



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Melinda Sjunnesson

Brottsoffer, inte nationellt säkerhetshot

- Utvisningshot och tillgång till rättsskipning för kvinnor utsatta för människohandel

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Ulrika Andersson

Termin för examen: Period 1 VT 2019

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Metod, perspektiv och teori	8
1.3.1 Ett kritiskt perspektiv	9
1.3.2 Postkolonial feminism	10
1.4 Material	13
1.5 Avgränsningar	15
1.6 Forskningsläge	16
1.7 Disposition	17
2 TILLGÅNG TILL RÄTTSKIPNING	19
2.1 Bakgrund till principen om tillgång till rättskipning	19
2.2 Tillgång till rättskipning och mänskliga rättigheter	20
2.2.1 Internationella rättsliga instrument för tillgång till rättskipning	21
2.2.2 Mänskliga rättigheter som skyddas genom tillgång till rättskipning	26
2.2.3 Sammanfattning: tillgång till rättskipning och människohandel	31
3 UTSATT FÖR MÄNNISKOHANDEL OCH STRATEGIER FÖR SKYDD OCH STÖD	34
3.1 Brottsofferperspektivet: en inblick i tillvaron som utsatt	34
3.2 Nationella strategier för skydd och stöd för de utsatta	36

3.2.1	Handlingsplan mot prostitution och människohandel	37
3.2.2	Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor	38
3.2.3	Manual vid misstanke om människohandel	39
4	UTVISNINGSHOT OCH UPPEHÅLLSTILLSTÅND VID ANMÄLAN AV BROTT	41
4.1	Inre utlänningskontroller	41
4.1.1	Bakgrund och syfte med inre utlänningskontroller	42
4.1.2	Reglering av inre utlänningskontroller	43
4.1.3	Problematik med inre utlänningskontroller	44
4.2	Brandväggar	45
4.2.1	Hur fungerar brandväggar?	45
4.2.2	Argument för brandväggar	46
4.2.3	Brandväggar i en juridisk kontext	48
4.3	Tidsbegränsade uppehållstillstånd	50
4.3.1	Bakgrund och syfte med tidsbegränsade uppehållstillstånd	50
4.3.2	Problematik med regleringen om tidsbegränsade uppehållstillstånd	56
4.3.3	Tio beslut om tidsbegränsade uppehållstillstånd	61
5	ANALYS	64
	BILAGA	76
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	77
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	84

Summary

Human trafficking for sexual purposes is a crime that mainly affects women coming from other countries. The women are brought to Sweden and forced to sell sexual services while under threat and hard control of their perpetrators. Fighting men's violence against women has for many years been an important goal for the Swedish government. Sweden has signed the Istanbul Convention, which recognizes gender-specific violence as a structural problem, and stipulates that the victims' perspective must permeate the State Parties work against the violence. Women who have been subjected to human trafficking have the right to access to justice through the basic conventions of the EU, the UN and the Council of Europe. This means these women should in practice be able to report the crime, and then get the help and support they need to be able to return to a normal life.

Authorities and organizations that work with women who have been exposed to human trafficking testify that few women dare to report the crime to the police. The reason is that when a police report is made, an internal migration control is made if the police suspect that the woman doesn't have a residence permit in Sweden. The control risks leading to the woman being placed in refugee detention and then deported. Because of the risks associated with the crime, such as threats, stigma, and repeated human trafficking, many women do not want or dare to report the crime of fear of having to return to their country of origin.

The purpose of this essay is to investigate how a reduced threat of expulsion can lead to increased access to justice for women who have been subjected to trafficking for sexual purposes. One of the instruments that could prevent expulsion is firewalls. Firewalls is a principle that means that migration control should not be carried out by authorities that also fulfil human rights. The goal of firewalls is that women should be able to report trafficking to the police without risking expulsion. Another way of reducing the risk of expulsion is that the woman receives a temporary residence permit. In Sweden, it is possible to obtain such a permit for a reflection period and during crime investigation. However, the regulation has been criticized for missing a crime victim's perspective and not being used in practice. The essay puts the interest in expelling people who are not entitled to reside in the country, against the interest in fulfilling human rights. Based on the postcolonial feminist theory, the essay analyzes the paradoxes of the legislation which lead to strategies on combating men's violence against women excluding the perspective of a woman without residence permit.

Sammanfattning

Människohandel för sexuella ändamål är ett brott som främst drabbar kvinnor som kommer från andra länder. Kvinnorna blir förda till Sverige och tvingade att sälja sexuella handlingar samtidigt som de står under hot och hård kontroll av sina förövare. Att bekämpa mäns våld mot kvinnor har under flera år varit ett viktigt mål för den svenska regeringen. Sverige har undertecknat Istanbulkonventionen som erkänner det könsspecifika våldet som ett strukturellt problem, och föreskriver att brottsoffrens perspektiv måste genomsyra konventionsstaternas arbete mot våldet. Kvinnor som blivit utsatta för människohandel har i de grundläggande konventionerna från EU, FN och Europarådet rätt till tillgång till rättskipning. Detta innebär att kvinnorna i praktiken ska kunna anmäla brottet och sedan få den hjälp och stöd de behöver för att kunna få ett normalt liv.

Myndigheter och organisationer som arbetar med kvinnor som blivit utsatta för människohandel vittnar om att få kvinnor på egen hand vågar anmäla brottet hos polisen. Anledningen är att vid en polisanmälan görs en inre utlänningskontroll om polisen misstänker att kvinnan inte har uppehållstillstånd i Sverige, detta riskerar att leda till att kvinnan sätts i flyktingförvar och sedan av- eller utvisas. På grund av risker som är kopplade till brottet, såsom hot, stigmatisering och upprepad utsatthet för människohandel, vill eller vågar många kvinnor inte anmäla brottet av rädsla att behöva återvända till ursprungslandet.

Den här uppsatsen har som syfte att undersöka hur ett minskat utvisningshot kan leda till ökad tillgång till rättskipning för kvinnor som blivit utsatta för människohandel för sexuella ändamål. Ett av instrumenten som kan hindra utvisning är brandväggar. Brandväggar är en princip som innebär att utlänningskontroller inte ska utföras av myndigheter som ska tillgodose mänskliga rättigheter. Målet med brandväggar är att kvinnorna ska kunna anmäla människohandel till polisen utan att riskera utvisning i samband med anmälan. Ett annat sätt att minska utvisningshotet är att kvinnan får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I Sverige finns möjlighet att få ett sådant tillstånd för betänketid och under förundersökning. Regleringen har dock fått kritik för att sakna ett brottsofferperspektiv och inte användas i praktiken. Uppsatsen ställer intresset av att utvisa personer som inte har rätt att vistas i landet mot intresset av att tillgodose mänskliga rättigheter. Utifrån en postkolonial feministisk teori analyseras de paradoxer i lagstiftningen som leder till att strategier om bekämpandet av mäns våld mot kvinnor inte omfattar en papperslös kvinnas perspektiv.

Förord

Jag vill först och främst rikta ett tack till min handledare Ulrika Andersson för att du både har gett mig råd och tips, men även stöttat mig under uppsatsens gång.

Ett stort tack även till Daniel, Ellen och Ida som har läst igenom uppsatsen. Er input har varit ovärderlig när jag själv har stirrat mig blind på sjoken av ord som till slut inte innebar någonting. Alla de som har funnits runt mig och stöttat mig under uppsatsskrivningen förtjänar att lyftas till skyarna!

Den här uppsatsen är främst skriven utifrån mitt brinnande intresse för människor och de maktkamper som leder till enorma orättvisor. Den migrationspolitik som förs idag har extremt många tragiska människoöden på sitt samvete, temat för uppsatsen är ett av dem. Ett land som utvisar människor till platser där de riskerar att utsättas för tortyr, förföljelse eller andra typer av inhuman behandling är inte värt att kalla sig ett land för mänskliga rättigheter. Bland dessa länder hittar vi Sverige.

Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
Brå	Brottsförebyggande rådet
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FUK	Förundersökningskungörelse (1947:948)
JO	Justitieombudsmannen
Prop.	Regeringens proposition
TUT	Tidsbegränsat uppehållstillstånd
UNDP	United Nations Development Programme
Utl.	Utlänningslag (2005:716)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Människohandel (även kallat trafficking) står för världens tredje största form av organiserad brottslighet, det utgör ett allvarligt brott som i Sverige kan ge upp till tio års fängelse. En stor del av de som utsätts för människohandel är kvinnor som blir tvingade till prostitution. Kvinnorna kommer ofta från andra länder, både inom och utanför EU, och har aldrig ansökt om uppehållstillstånd i Sverige.¹ Till skillnad från asylsökande personer befinner de sig i Sverige utan lagligt tillstånd och är så kallat papperslösa. Att vara papperslös innebär att man lever under en ständig stress att upptäckas och sedan av- eller utvisas² av de gränsbevakande myndigheterna, personer som blivit utsatta för människohandel är inget undantag. En kvinna som lyckats ta sig ur den mardrömslika tillvaron hos människohandlaren och vill anmäla brottet hos polisen kommer med största sannolikhet att av- eller utvisas till sitt ursprungsland. Ett återvändande som riskerar resultera i att hon leds rakt in i händerna på människohandlarna och tillbaka in i tillvaron som sexslav.³

När jag för första gången hörde talas om att kvinnor som blivit utsatta för människohandel inte vågade anmäla brottet, helt enkelt för att de är rädda för att behöva återvända till ursprungslandet, väcktes något i mig. Jag hade varit aktiv inom asylrättsfrågor tidigare och träffat flertalet papperslösa personer som levde med utvisningshot och var avskurna från samhället. Men att inte kunna anmäla ett brott till polisen var inte ett problem som jag hade stött på tidigare. Eftersom människohandel är ett av de mest kränkande brott man kan utsättas för, ofta betyder det att man utsätts för både modernt slaveri och tortyr, ville jag utforska ämnet närmare.

Både FN och Europarådet har flaggat för att papperslösa lever i en mycket utsatt tillvaro. I jakten på att utvisa personer utan papper drivs gruppen allt

¹ Polismyndigheten, lägesrapport 19 s. 26.

² Skillnaden mellan av- och utvisning handlar om hur lång tid det tagit mellan att en person ansökt om uppehållstillstånd tills att personen får avslag på ansökan. Om beslutet fattas senast tre månader efter ansökan om uppehållstillstånd gjordes kallas det för avvisning, och om det fattas mer än tre månader efter att en ansökan gjordes kallas det för utvisning (se 5 kap. 5–6 §§ UtIL). Skillnaden mellan av- och utvisning kan ha betydelse när det gäller vissa tidsfrister osv. men påverkar inte ämnet för denna uppsatsen.

³ Mikael Delin & Emma Bouvin, *Kritik mot polisens jakt på prostituerade*, Dagens Nyheter, 2019-02-21 <https://www.dn.se/nyheter/sverige/kritik-mot-polisens-jakt-pa-prostituerade/?forceScript=1&variantType=large> (hämtad 2019-03-11).

längre ner i hemlighet och skärs mer och mer av från samhällets skyddsnet. Oavsett världens länders syn på papperslösa finns det vissa grundläggande mänskliga rättigheter som gäller för alla. För att tillgodose dessa menar forskare och organisationer som verkar för papperslösas rättigheter att staterna måste skilja på gränsbevakande verksamhet, och verksamhet som ska tillgodose grundläggande rättigheter. Ett instrument för att hålla isär dessa två är så kallade brandväggar. Brandväggar ska säkerställa att samhällsinstitutioner som Polisen inte har dubbla uppgifter, att tillgodose tillgången till rättskipning samtidigt som den ska verka gränsbevakande. På så sätt ska papperslösa personer kunna nyttja sina mänskliga rättigheter utan att riskera att bli utvisade.

Sverige erbjuder idag tidsbegränsade uppehållstillstånd till brottsoffer för betänketid samt för medverkan i förundersökningen. Upphållstillstånden finns för papperslösa som blivit utsatta för ett brott så att de ska kunna anmäla brottet utan att riskera att av- eller utvisas direkt. Betänketiden ska fungera som en tid för brottsoffret att återhämta sig och bestämma om hen vill samarbeta med polis och åklagare, medan det tidsbegränsade uppehållstillståndet har som krav att brottsoffret samarbetar med myndigheterna. Det har förekommit kritik mot utformningen av dessa uppehållstillstånd då de inte tillgodoser brottsoffrens intressen tillräckligt väl, samt uppgifter om att polis eller åklagare inte erbjuder betänketid till människohandelsoffer.⁴ Funktionen av de tidsbegränsade uppehållstillstånden och dess tillämpning verkar inte ha fått den effekt de har som syfte att uppnå – en trygghet att få vila ut och stanna i landet under förundersökningen.

Möjligheten att anmäla ett brott är en grundläggande mänsklig rättighet för att tillgodose tillgången till rättskipning. Utvisningshotet som hindrar personer utsatta för människohandel från att anmäla brottet kan därför innebära att gruppens tillgång till rättskipning inte blir tillgodosedd. Det handlar om en intresseavvägning mellan att tillgodose rättigheter, och att utvisa personer som inte har uppehållstillstånd. Frågan kan ställas varför kvinnor som blivit utsatta för människohandel, som är ett så allvarligt brott, utsätts för andra risker än ”svenska” kvinnor vid en brottsanmälan. Målet med den här uppsatsen är att undersöka hur man skulle kunna minska utvisningshotet, både genom gällande rätt och genom brandväggar, så att

⁴ <https://www.dn.se/nyheter/polisen-jagar-prostituerade-vi-jobbar-med-att-ta-bort-varan/> (hämtad 2019-03-11), se även Madeleine Sundell, Silvia Ingolfsdottir Åkermark & Karin Gyllenring, *Hög tid för Sverige att handla och inte bara prata*, SVT Opinion, 27 februari 2019 <https://www.svt.se/opinion/hog-tid-for-sverige-att-handla-och-inte-bara-prata?fbclid=IwAR1Ztf6Fq43uh3EAsVloyQD0KVoU-pwLTENQdIZI90KgStf6qdC3LHvbjSk> (hämtad 2019-03-11).

kvinnor utsatta för människohandel vågar anmäla brottet och därmed få en bättre tillgång till rättskipning.

