga medel* – Processen ska bygga på hot eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan.
- *Utnyttjandesyfte* – Avsikten ska vara att utsätta denna person för utnyttjande i form av prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri, trälldom eller avlägsnande av organ.

Om något otillbörligt medel använts för att påverka en människa spelar det ingen roll om denne har gett sitt samtycke eller inte. Till exempel kan en kvinna ha gått med på att transporteras till ett annat land för att sälja sexuella tjänster men vilseletts när de gäller de verkliga omständigheterna, vilket leder till att samtycket inte har någon betydelse. Då det gäller barn under 18 år behöver inte något otillbörligt medel ha använts, utan det räcker med att människohandlaren vidtagit en handelsåtgärd i syfte att utnyttja barnet (UNIFEM och Länsstyrelsen, 2010). I Sverige trädde människohandelslagen i kraft första juli 2002 (för svensk lagstiftning relaterad till människohandel, se bilaga 2). Människohandel kan omfatta ett ursprungsland, ett transitland och ett destinationsland och i Europa sker handeln främst från Öst – och Centraleuropa till Västeuropa. Tillsammans med det aktiva och förebyggande arbetet mot prostitution och människohandel i Sverige, har den svenska sexköpslagen som sedan 1999 kriminaliserar köp eller försök till köp av sex, bidragit till att det blivit relativt svårt för kriminella nätverk att etablera sig i landet. Dock har det faktum att sexköp är illegalt bidragit till att priserna för att köpa sexuella tjänster har gått upp, vilket i sin tur leder till att vinstmöjligheterna på handeln är goda (Länsstyrelsen i Stockholms Län, 2007).

Orsaker

Det finns många orsaker till att människohandel existerar i vår värld, men precis som inom all form av handel grundar sig också människohandel i tillgång och efterfrågan. För att det ska vara möjligt att göra vinst på en verksamhet måste det finnas personer som är villiga att betala för de tjänster som erbjuds och utan en efterfrågan skulle det helt enkelt inte finnas någon marknad. Att möta köparnas önskemål ses som ytterst viktigt vilket leder till att det är lönsamt

att förflytta de brottsutsatta mellan olika länder eller städer, för att tillgodose dessa önskningar (UNIFEM och Länsstyrelsen, 2010).

De ekonomiska vinster som människohandel genererar är jämförbara med vinsterna ifrån den internationella narkotika- och vapenhandeln. Vad som dock skiljer områdena åt är att en människa kan säljas om och om igen under en längre tid, vilket ger en kontinuerlig vinst. Samtidigt ger människohandel stora vinster i förhållande till låga risker, då det till exempel är både enklare och mindre riskfyllt att transportera människor över gränser, istället för narkotika och vapen. Korruption och ineffektiv lagstiftning gör det också enklare för människohandlare att bedriva sin verksamhet (UNIFEM och Länsstyrelsen, 2010).

På det samhälleliga planet finns flera omständigheter som kan leda till att människor hamnar i människohandel såsom; fattigdom, förtryck, brist på ekonomiska och sociala möjligheter, arbetslöshet, krig, naturkatastrofer och så vidare (Utrikesdepartementet, Enheten för Global Utveckling, 2003).

Ur ett individuellt perspektiv kan det handla om en vilja att förbättra sin levnadsstandard, något som ofta grundar sig i brist på lämplig utbildning och en glorifiering av västvärlden. Vidare kan familjekonflikter som till exempel våld i hemmet, vara en orsak samtidigt som många ensamstående föräldrar kan se det som en sista utväg att försörja sina barn. Det finns också föräldrar som säljer sina barn, ibland med en naiv förhoppning om att barnet ska få bättre levnadsvillkor (Utrikesdepartementet, Enheten för Global Utveckling, 2003).

I Sverige har de som utsatts för människohandel för sexuella ändamål alternativt koppleri, mellan åren 1999 och 2009, varit flickor och kvinnor i åldrarna 13 – 36 år. I flera fall har dessa flickor och kvinnor kommit ifrån hemmiljöer med missförhållanden eller tillhört minoritetsgrupper som inte har haft möjlighet till anställning i sina hemländer (UNIFEM och Länsstyrelsen, 2010).

Omfattning

I och med att människohandel är en verksamhet som sker i det fördolda är det svårt att uppskatta dess omfattning. Trots svårigheter har bland annat FN:s flyktingorgan *United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR, försökt att beräkna antalet. Enligt UNHCR utsätts årligen mellan 700 000 och fyra miljoner människor för människohandel runt om i världen. Av dessa utnyttjas ungefär 79 procent för sexuella ändamål och den största delen av offren är kvinnor och flickor. Rapporten pekar också på att handeln med människor

är en av de snabbast växande inkomstkällorna för den organiserade brottsligheten och man ser inga tecken på någon minskning av antal offer (UNIFEM och Länsstyrelsen, 2010).

I Europa informerade *Förenta Nationernas organ för kampen mot droger och brott* (UNODC) i en ny rapport från 2010, att över 140 000 personer utnyttjas för sexuella ändamål varje dag och man uppskattar att cirka 70 000 nya offer årligen dras in i handeln (Rikskriminalpolisen, 2010).

I Sverige har Rikskriminalpolisen inte gjort någon uppskattning av offer sedan 2003. Anledningen till detta är att antalet uppdagade brott till stor del beror på vilka resurser polisen lägger ner för att upptäcka brottsligheten. 2003 uppskattades dock att cirka 400-600 kvinnor och barn blev transporterade till Sverige för att utnyttjas sexuellt. År 2009 anmäldes 34 människohandelbrott gällande sexuella ändamål. Inga personer dömdes dock, under 2009, för människohandel för sexuella ändamål. Däremot dömdes sju personer för grovt koppleri, tre för koppleri, en för försök till koppleri och en för medhjälp till koppleri som varit av människohandelsliknande karaktär (Rikskriminalpolisen, 2010).

Människohandelns följder

De drabbades hälsa kan ta skada på många sätt. Det är framför allt vanligt förekommande att offren utsätts för en psykologisk nedbrytning genom isolering, förnedring, hot, våld, manipulering, påtvingat drogintag och sexuella övergrepp. Offren försätts i extrema stressituationer som i sin tur kan leda till trauman, ångest, depressioner och i värsta fall döden. Risken att drabbas av sexuellt överförbara sjukdomar så som hiv/aids, är ständigt överhängande samtidigt som oönskade graviditeter inte sällan leder till riskfyllda aborter. Då offren återvänder hem är skammen och skulden stor. Ofta accepteras de inte av sina familjer och blir socialt utstötta ur de samhällen de kommer ifrån. Att börja om och skaffa familj eller arbete kan vara svårt och risken att återigen utsättas för olika former av övergrepp eller återsäljas in i prostitution är således stor (Utrikesdepartementet, Enheten för Global utveckling, 2003).

Ur ett samhälleligt perspektiv får människohandel direkta följder för jämställdheten och synen på mäns och kvinnors sexualitet, vilket förstärker föreställningen att såväl människor som sexualitet kan köpas och säljas. Antalet återvändande offer för människohandel kan i de mest utsatta länderna vara en omedelbar belastning på samhället, framför allt med tanke på de ofta svåra psykiska och fysiska men som offren lider av. Då människohandel ger stora vinster till relativt låga risker, ser många chansen att tjäna snabba och säkra pengar vilket bidrar till

en ständigt växande marknad. En utbredd illegal marknad underminerar i sin tur en sund ekonomi och försvårar uppbyggnaden och upprätthållandet av rättsstaten (Utrikesdepartementet, Enheten för Global Utveckling, 2003).

Utvecklingen av arbetet i Sverige

Först i begynnelsen av 2000-talet började personal inom olika myndigheter uppmärksamma personer utsatta för människohandel. Då ingen riktigt visste hur problemet skulle hanteras föll dessa människor ”mellan stolarna”. En EU-finansierad myndighetssamverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket och socialtjänst drogs igång i Stockholm, vilket så småningom ledde till en samverkansplan som redogjorde för de olika myndigheternas uppdrag, aktuella lagar och vilka som var kontaktpersoner.

2005 utvidgades projektet som kom att kallas *Samverkan mot trafficking*, till att innefatta ett tjugotal myndigheter och aktörer från det civila samhället. Projektet innefattade Västra Götaland, Skåne och Stockholms län och genomfördes som ett utvecklingspartnerskap inom den *Europeiska socialfondens Equalprogram* med målet att öka samverkan mellan såväl myndigheter som ideella organisationer. Orsaken till att det inte blev något samarbete med landets norra delar var att problemet inte ansågs existera där. Tanken med projektet som avslutades enligt plan i årsskiftet 2007/2008, var att motverka människohandel och dess följder genom att verka för effektivare lagstiftning och ett förbättrat stöd till brottsoffren (Samverkan mot trafficking, 2011). Parallellt med detta fattade regeringen i juli 2008 beslut om en handlingsplan för att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål, vilken i skrivandets stund är under utredning. I stort sett är regeringens handlingsplan en kopia av den som år tidigare redan tagits fram. Skillnaden är dock att med regeringens handlingsplan kom också drygt 213 miljoner kronor som öronmärkts för ändamålet. Fram till december 2010 har pengarna satsats på 36 olika åtgärder för att förbättra arbetet mot människohandel samt det sociala arbetet med de utsatta. Anledningen till regeringens initiativ är att den verksamhet som riktar sig mot personer som befinner sig i prostitution eller som varit utsatta för människohandel anses begränsad. Handlingsplanen omfattar fem områden; ökat skydd och stöd till utsatta, stärkt förbyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, ökad nationell och internationell samverkan samt ökad kunskap (Regeringen, 2008).

Efter att *Samverkan mot trafficking* lades ner startades gruppen *NMT – Nationellt Metodstödteam* under ledning av Länsstyrelsen i Stockholms län, med Patrik Cederlöf som

nationell samordnare i spetsen. Syftet med NMT är att fortsätta arbetet mot människohandel och också utveckla det. Teamet fungerar som en strategisk resurs för att stärka samarbetet genom att öka informations- och kunskapsöverföringen mellan myndigheter. Fokus ligger främst vid att stödja arbetet i de län och regioner som fram till idag har en begränsad erfarenhet av prostitution och människohandel (NMT, 2011).

Metod

Kvalitativ och kvantitativ metod framställas ofta som varandras motsatser, vilket dock är någonting som alltmer börjat ifrågasättas. Många forskare menar till exempel att det knappast finns någon forskning som inte inkluderar kvalitativa aspekter, såsom definitioner av forskningsproblem eller tolkning av forskningsresultat (Levin, 2008). Den mest grundläggande skillnaden mellan kvalitativ och kvantitativ metod är dock att den förstnämnda syftar till att klargöra ett fenomenets karaktär eller egenskaper. Primärt söker man efter fenomenets mening eller innebörd samtidigt som det finns intresse för komplexitet, mångfald och variation, snarare än att generalisera. Inom den kvantitativa forskningen ser man till bredd istället för djup och primärt söker man här efter ett fenomenets förekomst eller frekvens, genom att samla in empirisk och kvantifierbar data som sedan sammanfattas i statistisk form (Widerberg, 2002).

Val av metod

Med begreppet metod menar Levin (2008), i antologin *Forskningsmetodik för socialvetare*, helt enkelt det ”sätt att få saker gjorda”. I empirisk forskning kan det innebära att samla in data med hjälp av observationer, intervjuer, frågeformulär och så vidare. Ett speciellt särdrag för en stor del av den socialvetenskapliga forskningen är att de som är föremål för forskningen är människor verksamma i olika praktiker, vilka forskaren kan observera i sin naturliga omgivning och som han eller hon också kan tala med. Då en forskare undersöker ”det sociala” är det inte i första hand samhället i sin helhet eller enskilda människors liv han eller hon är intresserad av, utan de strukturer, processer och mekanismer som är verksamma inom och mellan de olika sociala institutionerna (Levin, 2008).

Jag har i min studie valt att använda mig av kvalitativ metod då jag ämnar undersöka hur myndigheter arbetar med det globala problemet människohandel, med fokus på ett fåtal involverade parter snarare än att generalisera. För att få svar på mina frågeställningar har jag använt mig av semistrukturerade intervjuer. May (2001) menar att intervjuer ger en god

inblick i människors upplevelser, attityder, åsikter och känslor. Intervjuer kan dock vara problematiska och det är av vikt att ha kunskap om den valda intervjumetoden och dess för- och nackdelar. Vid användandet av semistrukturerad intervju är frågorna specificerade, men som intervjuare har man större frihet att fördjupa svaren på ett sätt som kraven på standardisering inte tillåter. Som intervjuare kan jag således gå in i en dialog med intervjupersonen som i sin tur ges möjlighet att svara på frågorna med egna termer, samtidigt som intervjuformen är så pass strukturerad att det går att skapa viss jämförbarhet (May, 2001).

Urval

Det finns ett flertal syften med människohandel, så som arbetskraftexploatering, handel för avlägsnande av organ och handel för tiggeri. Jag har dock valt att fokusera på den typ av handel med människor som jag tror de flesta tänker på när de hör begreppet människohandel, nämligen handel för sexuella ändamål. Då det framför allt är kvinnor som utsätts för denna typ av människohandel i Sverige har jag valt att enbart fokusera vid denna grupp. Dock är det viktigt att komma ihåg att även män kan vara offer för människohandel, precis som barn som utsätts för såväl barnsexhandel som barnprostitution världen över.