1.2 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med uppsatsen är att utifrån ett brottsofferperspektiv undersöka tillgången till rättskipning för papperslösa⁵ kvinnor, som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål. Min utgångspunkt är att papperslösa kvinnor utsatta för människohandel inte polisanmäler brottet, av rädsla att bli av- eller utvisad i samband med anmälan. Möjligheten att anmäla ett brott som man blivit utsatt för är en grundläggande rättighet, utvisningshotet som hindrar dessa papperslösa kvinnor från att anmäla utgör därmed ett hinder mot åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna. Avsikten med uppsatsen är att undersöka vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att säkerställa att rätten till rättskipning uppfylls. När polisen misstänker att en person som anmäler ett brott inte har uppehållstillstånd, utförs en inre utlänningskontroll⁶.

Jag kommer att undersöka hur en sådan kontroll kan undvikas genom ett juridiskt instrument som kallas brandväggar. Syftet med brandväggar är att ställa upp ett hinder mot att utföra utlänningskontroller hos samhällsinstitutioner som ska tillgodose mänskliga rättigheter. Därmed skulle brandväggar hos Polisen kunna leda till att kvinnor utsatta för människohandel känner sig mer trygga med att anmäla brottet och får bättre tillgång till rättsväsendet. Jag kommer vidare att undersöka möjligheten till uppehållstillstånd för betänketid och tidsbegränsat uppehållstillstånd under förundersökning. Dessa möjligheter till uppehållstillstånd skulle kunna öka incitamentet för kvinnorna att anmäla brottet. Utifrån brottsofferperspektivet kommer funktionen av uppehållstillstånden utredas och om det finns någon problematik med hur de är utformade. Gällande rätt som leder till att papperslösa kvinnor inte kan eller vågar anmäla brott om människohandel kommer att analyseras med hjälp av postkolonial feministisk teori.

⁵ Att vara papperslös innebär att en person inte har laglig rätt att vistas i landet på grund av att hen inte ansökt om uppehållstillstånd eller motsvarande, eller att hen har ett av- eller utvisningsbeslut som säger att hen ska lämna landet. Begreppet irreguljär migrant används också ofta för att beteckna gruppen, men jag kommer i fortsättningen att använda papperslös som samlingsnamn för gruppen i uppsatsen.

⁶ En inre utlänningskontroll utförs av polisen när den misstänker att en person befinner sig i Sverige utan tillstånd. I praktiken innebär det att enskilda har en skyldighet att bevisa att de har rätt att vara i landet genom resedokument, som pass eller dylikt.

Huvudfrågeställning

- Hur kan tillgången till rättskipning för en papperslös kvinna som blivit utsatt för människohandel för sexuella ändamål säkerställas?

Underfrågeställningar

- Skulle brandväggar kunna säkerställa tillgången till rättskipning när en kvinna utsatt för människohandel anmäler brottet?
- Hur skulle gällande rätt (om tidsbegränsade uppehållstillstånd) kunna förändras för att stärka tillgången till rättskipning?
- Hur kan tillgången till rättskipning för papperslösa kvinnor utsatta för människohandel analyseras utifrån en postkolonial feministisk teori?

1.3 Metod, perspektiv och teori

I uppsatsen kommer den rättsdogmatiska metoden att användas för att undersöka gällande lagregler och praktiker. Dogmatism innebär i ordets filosofiska bemärkelse att dogmer, eller regler, är sanna i sig själva och inte ska ifrågasättas.⁷ Den rättsdogmatiska metoden i svensk rätt utgör grunden för hur rätten tillämpas i praktiken och utgår från att det finns en hierarki för hur man ska tolka olika rättskällor, kallad den normativa rättskälleläran. Att rättskälleläran är normativ betyder att den ska utgöra en självklar och icke-ifrågasatt grund för hur man praktiserar den rättsdogmatiska metoden.⁸ Man kan alltså säga att rättsdogmatik används för att utröna *vad* som i praktiken gäller i svensk rätt, detta ska särskiljas från vad som utgör rättsvetenskap. Vetenskapen är istället ett sätt att studera *hur* rätten tillämpas och att göra generella uttalanden om vad som gäller, argumentera för och emot detta samt föreslå förändringar av gällande rätt.⁹ Vetenskapen kan utgå från ett annat perspektiv än den juridiska metoden eftersom den har ett annat syfte. I den här uppsatsen utgår jag från ett samhällsvetenskapligt perspektiv som undersöker hur en person (i det här fallet en papperslös person som blivit utsatt för människohandel) påverkas av gällande rätt. Förutom att reda ut den gällande rätten använder jag mig därför av ett kritiskt perspektiv som undersöker rätten utifrån ett visst perspektiv och intresse.¹⁰

⁷ Gunnarsson och Svensson s. 91.

⁸ Ibid. s. 93.

⁹ Peczenik s. 313–314.

¹⁰ Gunnarsson och Svensson s. 96.

1.3.1 Ett kritiskt perspektiv

Det kritiska perspektiv som jag använder mig av är dels brottsofferperspektivet, dels genusperspektivet. Brottsofferperspektivet kommer beskrivas närmare i kapitel två. Jag vill lyfta perspektivet för brottsoffer utsatta för människohandel då deras röster ofta lämnas ohörda av offentliga institutioner och politiker. Jag kommer i uppsatsen återkomma till problematiken med att samhället inte saknar kunskap om vad som behövs för att bättre tillgodose denna grupp av brottsoffers intressen, men det saknas vilja eller incitament att ändra lagstiftningen. Jag utgår från att det praktiska utvisningshotet är ett hinder för att anmäla brottet. Annan kritik mot lagstiftningen är att få förundersökningar leder till åtal, och att domstolarna ofta har dålig insikt i brottsoffrens situation.¹¹ För att ta reda på hur lagen i praktiken fungerar och för att bättre få en insikt i brottsoffrets perspektiv har jag kontaktat yrkesverksamma personer på Polismyndigheten, Migrationsverket, Regionkoordinator mot prostitution och människohandel syd, samt från den civila organisationen Noomi som bedriver stödverksamhet åt kvinnor utsatta för människohandel i Malmö. Jag har dels ställt frågor till de yrkesverksamma via telefon och dels via mail, samt träffat en av personerna för en längre intervju. Intervjuerna är så kallat kvalitativa, de har som syfte att ge en generell uppfattning om respektive yrkesområde och ger därför inte ett specifikt eller uttömmande svar på frågeställningarna.¹² Intervjuerna har varit ostrukturerade då jag inte har använt mig av ett manus, utan istället låtit de intervjuade prata relativt fritt om utifrån teman om de ämnen jag har velat undersöka.¹³

Jag använder mig även av ett genusperspektiv för att undersöka vad konsekvenserna blir när kvinnor som faller offer för människohandel inte anmäler brottet av rädsla för utvisning. Det jag vill undersöka är hur den rädslan för utvisning och de uteblivna anmälningarna korresponderar med målen att utrota mäns våld mot kvinnor, samt hur staten ser på dessa brottsoffer och deras rättigheter. Det genusrättsvetenskapliga perspektivet tar avstamp i att genus har en betydelse för förståelsen av synen på världen. Utgångspunkten för genusrättsvetenskap är att kunskap inte är objektiv och fri från värderingar, utan att den produceras och reproduceras av människan.¹⁴

För att analysera rätten utifrån brottsoffer- och genusvetenskapligt perspektiven, använder jag mig av postkolonial feministisk teori för att

¹¹ Se exempelvis Länsstyrelsen i Stockholm 2017:12; Borg Jansson s. 31.

¹² Bryman s. 300.

¹³ Ibid. s. 301.

¹⁴ Gunnarsson och Svensson s. 101.

närma mig en förståelse om varför rätten fungerar som den gör idag. Genom att teoretisera de rättsliga praktikerna kan slutsatser dras om vilka resultat de ger på ett mer generellt plan, och hur dessa kan förstås. Jag använder mig av den postkoloniala teorin för att analysera utformningen av strategier för att utrota mäns våld mot kvinnor när det gäller rättigheter för människohandelsoffer. Genom det genusrättsvetenskapliga perspektivet kan jag sedan använda teorierna som grund för hur lagen borde ändras för att göra den mer jämlik. I uppsatsen argumenterar jag för att brandväggar är ett sådant instrument som skulle kunna göra att brottsofferperspektivet för papperslösa människohandelsoffer stärks, och därmed att gruppens rättigheter stärks.

1.3.2 Postkolonial feminism

För att försöka rama in postkolonial feminism kan förenklat sägas att teorin utgör en sammanvävning mellan feminism och postkolonialism, som visar på ett samspel mellan rasistiska/vita/västerländska maktstrukturer och den patriarkala maktstrukturen.¹⁵ Postkolonialismen ger feminismen ett raskritiskt perspektiv, vilket kan komplettera den vita hegemonin som den västerländska feminismen utgör. På samma sätt kan feminismen bidra med en könskritisk röst till postkoloniala teorier för att utvidga det traditionellt patriarkala perspektivet.

Postkolonialism

Den postkoloniala tankeskolan utgör en kritik av särskiljandet och värderingen av kulturer, kunskapsskapande och människor som kolonialiseringen ledde till. Teorin utgår från att det som utgör vår moderna sanning är baserat på den västerländska/vita verklighetsbilden, och att kolonialiseringen hade en avgörande roll i grundandet av den sanningen.¹⁶ Enligt postkolonialismen ledde kolonialiseringen till att de västerländska kulturerna började skilja på ”vi” och ”de andra” och därigenom skapades motsatser. Genom särskiljandet bildades en hierarkisk ordning där den västerländska kulturen överordnades andra kulturer och där utveckling blev synonymt med kunskap och civilisation, i motsats till bakåtsträvande och primitiva samhällen som utgörs av den så kallade tredje världen.¹⁷ Eftersom den västerländska civilisationen överordnades ”de andra” blev även den västerländska sanningsregimen en verklighet. Detta leder till att det som anses vara universell kultur, kunskapsproduktion och berättelser utgår från den eurocentriska historien och verklighetsuppfattningen. Det är genom denna särskiljning och hierarkiska ordning mellan kulturer som rasifierade

¹⁵ De los Reyes, Postkolonial feminism volym 1 s. 23.

¹⁶ Ibid. s. 18.

¹⁷ De los Reyes och Mulinari s. 75.

diskurser skapas. Motsatsen mellan utvecklade väst och omoderna tredje världen fortsätter att reproducera ett särskiljande mellan människor och kulturer utifrån en universell rangordning.¹⁸

Den hegemoniska svenska feminismen

Hegemoni innebär att det finns en härskande världsbild som förnekar eller utelämnar andra perspektiv eller beskrivningar av verkligheten än den som den hegemoniska diskursen ger. När man pratar om hegemonisk feminism pratar man ofta om kritiken mot en vit/västerländsk medelklassfeminism, vars problembeskrivningar inte alltid är sanna utifrån andra grupper av kvinnors positioner i samhället.

I Sverige är feminismen kopplad till svensk historia och utmaningar utifrån könsmaktsperspektivet i en vit välfärdsstat. Genom att utgå från att alla kvinnor kan förenas i samma bakgrundshistoria riskerar andra perspektiv, som exempelvis rasifierade strukturer inom samhället, förbises eller osynliggörs.¹⁹ Att anlägga ett postkolonialt feministiskt perspektiv innebär att ett ifrågasättande av vilkas historier svensk feminism handlar om, och hur feminismen i praktiken leder till orättvisor för kvinnor som inte delar samma historia.

En bidragande orsak till de rasifierade strukturerna i svensk feminism är en nedmontering av välfärden som har lett till en ökande ojämlikhet, vilket ofta förklaras som orsaken till en allt större stigmatisering av invandrare och rasism.²⁰ Denna stigmatisering tar form i den hegemoniska feminismens osynliggörande av andra perspektiv samt uppvärdering av den västerländska ”moderna” verklighetsuppfattningen. Postkolonial feminism kan användas för att belysa hierarkin mellan ”oss” moderna svenskar och ”de” bakåtsträvande andra, och hur ett sådant skiljandegörande leder till att de andra förminskas och glöms bort i debatten om jämlikhet och välfärd.²¹

Postkolonial feminism och migration

Den postkoloniala feminismen kan användas för att förstå den nationalistiska synen på- och medborgarskapets viktiga roll i migrationsdiskursen. Globalismen utgör det ekonomiska, kulturella och materiella utbytet som sker i världen. Inom den kapitalistiska (koloniala, västerländska) moderniteten bidrar globalismen till en oundviklig del av strävan mot ”utveckling”. Globalismen innebär även en förflyttning av människor, frivilligt eller ofrivilligt, där grupper av migranter och diaspora

¹⁸ De los Reyes och Mulinari. s. 62.

¹⁹ Ibid. s. 83.

²⁰ De los Reyes, Postkolonial feminism volym 1 s. 31.

²¹ Ibid. s. 32.

skapas av den globala arbetsdelningen som tvingar personer att förflytta sig. Den postkoloniala feminismen kan bidra till förståelsen av dessa gruppers levnadsvillkor utifrån globalismens maktrelationer och orättvisor.²² Skiljandegörandet mellan det moderna väst och det bakåtsträvande syd som skapas på ett världsomspännande plan, genomsyrar sanningen om enskilda migranter och andra personer i exil. Utifrån den utgångspunkten kan postkolonial feminism problematisera både idéer om medborgarskap/nationalitet och betydelsen av kön inom migrationen.

I *Den nya invandraren* skriver Gayatri Spivak om erfarenheten att som kvinna tillhöra diasporan och att söka rättvisa samt jämställdhet i det vita moderna samhället.²³ Hon menar att trots det liberala löftet om att alla kan söka lycka och rättvisa i ett industrialiserat, modernt, land, är det praktiskt omöjligt när personen tillhör de ”andra”. Medborgarskapet sätter gränser mellan migranter och den inhemska befolkningen och placerar migranten i ett utanförskap, både kulturellt och juridiskt. Spivak menar att trots att världen är globaliserad och öppen för utbyte mellan länder både genom handel och kultur, lyckas den inte undkomma den nationella statens gränser i synen på människan.²⁴ Medborgarskap är fortfarande avgörande för ens identitet och vi bär med oss vår nationella tillhörighet in i det nya landet, oavsett om vi vill eller inte.

Ens nationalitet (som värdesätts utifrån maktrelationen mellan väst och övriga världen) kommer alltså alltid att definiera personen, även om vi vill hävda att vi har en global och mångkulturell värld. Genom att analysera migranternas livsvillkor med hjälp av postkolonial feminism kan en förklaring ges till varför migranter har en särskild position i samhället, varför benägenheten att skilja på migrant och medborgare finns och varför den skillnaden blir så viktig.

Papperslösa kvinnor som befinner sig i Sverige på grund av människohandel och blivit tvingade till prostitution genomsyras av olika erfarenheter av förtryck. Dels är de kvinnor, dels (papperslösa) migranter. Människohandel drabbar både kvinnor och män, men vid handel för sexuella ändamål är de utsatta till största delen kvinnor.²⁵ Sexuellt våld mot kvinnor är ett av de grundläggande maktmedlen för att upprätthålla patriarkatet enligt feministisk teori. Det är alltså ingen slump att det är just kvinnor som blir utsatta för människohandel för sexuella ändamål. Den postkoloniala teorin kan hjälpa till att problematisera svenska statens (o)förståelse för kvinnornas

²² De los Reyes, Postkolonial feminism volym 2 s. 13.

²³ Spivak s. 77 ff.

²⁴ Ibid. s. 81.

²⁵ Polismyndigheten, lägesrapport 18 s. 17.

situation utifrån deras position som papperslösa. Eftersom gruppen inte bara är migranter utan även papperslösa är särskiljandet mellan vi och dem extra starkt, då papperslösa är en grupp som är oönskad i samhället av olika orsaker. Genom att undersöka strategier för att minska människohandel och synen på uppehållstillstånd för de som blivit utsatta kan postkolonial feminism användas för att analysera de bakomliggande strukturerna för hur gällande rätt och strategier ser ut idag.

1.4 Material

För att göra den kartläggning av existerande rättigheter vad gäller uppehållstillstånd och gränskontroll när papperslösa kvinnor utsatta för människohandel anmäler brottet används den rättsdogmatiska metoden och rättskällevärdet. I stor utsträckning studeras lagar, förordningar och förarbeten, men även arbetsdokument för att bättre förstå hur exempelvis gränskontroller fungerar i praktiken. Rättskällevärdet används även för att undersöka de rättigheter som brottsoffren har enligt internationell rätt, bland annat genom att gå igenom relevanta konventioner som Sverige är bundet till, domar från EU- och Europadomstolen samt rekommendationer från de internationella organen om hur konventionerna bör tolkas. För att reda ut hur Sverige har översatt dessa rättigheter kommer både rättskällor och nationella handlingsplaner och policydokument utforskas.

Då huvudmålet med uppsatsen är att lyfta brottsofferperspektivet för papperslösa vid människohandelsbrott kommer jag i kapitel tre att beskriva brottsofferperspektivet. För att beskriva den situation som är särskilt utmärkande för en papperslös kvinna som blivit utsatt för människohandel används FN-rapporter, Polisens lägesrapporter, statistik och uppgifter från Plattformen Civila Sverige mot Människohandel samt litteratur av Dominika Borg Jansson som har fördjupat sig i människohandel och migrationsrätt. Jag har även intervjuat Paulina Bolton som är verksam i den civila organisationen Noomi som erbjuder stöd och boende åt kvinnor utsatta för människohandel i Malmö, samt haft mailkontakt med Lisa Green, regionkoordinator mot prostitution och människohandel i Syd.

Brandväggar har behandlats knapphändigt i svensk debatt och litteratur. Det finns dock situationer då brandväggar har blivit aktuella på senare tid i debatten. Då har det främst handlat om uppgiftsdelning mellan socialtjänsten och gränspoliserna. Jag kommer behandla den debatten ytligt, främst från ett avsnitt i antologin *Manifest – för ett socialt arbete i tiden*. Jag kommer dock främst att utgå från internationell forskning om brandväggar för att illustrera dess funktion. Vidare kommer jag att utgå från idéer av

Francois Crépeau som tidigare har varit FN:s särskilda rapportör för mänskliga rättigheter för migranter. Tillsammans med sin forskarkollega Bethany Hastings har han skrivit en utförlig artikel om brandväggar som jag kommer använda som grund för *hur* brandväggar fungerar. Även Joseph Carens har skrivit om brandväggar i *The Ethics of Immigration* ur en etisk synvinkel. Jag kommer att lyfta Carens idéer om etik som argument för brandväggar. Både Europarådet och FN har rapporterat om brandväggar som ett instrument för att säkerställa irreguljära migranternas rättigheter. Det finns två rapporter från FN och en från ECRI som behandlar brandväggar. Jag kommer att använda dessa som rättslig grund för hur Sverige borde anamma principen i lagstiftningen.

Jag har försökt utröna vad som faktiskt händer i praktiken när en papperslös anmäler brott, eller på annat sätt kommer i kontakt med polisen. Därför har jag haft telefon- och mailkontakt med Karl Dannestam, sektionschef på informationsförvaltningen Syd. Jag har bland annat ställt frågor om när och hur en polis får reda på att brottsoffret är papperslös. Jag har även frågat om polisens förfarande för ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid. För att kunna klargöra hur ofta ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd och betänketid görs använder jag mig av statistik från Migrationsverket (se bilaga). Eftersom Migrationsverket inte har kunnat dela upp statistiken mellan TUT och betänketid har jag haft kontakt med Anna Bergström som är beslutsfattare på Migrationsverket. Hon har gett mig information om hur uppdelningen i besluten ser ut och förfarandet i beslutsfattningen. Jag har även använt mig av Lundberg och Hydéns studie om inre utlänningskontroller hos polisen. Studien har som syfte att undersöka intressekonflikter som kan uppstå hos polisen vid inre utlänningskontroll, samt om det kan leda till etnisk diskriminering.²⁶ Avhandlingen har varit till nytta för denna uppsats eftersom författarna har intervjuat ett antal poliser i fältarbetet med inre utlänningskontroll. Detta ger en bild av hur det går till när kontrollerna utförs och hur den enskilde polisen ställer sig till regleringen av kontrollerna.

För att få en inblick i hur ansökningarna om tidsbegränsade uppehållstillstånd under förundersökning och för betänketid utformas av förundersökningsledaren har jag begärt ut sådana beslut från Migrationsverket. Sammanlagt har jag begärt ut och analyserat tio beslut där ansökan har gjorts om betänketid och TUT under förundersökning. Besluten omfattar fem olika individer som har fått ett till tre beslut angående de olika tillstånden. Anna Bergström som är handläggare på Migrationsverkets rättsavdelning har hjälpt mig att välja ut relevanta beslut för att få en bild av

²⁶ Lundberg och Hydén s. 17.

hur besluten fattas i olika typer av ärenden. Hon har valt ut beslut som rör första, andra och tredje styckena i 5 kap. 15 § UtL.

1.5 Avgränsningar

Som framgår av syftet fokuserar uppsatsen på att säkerställa brottsoffers rättigheter och möjlighet att anmäla brottet. Själva brottet människohandel²⁷ kommer inte behandlas närmare i uppsatsen. Utformningen av brottet har dock fått mycket kritik ur bland annat ett brottsofferperspektiv då det är svårt att nå upp till rekvisiten och har lett till få fällande domar.²⁸ Eftersom jag vill fokusera på den situation som uppstår när brottsoffret är papperslös, har jag valt att avgränsa mig till problematiken med uppehållstillstånd och inre gränskontroller vid anmälan av brott. För vidare läsning om människohandelsbrottet rekommenderas Dominika Borg Janssons bok *Vår tids slaveri: Om offer, förövare och samhällets roll* samt forskning av Märta Johansson.

Jag har valt att utreda utvisningshotet för kvinnor som blivit utsatta för människohandel när de anmäler brottet. I själva verket gäller utvisningshotet vid anmälan av alla typer av brott för papperslösa, oberoende av kön. Anledningen till att jag har valt att fokusera på just utsatta för människohandel är att brottsoffret befinner sig i en speciell situation. Dels drabbar brottet främst kvinnor, dels är sexuella ändamål en av de största orsakerna för människohandel i Sverige.²⁹ Ofta har dessa personer ett starkt band till gärningspersonerna som har kontroll över deras liv. Brottsoffren har även fått en särskild position i den internationella rätten, delvis på grund av deras extra utsatta situation, men även på grund av intresset att från internationellt håll bekämpa brottsverksamheten.

En annan avgränsning jag har valt att göra är att inte undersöka om utsatthet för människohandel skulle kunna vara ett skäl för asyl inom dagens regelverk. Det finns exempel på när utvisning av kvinnor utsatta för människohandel strider mot den grundläggande asylrättsliga principen om non-refoulement. Att bevisa att så är fallet är dock svårt och det har argumenterats för att detta är ett exempel på att kvinnors asylskäl inte tas på lika stort allvar som mannens, där den klassiska bilden av en flykting är en politiskt aktiv man.³⁰ Jag är av uppfattningen att människohandel borde vara

²⁷ 4 kap. 1 a § brottsbalken (1962:700).

²⁸ Polismyndigheten, lägesrapport 19 s. 18.

²⁹ Ibid.

³⁰ Borg Jansson s. 104.

ett skäl för asyl då det ofta utgör könsbaserad förföljelse, men det är ett ämne för en annan text.

Slutligen vill jag nämna att jag utgår från intresset att stärka skyddet och rätten till uppehållstillstånd för gruppen papperslösa kvinnor utsatta för människohandel. Det motstående intresset är landets intresse att kontrollera sina gränser och av- eller utvisa personer som har verkställbara beslut, samt intresset att i ett internationellt sammanhang på effektivitet och handlingskraft. De som är emot migration skulle kunna argumentera för att brandväggar skulle skapa incitament för migranter att komma till Sverige och arbeta utan att söka uppehållstillstånd. I den här uppsatsen kommer jag inte göra någon ansats att bemöta sådana argument, eftersom jag utgår från att mänskliga rättigheter borde vara tillgängliga oavsett på vilka premisser en person befinner sig i ett land.

1.6 Forskningsläge

Forskningen om papperslösas livssituation är relativt knapphändig. Orsaken till det är att gruppen är svår att nå, av förklarliga skäl. Därför har frågan desto mer behandlats ur ett perspektiv som rör gruppens rättsliga status och ofta utifrån feministisk eller medborgarskapsrättslig teori. Just utvisningshotet vid anmälan av brott har behandlats i texter från exempelvis Maria Bexelius. I antologin *Irreguljär migration i Sverige*, undersöker hon anmälan av brott och utvisningshotet för våldsutsatta papperslösa kvinnor.³¹

Brandväggar har behandlats av flertalet förespråkare för papperslösas mänskliga rättigheter, även om forskningsläget för brandväggar vid just våld mot kvinnor och särskilt kvinnor utsatta för människohandel aldrig har behandlats. I svensk forskning har brandväggar främst tagits upp när det gäller utlämning av uppgifter från socialtjänsten eller sjukvården till gränspoliserna eller Migrationsverket.³²

Forskning om möjligheten till tidsbegränsade uppehållstillstånd under förundersökning och för betänketid har vidrörts knapphändigt i Sverige. Exempelvis har Märta Johansson på uppdrag av Stockholms länsstyrelse nämnt den begränsade möjligheten till sådana uppehållstillstånd för barn utsatta för människohandel.³³ Den restriktiva användningen av

³¹ Bexelius s. 343.

³² Se Dahlstedt och Lalander.

³³ Stockholms Länsstyrelse, rapport 2015:30 s. 56.

tidsbegränsade uppehållstillstånd och betänketid har däremot lyfts och kritiserats både i Sverige och internationellt (se kap. 4.3.2).

1.7 Disposition

Kapitel två i uppsatsen behandlar rätten till rättskipning i internationell rätt. Först ges en kort bakgrund till principen, sedan en undersökning av gällande rätt och hur den har tolkats av Europarådet, EU och FN, samt vilka rättigheter som gäller för kvinnor utsatta för människohandel. Kapitel avslutas med en sammanfattning och en kommentar om hur gällande rätt om tillgång till rättskipning kan tolkas som en mänsklig rättighet för kvinnor utsatta för människohandel.

Kapitel tre handlar om brottsofferperspektivet för kvinnor som blir utsatta för människohandel i sexuellt syfte. Avsnittet lyfter de utsatta kvinnornas situation och bakgrund, samt vad som gör att de inte vill anmäla brottet hos polis. I kapitlet undersöks även hur frågan om uppehållstillstånd för brottsoffren har uppmärksammats i Sveriges strategier för att stoppa människohandel och ge stöd åt brottsoffren.

I kapitel fyra behandlas de hinder i form av utvisningshot som papperslösa kvinnor utsatta för människohandel möter när de ska anmäla brottet. Först undersöker uppsatsen varför polisen överhuvudtaget tar reda på om kvinnan har rätt att vistas i Sverige, något som sker genom att polisen utför inre utlänningskontroller. Den rättsliga regleringens syfte och polisens tillvägagångssätt vid inre utlänningskontroller kommer att behandlas i avsnittet. Brandväggar som ett sätt att hindra dessa kontroller kommer sedan att beskrivas. Avsnittet utreder hur brandväggar fungerar och lyfter argumenten om varför de behövs för att säkerställa papperslösas tillgång till mänskliga rättigheter. Även den rättsliga dimensionen av behovet av brandväggar kommer att behandlas. Därefter redogör uppsatsen för den lagstadgade möjligheten till tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid och under förundersökning, som ett sätt för kvinnorna att kunna anmäla brottet utan att bli direkt av- eller utvisade. Även problematiken för hur dessa uppehållstillstånd är utformade undersöks utifrån brottsoffrets perspektiv. Slutligen i kapitel fyra kommer tio beslut från Migrationsverket om tidsbegränsade uppehållstillstånd att beskrivas och analyseras.