Jag har valt att genomföra min studie i Stockholm och i Malmö, men ämnar inte genomföra en komparativ undersökning kommuner emellan, utan tanken är enbart att få svar på mina frågeställningar utifrån ett bredare perspektiv. Undersökningen fokuserar på hur arbetet med människohandel inom svenska myndigheter är utformat. Jag har avgränsat min studie till att enbart intervjua informanter som är, eller har varit i direktkontakt med människor utsatta för människohandel och inte personer som arbetar med problematiken på en ”högre nivå”, så som politiker. Anledningen till detta är att jag i undersökningen enbart önskat fokusera vid de som via sitt jobb möter problemet och utgå ifrån deras åsikter och syn på sitt arbete. Då det bland annat genom regeringens handlingsplan finns riktlinjer om hur arbetet *bör* genomföras i praktiken, menar jag, att det för denna undersökning inte är relevant att få dessa uppgifter bekräftade. Snarare önskar jag ta reda på hur arbetet *faktiskt* utförs.

Det finns förutom olika myndigheter en hel del frivilligorganisationer, så som ECPAT, Amnesty och UNICEF, som jobbar med problematiken människohandel och som ofta hjälper till med de sociala bitarna. I min studie har jag valt att inte ta med dessa organisationer utan enbart fokusera vid myndigheternas arbete, då syftet med uppsatsen är att undersöka hur de tjänstemän som befinner sig i de lägre skikten i hierarkin inom svenska myndigheter, bemöter

och hanterar problemet. Dock är frivilligorganisationers arbete inte att förglömma då de är ytterst bidragande i kampen mot människohandel.

Till en början var min tanke att intervjua anställda inom Migrationsverket, prostitutionsenheterna, socialtjänsten och polisen, men dessvärre lyckades jag inte få tag på representanter från de två senare organisationerna, som var villiga att ställa upp. De personer jag dock intervjuade inför undersökningen är Gunnel Svedberg vid Migrationsverket i Stockholm, Helene Cewers vid Kvinnokliniken i Malmö, Lisa Green vid prostitutionsenheten i Malmö och Miki Nagata vid prostitutionsenheten i Stockholm. Genom de fyra intervjuerna anser jag mig ha fått tillräckligt med information för att redogöra för hur arbetet med kvinnor utsatta för människohandel för sexuella ändamål ser ut i Sverige idag.

Tillvägagångssätt

Allra först började jag med att läsa in mig i ämnet människohandel för sexuella ändamål. Att orientera sig i den till synes oändliga uppsjö av information visade sig inte vara helt lätt gjort och jag spenderade ett antal dagar till att bara läsa. Tillslut blev jag tvungen att välja ut en del av informationen som jag ansåg fick representera ämnet i stort. Då min erfarenhet är att människohandel är ett så pass dolt problem i samhället och att de flesta faktiskt inte riktigt känner till innebörden eller omfattningen av det, ansåg jag att jag behövde skriva en utförlig introduktion till ämnet för att måla upp hur situationen verkligen ser ut. Samtidigt började jag att leta informanter via internet genom att skicka ut mail till Migrationsverket, prostitutionsenheterna, socialtjänsten och polisen. I mailen beskrev jag vem jag är och vad min uppsats skulle handla om, vilket ledde till att jag till slut fick tag i fyra personer som var intresserade av att ställa upp på en intervju. Dessvärre lyckades jag inte få tag i någon informant från vare sig socialtjänsten eller polisen. De svar jag fick var att de inte hade möjlighet att ställa upp på grund av tidsbrist eller att de inte hade tillräckligt med kunskap i ämnet. Däremot har jag intervjuat två socionomer anställda vid prostitutionsenheterna, vilka är de som har störst erfarenhet av prostitution och människohandel. Prostitutionsenheterna är en del av socialtjänsten som dock, till skillnad från den ordinarie verksamheten, är stadsdelsövergripande. Vidare har socialarbetarna vid prostitutionsenheterna ingen myndighetsutövning utan vid behov kontaktas respektive ansvarig stadsdel.

Nästa steg blev att utforma en intervjuguide (bilaga 3), vilken jag byggde upp utifrån teman med ett antal icke föreskrivande frågor, eller öppna frågor, i syfte att informanterna skulle ha större frihet att formulera sina svar. Innan jag genomförde mina intervjuer

reflekterade jag bland annat över min egen roll som intervjuare och risken över att påverka informanterna och därmed också datamaterialet. May (2001) tar upp en rad faktorer hos intervjuaren, så som ålder, kön, etnisk tillhörighet och språklig uttryckssätt, som direkt påverkar den typ av information som man får fram. Genom att vara medveten om dessa faktorer hoppas jag att jag lyckats hitta balansen mellan subjektivitet och objektivitet i intervjusituationerna (May, 2001).

Intervjuerna utfördes på respektive informants arbetsplats, vilket kom sig som en självklarhet, i Malmö och Stockholm. Inför första intervjun var jag, inte helt oväntat, ytterst nervös vilket dock snabbt släppte i och med ett varmt och lättsamt välkomnande, något som också gjorde det lättare vid kommande intervjuer. Då samtliga informanter talade fritt och engagerat om ämnet höll jag mig inte strikt till intervjuguiden, utan följde istället samtalet och ställde följdfrågor. Oftast kom samtalet naturligt in på de frågor jag önskat ställa, samtidigt som jag i slutet av intervjun kunde komplettera med de frågor som inte tagits upp och på så sätt ”fånga upp” den information jag missat. Intervjuerna pågick från 45 minuter upp till en och en halv timma.

Med samtycke från informanterna har jag spelat in samtliga intervjuer med en diktafon. En nackdel med att använda sig av denna teknik kan vara att många människor blir hämmade av bandspelare och vissa kanske inte ens vill att samtalet ska spelas in, något jag dock inte upplevde med ”mina” informanter. Fördelarna med att använda bandspelare upplevde jag som övervägande, då jag som intervjuare kunde koncentrera mig helt på samtalet och iaktta den intervjuades kroppsspråk under intervjun, istället för att vara tvungen att fokusera på mina egna anteckningar (May, 2001). Dessutom kunde jag i efterhand kritiskt analysera mitt eget beteende under intervjuerna och ha detta i åtanke till nästa intervjutillfälle, för att på så sätt försöka förbättra min egen intervjuteknik.

Bearbetning och analys av intervjumaterialet

De delar av intervjuerna som är relevanta för min studie har jag transkriberat ordagrant. Dock har jag inte registrerat varje paus, hummande, skratt eller suck, då jag inte tycker att det är relevant i min studie eftersom jag ska använda informationen i direkt anslutning till intervjuerna. Anledningen till att jag inte transkriberat intervjuerna i sin helhet är att samtalen under intervjuerna inte enbart fokuserade vid ämnet människohandel. Bland annat diskuterades respektive organisation mer allmänt, vilket var ytterst lärorikt men inte helt relevant för denna studie. Då jag inte antecknade under intervjuerna skrev jag istället ner i

efterhand om det var någon speciell känsla eller ett visst intryck som jag fått under intervjun, till exempel en kommentar om hur någonting sagts (Aspers, 2007).

För att det empiriska materialet skulle bli överskådligt har jag kodat materialet i olika teman utifrån min frågeställning, för att på så sätt hitta mönster och kunna sammanställa informationen. I korthet innebär kodning att materialet bryts ner i mängd delar, som kallas koder (Aspers, 2007). Slutligen har jag delat in empirin i tre huvuddelar som utgår ifrån; det praktiska arbetet med kvinnorna, människohandel - ett globalt problem och visioner om det fortsatta arbetet med personer utsatta för människohandel, teman som direkt kan kopplas till min frågeställning. Vidare har jag analyserat intervjuerna utifrån det teoretiska perspektiv som ligger till grund för uppsatsen och som används för att förstå empirin.

Metodens tillförlitlighet

Med begreppen *validitet* och *reliabilitet* menar Aspers (2007); *hur bra man mäter det man vill mäta* och *hur bra man mäter det man faktiskt mäter*. Det här är begrepp som egentligen hör hemma i den kvantitativa forskningsmetoden där dessa frågor är betydligt enklare att redovisa för. Dock finns det en viss poäng med att förhålla sig till dem även i kvalitativ metod (May, 2001). Intervjuer används enligt May (2001) som ett medel för att förstå hur människor uppfattar sin sociala värld och hur de handlar i den. Dock inrymmer inte informanternas svar hela verkligheten utan deras egen tolkning av den. Då en intervjusituation inte är ett statistiskt förhållande finns det en påfallande risk att den påverkas av en rad olika faktorer. En intervju är ett socialt möte som alla andra och att som intervjuare inte till viss del påverka denna situation är en omöjlighet (May, 2001). Genom att vara medveten om detta faktum då jag genomförde intervjuerna, hoppas jag att jag skapat en bra "balans" som gett ge mig tillförlitlig information. Att ömsesidigt påverkas av varandra behöver heller inte vara någonting negativt utan det kan istället ses som en intressant del i undersökningen.

Min förförståelse och mina tankar kring ämnet kan också påverka intervjun. Till exempel kan utformandet av frågorna och sättet jag ställer dem på, påverka resultatet av intervjun, någonting som även det är viktigt att bära med sig i bakhuvudet. Då jag under intervjuerna använt mig av diktafon menar jag att jag åtminstone till viss del minimerar risken av att förvränga eller misstolka informanternas svar. Då min tanke är att ta reda på ett fåtal olika människors, som på ett eller annat sätt är inblandade i arbetet med offer för människohandel, syn på ämnet finns det heller ingen möjlighet att på något sätt generalisera deras svar.

Det faktum att jag enbart genomfört fyra intervjuer skulle kunna innebära en begränsning i min undersökning. Jag anser dock att intervjuerna givit mig en så pass omfattande empiri att jag utan problem kunnat svara på min frågeställning. Om jag genomfört fler intervjuer hade jag visserligen erhållit en större empiri, men jag är inte säker på att det hade gett mig någonting helt nytt. Detta med tanke på att resultaten jag utvunnit ur de olika intervjuerna är så pass samstämmiga.

Etiska överväganden

I fältnära forskning med olika grupper i samhället är det ytterst viktigt att utifrån en etisk synpunkt reflektera över och hur man ska genomföra dessa studier (Andersson & Swärd, 2008). *Vetenskapsrådet* (2002) har ställt upp fyra allmänna huvudkrav inom forskningen; informationskravet, samtyckekravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet.

I linje med informationskravet informerade jag mina informanter om syftet med min undersökning och villkoren för deras deltagande i studien. Informanterna har rätt att själva bestämma över sin medverkan och genom att tacka ja till att medverka vid intervjuerna har de också gett sitt samtycke. De kunde dock när som helst avbryta sin medverkan utan att detta på något vis skulle skapa några negativa följder. I och med att informanterna alla är representanter för sin respektive myndighet och att uppsatsämnet inte är känsligt för dem personligen, har jag inte sett det som nödvändigt att avidentifiera dem i enlighet med konfidentialitetskravet. Samtliga informanter har också gett sitt godkännande till detta. Med nyttjandekravet menas att insamlade uppgifter om enskilda, enbart får användas för forskningsändamål och inte lämnas ut till kommersiella syften eller andra icke-vetenskapliga ändamål, något jag naturligtvis inte ämnar göra (*Vetenskapsrådet*, 2002).

Tidigare forskning

Forskning om människohandel

Det finns en hel del information att hitta i ämnet människohandel för sexuella ändamål och då framför allt inom internationell litteratur, dock är det svårare att hitta ”regelrätt” forskning. Trots att medvetenheten om handel med människor, hos såväl allmänheten som regeringar, internationella organ och frivilligorganisationer, aldrig har varit större är kunskapsbasen fortfarande relativt svag. Forskningen om människohandel för sexuella ändamål har inte kommit mycket längre än till kartläggning av problemet, genomgångar av gällande lagstiftning samt vad olika konventioner och protokoll anger i ämnet. De allra flesta stater kan

fortfarande inte tillhandahålla tillförlitliga uppgifter om antal fall eller egenskaper hos vare sig offer eller förövare. Detta anses inte enbart bero på att människohandel till stor del sker i det fördolda utan också på regeringars krav att snabbt få tillgång till information. En betydande del av forskningen inom ämnet är studier som brukar kallas ”quick and dirty studies”, där kvaliteten och tillförlitligheten är osäker (Kelly, 2005).

I Sverige har forskningen framför allt fokuserat vid orsakssamband och den organiserade brottsligheten från rekrytering och transport till själva könshandeln i stort. Vidare har lagstiftningen utretts och utvecklats för att möta globaliseringen och de problem som kommer i dess spår. Till exempel utvecklar Jenny Westerstrand (2008) i sin avhandling *Mellan mäns händer. Kvinnors rättssubjektivitet, internationell rätt och diskurser om prostitution och trafficking* en genusteoretisk förståelse av prostitution och redogör för hur ramarna har formulerats i den internationella lagstiftningen, utifrån tanken om prostitution och människohandel.

Brottsförebygganderådet, Brå (2008a), har i rapporten *Sexuell människohandel – En fråga om tillgång och efterfrågan* syftat till att skapa ett helhetsperspektiv på människohandel där hela kedjan kartläggs och analyseras ifrån mannen som kund, kvinnan som säljer, kriminella grupper som organiserar och hjälpredor som underlättar handeln. Brå (2008a) menar att även om könshandel generellt är ett stort och uppmärksammat forskningsområde finns det fortfarande kunskapsluckor och en stor del av forskningen fokuserar på den som säljer och inte på den som köper. Rapporten bygger bland annat på studien *The organisation of trafficking – a study of criminal involvement in sexual exploitation in Sweden, Finland and Estonia* (Brå 2008b) som fokuserar på själva brottsligheten och den bakomliggande organiseringen. Det finns vidare flertalet rapporter, direktiv, propositioner och dylikt som redogör för problemet människohandel, hur det borde bekämpas och hur man borde arbeta med det, men endast ett fåtal som rör vid hur det faktiska arbetet med detta sociala problem ser ut i praktiken, på gräsrotsnivå.

Bristen på forskning till trots hittade jag publikationen *Interventioner mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En systematisk kartläggning med kompletterande intervjuer av svenska insatser* som Socialstyrelsen gav ut 2008 samt Länsstyrelsens rapport *Ett tryggare återvändande för personer utsatta för prostitution och människohandel i Sverige* från 2010. Bägge publikationerna bygger på olika dokument och kompletterande intervjuer med människor som är involverade i arbetet mot människohandel. Genom att använda dessa dokumentstudier som både kartlägger och utvecklar relevant tidigare forskning menar jag att kunskapsläget kan redovisas på ett tillfredställande vis.

I den förstnämnda publikationen framkommer att kommunernas socialtjänst kan erbjuda stöd inom ramen för deras ordinarie verksamheten, vilket kan innebära skyddat boende, finansiellt stöd, tolk och någon form av psykologiskt stöd. Vidare kan prostitutionsenheterna ge en viss krisbearbetning under tiden för polisutredning och rättegång samt hjälpa till att ordna boende, hjälpa till med hemresa eller i kontakten med till exempel Migrationsverket. Överlag ses samverkan mellan olika instanser som ytterst viktigt när det gäller offer för människohandel (Socialstyrelsen, 2008). Socialstyrelsen (2008) granskade även ett antal internationella artiklar i publikation, som visar på att det utanför Sverige i första hand är frivilligorganisationer som bedriver arbetet och erbjuder stöd till offer för människohandel. Det framhålls generellt att arbetet bör utgå ifrån; repatriering, rehabilitering och reintegrering, vilket kan innebära ett säkert återvändande, medicinsk och psykologisk hjälp, socialt stöd och juridisk vägledning, hjälp med olika typer av dokument (identitetshandlingar med mera), boende eller skyddat boende och yrkesutbildning etcetera (Socialstyrelsen, 2008). Elaine Pearson (2002) visar dock i rapporten *Human traffic human rights: Redefining victim protection* som bygger på forskning om människohandel i tio länder, att detta arbete inte alltid är lika självklart. Alltför ofta skickas offer för människohandel, utifrån en restriktiv immigrationspolitik, hem till sina hemländer och samma omständigheter som de lämnade, istället för att identifieras som brottsoffer. Pearson (2002) menar att det skydd som finns att tillgå offer för människohandel, i många länder, i första hand erbjuds de som är villiga att ställa upp i en utredning och under rättegång. Detta trots att dessa människor enligt de mänskliga rättigheterna ska ha rätt till hjälp och skydd. Nederländerna kan i en bemärkelse ses som en förebild i detta område, då alla människor som misstänks ha varit utsatta för människohandel har tre månader ”reflection delay” som tillåter dem att under denna tid stanna legalt i landet för att återhämta sig från situationen samt att överväga sina möjligheter och vad de vill göra härnäst (Pearson, 2002).

Svenska Röda Korset (2010) har i studien *Att motverka människohandel! – diskussion kring behov och eventuell roll för Svenska Röda Korset* även uppmärksammat detta problem i Sverige. Den stora bristen vad det gäller skydd och stöd till offren gäller främst de personer som inte kan legalisera sin vistelse i Sverige, då myndighetsstödet endast ges till dem som har tillstånd att vistas i landet. Dessa personer riskerar även att bli polisanmälda av socialtjänsten, vilket för en papperslös migrant kan betyda att denne tvingas lämna landet. En förutsättning för att få tillgång till stöd och hjälp är således att personen först och främst blir identifierad som ett brottsoffer, vilket då leder till att denne kan ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som bevisperson, vilket ger samma rättigheter som en boende i Sverige. Sedan juli 2007 kan en person beviljas 30 dagars reflektionstid för att ta ställning till om

denne vill samarbeta med brottsutredande myndigheter, då det tillfälliga uppehållstillståndet i regel enbart beviljas om personen vill ställa upp under en utredning och en möjlig rättegång (Röda Korset, 2010).

I Länsstyrelsens (2010) rapport utreds hela återvändandeprocessen från påträffande till hemresa och återkoppling. Syftet med rapporten är att samordna och utveckla insatser så att människor utsatta för människohandel ska kunna återvända till sina hemländer under trygga former. Rapporten redogör för hur arbetet har sett ut och ger förslag på olika åtgärder som krävs för att arbetet ska förbättras, under hela återvändandeprocessen. Till exempel så poängteras även här vikten av att de utsatta identifieras som brottsoffer för att de ska kunna få den stöd och hjälp de har rätt till. Under reflektionsperioden och när en person beviljats tillfälligt uppehållstillstånd bör personen förutom stöd och hjälp, också erbjudas praktik eller utbildning samt ha rätt att arbeta om möjlighet finns. Då det kan svårt för kvinnorna att berätta om vilka övergrepp de har varit utsatta för kan identifieringsprocessen ta lång tid. Vikten av att utveckla förtroendeskapande åtgärder poängteras och man menar att prostitutionenheter som har stor erfarenhet av att prata med andra våldsutsatta kvinnor här kan spela en stor roll. Det är vidare viktigt att de som kommer i kontakt med misstänkta offer för människohandel har tillräckliga kunskaper om hur man identifierar brottsoffer och ett sätt att säkerställa detta, menar Länsstyrelsen (2010), är att ta fram en manual på just identifikation av brottsoffer.

Brottsofferforskning

Att klargöra vem som är att anse som brottsoffer har stor betydelse och det är först när en person räknas som tillhörande en ”offergrupp” som denne har rätt till ekonomisk ersättning, medicinsk, psykologisk och social behandling samt rehabilitering. Idag finns det ingen allmän definition av vem som ska betraktas som ett brottsoffer och begreppet är inte heller närmare definierat i lagstiftningen. Många människor har en bild av ett ”idealoffer”, det vill säga ett försvarslöst offer som inte har någon delaktighet i brottet. Att brottsoffer skulle vara svaga och försvarslösa är dock något som många gånger inte stämmer med verkligheten. Prostituerade kvinnor är typexempel på ”icke-idealoffer” (Lindgren, Pettersson & Häglund, 2001). I ett särskilt yttrande i betänkandet *Ersättning för kränkning genom brott* (SOU 1992:84, s. 293) konstateras att en våldtäkt för en prostituerad kvinna inte är en lika allvarlig kränkning av människovärdet som för kvinnor i allmänhet då;

”De är vana vid att ha samlag med olika män och att befinna sig i situationer som för icke prostituerade kvinnor skulle kännas mycket främmande och förnedrande. De värnar inte om sin personliga integritet i samma mån som kvinnor i allmänhet” (SOU 1992:84, s. 293-294).

På grund av en mängd anledningar kan offer för människohandel ses som motsträviga offer då de inte vill polisanmäla, vara behjälplig under utredningen, tar tillbaka sina tidigare lämnade uppgifter och så vidare. I samhället har det skapats en bild av hur ett brottsoffer förväntas bete sig och reagerar offren inte enligt denna norm finns det risk att de bemöts av skepsis, inte minst av de som personer som är ämnade att bistå dem med hjälp och skydd.

Inte sällan tar brottsoffret på sig hela eller delar av skulden för det som inträffat och betraktar brottet som en följd av sitt eget beteende. I vissa fall förebrår även omgivningen brottsoffer för att vara ansvariga för brottet, framför allt då man talar om kvinnor som utsatts för våldtäkt. I en del kulturer är prostitution så skamfyllt att en person aldrig skulle bli accepterad i samhället igen, oavsett om personen blivit tvingad till prostitution eller inte (Lindgren, Pettersson & Hägglund, 2001).

Socialtjänsten innehar en viktig roll när det gäller att ge stöd och bistå människor som utsatts för brott och deras skyldigheter omfattar såväl svenska medborgare, utländska medborgare som är bosatta i Sverige samt personer som tillfälligt uppehåller sig i landet. Ett problem är dock att socialtjänsten inte har någon direkt erfarenhet av att arbeta med människor utsatta för brott, eftersom brottsoffer i regel inte betraktas som klienter i vanlig bemärkelse. Detta grundar sig bland annat i att socialtjänsten traditionellt sett varit inriktade på att stödja och hjälpa andra svaga grupper i samhället. Det är något som inte enbart är specifikt för Sverige utan det är den generella situationen för brottsoffer i dagens Europa. Som en följd av detta konstateras att det finns en bristande kunskap bland socialsekreterare att bemöta dessa problem och då framför allt när man pratar om socialtjänstens arbete med utsatta kvinnor (Lindgren, Pettersson & Hägglund, 2001).

Teoretisk utgångspunkt

I praktiken är offentligt socialt arbete inte en helt lätt uppgift då man måste inneha en dubbel yrkesroll som företrädare för både organisation och klient. Den amerikanska statsvetaren Michael Lipsky fokuserar i sin klassiker *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services* (1980) på just detta dilemma och hur de två parternas intressen

ibland krockar med varandra. Lipsky (1980) menar att dessa människor dagligen arbetar i en ”corrupted world of service” där de kämpar med otillräckliga resurser, organisatoriska regelverk och en vag policy (Lipsky, 1980, s.xiii). Roine Johansson (2007), professor i sociologi, både använder och utvecklar Lipskys teori i sin avhandling *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*.

Gräsrotsbyråkrati

Begreppet ”street-level bureaucracy” har översatts till ”gräsrotsbyråkrati” på svenska, vilket också är det begrepp som jag vidare kommer att använda mig av. En gräsrotsbyråkrati är en offentlig organisation, arbetsförmedling, försäkringskassa, socialbyrå etcetera, med en hierarkisk struktur där olika skikt har olika uppgifter och funktioner. Den personal, de så kallade gräsrotsbyråkraterna, som är i kontakt med organisationens klienter tillhör i allmänhet de nedre skikten i hierarkin (Johansson, 2007). Lipsky (1980) definierar gräsrotsbyråkrater utifrån att de är offentligt anställda tjänstemän som i sitt dagliga arbete dels har direktkontakt med medborgarna, dels ett arbete präglat av stor handlingsfrihet gällande utförandet av sina arbetsuppgifter. Johansson (2007) har beskrivit gräsrotsbyråkrater som,

”...den offentliga byråkratins yttersta kapillärer, de byråkrater som svensken möter i alla slags offentliga situationer och de som längst ner i de offentliga hierarkierna skall verkställa det som politiker och högre myndigheter beslutat om” (Esping, 1984, återgiven av Johansson, 2007, s. 18).

Det som utmärker gräsrotsbyråkrater är att de innehar en dubbel yrkesroll där de ständigt hamnar i konflikt då klientens önskemål och krav måste ställas emot organisationens regler och riktlinjer, vilket visar på ett komplext och krävande arbete med en svår balansgång mellan handlingsfrihet och kontroll (Lipsky, 1980). Lipsky (1980, s. 27-28) redogör för fem företeelser som alla utmärker gräsrotsbyråkraternas arbete:

1. Resurserna är kroniskt otillräckliga i förhållande till de arbetsuppgifter tjänstemännen har i uppdrag att göra, framför allt då man ser till hög arbetsbörda och tidsbrist.
2. Efterfrågan på tjänster tenderar att öka ju större utbudet på tjänsterna som erbjuds är, vilket resulterar i en fortsatt resursbrist.

3. Verksamhetsmålen för organisationerna tenderar att vara tvetydig, vaga eller motstridiga.
4. Det är svårt, om inte näst intill omöjligt, att mäta arbetet och dess kvalitet, i förhållande till verksamhetsmålen. Det går sällan att direktövervaka arbete med människor och de ofta komplicerade arbetsituationerna gör att det är svårt att i efterhand bedöma en tjänstemans prestation.
5. Verksamheternas klienter är ofta ofrivilliga, då de "tvingas" till integration till följd av ett behov av tjänster som inte kan tillhandahållas på annat vis, något som i sin tur leder till att de hamnar i beroendeställning.

Klientrelationen

Det viktigaste och mest utmärkande för en gräsrotsbyråkrat är relationen till och arbetet med klienterna. Organisationerna anger ramarna och bestämmer förutsättningen för relationen, vilket båda parter måste anpassa sig till. Då organisationer till viss del kräver att klienterna måste anpassas efter verksamheten, blir gräsrotsbyråkraterns första uppgift att konstruera en klient genom att omvandla en individ till ett ärende eller fall (Johansson, 2007). Omvandlingen är nödvändig dels av effektivitetsskäl, dels för att underlätta kontroll och sker genom att klienten kategoriseras och standardiseras så att denne blir hanterbar för organisationen. Efter denna omvandlingsprocess ser också klienten sig själv som just en klient (Lipsky, 1980). I praktiken är detta opersonliga och distanserade förhållningssätt dock inte lika självklart då gräsrotsbyråkraterna samtidigt ska se till klienternas individuella behov (Johansson, 2007).

Handlingsutrymme

Då gräsrotsbyråkratierna präglas av ramlagar och målstyrning, har tjänstemännen ett betydande utrymme för egna bedömningar. Gräsrotsbyråkraten är visserligen utsatt för organisatoriska krav uppifrån i hierarkin men har samtidigt befogenhet att besluta om tillgängliga förmåner och sanktioner och till viss del möjligheten att möta och tillgodose klienternas krav. Ofta krävs helt enkelt en god improvisationsförmåga och ett sunt förnuft, då det inte finns en manual på hur varje specifikt ärende ska hanteras (Johansson, 2007).