Till sist består kapitel fem av en analys utifrån de frågeställningar som har beskrivits i inledningskapitlet, där varje frågeställning behandlas i tur och ordning.

2 Tillgång till rättskipning

Enligt FN är ”access to justice” en grundläggande mänsklig rättighet och ett sätt att bekämpa olika typer av orättvisor.³⁴ Men vad innebär egentligen access to justice? På svenska kan frasen översättas till ”tillgången till rättskipning” eller ”tillgång till rättslig prövning”.³⁵ Historiskt sett härstammar principen om access to justice från common law-länderna. ”Equal justice under law” (allas likhet inför lagen) är exempelvis känt i USA som en av de mest grundläggande rättsprinciperna.³⁶ Principen har genom historien gått igenom olika stadier av förändring i synen på vad som faktiskt utgör en (rättvis) tillgång till rättskipning. För att ge en bredare förståelse för access to justice som rättsligt begrepp kommer jag ge en kort bakgrund till tolkningen av principen nedan. Kapitlet kommer sedan behandla hur tillgången till rättskipning är reglerad inom konventioner för mänskliga rättigheter och hur rättigheten ser ut för en kvinna som blivit utsatt för människohandel.

2.1 Bakgrund till principen om tillgång till rättskipning

På 1970-talet inleddes ett forskningsprojekt kallat *Florence Access to Justice project* av forskarna Mauro Cappelletti och Bryant G. Garth för att närmare utreda betydelsen av principen. Forskarna menade att access to justice i grunden handlar om att uppfylla rättsstatsprincipen genom att rättssystemet ska tillgodose invånares behov av att hävda sina rättigheter, samt att de ska ha möjlighet att lösa sina tvister under ett generellt skydd från staten.³⁷ De använde sig av två kriterier för att definiera hur detta ska praktiseras. För det första måste tillgången till rättssystemet vara lika för alla (equal access), för det andra måste processerna leda till rättvisa resultat, både ur den enskildes perspektiv och ur ett socialt perspektiv.³⁸

Cappelletti och Garth identifierade tre huvudproblem som hindrar tillgången till rättskipning i civilprocesser. Det första problemet handlade om att de höga rättegångskostnaderna ledde till att personer utan ekonomiska medel

³⁴ United Nations Development Programme (UNDP) s. 3.

³⁵ Ekelöf s. 109; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) s. 16.

³⁶ Rhode s. 3.

³⁷ Cappelletti och Garth s. 182.

³⁸ Ibid.

inte hade råd med processerna.³⁹ Det andra problemet författarna identifierade var den ojämlika partsstyrkan. Dels i form av ekonomiska tillgångar, dels den ojämna tillgången till juridisk kunskap och erfarenhet av rättsprocesser. En part med små tillgångar till ekonomi och juridisk kunskap hade i praktiken inte en chans att vinna över en starkare part enligt Cappelletti och Garth.⁴⁰ Det tredje problemet handlade om oklarheten i den juridiska intressefrågan. Författarna exemplifierade denna oklarhet med en part som hade miljön som intresse. Eftersom skadeståndsrätten ofta handlar om att parten måste visa en reell ekonomisk skada, kan det i konflikter som handlar om miljön vara svårt att visa hur en part har gjort ekonomiska förluster på grund av motpartens ingrepp i miljön. Därför får den som har ett icke-vinstdrivande intresse svårt att vinna framgång i domstol.⁴¹ Slutsatsen enligt författarna var att den enskilde personen som inte har tillgång till de styrkor som behövs för att framgångsrikt driva en rättegångsprocess, inte får tillgång till rättskipning.

Trots att Cappelletti och Garth undersökte tillgången till rättskipning inom civilrätten gäller principen även inom förvaltningsrätten och straffrätten. I grunden handlar det om att enskilda ska ha tillgång till rättssystemet och få en rättvis prövning av sin sak. Rätten till rättslig prövning innebär att enskilda ska ha rätt till prövning för kränkningar av sina rättigheter, ställa myndigheter till svars samt att försvara sig i straffrättsliga processer.⁴² Medan det inom civilrätten främst handlar om partsstyrka och ekonomiska tillgångar, kan tillgång till rättskipning inom straffrätten omfatta faktorer som en rättvis rättegång, upprättelse för brottsoffret och så vidare. Med avstamp i Cappelletti och Garths definition av access to justice, främst utifrån tillgången till rättssystemet, kommer jag att gå igenom vilka rättigheter som kvinnor utsatta för människohandel kan utkräva.

2.2 Tillgång till rättskipning och mänskliga rättigheter

Tillgången till rättskipning är en grundläggande princip inom FN, EU och Europarådet för att individers rättigheter ska kunna realiseras. Att ha tillgång till rättssystemet betyder inte bara rätten till en rättegång, utan även en korrekt utredning av den eventuella rättighetskränkningen. Det krävs dessutom att staten tillgodoser sociala rättigheter till brottsoffret så som

³⁹ Cappelletti och Garth s. 186.

⁴⁰ Ibid. s. 190 ff.

⁴¹ Ibid. s. 194.

⁴² FRA s. 16.

sjukvård, boende och rättsligt stöd. Genom att se till att ett brottsoffer får det stöd hen behöver säkerställs att hen i praktiken får tillgång till rättskipning och att utgången av rättegången blir mer rättvis. För att det realisera dessa rättigheter krävs inblandning från olika aktörer. Staten har ett brett ansvar, från den administrativa delen av rättsprocessen till att det finns institutioner dit enskilda kan anmäla sin rättighetskränkning, exempelvis polisen.⁴³ De hinder som idag står i vägen för tillgången till rättskipning är ofta kopplade till fattigdom och diskriminering i samhället. Bland annat menar FN att problemen är att enskilda sällan får information om sina rättigheter, att det saknas juridisk hjälp, att den enskilda anser att det är meningslöst att driva en process eller att den inte litar på myndigheterna.⁴⁴ För kvinnor utsatta för människohandel som är papperslösa och vill anmäla brottet handlar det främst om rättsmedlets effektivitet, eftersom rättsmedlet inte blir effektivt om en person i praktiken inte kan använda sig av det. I avsnitten nedan kommer jag att beskriva hur rätten till rättskipning är reglerad i Sveriges internationella överenskommelser. Rättigheten ofta är kopplad till prövningen av en kränkning av en annan rättighet i respektive konvention (undantagen EU-stadgan). Jag kommer därför att undersöka hur människohandel kan innefattas i andra förbjudna handlingar, så som slaveri och tortyr. Avsnittet avslutas med en sammanfattande tolkning av hur rätten till rättskipning ser ut för kvinnor utsatta för människohandel.

2.2.1 Internationella rättsliga instrument för tillgång till rättskipning

Tillgången till rättskipning finns stadgad i flertalet internationella konventioner som Sverige är juridiskt bundet till. Ordalydelsen av rättigheten ser något olika ut i de olika organens konventioner om mänskliga rättigheter, i regel benämns den som rätten till ett effektivt rättsmedel. I grunden ser skyddet ut på ungefär samma sätt i konventionerna och faller inom Cappelletti och Garths definition för tillgång till rättskipning – vilket innebär att alla invånare i konventionsstaterna ska ha lika rätt till en rättslig prövning av en kränkning av sina mänskliga rättigheter. Att rättigheten ska vara effektiv innebär att ett brottsoffer ska ha rätt till det stöd och hjälp som hen behöver, både innan och efter den rättsliga processen för att i realiteten ha möjlighet att anmäla brottet.

FN

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna⁴⁵ (FN-deklarationen) är inte juridiskt bindande utan snarare ett politiskt

⁴³ UNDP s. 3–4.

⁴⁴ Ibid. s. 4.

⁴⁵ Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, antagen den 10 december 1948.

måldokument. Deklarationen är dock grundläggande för utvecklandet av de mänskliga rättigheterna och många andra konventioner, både från FN och Europarådet samt EU, har hämtat inspiration från FN-deklarationen. I artikel åtta i deklARATIONEN finns rätten till ”verksam hjälp” från landets domstolar mot handlingar som kränker hens rättigheter. FN-deklarationen innehåller även en bestämmelse om allas likhet inför lagen i artikel sju.

Juridiskt bindande för Sverige är däremot FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna⁴⁶ (ICCPR). ICCPR ger en mer konkret betydelse åt tillgången till rättskipning i artikel 2.3 (a) som benämner rättigheten som *rätten till ett effektivt rättsmedel*. I artikel 2.3 finns en bestämmelse om att den som vill använda sina rättsmedel har rätt att få dem prövade av exempelvis en domstol.⁴⁷ I resolutionen *Grundprinciper och riktlinjer om rättsmedel och gottgörelse*⁴⁸ utvecklar FN vad rätten till effektivt rättsmedel i ICCPR innebär. Grundläggande är att brottsoffret ska ha rätt till åtgärder som leder till upprättelse, kompensation, rehabilitering och garantier för att brottet inte ska upprepas. Konventionsstaterna har ansvaret för att brottsoffret får dessa grundläggande åtgärder tillgodosedda. I riktlinjerna nämns specifikt access to justice (tillgång till rättskipning) för brottsoffer som blivit utsatta för människorättskränkningar. Enligt resolutionen innebär tillgång till rättskipning att ett brottsoffer ska ha rätt till effektiva rättsmedel och en reell möjlighet att använda sig av dem, samt tillgång till information om sina rättigheter om hen blir utsatt för ett brott mot mänskliga rättigheter.⁴⁹

FN:s särskilda rapportör om trafficking har i flertalet rapporter erinrat om att rätten till ett effektivt rättsmedel kan behöva anpassas speciellt för kvinnor och barn som har blivit utsatta för människohandel. Rapportören har lyft glappet mellan de rättigheter som staterna har stadgat på pappret, och den faktiska möjligheten för människohandelsoffer att nyttja dem. Rätten till ett effektivt rättsmedel finns som nämnts i flertalet av FN:s konventioner. I FN:s konventioner som handlar specifikt om människohandel⁵⁰ finns dock rätten till ett effektivt rättsmedel endast uttryckt i rätten till en lämplig

⁴⁶ Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, antagen den 16 december 1966.

⁴⁷ Art. 2.3(b) ICCPR.

⁴⁸ A/RES/60/147, General Assembly, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*.

⁴⁹ A/RES/60/147.

⁵⁰ Se FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, United Nations Convention Against Transnational Crime, New York den 15 november 2000, SÖ 2004:1; A/RES/55/25 *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children* (Palermoprotokollet).

kompensation för skador som brottet har orsakat.⁵¹ Rapportören menar att staterna därför måste utveckla en helhetssyn på rätten till effektiv rättshjälp till brottsoffer utsatta för människohandel, så att de får samma rättigheter som brottsoffer utsatta för andra människorättskränkningar.⁵² Exempelvis innebär de åtgärder som FN:s grundläggande riktlinjer för rättshjälp tar upp (upprättelse, kompensation, rehabilitering och garantier för att brottet inte ska upprepas) ofta ett annorlunda sorts stöd än vad brottsoffer utsatta för andra brott behöver. Upprättelse betyder i vanliga fall att brottsoffret ska få återvända till den tillvaro hen hade innan hen utsattes för brottet. Vad gäller människohandel i sexuella syften kan ett återvändande till ursprungslandet innebära extrem skada. Både på grund av risken att återigen bli utsatt för människohandel vid återvändandet, samt den sociala stigman och utstötningen som sexuella brott medför. Rapportören anser därför att människohandelsoffer istället för att återvända, borde erbjudas att få uppehållstillstånd i värdlandet om sådana risker finns.⁵³

Ett annat exempel på en helhetssyn är staternas skyldighet att tillgodose ett effektivt rättsmedel även när brottet utförts av en privat aktör. Människorättsbrott begås typiskt sett av staten. Det finns dock en princip om ”due diligence” som innebär att staten även ska skydda enskilda från människorättskränkningar utförda av privata aktörer.⁵⁴ Rapportören har lyft att människohandel är ett exempel på en sådan kränkning där staten är skyldig att agera i linje med due diligence. Exempelvis innebär principen om due diligence i FN:s riktlinjer mot trafficking att staterna har en skyldighet att identifiera och lagföra förövare för människohandel.⁵⁵ I riktlinjerna rekommenderas att staten inte bestraffar brottsoffren för att de har brutit mot migrationsrätten.⁵⁶ Genom att placera brottsoffren i flyktingförvar eller utföra direkta av- eller utvisningar enbart på grund av att de befinner sig i landet utan uppehållstillstånd innebär att staten inte tar ansvar för den människorättskränkning som har begåtts. Detta strider mot principen om due diligence eftersom staten ska behandla människohandelsoffer som alla enskilda som fått sina rättigheter kränkta, med rätten till ett effektivt rättsmedel.

⁵¹ Art. 25 p. 2 Palermoprotokollet.

⁵² A/HRC/17/35, *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo*, para. 16; *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking* para. 34.

⁵³ A/HRC/17/35 para. 22; A/70/260 United Nations General Assembly, *Report of the special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children* para. 34.

⁵⁴ A/70/260 para. 11; se även Human Rights Council, *General Comment No. 31*, para. 8.

⁵⁵ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, guideline 2, stycke 2.

⁵⁶ *Ibid.* stycke 3, punkt 5–6.