Lipsky (1980) menar även att gräsrotsbyråkraterna har ett så pass stort handlingsutrymme att det är deras handlande som i praktiken bestämmer den offentliga politikens utformning vilket på så sätt skapar ett "nerifrån-och-upp-perspektiv" till skillnad från det traditionella "uppifrån-och-ner-perspektivet". Dock finns det risk att denna process att skapa policy inom

organisationer istället för att främja arbetet snarare skapar vanor och rutiner som gör det möjligt för tjänstemännen att orka med de påfrestningar de ställs inför. Man utvecklar så kallade ”överlevnadsstrategier” vilket ofta leder till att klienter behandlas stereotypt och rutinmässigt (Lipsky, 1980).

Maktaspekten

Inom människobehandlande organisationer präglas relationerna av ett ojämnt makt- och beroendeförhållande där gräsrotsbyråkraten sitter med övertaget. Den främsta anledningen till detta är att gräsrotsbyråkraten förfogar över organisatoriska resurser att bevilja eller neka klienten den service som önskas. Klientrelationen utspelar sig på gräsrotsbyråkraten arena där varje klient är en i mängden medan relationen ur klienten synvinkel är betydligt viktigare. Klienten har sämre kunskap om hur organisationen fungerar, vilka regler och bestämmelser som finns och vilka rättigheter och skyldigheter han eller hon har gentemot organisationen. I allmänhet är också klienter isolerade ifrån andra klienter i samma situation något som gör det svårt för dem att gå samman och ställa gemensamma krav. Gräsrotsbyråkraten kan medvetet utnyttja makten genom att exempelvis låta klienten vänta, vara nedlåtande, undanhålla information, kontrollera vad man ska prata om och så vidare. Klienten kan försöka att till viss del väga upp detta skeva maktförhållande genom att argumentera så bra som möjligt för sin sak samt att skaffa information om vad man som klient har rätt till. Vidare kan klienten försöka upprätta en mer personlig relation genom att försöka träffa samma tjänsteman vid varje besök (Johansson, 2007).

Trots att Lipsky utformade sin teori redan 1980 är den högst aktuell än idag med tanke på de dilemman offentligt anställda tjänstemän kan ställas inför, inte minst då man talar om problemet människohandel för sexuella ändamål. Att försöka skapa en relation till den brottsutsatta kvinnan, förhålla sig till såväl resurser som maktaspekten och samtidigt försöka balansera mellan den utsattas vilja och organisationens krav, är något som de tjänstemän som i sitt arbete möter offer för människohandel ständigt är tvingade till. Då problemet människohandel är globalt och de riktlinjer som utformats för att underlätta arbetet är allt annat än glasklara, är handlingsutrymmet ytterst viktigt för de inblandade tjänstemännen att hantera och reflektera över för att kunna utföra sitt arbete på ett, för alla parter, tillfredsställande sätt.

Resultat och analys

Jag har valt att redovisa mitt resultat i tre huvuddelar som är direkt kopplade till min frågeställning. Med utgångspunkt i det teoretiska perspektiv jag valt kommer jag nedan att analysera min empiri efter varje huvuddel. Innan jag presenterar mitt resultat och min analys inleder jag med att beskriva hur det går till när ett människohandelsärende uppdagas. Allra först vill jag dock presentera de fyra informanterna genom att kort beskriva vilka de är, var de jobbar och på vilket sätt de kommer i kontakt med människohandel för sexuella ändamål.

- Gunnel Svedberg – beslutsfattare vid återvändandeenheten och nationell samordnare för människohandelsfrågor vid Migrationsverket i Stockholm.
- Helene Cewers – barnmorska och sexolog vid Kvinnokliniken i Malmö. Jobbar också på Sprutbytet och har många års erfarenhet av arbete med prostituerade och missbrukande kvinnor. Om en kvinna utsatt för människohandel önskar att komma i kontakt med sjukvården är det Helene Cewers som polis och skyddade boenden kontaktar.
- Lisa Green – socionom och regional samordnare för människohandelsfrågor vid Kompetenscenter Prostitution – FAST (Försäljning av sexuella tjänster) i Malmö. Arbetar främst med uppsökande arbete på internet.
- Miki Nagata – socionom vid Prostitutionsenheten i Stockholm. Arbetar främst med uppsökande arbete på ”gatan” och fungerar som ”spindel i nätet” vid människohandelsbrott.

Hur går det till när ett människohandelsbrott uppdagas?

I vissa fall är det Migrationsverket som först kommer i kontakt med offer för människohandel men till störst del är det polisen som genom spaning och tillslag hittar kvinnorna. Prostitutionsenheten i Stockholm har haft en regional samordnare (tjänsten är för tillfället inte tillsatt) som ungefär 50 procent av sin tjänst arbetat med polisens kommission för människohandel och prostitution. Prostitutionsenheten får på så sätt i förväg reda på när ett tillslag ska ske, vilket gör att den regionala samordnaren har möjlighet att redan innan ordna med det praktiska arbetet kring kvinnan eller kvinnorna. Då prostitutionsenheten inte har någon myndighetsutövning kontaktas socialtjänsten i den kommun där tillslaget ska ske, då det är de som har det yttersta ansvaret för den utsatta personen. Oftast ber socialarbetarna på prostitutionsenheten att få ärendena delegerade till sig, då de har störst erfarenhet inom

området, något som socialtjänsten i stort sett alltid går med på. Rent praktiskt betyder det att prostitutionsenheten utför själva arbetet och socialtjänsten står för kostnaderna, pengar som de senare kan återsöka från staten via Migrationsverket. I de fall socialtjänsten väljer att själv handa ärendet finns prostitutionsenheterna hela tiden kvar som en extra resurs och erbjuder till exempel samtalsbehandling och praktiskt stöd.

Om en person väljer att ställa upp på utredning och möjlig rättegång är det en förundersökningsledare som hos Migrationsverket ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för bevisperson enligt 5 kap. 15§ Utlänningslagen (2005:716). Om polisen hittat en kvinna genom ett tillslag kan det vara så att kvinnan inte finns i något register och således ”bara” är bevisperson. I vissa fall kan det dock visa sig att personen redan finns i systemet som asylsökande och alltså även har sökt uppehållstillstånd av egna skäl. Det händer också att kvinnor som kommer för att söka asyl berättar att de utsatts för människohandel eller att handläggare inom Migrationsverket varit uppmärksamma och själva fattat misstanke i mötet med vissa asylsökande kvinnor. I sådant fall talar man om för kvinnan att det är ett grovt brott i Sverige, att personen ses som ett brottsoffer och att det finns stöd och hjälp att tillgå. Gunnel Svedberg menar att det också är av stor vikt att poängtera att polis och socialtjänst arbetar *för* kvinnorna och inte emot dem, då många generellt är rädda för myndighetspersoner.

Vid misstanke om ett grovt brott kan Migrationsverket stödja sig på sekretesslagen och har då möjlighet att lämna ut information så länge det gagnar kvinnan. Ibland görs en regelrätt anmälan och i vissa fall förmedlas bara vilken information som kommit fram, vilket lämnar till polisen att avgöra om en utredning ska startas. Om en kvinna från början är ett asylärende men sedan blir bevisperson har Migrationsverket ansvar för kvinnan den första månaden sedan faller ansvaret över på kommunen.

Arbetet med kvinnorna

Generellt sett finns det i Sverige ett stort utbud av insatser som offer för människohandel har rätt att ta del av om de väljer att ställa upp på utredning och en möjlig rättegång. De flesta vill dock inte ställa upp på detta utan väljer att återvända till sitt hemland så fort som möjligt, vilket i praktiken leder till att de avsäger sig rätten till stödinsatser. Istället får de hjälp med det mest nödvändiga tills att återvändandet kan äga rum.

Arbetet i praktiken

Som bevisperson har kvinnan, från och med ansökningsdagen av det tillfälliga uppehållstillståndet, rätt till samma sociala förmåner i samhället som en svensk medborgare. Det kan till exempel handla om sjukvård, skyddat boende, psykosocial hjälp och försörjning, något som den kommun där kvinnan hittas tillfälligt finansierar och sedan återsöker från staten. Som bevisperson krävs inget pass eller annan identifikationshandling då det ofta hör till sakens natur att personer blir ifråntagna dessa som en hållhake. Om personen väljer att ställa upp vid utredning kan det ta lång tid innan rättegången genomförs och då försöker man också hitta någon form av sysselsättning till kvinnan som till exempel studier. Enligt samtliga informanternas erfarenhet väljer dock de allra flesta kvinnor att åka hem så fort som möjligt och således inte ställa upp på en utredning och möjlig rättegång. Då ett återsändande även det kan ta tid ligger det på kommunens ansvar att ordna boende till kvinnan och sådant som hygienartiklar och kläder.

Helene Cewers vid Kvinnokliniken i Malmö tar emot de kvinnor som önskar att bli undersökta, ta prover eller dylikt och hon är en viktig del i arbetet med kvinnor utsatta för människohandel.

”Man skalar ju av dom mycket när man förklarar att underlivet inte är förstört. För det här att förstöra sitt underliv och inte kunna få några barn, det är en skräck i jordens kvinnor oavsett ålder eller nationalitet [...] Och att kunna ta ifrån dom den oron att här finns inget som är konstigt för det är det dom tror [...] Man ser på dom att det betyder så mycket att få svar på dessa frågor” (Helene Cewers)

I arbetet med kvinnor utsatta för människohandel är det extra viktigt att tänka på det etiska beteendet då kvinnorna ofta är rädda och helt utelämnade till svenska myndigheter. Att skapa tillit och förtroende så att kvinnan kan känna sig trygg är något som Helene Cewers poängterar flertalet gånger, precis som vikten av att hela tiden tänka på sitt kroppsspråk och vad man säger. Då kvinnorna ofta sitter i långa polisförhör där de måste berätta vad de utsatts för, bör övrig inblandad personal inte tvinga dem att om och om berätta sin historia utan bara det som är relevant för att kunna ordna bäst tänkbara hjälp.

Socialarbetarna inom prostitutionsenheterna fungerar som en ”sambandscentral” mellan de olika myndigheterna och som en ”spindel i nätet” som organiserar den stöd och hjälp som kvinnan önskar. Frivillighet är en viktig del i arbetet och man ”tvingar” aldrig på kvinnan någon insats som denne inte vill ha. Miki Nagata påpekar även hon vikten av att försöka

skapa förtroende men också problematiken med det, framför allt med tanke på att deras första möte med kvinnorna oftast sker i polishuset då kvinnorna är både chockade och rädda.

Om en kvinna inte kan göra sig förstörd språkmässigt kontaktas en tolk, vanligtvis från en tolkjour. Då det är mycket skam och skuld kopplat till människohandel använder man sig helst av telefontolk så personen kan förbli anonym. Då människohandel är en organiserad brottslighet kan det kännas riskfyllt, eller i värsta fall vara en faktisk risk, för kvinnan om tolken, som vanligtvis härstammar ifrån samma land som kvinnan, får veta vem personen är. Helene Cewers menar att då man inte kan veta vad tolken *faktiskt* säger till kvinnan är det viktigt att istället försöka *visa* vad man säger genom att använda sitt kroppsspråk, något som blir enklare om tolken inte sitter med i rummet.

Samtliga informanter menar att det är de ”små sakerna” som är viktiga att ha i åtanke i arbetet med kvinnor utsatta för människohandel. På prostitutionsenheten i Malmö kan man till exempel hjälpa kvinnan med att ta semesterbilder och sätta ihop ett album som hon sedan kan ha med sig och visa för anhöriga i sitt hemland för att undkomma den skam som prostitution för med sig. Då det är sexuella övergrepp människohandel handlar om, bör inblandad personal ha en viss erfarenhet som medför att man kanske tänker en extra gång i arbetet med dessa kvinnor. Till exempel bör man inte låta någon sitta och vänta på sin tur i ett offentligt rum då många kvinnor som utsatts för övergrepp tror att alla kan se det på dem, något som kan vara ytterst obehagligt.

Svårigheter i arbetet

Ett problem som har visat sig, är att kvinnorna inte alltid blir informerade om sina rättigheter och vilken form av stöd och hjälp som faktiskt finns att tillgå. Lisa Green på prostitutionsenheten i Malmö menar att det kan bero på avsaknaden av tydliga rutiner då ett människohandelsbrott uppdagas, något som i sin tur grundar sig i att det inte är så många som personligen har stött på problemet. Detta faktum hoppas hon dock att man ska komma tillrätta med nu i och med de handlingsplaner som utformats, vilka stegvis redogör för hur man bör gå tillväga vid ett människohandelsbrott.

Vid kontakt med sjukvården kan en kvinna inte vara anonym utan denne måste registreras i ett datasystem, något som skapat problem i och med att kvinnorna inte har någon adress i Sverige. Vid några tillfällen har Helene Cewers skrivit in kvinnor hos sig själv för att undkomma detta problem och hon menar vidare;

”Som i början vid något tillfälle när vi sprängde någon liga, då var det två tjejer här, då gick halva samtalet ut på vart man skulle skriva in dom. Det får inte vara så! Man måste ha riktlinjer och veta exakt, hur ska det här vara? Alltså vi måste komma ihåg att detta är tjejer som är livrädda som hela tiden blivit lurade och därför måste man vara ytterligt försiktig med allting som kan verka misstänksamt och då kan man inte stå och tjafsa om en adress” (Helene Cewers)

Det kan uppstå problem i arbetet med människohandel om inblandad personal skiljer på skyldiga och oskyldig offer, något som ofta handlar om attitydproblem och okunskap ute i myndigheterna. Ofta kan det vara så att kvinnorna vetat om att de skulle prostituera sig men inte i vilken omfattning eller under vilka omständigheter, samtidigt som det kan finnas en hotbild gentemot kvinnan själv eller dennes familj. Man måste då förstå helheten och se till bakgrunden, varför kvinnan hamnade i situationen istället för att skuldbelägga kvinnan ännu en gång. Till exempel, menar Gunnel Svedberg, har det varit problem med vissa äldre domare som har en dålig attityd till prostituerade som även grundar i en kvinnoosyn som inte är förenlig med det svenska synsättet generellt. Grundtanken är att man alltid ska utgå ifrån kvinnans egen upplevelse av situationen och inte bagatellisera denna, samtidigt som man också måste visa att man tror på att personen ifråga talar sanning.

Att kvinnor utsatta för människohandel ofta är långt ifrån idealoffer kan även det skapa problem i arbetet. På grund av att kvinnorna ofta är hårt knutna till människohandlarna, något som grundar sig i rädsla, hot och andra kontrollmetoder, är det svårt att som socialarbetare nå fram till dem.

”Man hade bilden av att man skulle vara riddaren på vita hästen som kom in och räddade dom stackars utsatta kvinnorna, den hårda attityden handlar ju inte om att man är en hård och elak människa utan det handlar ju om ett överlevnadssätt, så möts man inte av nån som gråter och faller i ens armar utan som snarare tycker; varför kommer du och pajar för mig, det här är mitt sätt att överleva och så. Jättesvårt!” (Miki Nagata)

Återvändandet

Varken Migrationsverket eller socialtjänsten har någon större möjlighet att arbeta för ett tryggare återvändande eller att följa upp en kvinna som återvänt till sitt hemland. Det är än så länge baserat på personalens egna initiativ, något som kan vara problematiskt då till exempel socialsekreterare är hårt belastade och helt enkelt inte har tid att följa upp alla ärenden. Om en

kvinnor vill ha kontakt med en organisation i hemlandet kan Migrationsverket och socialtjänsten i alla fall förmedla kontakten. Problemet är dock att dessa organisationer ofta utåt visar att de riktar sig mot prostituerade vilket de flesta inte helt förvånande vill ”skylta med” utåt.

Länsstyrelsen (2010) har däremot under det senaste året jobbat med just återvändandeprocessen och till exempel har grupper inom olika myndigheter besökt bland annat Rumänien, Serbien och Nigeria för att utveckla det internationella arbetet och ”bygga broar” till organisationer i andra länder som arbetar med problematiken människohandel.

Analys

Trots att kvinnor utsatta för människohandel enligt lag har rätt till alla former av stöd och skydd om de väljer att ställa upp vid utredning och möjlig rättegång, väljer de flesta enligt mitt resultat, att åka hem så fort som möjligt. Vid en första tanke kan det ses som en självklarhet att de utsatta kvinnorna inte har någon vidare lust att stanna i det land där de blivit utsatta för övergrepp. Idag är dock den stereotypa bilden av ett människohandelsoffer inte lika självklar och det finns en mängd orsaker till varför kvinnor även väljer att låta sig transporteras till ett annat land för att prostituera sig. Skulle det inte kunna vara så att en del av dessa kvinnor faktiskt skulle stanna i Sverige om de kände att de fick en chans att börja om och en möjlighet att försörja sig på något annat sätt?

Lipsky (1980) menar att gräsrotsbyråkratens viktigaste kännetecken är arbetet med och relationen till klienterna, något som till stor del bestäms av respektive organisation. För att kunna skapa en relation till någon krävs tillit och förtroende något som är ytterst svårt att uppnå i det ojämna förhållandet mellan gräsrotsbyråkraten och den brottutsatta kvinnan. Framför allt med tanke på att det ofta inte finns tillräckligt med tid till att bygga upp ett förtroende. Just det faktum att resurserna, speciellt då man ser till hög arbetsbörda och tidbrist, är kroniskt otillräckliga i förhållande till de arbetsuppgifter som tjänstemannen förväntas utföra är något som Lipsky (1980) menar är utmärkande för en gräsrotsbyråkrati. För att en människa ska bli hanterbar i en organisation krävs att hon anpassas till verksamheten genom att ”förvandlas” ifrån att vara en individ till att bli ett fall eller ärende, något som kan bli problematiskt då man talar om offer för människohandel (Lipsky, 1980). Då det är socialtjänsten som har det yttersta ansvaret för dessa kvinnor gäller det alltså att de anpassas till socialtjänstens ordinarie verksamhet vilket är svårt då kvinnorna inte är några regelrätta klienter utan brottsoffer. Lindgren, Pettersson & Hägglund (2001) menar att det

inom socialtjänsten inte finns tillräckligt med kunskap för att bemöta brottsoffer då verksamheten traditionellt sett varit inriktad mot att möta andra utsatta grupper i samhället, något som således leder till att många på tjänstemannanivå inte vet hur de ska hantera problemet. Även inom prostitutionsenheterna har detta faktum uppmärksammats något som tros bidra till att de utsatta kvinnorna inte får tillräckligt med information om sina rättigheter och det stöd och hjälp som faktiskt finns att tillgå. Lipsky (1980) menar vidare att ju större utbud av tjänster som erbjuds desto större blir också efterfrågan på dessa tjänster, något som i sin tur blir än mer påfrestande för, i detta fall, den redan överbelastade socialtjänsten. Egentligen är det alltså ytterst behändigt ur socialtjänstens synvinkel att kvinnorna väljer att så fort som möjligt åka hem istället för att ta del av den hjälp de har rätt till, framför allt med tanke på att dessa kvinnor kan vara i behov av en mängd insatser för att bearbeta vad de varit utsatta för. Kan det vara så att man från myndigheternas sida till viss del väljer att sopa problemet, inte under sin egen utan under någon annans matta, samtidigt som man utåt sett arbetar i linje med de mänskliga rättigheterna? Även om socialsekreteraren ämnar hjälpa den brottsutsatta i den mån det går utifrån dennes önskemål, kan det bli svårt eller till och med omöjligt att göra detta om organisationen regler och riktlinjer pekar åt ett motsatt håll.

Länsstyrelsen (2010) har i rapporten *Ett tryggare återvändande* intervjuat tjänstemän som på olika sätt kommer i kontakt med offer för människohandel. Samtliga intervjuer i rapporten stödjer resultat att i stort sett alla vill lämna landet så fort som möjligt men det finns dock ett undantag. I en intervju med en socialsekreterare i Göteborg framkommer att trenden där alla brottsutsatta önskar åka hem har vänt och han menar att de flesta faktiskt vill stanna i landet. Orsaken till detta framkommer inte helt klart i rapporten men socialsekreteraren misstänker att det kan bero på att förhållandena i hemlandet är så utsiktslösa att vad som helst egentligen ses som bättre än ett återvändande. Ska man då utgå ifrån att de kvinnor som hamnar i Stockholm och Malmö generellt kommer ifrån bättre förutsättningar? Eller kan det vara så att socialsekreterarna i Göteborg ges mer tid och utrymme till att skapa förtroende och en god relation till de brottsutsatta något som sedan leder till att de känner sig trygga nog att stanna?

Människohandel - Ett globalt problem

Socialarbetarna vid prostitutionsenheterna menar att det inte spelar någon större roll för dem var personerna som de kommer i kontakt med kommer ifrån. Även om problemet är globalt sträcker sig deras arbete inte så långt över gränserna utan deras uppdrag utförs efter bästa förmåga, här och nu. Att människohandel är ett problem på global nivå *kan* dock skapa

problem lokalt, då det handlar om kommuner som aldrig tidigare stött på problemet och de helt enkelt inte vet hur de ska hantera det. Vidare menar informanterna att inblandad personal måste lära sig att upptäcka problemet och på så sätt identifiera kvinnor som utsatts för människohandel som brottsoffer. Det gäller också att inte gå för fort fram utan att ta den tid som behövs för att de utsatta ska våga och orka ställa upp vid en rättegång vilket i realiteten kostar såväl tid som pengar, något som inte alltid finns att tillgå.

Vad är vad egentligen?

Då det finns mycket gråzoner är det svårt att skilja på vad som egentligen är vad när det gäller handel med människor. Till exempel finns det kvinnor som ser som enda utväg att prostituera sig för att på så sätt försörja sina barn och i och med att låta sig transporteras till Sverige tjänar de mycket mer än de skulle ha gjort i hemlandet. Dessa kvinnor är offer för sin situation och också för människohandel men utifrån en juridisk synpunkt är det hela inte lika enkelt, något som också försvårar arbetet för såväl socialarbetare som andra myndighetspersoner.

”Det är sällan det nuförtiden är Lilja 4-ever och att folk är inlåsta utan det är kvinnor som... alltså traffickörerna har ju blivit smartare och smartare. Lilja-tjejer finns absolut fortfarande, men i Sverige arbetar traffickörerna efter hur lagstiftningen ser ut och inte ser ut och så. Många gånger väljer man kvinnor som har prostituerat sig i sitt hemland som är medvetna om att de ska prostituera sig, men inte under vilka förhållanden så absolut är det människohandel” (Miki Nagata)

Inom prostitutionsenheterna arbetar man med uppsökande arbete på både ”gatan” och på internet. Lisa Green berättar att då det finns mängder med sidor där man kan beställa såväl kvinnor som män via nätet, är det inte helt enkelt att skilja på vad som är vad. Det finns dock vissa indikationer som kan tyda på människohandel, vilka man bör var uppmärksam på.

”Fast vilken prostituerad kan inte prata svenska kanske är väldigt ung, jobbar dygnet runt och kan både ta emot och åka ut, då är det sådär okej då kan man börja fråga sig hur hennes situation ser ut. Ja som vissa kanske beskriver här att jag ställer upp på allt och att det kanske inte är bilder heller för att det kanske är flera stycken” (Lisa Green)

Miki Nagata som arbetar med uppsökande verksamhet på gatan, förklarar att de stöter på många prostituerade kvinnor som inte är fast bosatta i Sverige och att det är svårt att veta

vilka av dessa som är offer för människohandel. Kommer kvinnorna från ett EU-land har de uppehållsrätt i Sverige i tre månader så länge de har pengar så att de kan försörja sig. Dock ses prostitution inte som en skälig försörjning. Kommer kvinnorna däremot från ett land utanför EU ses de istället som illegala i landet och ska enligt regelboken således skickas hem. Om dessa kvinnor inte identifieras som brottsoffer är alltså systemet inte öppet för dem oavsett vilket hjälpbehovet är. Dock har människor rätt att vara anonyma i kontakten med prostitutionsenheterna så socialarbetarna försöker hjälpa alla, oavsett etnicitet, i den mån det går. Miki Nagata menar att det utifrån de mänskliga rättigheterna skulle vara absurt om de skulle neka människor hjälp som är i behov av det trots att:

”Lagen säger att du bara ska åka hem, om du säger att du behöver hjälp med nåt och jag aktualiserar det hos enheten för hemlösa för att du inte finns i någon stadsdel, du bor i tredje hand i någon kommun, så tar vi kontakt med soc och det som händer är att du får en biljett hem. Så är det sorry så funkar det. Det är ett problem” (Miki Nagata)

I Stockholm har prostitutionsenheten flertalet gånger förklarat hur det ser ut på gatan och från politiskt håll efterfrågat någon form av direktiv, utan vidare resultat.

”Som det är nu har vi lagt fram hur verkligheten ser ut idag. Om man bara avvisar människor och skickar hem dem till sitt land och då är det ofta människor som är underprivilegierade och har det väldigt svårt i sitt hemland, exempelvis den stora gruppen romer. Och då vet man ju hur den gruppen romer blir behandlade i exempelvis Rumänien, då kan man ju inte bara skicka hem folk utan då måste man ju på en högre politisk nivå ta en diskussion med Rumänien och hur man behandlar sina medborgare. Man kan ju inte bara städa undan utan det måste finnas något som genomsyrar från oss som arbetar klientbaserat till politiker” (Miki Nagata)

Samtliga informanter menar att det troligtvis finns ett mörkertal av människohandlade kvinnor i Sverige, men Helene Cewers ställer sig frågande till hur stort detta mörkertal verkligen är. Då hon precis som prostitutionsenheten, har kontakt med de flesta prostituerade kvinnor i Malmö menar hon att detta är något som skulle komma fram. Hon är säker på att dessa kvinnor skulle berätta om de fick reda på att någon skulle vara utsatt för människohandel, vilket endast har hänt vid enstaka tillfällen.

”Jag är nästan säker på att jag skulle höra att nu har vi haft en tjej som vi misstänker, men jag hör aldrig. Och abortmottagningen är jag ju på varje vecka. Det är därför jag undrar; hur mycket finns det? Vad gör dom med dom tjejerna dom blir ju gravida i alla fall [...] Visst dom kanske skickar hem dom, men någon gång borde det vara nån som skickas in med nån svår infektion, feber eller nåt” (Helene Cewers)

Att identifiera brottsoffer och sammanställa information till polisen ser Gunnel Svedberg som en viktig del av Migrationsverkets arbete i kampen mot människohandel, något som inte är helt enkelt då många kvinnor inte själva ser sig som offer. Lisa Green berättade om ett ärende där en kvinna sökte asyl efter att hon lyckats fly från en lägenhet. Då kvinnan inte berättat vad hon varit med om behandlades hon som vilken asylsökande som helst och det var en ren slump att en anställd, vid den flyktingförläggning där kvinnan placerats, började prata med henne och på så sätt fick reda på vad som hänt, vilket ledde till att en mängd åtgärder sattes in.