Utöver att själva rättsmedlen ser annorlunda ut för kvinnor utsatta för människohandel, finns det ofta hinder som är specifika för människohandelsoffer för att få tillgång till rättsmedlen. Exempel på det är rätten att vara kvar i landet där rättsmedlet ges. Rapportören påpekar att en kvinna som blivit utsatta för människohandel ofta riskerar utvisning, antingen efter rättegången eller direkt när hon kommer i kontakt med polisen, då hon placeras i förvar och sedan avvisas.⁵⁷ Därför anser rapportören att det borde införas uppehållstillstånd, tidsbegränsade eller permanenta, för brottsoffer utsatta för människohandel i syfte att säkerställa att brottsoffren får tillgång till de rättsmedel de har rätt till.⁵⁸

Europarådet

Europakonventionen⁵⁹ (EKMR) innehåller rätten till ett effektivt rättsmedel i artikel 13. I artikeln anges att den som har blivit utsatt för en kränkning av sina fri- och rättigheter i konventionen har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Artikeln stadgar liksom ICCPR och FN-deklarationen att rätten till rättsmedel gäller de rättigheter som kränkts enligt konventionen. Däremot har Europadomstolen i målet *Klass m.fl. mot Tyskland*⁶⁰ konstaterat att det inte måste vara klarlagt att en faktisk kränkning har ägt rum, utan det räcker att någon påstår att en kränkning har skett för att personen ska ha rätt till prövning inför en nationell myndighet. Det finns dock en gräns för hur långt ansvaret för staten sträcker sig, om påståendet om en kränkning är uppenbart ogrundat finns ingen rätt till prövning enligt artikeln.⁶¹

Att rättsmedlet ska vara effektivt innebär att det ska vara tillgängligt, det ska därmed finnas en reell möjlighet att få sin rätt prövad inför en nationell rättsinstans eller myndighet. Exempel på hur staten kan visa att rättsmedlet är effektivt är att det finns rättspraxis som kan visa att rättsmedlet har gett effekt.⁶² Europadomstolen har i ett antal fall prövat rättsmedlens effektivitet där verkställigheten av ett beslut är oåterkalleligt, eller om det går att reparera skadan som skett på grund av beslutet. I målet *Gebremedhin mot Frankrike* ansåg Europadomstolen att verkställigheten av en avvisning som sker innan landet har hunnit pröva en ansökan om asyl strider mot artikel 13. I fallet ansökte den klagande om asyl i Frankrike då hen riskerade att

⁵⁷ A/HRC/17/35 para. 49.

⁵⁸ Ibid. para. 51.

⁵⁹ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rom 4 november 1950, SÖ 1952:35; se även lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁶⁰ *Klass m.fl. mot Tyskland*, nr. 5029/71, 6 september 1978.

⁶¹ Danelius s. 539.

⁶² Ibid. s. 539.

utsätts för tortyr i hemlandet. Den franska asylprocessen ledde till att personen avvisades till sitt hemland där hen riskerade att utsättas för tortyr i väntan på beslutet om uppehållstillstånd i Frankrike. Europadomstolen ansåg att förfarandet stred mot artikel 13 i EKMR eftersom klaganden avvisades innan hen hade fått sitt beslut prövat, utan möjlighet att överklaga avvisningsbeslutet. Då det inte gick att överklaga avvisningsbeslutet fick klaganden inte tillgång till ett effektivt rättsmedel enligt Europadomstolen.⁶³ I det föregående fallet var en överklagan praktiskt omöjlig men i andra fall då överklagan kan ske, och ett beslut som är felaktigt kan repareras strider inte mot artikel 13. I ett mål prövade Europadomstolen om ett felaktigt beslut som ledde till utvisning av en person, och därmed splittringen av en familj, stred mot rätten till effektivt rättsmedel. Familjen hade vid ett senare skede kunnat överpröva beslutet vilket ledde till att familjen återförenades. Domstolen konstaterade att beslutet genom överprövningen gick att reparera och att familjen därför fått tillgång till ett effektivt rättsmedel.⁶⁴

Rättsmedlets effektivitet handlar enligt Europadomstolen även om hur lång tid rättsprocessen har tagit. I avgörandet *L.E mot Grekland*⁶⁵ som handlade om en kvinna från Nigeria som blivit tvingad till prostitution i Grekland ansåg Europadomstolen att artikel 13 i EKMR hade kränkts på grund av den utdragna rättsprocessen. Från att kvinnan hade anmält brottet som människohandel hos grekisk polis tog det två och ett halvt år innan hon blev hörd av polisen. Det dröjde ytterligare två år och åtta månader innan domen fastslogs i första instans. Den sammanlagda tiden på fem år och tre månader innebar ett brott mot artikel 13 eftersom det inte ansågs effektivt att en rättsprocess ska ta så lång tid enligt Europadomstolen.⁶⁶

EU

Till skillnad från rätten till ett effektivt rättsmedel i konventionerna från Europarådet och FN ställer EU-rätten inget krav på att någon rättighet i konventionen ska ha blivit kränkt. Rätten till ett effektivt rättsmedel gäller istället för prövningen av all lagstiftning inom EU-rätten.⁶⁷ Därmed gäller EU-stadgans⁶⁸ bestämmelser om rätten till ett effektivt rättsmedel för brottsoffer utsatta för människohandel, eftersom brottet är förbjudet genom människohandelsdirektivet.⁶⁹ Rätten till ett effektivt rättsmedel finns i

⁶³ *Gebremedhin (Gaberamadhien) mot Frankrike*, nr. 25389/05, 26 April 2007.

⁶⁴ Danelius s. 540.

⁶⁵ *L.E. mot Grekland*, nr. 71545/12, 21 januari 2016.

⁶⁶ ECHR 28 (2016) s. 4.

⁶⁷ EU-stadgan art. 51; se även *Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna*, EUT C 303, 14.12.2007, s. 17.

⁶⁸ Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C/83/02).

⁶⁹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011, om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd till dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

artikel 47 i EU-stadgan. Det är en grundläggande rättighet inom EU-rätten som ska upprätthålla rättsstatsprincipen. Enligt EU-domstolen finns en stark koppling till artikel 13 i EKMR och därför kan tolkningar av artikel 47 i EU-stadgan göras utifrån Europadomstolens praxis.⁷⁰ EU-domstolen har i ett antal avgöranden uttalat sig om rättsmedlens effektivitet. För att ett rättsmedel ska anses vara effektivt krävs att enskilda har en förutsättning att få sina rättigheter prövade, utan att det i praktiken är omöjligt eller orimligt svårt att få en prövning.⁷¹ Tolkningen av vad som utför effektivitet enligt EU-stadgan ligger därmed i linje med tolkningen av EKMR.

2.2.2 Mänskliga rättigheter som skyddas genom tillgång till rättskipning

Tillgången till rättskipning och rätten till ett effektivt rättsmedel i FN:s och Europarådets konventioner är kopplade till rättigheterna i den specifika konventionen. Som nämnts ovan omfattar EU-stadgan all EU-rätt, även rättigheter som inte finns i stadgan. Människohandel finns inte explicit utskrivet som ett brott mot mänskliga rättigheter i de behandlade konventionerna. Därför kommer avsnittet nedan att beskriva de rättigheter som omfattar människohandel, och som finns i de lyfta konventionerna från FN och Europarådet.

Förbudet mot slaveri, trældom och tvångsarbete

Förbudet mot tvångsarbete och slaveri samt slavhandel är grundläggande inom FN. De anses vara några av de mest förnedrande sätten att behandla en människa och målet att stoppa slaveri genomsyrar flera delar av FN-organens arbete. Bekämpandet av slaveri utgör även ett av målen för hållbar utveckling inom den globala handlingsplanen Agenda 2030.⁷² Förbudet mot slaveri och slavhandel hittas i artikel fyra i FN-deklarationen respektive artikel 8.1 i ICCPR. Förbuden är absoluta och det fastställs att alla typer av slaveri eller slavhandel ska vara förbjudna. Detta innebär att slaveriet kan ta sig olika uttryck men att alla olika former av slaveri omfattas. Förbudet mot tvångsarbete finns i artikel 8.3(a) i ICCPR. Till skillnad från slaveri är förbudet inte absolut utan det finns vissa undantag då tvångsarbete är tillåtet, samt situationer då ett arbetstvång inte ska ses som tvångsarbete i konventionens mening. Exempel på vad som inte är tvångsarbete är straffarbete som dömts ut av domstol eller obligatorisk militärtjänstgöring.⁷³

⁷⁰ FRA s. 101–102.

⁷¹ C-415/11 *Mohamed Aziz mot Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)* EU:C:2013:164, punkt 50.

⁷² Se A/RES/70/1 Agenda 2030, mål 8, delmål 8.7.

⁷³ Art. 8.3(c) ICCPR.

Slaveri har tagit olika form i världshistorien och FN:s särskilda rapportör mot slaveri har under ett antal år undersökt moderna typer av slaveri och tvångsarbete. Det kan bland annat omfatta olika typer av människohandel, tvång att arbeta som barnsoldat, tvång att arbeta inom hushållsnära tjänster eller andra typer av arbeten inom servicesektorn samt att hålla människor som slavar exempelvis i konflikter. År 2016 uppskattades ungefär 40.3 miljoner människor vara utsatta för slaveri eller tvångsarbete, 70.1 procent av de utsatta var kvinnor eller flickor.⁷⁴ Människohandel för sexuella ändamål är enligt FN en av de typer av modernt slaveri som särskilt drabbar kvinnor.⁷⁵

Europakonventionen har en motsvarande bestämmelse till ICCPR i artikel fyra som utgör ett absolut förbud mot slaveri, samt ett förbud mot tvångsarbete med vissa undantag.⁷⁶ Artikeln har varit uppe för domstolsprövning relativt få antal gånger och därför är praxis knapphändig. Europadomstolen har konstaterat att artikeln bygger på ett antal andra konventioner som införts för att motverka slaveri. Europakonventionens förbud mot slaveri kan därför tolkas med grund i andra konventioner samt de rekommendationer och tilläggsprotokoll som både Europarådet och FN ger ut med målet att utrota modernt slaveri.⁷⁷

De mål som har tagits upp av Europadomstolen har ofta handlat om konventionsstaternas lagstiftning om slaveri och om den lever upp till Europakonventionens krav. Fallet *Siliadin mot Frankrike*⁷⁸ handlade om en togolesisk 15-årig flicka som hade förts till Frankrike för att arbeta hemma hos en familj. Flickan tvingades arbeta 15 timmar om dagen oavlönat. Hon fråntogs alla sina identifikationshandlingar och förbjöds att gå ut från hemmet. Hon förnekades därmed både skolgång och fritid. Frågan handlade om ifall flickan hade utsatts för slaveri. Europadomstolen hämtade inspiration i tolkningen om vad som utgör slaveri från 1926 års slaverikonvention, där slaveri definieras som att någon behandlas som egendom och inte som en person. Domstolen menade att trots att flickan utan tvivel hade blivit berövad sin personliga frihet, hade hon inte blivit behandlad som egendom i den klassiska mening som slaverikonventionen

⁷⁴ A/73/139 United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, para. 6.

⁷⁵ Ibid. para. 14; UNODC Global Report on trafficking in persons, s. 6; *The Human Faces of Modern Slavery* s. 7.

⁷⁶ Art. 4 EKMR.

⁷⁷ Se exempelvis 1926 års konvention angående slaveri SÖ 1927:36 och 1954:56; samt 1950 års konvention om förhindrande av handel med människor och utnyttjande av andras prostitution United Nations treaty series vol. 96, s. 271.

⁷⁸ *Siliadin mot Frankrike* nr. 73316/01, dom 26 juli 2005.

definierar slaveri.⁷⁹ Dock ansåg domstolen att med hänsyn till den allvarliga formen av tvång som flickan blivit utsatt för, då hon i praktiken inte hade någon chans att avsluta sitt arbete, i kombination med att hon var underårig, hade blivit utsatt för trälldom enligt artikelns mening.⁸⁰ Domstolen konstaterade att Frankrike inte hade en lagstiftning som på ett effektivt sätt kriminaliserar och utreder handlingar som är förbjudna enligt artikel fyra i EKMR, därmed hade landet brutit mot artikeln.⁸¹

I ett annat fall behandlade Europadomstolen artikel fyra utifrån frågan om människohandel utgör slaveri enligt artikeln. *Rantsev mot Cypern och Ryssland*⁸² handlar om en rysk kvinna som blivit utsatt för människohandel på Cypern och hittats död på ett oklart sätt. I målet behandlar domstolen det nationella ansvaret att hindra slaveri enligt artikel fyra i EKMR. Angående omfattningen av slaveri konstaterar domstolen först och främst att utifrån utvecklingen av slaveri i världen och olika rapporter om människohandel, ska människohandel omfattas av artikeln.⁸³ Domstolen skriver i domen att:

*” The Court considers that trafficking in human beings, by its very nature and aim of exploitation, is based on the exercise of powers attaching to the right of ownership. It treats human beings as commodities to be bought and sold and put to forced labour, often for little or no payment, usually in the sex industry but also elsewhere [...]”*⁸⁴

Domstolen ansåg alltså att människohandel ska anses utgöra slaveri eftersom de som blir utsatta ofta behandlas som rena handelsvaror. Till skillnad från det ovan beskrivna fallet, *Siliadin mot Frankrike*, där flickan ”endast” utsatts för trälldom, är människohandel oftare att betrakta som slaveri enligt artikel fyra i EKMR. Europadomstolen konstaterar även i fallet *Rantsev mot Cypern och Ryssland* att konventionsstaterna har en *due diligence*, det vill säga ansvar för enskilda aktörer som kränker individers mänskliga rättigheter, när en person har blivit utsatt för människohandel.

I fallet *C.N. mot Storbritannien*⁸⁵ var omständigheterna liknande de som rådde i den tidigare domen *Siliadin mot Frankrike*. Fallet handlade om en kvinna från Uganda som blev rekryterad av en man och kom till Storbritannien för att arbeta hemma hos ett äldre par. Väl på plats blev hon fråntagen sina resedokument och fick inte lämna hemmet. Trots att paret

⁷⁹ *Siliadin mot Frankrike* nr. 73316/01, dom 26 juli 2005 para. 122.

⁸⁰ *Ibid.* para. 129.

⁸¹ *Ibid.* para. 89 och 112.

⁸² *Rantsev mot Cypern och Ryssland* nr. 25965/04, dom 7 januari 2010.

⁸³ *Ibid.* para. 199.

⁸⁴ *Ibid.* para. 281.