”Och just med skammen är det ju inte alltid man vill berätta. Många har ju inget förtroende för myndigheter, i deras hemland har de kanske en helt annan roll och då vill man ju definitivt inte berätta [...] Sen är det många som kanske vet att de inte bär skulden, men orkar jag sitta i förhör och genomgå processen med utredning och så vidare?” (Lisa Green)

Om en kvinna inte ställer upp på att vittna är det ytterst svårt att få till en människohandelsdom, vilket är frustrerande då polisen aldrig hade gjort ett tillslag om de inte hade haft mycket på fötterna. Istället döms människohandlaren, om denne döms, för koppleri eller grovt koppleri, vilket är ett brott som har en lägre straffsats. Det kan också ställa till problem i synen på kvinnan som brottsoffer då koppleri inte är ett brott mot en person utan mot staten, vilket i juridisk mening inte gör kvinnan till ett brottsoffer.

Sexköpslagens betydelse

Samtliga informanter menar att sexköpslagstiftningen har betydelse för att människohandel ändå är ett så pass litet problem i Sverige, i jämförelse med andra europeiska länder. Det är helt enkelt inte lika lätt för människohandlarna att etablera sig i landet då de måste undvika polisen på ett sätt som de inte behöver i till exempel Danmark. I Sverige växer de flesta upp med inställningen att prostitution är fel, vilket gör att det också är svårare att hitta sexköpare. Lagen har en preventiv och en skyddande effekt både med tanke på människohandel men

också på kvinnosynen generellt. Detta är något som Helene Cewers tror bidrar till att många män som köper sex i Sverige faktiskt skulle polisanmäla om de misstänkte att det kunde röra sig om människohandel, då de flesta inte är några onda människor. Generellt menar informanterna att sexköp hör ihop med synen på manligt och kvinnligt och i de länder där prostitution är lagligt ökar också efterfrågan.

”Tittar man på män som köper sex är det i Sverige typ åtta procent, mellan 8-15 procent i dom skandinaviska länderna och ju längre söderut man kommer till länder med större machokultur, där könsrollerna är mycket starkare, till exempel i Spanien är det runt 40 procent och Thailand 70” (Miki Nagata)

Analys

Behovet av att dra gränser i förhållande till klienterna finns dels för att avgöra om en individ ska accepteras av organisationen som klient, dels för att kunna skilja klienter åt då deras ärende handläggs på olika vis (Johansson, 2007). Då problemet människohandel för sexuella ändamål är allt annat än okomplicerat är det svårt att dra dessa gränser, framför allt med tanke på att det är ett globalt problem som måste hanteras på en lokal nivå.

Enligt såväl mitt resultat som tidigare forskning, är det av stor betydelse att en kvinna identifieras som brottsoffer för att hon ska få ta del av det stöd och hjälp som finns att tillgå. De som innehar makten att göra denna identifiering är just gräsrotsbyråkraterna. Lipsky (1980) menar att då klienter generellt har sämre kunskap om hur organisationen fungerar och vilka rättigheter och skyldigheter han eller hon har gentemot verksamheten, byggs det ojämna maktförhållandet på ytterligare. Detta faktum blir än mer påtagligt då man talar om offer för människohandel, som i regel har liten eller ingen kunskap alls, om hur det svenska systemet fungerar. Om de utsatta kvinnorna dessutom har dålig erfarenhet av myndigheter från sina hemländer, kan det krävas en hel del för att en person ska våga öppna sig och berätta vad hon varit med om. I kulisserna hägrar även bilden av ett ”idealoffer” och hur denne förväntas reagera och bete sig. Denna bild stämmer sällan överens med offer för människohandel som snarare ses som motsträviga då de kanske är aggressiva och inte vill vara behjälplig under utredning eller ställa upp vid rättegång (Lindgren, Pettersson & Hägglund, 2001). Risken finns då att de utsatta kvinnorna möts av skepsis, kanske även från de personer som är ämnade att hjälpa. I Länsstyrelsens (2010) rapport poängteras detta faktum, precis som vikten av att involverade tjänstemän bör ha tillräckliga kunskaper om hur man identifierar brottsoffer. Lipsky (1980) redogör för svårigheten att kontrollera arbetet inom gräsrotsbyråkratier och

menar vidare att det är ytterst svårt att i efterhand bedöma en tjänstemans prestation. Frågan är då hur de nödvändiga kunskaperna ska kunna säkerställas?

Lipsky (1980) menar att tjänstemännen inom en gräsrotsbyråkrati har ett betydande utrymme för egna bedömningar då organisationerna präglas av ramlagar och målstyrning. Johansson (2007) beskriver vidare att det ofta krävs en god improvisationsförmåga och ett sunt förnuft i arbetet, då det inte finns manualer för hur de olika ärendena ska hanteras. Något som även socialarbetarna inom prostitutionsenheterna kan bekräfta. För att tjänstemännen ska kunna utföra sitt arbete har således en viss handlingsfrihet delegerats till dem uppifrån hierarkin (Lipsky, 1980).

Trots att människohandel för sexuella ändamål är ett globalt problem menar socialarbetarna att deras uppdrag inte sträcker sig långt utöver gränserna då de försöker göra så gott de kan för alla kvinnor de träffar, oberoende av var de kommer ifrån. I de fall där kvinnorna är identifierade som brottsoffer skapas här inget större problem, då dessa kvinnor har rätt till den hjälp de erhåller. I de fall där denna identifikation inte har skett ska dock socialarbetarna enligt regelboken aktualisera kvinnorna hos kommunen vilket ofta leder till att de får en biljett hem. I denna situation blir konflikten mellan att vara organisationsrepresentant och människa ytterst påtaglig. Mötet mellan de båda parterna präglas av ett ojämnt makt- och beroendeförhållande, där gräsrotsbyråkraten sitter med alla trumf på hand (Johansson, 2007). Den positiva aspekten i situationen är att gräsrotsbyråkraten *kan* använda sitt handlingsutrymme till att bemöta de önskingar kvinnorna har och välja att bortse från organisationens regelverk. Att kvinnorna kan vara anonyma i mötet med prostitutionsenheterna underlättar situationen och gör det enklare för socialarbetarna att också ta detta beslut. Då socialarbetarna har möjlighet att välja om de vill hjälpa dessa kvinnor eller inte, kan det hela hänga på *vem* en kvinna har turen att möta, något som också Länsstyrelsen (2010) uppmärksammat. För att bemöta problemet människohandel för sexuella ändamål krävs således eldsjälur som väljer att använda sitt handlingsutrymme till att hjälpa de utsatta kvinnorna så gott det går. Om man som gräsrotsbyråkrat arbetar utifrån de mänskliga rättigheterna och sin roll som människa är detta val enkelt att göra. Är beslutet lika enkelt att ta då gräsrotsbyråkraten, i sin roll som organisationsrepresentant, måste stå till svars för sina handlingar inför verksamhetens strukturer? Trots att det är fantastiskt att det finns eldsjälur där ute, kan man ju fråga sig om en så pass viktig del av det sociala arbetets existens verkligen bör vara beroende av dem. Skulle det inte vara bättre att på en ”högre nivå” ta tag i problemen som globaliseringen medför, bestämma vem som bär ansvaret och hur problemet ska bemötas utifrån de mänskliga rättigheterna?

Visjoner om det fortsatta arbetet

Något samtliga informanter påpekade var vikten av samverkan mellan myndigheterna och att arbeta upp rutiner för hur arbetet ska organiseras och hur ett ärende ska hanteras när det uppdagas. Att komma ut och informera och göra människor uppmärksamma på att problemet existerar, ses också som en betydande del i arbetet. De menar dock att arbetet går åt rätt håll, i och med att problemet på senare år har lyfts inom de olika myndigheterna och samhället i stort.

Hur kan det fortsatta arbetet se ut?

Parallellt med regeringens handlingsplan har man internt inom de olika myndigheterna jobbat med att organisera arbetet och få in speciella rutiner. Gunnel Svedberg menar att problemet med projektarbeten kan vara att under projekttiden är alla inblandade engagerade och jobbar intensivt och sedan tar projektet bara slut. På grund av bra chefer har hon dock hela tiden kunnat fortsätta arbetet och har bland annat försökt kartlägga hur man inom Migrationsverket arbetar med dessa frågor. Det har då visat sig att arbetet i Västra Götaland, Skåne och Stockholm har varit ytterst intensivt samtidigt som de andra enheterna ute i landet inte vetat hur de ska hantera problemet. Något som också Miki Nagata håller med om när det gäller socialtjänsten i de olika kommunerna.

”Omhändertagandet av dom kvinnor som definieras av polisen som människohandelsoffer är generellt ganska bra i Sverige. Det som saknas är just kunskapen om människohandel och prostitution och hur man ska arbeta med det, kanske särskilt inom olika stadsdelar och kommuner, det är som att det faller bort. Vi kan föreläsa och vi får en samverkansplan och så är det någon som tar till sig det här och så slutar denne och då försvinner kunskapen. Och så börjar man om när det väl kommer ett nytt ärende” (Miki Nagata)

Arbetsbördan för de tre prostitutionsenheterna i landet har varit tung, något som inte helt oväntat har påverkat klientarbetet.

”Det var massa olika myndigheter som fick massa pengar för arbetet mot människohandel och prostitution. Så behövde dom antingen själva utbildningar för att lära sig nåt hur dom skulle kunna skapa en policy inom sin myndighet eller så ville dom

själva ordna utbildningar mot människohandel och dom enda som sitter med kunskaperna är prostitutionsenheterna. Malmö har haft det lite bättre då deras politiker faktiskt satsat mycket mer, så dom har haft det ekonomiska lite bättre men generellt är dom inte världens rikaste grupp heller. Man skär ner i Stockholm och Göteborg kommunalt och så finns det pengar på regeringsnivå som sipprar ner i massa myndigheter som bara hörde av sig till oss för utbildningar, eller ville ha hjälp med olika saker och så är det ju vårt uppdrag att hjälpa folk så vi gick på knäna” (Miki Nagata)

Miki Nagata menar att ett nationellt centrum där arbetet och forskning kring prostitution och människohandel kunde samlas skulle kunna underlätta arbetet betydligt, en fråga som Patrik Cederlöf, nationell samordnare för människohandel inom Länsstyrelsen också jobbar för.

På prostitutionsenheterna tror man att fler utsatta kvinnor skulle ställa upp vid utredning och rättegång om det bara fanns tid och resurser att arbeta med förtroendeskapande åtgärder. Att lära de som kan komma i kontakt med människohandel att hålla ögonen öppna och att utveckla en förmåga att se smådetaljer för att upptäcka dessa kvinnor bör läggas vikt vid i det fortsatta arbetet. Idag handlar det mycket om vem inom en myndighet som den utsatta kvinnan träffar och hur klarsynt och engagerad denna person är, något som naturligtvis gör arbetet godtyckligt.

”Inom myndigheterna när man upptäcker det här, det fordras ju en hel del av en också. Det tar tid att jobba med ärenden och att det fordras en massa engagemang av en själv. Och ofta är det ju inte så att det alltid kommer på kontorstid, utan det kanske kommer precis när man är på väg att gå hem eller fredagseftermiddag” (Gunnel Svedberg)

Kulturella skillnader är viktigt att ha i åtanke och för att exemplifiera nämnde Lisa Green att thailändskor ofta har ett leende på läpparna oavsett hur de mår. Om man som socialarbetare då möter denna kvinna som leende hävdar att hon mår bra är det viktigt att komma ihåg att trots leendet kanske faktiskt så inte är fallet. Då många har en missvisande bild av hur ett offer för människohandel ser ut och beter sig, bör man vidare jobba för att sudda ut denna stereotypa bild. Organisationen kring handel med människor förändras, precis som allt annat, med tiden och utifrån för tillfället rådande omständigheter. Samtliga informanter menar också att mer fokus bör läggas vid köparna, då det är de som håller igång verksamhet och så länge det finns en efterfrågan finns det pengar att tjäna.

Vikten av samverkan

Då det är många inblandade parter som ska samarbeta är det ytterst viktigt att fokus läggs just vid samverkansarbetet för att undvika att någon ”faller mellan stolarna”. Det måste helt enkelt klargöras vem som ska göra vad. I Malmö menar man att arbetet blivit mycket bättre i och med regeringens handlingsplan, då extra resurser har satts in och att det inom prostitutionen tillsatts en regional samordnare. Handlingsplanen har också lett till utbildningar där fokus har legat vid samverkan mellan de inblandade parterna och förhoppningen är att detta arbete ska bli permanent, något som dock ännu inte är helt klart. Genom dessa möten har de som på ett eller annat sätt är inblandade i arbetet mot människohandel, fått möjlighet att skapa en personlig relation till varandra, något som samtliga informanter menar underlättar arbetet betydligt. Om man vet vem man ska kontakta så blir det också enklare att bara lyfta luren och ringa.