⁸⁵ *C.N. mot Storbritannien* nr. 4239/08, dom 13 november 2012.

betalde kvinnan gick lönen till arbetsgivaren som bara gav kvinnan en mycket liten del varje månad. När kvinnan anmälde brottet till brittisk polis ansåg polisen att kvinnan inte kunde bevisa att hon hade blivit utsatt för tvångsarbete och människohandel. Kvinnan ansåg dock att den brittiska polisen inte hade undersökt hennes anmälan tillräckligt väl och att utredningen hade varit felaktig. Europadomstolen undersökte om den brittiska lagstiftningen gav ett tillräckligt starkt skydd mot brott mot artikel fyra i Europakonventionen. Domstolen kom till slutsatsen att lagstiftningen uppfyllde kraven enligt EKMR, men att de brittiska myndigheterna snarare hade utrett fallet utifrån landets migrationslag istället för att utreda om kvinnan blivit utsatt för brott mot artikel fyra. Detta ansåg domstolen strida mot EKMR eftersom någon ordentlig utredning av brott mot artikeln inte hade gjorts. För att kunna bekämpa slaveri och tvångsarbete krävs att konventionsstaterna inte bara har en lagstiftning utan också använder sig av den.⁸⁶ Kvinnan hade även anmält Storbritannien för att hon inte fått tillgång till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i EKMR. Domstolen anförde att eftersom landet hade brutit mot artikel fyra hade inte heller artikel 13 kunnat uppfyllas. Det låg således i sakens natur att kvinnan inte hade fått tillgång till ett effektivt rättsmedel.⁸⁷

Förbudet mot tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling

Förbudet mot tortyr utgör liksom slaveri ett av de mest grundläggande förbuden mot omänsklig behandling av människor.⁸⁸ I FN-deklarationen finns förbudet i artikel fem och i ICCPR finns ett förbud i artikel sju. Båda förbuden är absoluta och utformade på samma sätt, de förbjuder all typ av tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Människohandel är enligt FN:s kommitté mot tortyr tätt förknippat med tortyr. Kommittén har därför efterfrågat en effektiv lagstiftning mot människohandel som ska förhindra båda brotten för att bekämpa tortyr.⁸⁹ Vad som innebär tortyr kan variera, men den behandling som kvinnor utsatta för människohandel utsätts för faller ofta inom ramen för tortyr eller åtminstone omänsklig och förnedrande behandling. Det kan exempelvis handla om inspärning, hot, sexuella övergrepp och förnedring som utgör tortyr eller liknande.⁹⁰

⁸⁶ *C.N. mot Storbritannien* nr. 4239/08, dom 13 november 2012 para. 80.

⁸⁷ *Ibid.* para. 86.

⁸⁸ United Nations, A/HRC/13/39, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak*, para. 43.

⁸⁹ A/HRC/7/3, United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*, para 58.

⁹⁰ *Ibid.* para 56.

Förutom förbuden i de två kärnkonventionerna finns även FN:s konvention mot tortyr (CAT)⁹¹ som särskilt behandlar tortyr. För att en tortyrhandling ska omfattas av konventionen ställs fyra rekvisit. Handlingen ska orsaka allvarlig smärta eller lidande, psykiskt och/eller fysiskt, gärningspersonen ska ha uppsåt, det ska finnas ett visst syfte med tortyrhandlingen, exempelvis att hota någon, och slutligen ska det finnas en statlig inblandning.⁹² CAT är därför typiskt sett inte tillämplig på människohandel för sexuella ändamål, eftersom gärningspersonerna inom människohandel till största delen består av privata aktörer. Den särskilda rapportören mot tortyr har dock lyft problemet med människohandel som en typ av tortyr, eftersom människohandel på många sätt innehåller den typ av tortyr som CAT förbjuder.⁹³ Artikel två i CAT anger nämligen att konventionsstaterna ska vidta effektiva legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att hindra och motverka tortyrhandlingar. Rapportören pekar på att statliga institutioner som inte lyckas hindra att en person utsätts för tortyr därför kan strida mot CAT då underlåtelse att effektivt förhindra tortyrhandlingar ses som medhjälp till brottet enligt konventionen.⁹⁴ Ett sådant misslyckande att hindra tortyr kan vara när staten inte lyckas skydda ett offer utsatt för människohandel från sina förövare, antingen under brottsutredning eller vid utvisning till hemlandet som kan leda till att kvinnan åter tvingas till prostitution.⁹⁵ Stater uppmanas att ta hänsyn till de utsatta kvinnorna och flickornas situation i alla led vid arbetet mot människohandel, för att inte staten genom sitt handlande (eller brist på handlande) ska riskera att underlätta för att gruppen utsätts för fortsatt tortyr.

I Europakonventionen finns förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling i artikel tre. Förbudet är absolut och mycket öppet hållet. Vad som omfattas av förbudet och var gränsen mellan tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling är inte klarlagt av Europadomstolen.⁹⁶ Detta innebär att definitionen av tortyr är bred och att begreppet klargörs successivt genom rättspraxis. Domstolen har dock konstaterat att artikeln endast omfattar en behandling som utgör betydande hänsynslöshet eller hårdhet.⁹⁷

⁹¹ Konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, New York den 10 december 1984, SÖ 1986:1.

⁹² Art. 1 CAT.

⁹³ A/HRC/31/57, United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, para 40.

⁹⁴ Ibid. para 41.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Danelius s. 78–79.

⁹⁷ Ibid. s. 78.

Sexuellt våld ansågs vara en form av tortyr i målet *M.C mot Bulgarien*⁹⁸. Domstolen ansåg att Bulgarien hade brutit mot artikel tre i EKMR, då landets straffrättsliga lagstiftning om våldtäkt endast omfattade en handling när brottsoffret gjort fysiskt motstånd.⁹⁹ Enligt domstolen hade de bulgariska myndigheterna brutit allvarligt i sin utredning av ärendet. Bulgarien kritiserades även för att lagstiftningen var bristfällig i förhållande till andra länders lagstiftning, där fysiskt motstånd inte var ett rekvisit för våldtäkt. I artikel tre finns alltså en positiv skyldighet för konventionsstaterna att skydda människor mot tortyr, bland annat genom kriminalisering av sexuellt våld.

2.2.3 Sammanfattning: tillgång till rättskipning och människohandel

Rätten till tillgång till rättskipning finns, som nämnts, som en grundläggande mänsklig rättighet inom FN, Europarådet och EU. Rättigheten enligt de internationella konventionerna innebär att enskilda har rätt till ett effektivt rättsmedel, verksam hjälp från landets myndigheter, samt rätt till likhet inför lagen. Access to justice är en grundläggande princip som ligger till grund för rättsmedlets effektivitet. Som de internationella organen konstaterat måste det finnas en reell tillgång till rättsmedlet för att det ska anses vara effektivt. Enligt FN:s riktlinjer om rättsmedel innebär ett effektivt rättsmedel även upprättelse, kompensation, rehabilitering och garantier för att brottet inte ska upprepas. För att ett rättsmedel ska vara effektivt krävs att brottsoffret faktiskt har tillgång till det, och att det bidrar till att brottsoffret kan få sin rätt prövad. Kvinnor som blivit utsatta för människohandel har enligt FN:s särskilda rapportör om trafficking särskilda behov för att kunna få tillgång till rättskipning. Exempel på det är uppehållstillstånd för möjlighet att erhålla kompensation för att kunna delta i brottsutredningen eller att kunna anmäla brottet.

Rätten till rättskipning i FN-deklarationen, ICCPR och Europakonventionen är tillämplig i kombination med kränkningen av en eller flera rättigheter i någon av konventionerna. Därför krävs det att en annan rättighet har kränkts för att rätten till rättskipning ska bli aktuell. I de grundkonventioner som har behandlats finns inte förbudet mot människohandel specifikt uttryckt, eftersom det förbudet ofta finns i andra konventioner. Men på grund av den allvarliga kränkningen som utsatthet för människohandel utgör har staterna ett ansvar att tillgodose rätten till rättskipning för brottsoffren. Människohandel utgör ofta både slaveri och innehåller tortyr, två former av

⁹⁸ *M.C mot Bulgarien* nr. 39272/98, dom 4 december 2003.

⁹⁹ *Ibid.* para. 185 och para. 187.

människorättskränkningar som är absolut förbjudna enligt de behandlade konventionerna. Människohandel för sexuella ändamål är en av de moderna typerna av slaveri som har identifierats av FN. Europadomstolen var inne på samma linje i målet *Rantsev mot Cypern och Ryssland*, där de konstaterade att människohandel är en form av slaveri enligt artikel fyra i EKMR.

Definitionen av tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling är öppet hållen i de tre grundkonventionerna, FN-deklarationen, ICCPR och Europakonventionen. Detta innebär att räckvidden för artiklarna är bred och tortyren kan innefatta många olika typer av behandling. Ett kriterium som ställts av Europadomstolen är att behandlingen ska vara särskilt grym eller hänsynslös. FN har identifierat att kvinnor som utsätts för människohandel för sexuella ändamål ofta utsätts för tortyr i form av förnedrande och kränkande behandling, misshandel, inspärning och sexuellt våld. Just sexuellt våld har även behandlats som tortyr av Europadomstolen i målet *M.C mot Bulgarien* där domstolen ansåg att landet hade en positiv skyldighet att motverka sådant våld. CAT som särskilt tar sikte på tortyr innehåller en definition av tortyr som kan användas som inspiration för tolkningen av förbudet i andra konventioner. Enligt CAT ska handlingen orsaka allvarlig smärta eller lidande, gärningspersonen ska ha uppsåt, det ska finnas ett visst syfte med tortyrhandlingen, exempelvis att hota någon, och slutligen ska det finnas en statlig inblandning. Den särskilda rapportören mot tortyr har uppmärksammat staterna på tortyr som förekommer i samband med människohandel. Eftersom CAT bara omfattar tortyr som begås av staten omfattar konventionen vanligtvis inte människohandel. Däremot kan staten göra sig medskyldig till tortyr om den misslyckas med att förebygga eller reparera skadan för någon som har blivit utsatt. I den särskilda rapportörens rapport skriver hen att utvisning av brottsoffer utsatta för människohandel som åter tvingas in i människohandeln, där den riskerar att utsättas för tortyr utgör medhjälp till tortyr enligt CAT.

Till skillnad från Europakonventionen, ICCPR och FN-deklarationen, är EU-stadgan tillämplig på all EU-rätt. Rätten till ett effektivt rättsmedel gäller därmed för människohandelsoffer eftersom människohandelsdirektivet direkt förbjuder människohandel.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillgången till rättskipning finns uttryckt som rätten till effektivt rättsmedel i internationella konventioner som Sverige är juridiskt bundet till. Människohandel betraktas som en modern form av slaveri och ofta utsätts brottsoffren för tortyr eller omänsklig behandling vilket innebär att de är utsatta för brott mot grundläggande mänskliga rättigheter. För att rättsmedlen ska betraktas som effektiva krävs en reell möjlighet att använda sig av dem. Effektivitetskravet

innebär även att rättsmedlen är utformade efter brottsoffrens behov. Kvinnor utsatta för människohandel har exempelvis ett särskilt behov av information om sina rättigheter, samt ett behov av uppehållstillstånd för att kunna ta del av rättsmedlet.

3 Utsatt för människohandel och strategier för skydd och stöd

Följande kapitel har som syfte att beskriva den situationen som papperslösa kvinnor som blivit utsatta för människohandel för sexuella ändamål befinner sig i, samt hur Sverige genom olika strategier ska tillgodose det stöd kvinnorna behöver. Jag vill försöka ge en förklaring till varför kvinnorna inte vill anmäla brottet utifrån deras situation och risken för av- eller utvisning. Kapitlet belyser den svenska officiella inställningen till uppehållstillstånd när de utsatta kvinnorna anmäler brottet. För att ta reda på det har jag gått igenom strategier för att motverka människohandel samt mäns våld mot kvinnor, där ett brottsofferperspektiv lyfts.

3.1 Brottsofferperspektivet: en inblick i tillvaron som utsatt

Kvinnor som blir utsatta för människohandel i sexuellt syfte har olika bakgrunder men det är ofta sårbara grupper eller individer som är lättast för människohandlarna att utnyttja. Därför kommer kvinnor som blivit utsatt för människohandel ofta från en redan utsatt situation i hemlandet. Många av kvinnorna är fattiga och saknar arbete eller utbildning, inte sällan kommer de från grupper som redan är diskriminerade av samhället. En stor andel har redan upplevt utsatthet för våld eller sexuellt våld i form av tvångsgifte, våldtäkt eller våld i nära relation.¹⁰⁰ En av orsakerna till att kvinnan kommer till Sverige kan därför vara för att fly den redan utsatta situationen i hemlandet. Vissa har kommit till Sverige med löfte om arbete, antingen ett ”vitt arbete” eller så vet de att det handlar om prostitution men hoppas på att det bara är en start för att senare kunna försörja sig på ett annat sätt.¹⁰¹ Kvinnorna står under ett ständigt hot från förövarna, de blir både fysiskt och psykiskt misshandlade och våldtagna. Ett omtalat exempel på hur förövarna kontrollerar och utpressar offren är genom religion i voodoo-ritualer som har utförts på kvinnor från Nigeria. Människohandlarna har tagit kontroll genom kvinnor genom att utföra en typ av ritual där de ingår i en pakt med kvinnan som blir skuldsatt till människohandlarna. Genom hot om att

¹⁰⁰ Polismyndigheten, lägesrapport 19 s. 26.

¹⁰¹ Ibid. s. 27.

familjen kommer fara illa om kvinnan bryter ritualen tvingar de sedan henne att lyda dem.¹⁰² Ett annat exempel på hur kvinnor hamnar i människohandel är att de blir lurade in i ett förhållande i en man som de blir kära i. Kvinnorna tror sedan att de ska resa till Sverige för en bättre framtid, men väl på plats blir de misshandlade, hotade och tvingade att prostituera sig.¹⁰³ Många av de kvinnor som blir utsatta för människohandel har barn, antingen som är med dem i Sverige eller som befinner sig i hemlandet och som kvinnorna försörjer.¹⁰⁴ Det finns ofta en idé i samhället om att kvinnan är inlåst och hårt fysiskt kontrollerad som inte alltid stämmer.¹⁰⁵ Enligt berättelser från kvinnor som blivit utsatta har förövarna en mer subtil kontroll över dem, exempelvis genom att konfiskera deras id-kort och resedokument så att de inte kan ta sig hem igen.

Kvinnorna står alltså inför våld, hot mot sig själva och mot sina familjer samt okunskap om sina rättigheter och blir så nedbrutna av förövarna att de inte vågar fly.¹⁰⁶ Den civila organisationen Plattformen Civila Sverige mot människohandel samlar årligen in statistik åt Polismyndigheten om de personer utsatta för människohandel som de kommer i kontakt med. På sin hemsida har de publicerat statistiken och iakttagit trender bland de kvinnor som de har träffat. Ungefär hälften av de utsatta kvinnorna anmäler inte brottet till polisen.¹⁰⁷ En av de främsta anledningarna till att kvinnorna inte vill anmäla är hoten från förövarna. De kvinnor som kommer från tredje land (det vill säga länder utanför EU) eller har barn anmäler ännu mer sällan brottet. Situationen kan även förvärras då många av kvinnorna befinner sig i en beroendesituation till förövaren om denne är en släkting eller kommer från samma by eller nätverk som kvinnan i hemlandet. Andra anledningar till att de inte anmäler är att de saknar kunskap om sina rättigheter, är utsatta för hedersproblematik eller tillhör en minoritet som utsätts för diskriminering i hemlandet, exempelvis en romsk minoritet.¹⁰⁸

En annan av de främsta anledningarna till att kvinnorna inte vill anmäla brottet är enligt Paulina Bolton från organisationen Noomi rädslan för av- eller utvisning om hon skulle anmäla brottet hos polisen.¹⁰⁹ Som brottsoffer för människohandel har kvinnan ingen självklar grund för asyl eller annat

¹⁰² Rikspolisstyrelsen, lägesrapport 12 s. 11.

¹⁰³ Polismyndigheten, lägesrapport 19 s. 26.

¹⁰⁴ Plattformen Civila Sverige mot människohandel, *100 kvinnor vi mött*, <https://manniskohandel.se/roster-fran-utsatta/> (hämtad 2019-04-04); Polismyndigheten lägesrapport 19 s. 26.

¹⁰⁵ Borg Jansson s. 89.

¹⁰⁶ Ibid. s. 191.

¹⁰⁷ Plattformen Civila Sverige mot människohandel, *100 kvinnor vi mött*, <https://manniskohandel.se/roster-fran-utsatta/> (hämtad 2019-04-04).

¹⁰⁸ Ibid; Borg Jansson s. 191.

¹⁰⁹ Intervju med Paulina Bolton från organisationen Noomi, 2019-02-04.

skyddsskäl, hon riskerar därför att bli av- eller utvisad direkt vid anmälan av brottet (om kvinnan inte får möjlighet till tidsbegränsat uppehållstillstånd, se vidare i kap. 4.3.1). Utvisningshotet leder till att kvinnorna riskerar att falla tillbaka direkt in i människohandlarnas grepp när de återvänder till ursprungslandet.¹¹⁰ Ett exempel på när detta skedde var kvinnorna i Rosenlundshärvan som kommer att beskrivas närmare i kapitel 4.3.2. Kvinnorna som blivit utsatta för människohandel och tvingade till prostitution blev inte erbjudna uppehållstillstånd för att få återhämta sig, utan utvisades av polisen med motiveringen att de utgjorde ett säkerhetshot. När kvinnorna kom fram till sitt ursprungsland stod människohandlarna och väntade på flygplatsen, och de blev tvingade tillbaka till prostitution direkt.¹¹¹ Paulina med andra menar att den svenska lagstiftningen om uppehållstillstånd för människohandelsoffer inte är utformad på ett sätt som kommer dem till gagn¹¹². Rätten till TUT och betänketid finns på pappret men i praktiken finns inte rutinerna som gör att de efterföljs. Eftersom de utsatta kvinnorna vet om att de befinner sig i Sverige utan tillstånd är de rädda för att bli av- eller utvisade om polisen får reda på att de är här. Sverige har ett system där brottsoffret måste polisanmäla för att få rätt till boende och andra sociala rättigheter (se vidare i kap. 4.3.1), därför väljer många utsatta kvinnor att stanna i de skyddade boenden som civilsamhället kan tillgodose och fortsätta att leva som papperslösa.

3.2 Nationella strategier för skydd och stöd för de utsatta

Avsikten med följande avsnitt är att reda ut den svenska inställningen till vilket stöd kvinnor som utsatts för människohandel ska få av samhället. De lagar som reglerar uppehållstillstånd kommer jag att utreda senare i uppsatsen (se kap. 4). I kapitlet har jag gått igenom två olika handlingsplaner och en nationell strategi från regeringen där de tar upp stödet för de utsatta kvinnorna. Jag har särskilt undersökt hur frågan om utvisning av brottsoffren har behandlats av regeringen och avslutar avsnitten med en kommentar om detta. Slutligen kommer avsnittet att beskriva hur det ska gå till när potentiella brottsoffer ska bli informerade om rätten till TUT och betänketid, enligt *Manual vid misstanke om människohandel*.

¹¹⁰ Borg Jansson s. 13 och s. 189.

¹¹¹ Ibid. s. 9–11.

¹¹² Ibid. s. 179.

3.2.1 Handlingsplan mot prostitution och människohandel

En handlingsplan mot prostitution och människohandel gavs ut av regeringen år 2008.¹¹³ I handlingsplanen fanns beskrivningar av åtgärder inom fem olika insatsområden. Ett av dessa områden var ökat skydd och stöd åt utsatta. De insatser som beskrevs handlade främst om utbildning för ökad kunskap hos de yrkesverksamma som kommer i kontakt med kvinnor utsatta för människohandel, exempelvis socialtjänsten och sjukvården.¹¹⁴ Brå fick i uppdrag att göra en utvärdering av handlingsplanen år 2011. De ansåg att regeringen hade varit alltför inriktad på det polisiära arbetet med att bekämpa brottet, istället för att rikta mer uppmärksamhet åt de stödinsatser som behövdes för brottsoffren.¹¹⁵ Prostitutionsgrupperna som arbetade med bland annat personer utsatta för människohandel som blivit tvingade till prostitution ansåg att det var positivt med en handlingsplan, men att alltför lite gjordes för att bemöta brottsoffren på rätt sätt.¹¹⁶ En stor del av kritiken handlade om att handlingsplanen var för allmänt hållen och därför inte hade haft någon effekt inom området för stöd och skydd för brottsoffren. De som deltog i utvärderingen ansåg att för mycket energi lades på brottsbekämpning och återvändande för de brottsutsatta istället för att ge dem ett bra stöd och bemötande i Sverige.

År 2018 kom en ny handlingsplan mot människohandel och prostitution från regeringen. Den nya handlingsplanen är mer utförlig än den från 2008, den tidigare handlingsplanen nämns dock inte. Istället ska den nya ses i sammanhang av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Människohandel och prostitution faller inom delmålet för att bekämpa mäns våld mot kvinnor.¹¹⁷ Syftet med 2018 års handlingsplan är att samordna arbetet mot människohandel och prostitution för att effektivt kunna förebygga det, samt att stärka skyddet för brottsoffren.¹¹⁸ Socialdepartementet skriver i sin problemformulering att det finns ett stort mörkertal bland de som är utsatta för människohandel. Detta kan bero på att många av de som blir utsatta saknar tilltro till myndigheter eller kunskap om sina rättigheter, och därför vill eller vågar de inte anmäla brottet.¹¹⁹ Kvinnor som blir utsatta för människohandel för sexuella ändamål befinner sig enligt Socialdepartementet i en extra sårbar position på grund

¹¹³ Skr. 2007/08:167.

¹¹⁴ Ibid. s. 12–15.

¹¹⁵ Brå rapport 2011:18 s. 32.

¹¹⁶ Ibid. s. 34.

¹¹⁷ Socialdepartementet s. 4.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid. s. 7.

av flera maktordningar som samspelar i ett förtryck, vilket de anser är viktigt att uppmärksamma. Utsattheten handlar om aspekter som kön, socioekonomisk ställning och etnicitet. Kvinnans position måste ses utifrån alla dessa förtryck för att de myndigheter som möter de utsatta kvinnorna ska kunna bemöta och behandla dem på rätt sätt, men även för att arbetet med att bekämpa människohandel ska bli så effektivt som möjligt.¹²⁰

I handlingsplanen nämns olika åtgärder som ska bekämpa människohandel. Några av dessa åtgärder är en förbättrad förmåga att upptäcka människohandel och prostitution, stärkt förebyggande arbete och starkare skydd och stöd.¹²¹ I kapitlet som rör skydd och stöd nämns att brottsoffren är mycket utsatta och behöver ett starkt stöd för att de rättigheter som de har enligt lagen ska bli uppfyllda. De åtgärder som Socialdepartementet anser behöver utföras för att öka skyddet är främst fortsatt utveckling av myndigheters arbete med *Manual vid misstanke om människohandel*, bidrag åt civila organisationer som kommer i kontakt med människohandelsoffer, samt återvändandeprogrammet för de utsatta.

Betänketid och TUT nämns på två platser i handlingsplanen. Dels nämns uppehållstillstånd i kapitlet om stöd till brottsoffren som en möjlighet för de som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt.¹²² Dels nämns uppehållstillstånden i förhållande till vilket ansvar som myndigheter och aktörer har. Regeringen skriver att förundersökningsledaren hos Åklagarmyndigheten kan söka om uppehållstillstånd för betänketid och TUT för förundersökning. Behovet av betänketid eller uppehållstillstånd behandlas i handlingsplanen inte som någon avgörande aspekt för huruvida ett brottsoffer för människohandel anmäler brottet eller inte. Överhuvudtaget behandlas inte frågan om brottsoffrens egna vilja att anmäla brottet som en viktig del av bekämpandet av människohandel i handlingsplanen.

3.2.2 Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Som nämndes ovan är arbetet mot människohandel och prostitution en del av delmålet att bekämpa mäns våld mot kvinnor i de jämställdhetspolitiska målen. Den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor har utarbetats för att nå delmålet. En av strategins utgångspunkter är att myndigheter som arbetar med våldsutsatta kvinnor och barn ska visa hänsyn och förståelse för brottsoffrets situation och utsatthet.

¹²⁰ Socialdepartementet s. 8.

¹²¹ Ibid. s. 9.

¹²² Ibid. s. 23.

Exempelvis måste förståelse visas när brottsoffret är extra utsatt som när kvinnan eller barnet står i beroendeförhållande till våldsutövaren, som ofta är fallet vid människohandel. Utsattheten kan också bestå i att kvinnan eller barnet inte kan språket eller riskerar ofrivillig migration på grund av människohandel eller annat.¹²³ Regeringen sätter upp fyra politiska målsättningar för strategin att bekämpa mäns våld mot kvinnor:

”– ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld, – förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn, – effektivare brottbekämpning samt – förbättrad kunskap och metodutveckling.”

Målet att förbättra upptäckten av våldet samt ge starkare skydd för våldsutsatta kvinnor och barn innefattar upptäckten av människohandel. I strategin nämns att kvinnor som blir utsatta för människohandel för sexuella ändamål sällan självmant anmäler brottet av rädslan för att bli utvisad.¹²⁴ Regeringens strategi för att upptäcka de utsatta är att myndigheter och aktörer som kommer i kontakt med brottsoffer för människohandel ska upptäcka brottet. Detta genom att ge starkare stöd åt det Nationella metodstödteamet som på uppdrag av regeringen verkar för att sprida information till yrkesverksamma som kommer i kontakt med människohandelsoffer.¹²⁵ Exempelvis kommer ofta socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt civila organisationer i kontakt med kvinnor utsatta för människohandel, regeringen vill förbättra stödet och informationen till dessa aktörer så att brottet upptäcks. Enligt strategin ska myndigheter verka för att människohandelsbrottet upptäcks och anmäls av andra än de som själva blivit utsatta för brottet. Frågan om hur regeringen eller myndigheterna kan arbeta för att själva vilja anmäla brottet kommenteras inte i strategin.

3.2.3 Manual vid misstanke om människohandel

Den mest konkreta handlingsplanen för att stödja brottsoffer är *Manual vid misstanke om människohandel* (MMM) som har utvecklats av Länsstyrelsen i Stockholm (idag är det Jämställdhetsmyndigheten som leder arbetet mot prostitution och människohandel). MMM kan användas när en yrkesverksam vid en myndighet eller tillhörande en civil organisation kommer i kontakt med ett potentiellt offer för människohandel. Manualen utgår från både lagstiftning och kunskap om brottsoffren, och är uppdelad i olika steg för hur de yrkesverksamma ska agera vid olika skeenden i

¹²³ Skr. 2016/17:10 s. 116.

¹²⁴ Ibid. s. 132.

¹²⁵ Ibid. s. 134.

processen. Det första steget är identifiering av ett potentiellt offer för människohandel. Om det inte är polisen själv som påträffar brottsoffret ska polisen identifiera personen utifrån en checklista som kan användas som stöd för att avgöra om personen blivit utsatt för människohandel.¹²⁶ Det är även polisen som har ansvar för att ge viktig information till brottsoffret om skyldigheter och rättigheter, som rätten till betänketid.¹²⁷ Det är sedan förundersökningsledaren (polis eller åklagare) som ansöker om betänketid hos Migrationsverket (se vidare i kapitel 4.3.1).

¹²⁶ Länsstyrelsen i Stockholm s. 17.

¹²⁷ 14 a § förundersökningskungörelsen.