”Ska man jobba med trafficking måste man ha gräddfil till varandra och då är det oerhört viktigt att vi är samma personer, det är klart att vi är utbytbara men om jag byts ut att min kollega får följa med och det är lika viktigt från socialtjänsten och poliser och från oss att vi känner varandra” (Helene Cewers)

Om samarbetet fungerar mellan myndigheterna och det finns en personlig kontakt blir det också enklare för den utsatta kvinnan att känna tillit, något som är A och O för att hon ska våga berätta vad hon utsatts för. Även om utbildning är en viktig del i arbetet menar Helene Cewers att det trots allt är erfarenhet hos personalen som är av störst betydelse, inte minst för att kunna upptäcka problemet från första början.

Analys

Att verksamhetsmålen för gräsrotsbyråkratier ofta är vaga, tvetydiga eller motstridiga kan göra det svårt för tjänstemännen att utföra sina arbetsuppgifter. Lipsky (1980) menar dock att gräsrotsbyråkraterna har ett så stort handlingsutrymme att de genom sitt handlande faktiskt kan påverka den offentliga politiska utformningen och således också verksamhetsmålen. Mot det traditionella ”uppifrån – och – ner - perspektivet” ställde Lipsky (1980) ett ”nerifrån – och – upp - perspektiv”. Inom prostitutionens områden har man dock åtskilliga gånger försökt förklara uppåt i hierarkierna hur situationen ser ut för de kvinnor som är eller kan vara offer för människohandel. Det har också efterfrågats någon form av arbetsdirektiv från politiskt håll

utan vidare resultat. Något som lämnar till tjänstemännen att avgöra hur de ska bemöta det globala problemet människohandel.

Bristen på forskning kring ämnet kan vara en betydande orsak till den bristfälliga policyn. Socialstyrelsen (2008) har hittat flertalet områden som är dåligt beforskade. Till exempel är det svenska insatserna jämförelsevis dåligt dokumenterade, vilket leder till att det blir svårt för andra att ta del av viktiga erfarenheter och kunskaper. Brå (2008a) konstaterar även att en stor del av forskningen fokuserar på den som säljer och inte på den som köper, vilket en hel del av arbetet på gräsrotsnivå också gör. Brå (2008a) menar att vikt bör läggas vid att hjälpa de utsatta kvinnorna men den egentliga grunden till problemets existens, alltså köparnas efterfrågan, måste belysas i större utsträckning. Inom prostitutionsenheterna arbetar man med detta men inom till exempel polisen är just sexköp inget vidare prioriterat brott.

Då det har visat sig att olika myndigheter ute i landet inte haft någon erfarenhet av att hantera problemet människohandel, borde det betyda att bemötandet av vissa kvinnor inte alltid har varit helt rättssäkert. Regeringen bemötte detta problem med sin *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* och 213 miljoner kronor. I Stockholm uppstod problemet att ”alla” helt plötsligt ville vara en del av projektet och önskade utbildning i ämnet. Socialarbetarna inom prostitutionsenheten var de som besatt kunskaperna och således skulle genomföra utbildningarna. Samtidigt nådde resurserna aldrig riktigt fram till dem, vilket resulterade i att de gick på knäna. Resultatet blev, inte helt oväntat, att klientarbetet blev lidande. Här hade man alltså skapat en policy som skulle implementeras ute i myndigheterna, utan vidare eftertanke hur detta faktiskt skulle fungera i praktiken. En god men kanske inte helt genomarbetad tanke. Hade detta kunnat motverkas om någon hade lyssnat på socialarbetarna på prostitutionsenheten? Om det i detta fall hade funnits ett större ”nerifrån – och – upp - perspektiv” hade man då kunnat motverka detta scenario?

Då verksamhetsmålen ofta skiljer sig betydligt ifrån gräsrotsbyråkraternas syn på hur arbetet borde utföras, kan organiseringen av arbetet präglas av intressekonflikt. Detta kan leda till att gräsrotsbyråkraten istället för att jobba *för* organisationen, i själva verket motarbetar den. Något som i värsta fall kan innebära att organisationens mål aldrig kan uppfyllas. För att motverka detta bör ledningen föröka tillfredsställa personalens önskningar och behov för att på så sätt bemöta organisationens behov (Lipsky, 1980). Ett sätt att göra detta är att ge personalen mer inflytande i arbetes utformning och införa ett ”nerifrån – och – upp – perspektiv” i större grad. Detta är dock inte helt oproblematiskt, då det finns en risk att denna process istället för att främja arbetet snarare skapar så kallade överlevnadsstrategier som gör det möjligt för tjänstemännen att orka med de påfrestningar de ställs inför (Lipsky, 1980).

Detta är dock något som jag inte såg några antydningar till inom de organisationer där jag utförde intervjuerna. Då det är många inblandade parter som ska samarbeta i arbetet mot människohandel för sexuella ändamål, är det viktigt att det finns klara riktlinjer om vem som ska ansvara för vad. Detta gäller såväl mellan myndigheter som mellan myndigheter och frivilligorganisationer så att ingen ”faller mellan stolarna” (Länsstyrelsen, 2010). Om man har ett fungerande samarbete organisationer emellan, underlättar det kanske också arbetet i stort, vilket möjligtvis kan leda till att de anställda trivs bättre med sina arbetsuppgifter. Kanske leder också detta i sin tur till att man som tjänsteman inte behöver skapa ”dåliga” rutiner och vanor, då man trivs i sitt arbete och känner att det fungerar.

För att arbetet ska kunna fungera i långa loppet kan det alltså tänkas att de involverade parterna genom att utöva den makt de har till sitt förfogande, bör använda sitt handlingsutrymme på ett sätt som är förenligt med de mänskliga rättigheterna. Förutsättningen blir förstås att de tjänstemän som innehar dessa positioner är såväl lyhörda som engagerade, för att bland annat från början uppmärksamma problemet. Vidare bör de ha så mycket inflytande över organisationen så att de kan medverka i utformningen av arbetet samtidigt som denna medverkan inte får gå överstyr. Även om utbildning och medverkan är en viktig del i arbetet, menar ändå informanterna att det är erfarenhet hos personalen som är av störst betydelse i arbetet med människor utsatta för handel. För att bygga en gedigen erfarenhet kring ett socialt problem krävs ofta ett frekvent möte med problematiken. Då människohandel trots allt inte är så pass utbredd i Sverige, blir det kanske svårt att som tjänsteman införskaffa sig den erfarenheten. Trots det kan man ju inte blunda för den problematik som *faktiskt* existerar. Enligt Socialstyrelsen (2008) möter myndigheter i Sverige mellan 30 – 40 offer för människohandel för sexuella ändamål, varje år. Dock är det den siffran man inom myndigheter känner till, medan frågan om mörkertal och antal oidentifierade offer fortfarande är omöjlig att besvara. Då konsekvenserna av människohandel är betydande för såväl individ som samhälle är vikten av arbetet mot människohandel för sexuella ändamål således inte att förringa. Slutligen kan jag utifrån min undersökning konstatera, precis som Lipsky gjorde redan 1980, att rollen som gräsrotsbyråkrat är en otroligt komplex roll att inneha.

Slutdiskussion

Studien har visat att myndigheter i Sverige faktiskt försöker ta sitt ansvar och arbeta för att möta globaliseringen och de problem som den för med sig. Trots detta finns det än mycket med arbetet som måste förbättras. Det finns ett brett utbud av insatser som en kvinna utsatt för människohandel har rätt att ta del av, om hon väljer att ställa upp på utredning och möjlig rättegång. Problemet är att de flesta väljer att så fort som möjligt återvända till sitt hemland och ett obestämt öde. De som i sitt arbete möter dessa kvinnor menar att om de hade mer tid till att skapa förtroende skulle kanske fler kvinnor välja att stanna. Mycket hänger på att kvinnorna identifieras som brottsoffer för att ha rätt till insatserna, något som är svårt i dagens samhälle. Då den stereotypa bilden av vem som är ett människohandelsoffer inte stämmer överens med verkligheten måste man lära sig att inom myndigheterna upptäcka problemet. Samarbetet, som är en ytterst viktig del, har mellan myndigheterna varit bristfälligt, något som man dock arbetar med för att förbättra. Vidare jobbar man för att arbeta fram rutiner för hur ett ärende ska hanteras då det uppdragas, då det inom myndigheterna saknats såväl utbildning som erfarenhet inom ämnet. Då riktlinjerna för hur arbetet ska utföras har varit vaga har de yrkesverksamma fått hantera problemet efter bästa förmåga, vilket påverkats av såväl resurser som tidsbrist. Fram till nu har således tillgången till hjälp och stöd handlat mycket om vem inom en organisation som ett offer för människohandel mött och dennes engagemang. I och med att människohandelsfrågan lyfts både inom myndigheterna och i samhället i stort hoppas man dock komma till rätta med detta problem. Det känns dock betryggande att veta att det finns fantastiska eldsjalar ”där ute” som dagligen jobbar för att bekämpa människohandel för sexuella ändamål och som även arbetar med prostitutionsfrågan i stort. Vaga riktlinjer och organisatoriska problem till trots.

För att kunna bekämpa människohandel i världen måste man dock ställa frågan i ett större perspektiv. Visst måste vi möta problemet på en lokal nivå men för att komma till rätta med problemet i stort, måste fokus i arbetet främst ligga vid att bekämpa den egentliga orsaken, nämligen fattigdom och ojämlikhet. I och med min studie har flertalet nya infallsvinklar till problemet och nya tankar väckts. Hur arbetar vi i Sverige för att motverka fattigdom i såväl vårt eget land som internationellt? Globalisering i all ära men vad händer egentligen när gränser öppnas och människor rör sig mellan olika länder? Om man ser till Europa så är de flesta av oss medborgare i EU men vems är egentligen ansvaret då ett problem som människohandel uppdragas? Kan man säga att det är någons eller ett lands problem, eller är det i själva verket allas problem? I Sverige har vi kommit långt i jämställdhetsarbetet tillskillnad

från många andra länder i Europa. Hur arbetar vi i Sverige med att implementera våra tankar om jämställdhet i andra länder? På vilka sätt krockar vårt svenska synsätt med andra länders åsikter? Det är allmänt känt att Sverige använder en hel del resurser, genom organisationer som till exempel SIDA, för att motverka fattigdomen i utvecklingsländerna. Det hade varit intressant att se om detta arbete på något vis påverkar risken för att bli ett offer för människohandel. Kan man se att resurserna har lett till en minskning i antal offer i ett specifikt land?

Problemet människohandel har delvis strukturella orsaker som kräver långsiktiga lösningar samtidigt som dess föränderliga rörliga natur kräver snabba åtgärder och öppenhet för att tänka om och förändra. Hur fungerar detta i praktiken? Speciellt med tanke på att människor som arbetar med problemet efterfrågar riktlinjer och policys att jobba efter. Att följa upp vad som egentligen händer med de offer för människohandel som återvänder hem, hade även den varit en intressant ingång i vidare forskning. Hur många får stöd och hjälp i sitt hemland och hur många hamnar återigen i prostitution eller människohandel? Vidare hade det varit intressant att titta på hur andra länder i Europa ser på införandet av en sexköpslag, något som jag anser är en grundläggande faktor i jämställdhetsarbetet. För att kunna motverka den efterfrågan som finns på att köpa sexuella tjänster måste man ändra synen på prostitution och inställningen till att köpa sex, något som jag tror en sexköpslag bidrar till. Inte över en dag men i långa loppet.

Idén till denna uppsats uppkom då jag hörde ett reportage på radio om en flicka, idag 15 år, som hittats i Köpenhamn. Hon hade varit inlåst flertalet år i en lägenhet i Malmö och där utnyttjats för sexuella ändamål. I dagsläget ”jobbar” hon på *Istedgade*. Tankarna gick då också till den omdebatterade filmen *Lilja 4-ever* från 2002 som skildrade hur en flicka från forna Sovjetunionen lurades, transporterades och sedan utnyttjades sexuellt i en lägenhet tills hon lyckades fly. Filmen byggde på en sann historia som slutade i tragedi då denna flicka valde att ta sitt liv genom att hoppa ifrån en bro i Malmö. Hon blev bara 16 år och hon var inte den första och absolut inte den sista som utsatts för denna typ av organiserad brottslighet. Hur fruktansvärda dessa flickors livsöden är går väl knappast någon förbi, frågan är snarare hur det kan hända?

Människohandel och prostitution är någonting som finns runtom oss i samhället dagligen men något som samtidigt är så pass dolt att vi inte lägger märke till det. Eller vill vi bara inte veta eller se? Jag frågar mig hur det kan vara möjligt att bedriva en bordell i en lägenhet i ett vanligt bostadsområde utan att någon av grannarna reagerar. Boken *Såld*, skriven av Natasja T. och Vera Efron (2006), är även den en sann historia om människohandelns offer. Flickorna

i boken tog emot upp till 30 kunder per dag och de bodde tre stycken tillsammans i en lägenhet vid Globen i Stockholm. Med enkel matematik kan man alltså räkna ut att det kunde komma upp till 90 besökare per dygn till en och samma lägenhet och ingen av grannarna reagerar på detta! Även om matematiken i detta fall var enkel, är det för mig en fullständigt omöjlig ekvation. Jag tänker att antingen så ligger det hela så långt bort ifrån en själv att man faktiskt inte förstår eller så handlar det om att människor inte vill lägga sig i vad de tycker att de inte har med att göra, vilket är ett ytterst oroväckande sätt att agera på. Att en flicka utnyttjas sexuellt under slav- och tortyrliknande former är alla människor i samhället, av allra högsta grad, skyldiga att lägga sig i.

Fattigdom, oavsett om den är relativ eller absolut, lämnar människor sårbara. Under 2009 framkom en ny sorts människohandel i Sverige, nämligen handel med svenska tjejer inom landets gränser. Vid flertalet tillfällen var tjejerna förståndshandikappade. Då detta är ett helt nytt fenomen är det något som skulle vara ytterst intressant att forska vidare i. Hur har det blivit så här i lilla landet lagom? 2010 åtalades för första gången i Sverige flertalet män, i en kopplerihärva, för människohandel inom Sverige. Tyvärr ledde åtalet inte till någon människohandelsdom. Frågan är om detta dock kommer bli en ögonöppnare för oss alla? Nu har verkligen den stereotypa bilden av ett människohandelsoffer förändrats, då det nu istället handlar om svenska tjejer. Det blir i och med detta ännu svårare att skilja på vad som egentligen är vad. Frågan är dock om man verkligen helt och hållet, kan skilja på fri prostitution och människohandel. Är inte all prostitution egentligen en form av sexuellt utnyttjande och våld mot kvinnor (eller mot män som prostituerar sig, för den delen)? Att ha sex är långt ifrån en rättighet, vilket människor tycks glömma bort då de bestämmer sig för att de innehar rätten att köpa en annan människa. Innan jag skrev denna uppsats tänkte jag, som säkert många andra, att visst ska man ha rätt att bestämma över sin egen kropp och således också kunna göra valet att bli prostituerad. Så här i efterhand har jag tänkt om. Självklart har alla fortfarande rätt att göra det valet, frågan är bara vad bakgrunden till detta val är. Fanns det verkligen några alternativ?

I Sverige har vi trots allt kommit en bit på vägen i kampen mot människohandel och antalet män som köper sex är inte särskilt högt om man jämför med andra länder. Trots det har vi en lång väg kvar att gå och arbetet måste utvecklas och möta förändringarna i vår globaliserade värld. I Sverige pratas det gärna om alla de rättigheter vi har samtidigt som skyldigheterna, lite behändigt, ofta glöms bort. Alla har vi dock skyldigheter. Frågan är helt enkelt i vilket typ av samhälle vi önskar leva? Ska vi ta vårt ansvar för detta samhälle eller ska vi bara stå passiva och titta på? Alla har vi ett val.

Referenslista

Andersson, G & Swärd, H. (2008) ”Etiska reflektioner”. I Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson, (red): *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.

Aspers, P. (2007) *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber.

Blennberger, E. (2006) ”Etik för socialt arbete”. I Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd, (red): *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.

Borg, D. (2005) *2000 – talets slaveri. Människohandel och dess implikationer för svensk krishantering*. Uppsala: Uppsala Universitet.

Brottsförebyggande rådet, Brå. (2008a) *Rapport 2008:24 Sexuell människohandel – En fråga om tillgång och efterfrågan*.

Brottsförebyggande rådet, Brå. (2008b) *Rapport 2008:21 The organisation of trafficking – a study of criminal involvement in sexual exploitation in Sweden, Finland and Estonia*.

Johansson, R. (2007) *Vid byråkratins gränser – Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv förlag.

Kelly, L. (2005). “You can find anything you want: a critical reflection on research on trafficking in persons within and into Europe”. *International Migration*, 43(1/2), 235-265.

Levin, C. (2008) ”Att undersöka det sociala – några ingångar”. I Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson, (red): *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.

Lindgren, M, Pettersson, K-Å & Hägglund, B. (2001) *Brottsoffer. Från teori till praktik*. Stockholm: Jure CLN AB

Lipsky, M. (1980) *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.

Länsstyrelsen i Stockholms Län. (2007) *Organiserad brottslighet – ett hinder för långsiktig hållbar tillväxt i Östersjöregionen, Rapport 2007:4*.

Länsstyrelsen i Stockholms Län. (2010) *Ett tryggare återvändande för personer utsatta för människohandel för sexuella ändamål i Sverige, Rapport 2010:03*.

May, T. (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

Natasja, T & Efron, V. (2006) *Såld*. Saltsjö – Duvnäs: Efron & dotter

NMT – Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel
<<http://www.nmtsverige.se>> (2011– 02 – 17).

Pearson, E. (2002) *Human traffic human rights: Redefining victim protection*. London: Anti – Slavery International

Regeringen. (2008) Skr. 2007/08:167 ”Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål” (elektronisk), *Regeringens officiella hemsida*
<<http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/86/21/6f716aa3.pdf>> (2011– 02 – 17).

Rikspolisstyrelsen. (2010) *Lägesrapport 11 Människohandel för sexuella och andra ändamål 2009*. Rapport 2010:5.

Samverkan mot trafficking < <http://www.samverkanmottrafficking.se>> (2011– 02 – 17)

Socialtjänstlagen (2001:453)

Socialstyrelsen (2008) ”Interventioner mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En systematisk kartläggning med kompletterande intervjuer av svenska insatser” (elektronisk), *Socialstyrelsens officiella hemsida* <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/8647/2008-1124_20081124.pdf> (2010- 02 – 17)

SOU 1994:84 *Ersättning för kränkning genom brott*. Delbetänkande av Kommittén om ideell skada. Stockholm: Fritze

Svenska Röda Korset. (2010) *Att motverka människohandel! – diskussion kring behov och eventuell roll för Svenska Röda Korset*. Avdelning ”Hälsa och Social Trygghet”.

UNIFEM och Länsstyrelsen. (2010) *Människohandel och prostitution – Ur ett svenskt perspektiv*.

Utlänningslagen (2005:716)

Utrikesdepartementet. Enheten för Global Utveckling. (2003) *Fattigdom och människohandel – En strategi för bekämpning av människohandel genom Sveriges internationella utvecklingsarbete*. Stockholm: Utrikesdepartementet

Vetenskapsrådet (2002) ”Forskningsetiska principer inom humanistisk – samhällsvetenskaplig forskning (elektronisk), *Vetenskapsrådets officiella hemsida* <http://www.vr.se/download/18.7f7bb63a11eb5b697f3800012802/forskningsetiska_principer_tf_2002.pdf> (2011 – 02 – 17)

Westerstrand, J. (2008) *Mellan mäns händer. Kvinnors rättssubjektivitet, internationell rätt och diskurser om prostitution och trafficking*. Uppsala: Universitetsstryckeriet.

Widerberg, K. (2002) *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur

Bilaga 1

Internationella instrument

Då människohandel är ett gränsöverskridande brott är ett internationellt samarbete en viktig del i kampen mot handeln med människor. Det finns ett flertal internationella instrument som behandlar eller har relevans för frågor om människohandel och nedan redogörs för några av de huvudsakliga.

FN:s konvention för bekämpande av handel med människor och utnyttjande av andras prostitution

Konventionen antogs 1949 och adresserar själva handelsåtgärden men också den efterkommande exploateringen. Enligt artikel 1 är konventionsländerna skyldiga att straffa den person som ”för att tillfredsställa en annan persons lustar, anskaffar, lockar eller förleder någon annan i prostitutionssyfte” (artikel 1.1). Vidare förbjuds också exploatering av någon annans prostitution oavsett om personen har eller inte har samtyckt till detta. Enligt artikel 2 ska konventionsländerna straffa de personer som ”har eller bedriver, medvetet finansierar eller på något sätt deltar i finansieringen av en bordell” (UNIFEM & Länsstyrelsen, 2010).

Ett problem med konventionen är det faktum att det inte görs någon skillnad mellan frivillig och påtvingad prostitution vilket ses som en förklaring till att många länder inte har ratificerat konventionen då den står i strid med nationella lagar som man gärna vill behålla (Westerstrand, 2008).

Palermoprotokollet

I och med att FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, även kallat Palermoprotokollet, trädde i kraft år 2003 etablerades för första gången en internationellt erkänd definition av brottet människohandel. Palermoprotokollet är ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och har bland annat som syfte att bekämpa människohandel och att skydda och bistå de brottsutsatta med full respekt för deras mänskliga rättigheter. De länder som ratificerat protokollet är skyldiga att kriminalisera människohandel när brottet begås uppsåtligen och protokollets innebörd bör framgå i den nationella lagstiftningen. Länderna måste också motverka sådan efterfrågan som främjar alla former av utnyttjanden av människor som kan leda till människohandel. Palermoprotokollet är en minimistandard och de nationella åtgärderna kan således vara mer omfattande och strängare (Länsstyrelsen, 2010).

Europarådets konvention om bekämpning av människohandel

Europarådets konvention om bekämpning av människohandel har sin utgångspunkt i Palermoprotokollet men försöker vidare stärka skyddet och öka standarden. Konventionen definierar dessutom begreppet brottsutsatt (artikel 4) och har ytterligare som syfte att förebygga och bekämpa människohandel samt skydda den brottsutsattes mänskliga rättigheter med respekt för jämställdhet. Europarådets konvention trädde i kraft i 2008 men Sverige ratificerade inte konventionen förrän 2010. Precis som i Palermoprotokollerna fastställer konventionen en skyldighet att kriminalisera människohandel (artikel 18) och föreslår en kriminalisering av användningen av den brottsutsattes tjänster om misstanke om människohandel finns (UNIFEM & Länsstyrelsen, 2010).

EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel

Rambeslutet antogs av EU:s ministerråd 2002 och inriktar sig på människohandel med syfte att utnyttja den brottsutsattas arbetskraft, tjänster, i prostitution eller andra former av sexuell exponering inklusive pornografi (artikel 1). Enligt rambeslutet ska människohandelsbrottet markeras med effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder som också kan medföra utlämning. 2010 kom ett förslag på ett direktiv som går längre än rambeslutet genom bland annat en bredare definition av människohandel där också handel med organ och tiggeri ska ingå. Direktivet föreskriver även ett högre maximistraff på tio år till skillnad från åtta år som föreskrivs idag, om brottet begåtts under vissa försvårande omständigheter till exempel om den brottsutsatta har varit särskilt utsatt (UNIFEM & Länsstyrelsen, 2010).

Bilaga 2

Svensk lagstiftning relaterad till människohandel

Socialtjänstlagen, SoL (2001:453)

2 kap 2§ Kommunen har *det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen* får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

4 kap. 1§ Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har *rätt till bistånd* av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Utlänningslagen, UtlL (2005:716)

5 kap. 15§ Ett *tidsbegränsat uppehållstillstånd för bevisperson*. Upphållstillståndet ska gälla i minst sex månader och ansöks av en förundersökningsledare om en brottsutsatt kan tänkas ställa upp under utredning och rättegång. Om en person behöver betänketid för att ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med brottsutredande myndigheter kan ett 30 dagars uppehållstillstånd utfärdas.

3a kap. 1§ EU – medborgare som kan försörja sig själva har *uppehållsrätt* i Sverige i tre månader. Vill man stanna längre måste man registrera uppehållsrätten hos Migrationsverket. Har en EU – medborgare bott i Sverige i fem år utan uppehåll blir uppehållsrätten permanent.

20 kap. 8§ Människohandel ska inte förväxlas med *människosmuggling*. Vid människosmuggling har personen samtyckt till smuglingen och det finns inget utnyttjandesyfte. Smuggling är alltid gränsöverskridande.

Brottsbalken, BrB (1962:700)

4 kap. 1a§ Här beskrivs de rekvisit som måste vara uppfyllda för brottet *människohandel*. Straffet är fängelse i lägst två år och högst tio år. Om människohandeln anses vara mindre grov döms till högst fyra års fängelse. Människohandel kan vara både gränsöverskridande och icke gränsöverskridande.

6 kap. 11§ *Köp av sexuell tjänst*. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader

6kap. 12§ Den som främjar eller ekonomiskt utnyttjar att en person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning döms för *koppleri* till fängelse i högst fyra år. Om brottet till exempel varit av människohandelsliknande karaktär kan det anses som grovt. Vid *grovt koppleri* föreskrivs fängelse i lägst två år och högst åtta år.

Bilaga 3

Intervjuguide

1. Hur går det till när ett människohandelsbrott uppdagas?
 - Vilka myndigheter och andra aktörer kopplas in?
 - Hur arbetar er organisation med människohandel för sexuella ändamål?
 - Hur arbetar Socialtjänsten med människohandel för sexuella ändamål?
2. Vilka rättigheter har den brottsutsatta i Sverige?
 - Blir offren informerade om dessa rättigheter?
 - Påverkas dessa rättigheter beroende på om brottsoffret är EU – medborgare eller inte?
 - Finns tolk att tillgå?
3. Vilka stödinsatser finns att tillgå för de brottsutsatta?
 - Hur viktigt är det att kvinnan identifieras som ett brottsoffer för att ha rätt till stödinsatser?
 - Vem ansvarar för stödinsatserna?
 - Hur arbetar man med brottsoffren om de avsäger sig hjälp och stöd? (Med tanke på hotbild, bristande förtroende för myndigheter, en ovana att få hjälp osv)
 - Finns det risk att man som personal skiljer på ”skyldiga” och ”oskyldiga” offer?
4. Har svenska myndigheter något ansvar då brottsoffret lämnar landet?
 - Finns det ett internationellt samarbete då brottsoffret lämnar Sverige?
 - Tar man hänsyn till en eventuell hotbild vid återvändandet?
 - Sker någon återkoppling?
5. Blir involverad personal utbildad i denna typ av problematik?
 - Ser man någon skillnad i arbetet sedan regeringen 2008 införde sin handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål?
 - Arbetar man med förtroendeskapande åtgärder?
6. Vilka svårigheter finns då man arbetar med en global problematik på en lokal nivå?
 - Märks detta i det praktiska arbetet?
 - Ställer befintlig lagstiftning till problem i arbetet?
7. Vad anser du kan göras bättre i arbetet med att ge stöd och skydd åt människohandelsoffer?