4 Utvisningshot och uppehållstillstånd vid anmälan av brott

Kapitlet som följer kommer att behandla gällande rätt som i praktiken leder till att kvinnor utsatta för människohandel inte vill eller vågar anmäla brottet. Kapitlet inleds med att redogöra för de inre utlänningskontrollerna som polisen utför när en kvinna utsatt för människohandel anmäler brottet, eller då brottet annars kommer till polisens kännedom. Genom att utföra en inre utlänningskontroll får polisen reda på att kvinnan befinner sig i landet utan tillstånd och är papperslös, kvinnan kan sedan av- eller utvisas. I avsnittet ger jag först en bakgrund till och syftet med inre gränskontroller samt dess reglering. Jag beskriver även polisens rutiner för inre utlänningskontroll och vad som händer i den situationen då en papperslös kvinna anmäler ett brott. Efter avsnittet om utlänningskontroller kommer jag att beskriva det juridiska instrumentet som kallas brandväggar. Syftet med dem är att hindra att de inre utlänningskontrollerna utförs, och att papperslösa därmed ska slippa att riskera utvisning när de exempelvis anmäler brott.

Vidare i kapitlet undersöks lagstiftningen som rör tidsbegränsade uppehållstillstånd under förundersökning samt för betänketid- de incitament som ska ge kvinnor utsatta för människohandel och är papperslösa en möjlighet att anmäla brottet utan att riskera att bli av- eller utvisade direkt. Det finns kritik mot polisens och åklagares användning av dessa uppehållstillstånd. Jag kommer gå igenom vad som anses problematiskt med gällande rätt enligt aktörer som kritiserar dem utifrån brottsoffrens perspektiv. Slutligen kommer tio olika beslut om tidsbegränsade uppehållstillstånd från Migrationsverket beskrivas och analyseras utifrån syftet med lagstiftningen om tillstånden.

4.1 Inre utlänningskontroller

Inre utlänningskontroller är en tvångsåtgärd som innebär att myndigheter kontrollerar en persons rätt att få vara i landet innanför landets gränser (till skillnad från yttre kontroller som sker vid landsgränserna). Kontrollen utförs av Polismyndighetens olika verksamheter, eller i vissa fall av

kustbevakningen. I kapitlet kommer jag enbart att fokusera på polisens utövande av gränskontroller.

De inre gränskontrollerna leder till att papperslösa kvinnor som blivit utsatta för människohandel vid anmälan av brottet måste visa att de har rätt att vistas i Sverige.¹²⁸ I och med kontrollen blir deras status som papperslös avslöjad inför polisen, och kvinnan riskerar därmed utvisning om hon inte får rätt till tidsbegränsat uppehållstillstånd under förundersökningen eller för betänketid.

4.1.1 Bakgrund och syfte med inre utlänningskontroller

Dagens reglering av inre utlänningskontroller tillkom på 80-talet då en ny utlänningslag infördes. Den nya lagen skulle ersätta 1954 års utlänningslag och bättre tillgodose de behov som fanns för flyktingmottagandet vid den tidpunkten. I propositionen till lagen angav regeringen att den ville anpassa lagen efter den allt större ström av flyktingar som kom till Sverige.¹²⁹ Detta innebar att staten både ville kunna ta emot och ge de som hade rätt att komma en likvärdig levnadsstandard som svenskfödda personer, samt ha möjlighet att utvisa de som inte hade rätt att vara i landet. Regleringen om inre utlänningskontroll i den nya utlänningslagen föreskrev att en utlänning efter kallelse från Polismyndigheten var tvungen att inställa sig hos polisen och uppvisa pass, den innehöll därmed inga rekvisit för när och hur kontrollerna skulle utföras.¹³⁰ År 1989 ändrades lagrummet om inre utlänningskontroll då kontrollerna fått kritik från JO för att de utfördes godtyckligt och på ett respektlöst sätt. JO uttalade sig om att kontrollerna måste utföras med hänsynfullhet och på ett förtroendeingivande sätt, samt att en kontroll inte enbart får utföras på grund av en persons utseende.¹³¹ Ett rekvisit infördes i lagen om att det ska finnas *grundad anledning* att anta att utlänningen saknar rätt att vistas i landet. Exempel på indikationer som talade för att personen befann sig i landet utan tillstånd kunde vara personens uppförande eller umgänge.¹³²

När Sverige gick med i Schengensamarbetet år 2001 aktualiserades frågan om inre utlänningskontroller återigen. Schengensamarbetet går ut på att

¹²⁸ Den inre utlänningskontrollen görs enligt 9 kap. 9 § UtIL. då det finns grundad anledning att anta att en kvinna som gör polisanmälan för människohandel. Se vidare nedan i kapitlet.

¹²⁹ Prop. 1979/80:96 s. 29; Hydén och Lundberg s. 73 f.

¹³⁰ Prop. 1979/80:96 s. 4.

¹³¹ Prop. 1988/89:86 s. 172.

¹³² Ibid.

säkerställa den fria rörligheten inom EU och därför är målet att gränskontroller mellan de länder som deltar i samarbetet helt tas bort.¹³³ Intensifieringen av de inre gränskontrollerna är ett sätt för samarbetsländerna att kompensera för att landsgränserna öppnas för EU-medborgare. Detta för att staten ska kunna upprätthålla kontroll över vilka som befinner sig i landet och ha möjlighet att avvisa personer som inte har laglig rätt att vistas i landet.¹³⁴ Syftet med kontrollerna är enligt polisen främst att upptäcka gränsöverskridande brottslighet, men även att undersöka om en person har tillstånd att vistas eller arbeta i landet, samt att upptäcka personer som har ett verkställbart av- eller utvisningsbeslut.¹³⁵

4.1.2 Reglering av inre utlänningskontroller

Inre utlänningskontroller regleras idag i 9 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) och ska utföras av alla poliser.¹³⁶ I paragrafen anges att en utlänningskontroll är skyldig att på begäran av polis visa handlingar som styrker att hen har rätt att vistas i Sverige. Personer som finns anledning att misstänka att de avviker får tas i förvar av polisen.¹³⁷ Tredje stycket i paragrafen anger att sådan kontroll endast får vidtas om det finns *grundad anledning* att anta att utlänningskontrollen saknar rätt att vistas i Sverige, eller om det annars finns *särskild anledning* till kontroll. Kontrollen får inte ske slentrianmässigt på grund av att en person har ett visst utseende eller talar ett annat språk än svenska. Den grundade anledningen att anta att personen inte har rätt att vistas i landet ska istället baseras på en objektiv helhetsbedömning som kan bestå i den enskilde polisens intryck, spaningsuppgifter, eller i personens uppträdande eller umgänge.¹³⁸ Det andra rekvisitet, särskild anledning, innebär att inre utlänningskontroll bör göras vid exempelvis brottsutredning eller frihetsberövande av en person.¹³⁹

Den inre gränskontrollen ska utföras på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Det tvång som utövas ska bara ske i den omfattning som krävs för att resultatet ska uppnås, det innebär alltså att så litet intrång i integriteten och så lite tvång som möjligt ska användas.¹⁴⁰ I Rikspolisstyrelsens allmänna råd om inre gränskontroller¹⁴¹ framgår även att polisen ska behandla den kontrollerade

¹³³ Prop. 1997/98:42 s. 15.

¹³⁴ Ibid. s. 50.

¹³⁵ Polisen region väst s. 2.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ 9 kap. 9 § st. 1 UtLL.

¹³⁸ 5 § RPSFS 2011:4.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ 8 § polislagen (1984:387).

¹⁴¹ Rikspolisstyrelsens författningssamling, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll*, RPSFS 2011:4, FAP 273–1.

personen med humanitet och värdighet, samt att den som utför kontrollen bör uppträda på ett sätt som är ”lugnt, hövligt och hänsynsfullt...”.¹⁴²

Det finns reglering för hur och när inre utlänningskontroller *inte* får göras, men *hur* den ska se ut och när den ska göras finns inte närmare beskrivet. Utifrån Hydén och Lundbergs studier hos Polisen går enskilda tjänstepersoner på magkänsla när de utför kontrollen, och ofta är första indikationen utseendet hos en person.¹⁴³ Enligt Karl Dannestam, sektionschef på Polisens Informationsförvaltning syd, finns ingen skyldighet att utreda den målsägandes identitet som det finns för den som är misstänkt för ett brott.¹⁴⁴ Polisen får istället utgå från situationen i varje enskilt fall när de ska avgöra hur de ska utreda identiteten hos målsäganden. När det handlar om personer utsatta för människohandel är situationen ofta ganska självklar, eftersom polisen vet att människohandel kan innebära att brottsoffret är papperslös.¹⁴⁵ Om polisen finner att rekvisitet grundad anledning att anta (att utlänningskontrollen inte har rätt att vistas i landet) är uppfyllt, tar sedan gränspolisen över. Vanligtvis utreder även gränspolisen om tillstånd att vistas i Sverige finns enligt Dannestam. Det är således gränspolisens uppgift att ansvara för brottsoffret efter att anmälan om brott har upprättats.

4.1.3 Problematik med inre utlänningskontroller

Den integritetsinskränkning och risken för diskriminering som uppstår vid inre gränskontroller har som vi har sett ovan uppmärksammats av Polismyndigheten. Regleringen kan dock uppfattas som vag, och förutfattade föreställningar om en persons utseende eller språk riskerar att spela in vid utförandet av en inre utlänningskontroll. I och med Schengensamarbetet har det ställts allt högre krav på inre utlänningskontroller, som ett sätt att effektivisera antalet av- och utvisningar för personer med verkställbara beslut. Enligt Hydén och Lundberg, som har utfört intervjuer med fältarbetande poliser, har antalet utlänningskontroller ökat i polisens vardagliga arbete och utförs alltmer inom alla delar av polisens arbete, så som vid trafikkontroller.¹⁴⁶ Hydén och Lundberg har i sin doktorsavhandling ställt intresset av effektivitet hos inre utlänningskontroller, mot rättsstatsidealet som bland annat går ut på att invånare inte ska utsättas för godtycklig maktutövning eller kränkning av mänskliga rättigheter.¹⁴⁷ Enligt deras slutsats finns det vissa

¹⁴² 2 § RPSFS 2011:4.

¹⁴³ Hydén och Lundberg s. 98.

¹⁴⁴ Se 14 § polislagen.

¹⁴⁵ Telefonintervju med Karl Dannestam 2019-02-18.

¹⁴⁶ Hydén och Lundberg s. 87.

¹⁴⁷ Ibid. s. 201 ff.

intressekonflikter inom Polisen som handlar om målet att säkerställa ett tryggt och säkert samhälle, samt effektivitet i form av att utföra ett stort antal utlänningskontroller.¹⁴⁸ Risken för godtyckliga kontroller uppstår på grund av målet att utföra ett stort antal kontroller, samtidigt som lagstiftningen är vag. Hydén och Lundberg konstaterar därför att det finns risk för att kontrollerna kan inskränka mänskliga rättigheter i form av integritetskränkningar och diskriminering.

4.2 Brandväggar

Nedanstående avsnitt kommer gå igenom hur brandväggar fungerar, det lyfter även argumenten för dem ur ett moraliskt och ett juridiskt perspektiv. Avsnittet avslutas med hur brandväggar skulle fungera när kvinnor utsatta för människohandel anmäler brottet för att kvinnan inte ska riskera utvisning i samband med anmälan.

4.2.1 Hur fungerar brandväggar?

Brandväggar, även kallat firewalls, är i grunden en juridisk princip som ska hindra att uppgifter delas av myndigheter (eller i vissa fall privata aktörer) som ska tillgodose samhällsservice för att uppfylla grundläggande mänskliga rättigheter, till myndigheter som utför migrationskontroll.¹⁴⁹ I Sverige är det främst Migrationsverket och gränspolisen som utför sådan kontroll. Brandväggarna ska förhindra att en person som befinner sig i landet utan ett giltigt tillstånd riskerar att bli kontrollerad och omhändertagen eller utvisad när hen söker sig till de institutioner som ska tillgodose hens rättigheter. De rättigheter som ska skyddas är främst grundläggande rättigheter, som rätten till sjukvård, skola, arbetsrättigheter och rätten till effektiv rättshjälp och rättsskipning. Målet med brandväggar är att skapa en miljö där papperslösa kan tillgodose sig dessa rättigheter utan rädsla för att bli utvisade.¹⁵⁰ Exempel på hur brandväggar fungerar inom sjukvården är att sjukvårdspersonal inte får rapportera till polisen om en papperslös person söker vård, det är emot sekretessen. Däremot strider det inte mot sekretessen att lämna ut uppgifter om polisen själv ringer och begär ut dem, och det handlar om en specifik person med ett verkställbart utvisningsbeslut. I sjukvårdens etiska riktlinjer uppmanas dock sjukvårdspersonal att be om att få ringa tillbaka till polisen för att undersöka om personen är en inskriven patient, för att sedan skriva ut patienten tillfälligt medan sjukvårdspersonalen ringer tillbaka och säger att det inte

¹⁴⁸ Hydén och Lundberg. s. 155.

¹⁴⁹ Crépeau & Hastie, s. 166.

¹⁵⁰ Ibid.

finns någon patient med det namnet inskrivet.¹⁵¹ De etiska riktlinjernas råd i sjukvården är ett konkret exempel på hur sjukvårdspersonalen själva har ”skapat” en brandvägg, genom att komma runt kravet på att lämna ut information om papperslösa på polisens förfrågan.

Bland motståndare till papperslösas rättigheter framförs ofta argumentet att gruppen befinner sig i ett land illegalt, och att de uppmuntras att stanna i landet genom att deras rättigheter skyddas fast att de bryter mot lagen.¹⁵² Ofta kommer argumentet om kriminalitet kopplat till papperslöshet in i debatten av de som är emot gruppens rättigheter.¹⁵³ Genom att beskriva papperslösa som kriminella rättfärdigas argumentet om att dessa människor måste utvisas, och att de inte får uppmuntras att stanna i landet. Att inte utföra aktiv gränskontroll vid institutioner som papperslösa söker sig till uppfattas därför som ett tyst medgivande till att personerna stannar i landet.

Förutom argumentet om att bekämpa kriminalitet är utvisning av papperslösa ett sätt att visa på statens handlingskraft och effektivitet i en internationell kontext. Detta kan även användas som signalpolitik för att inte locka flyktingströmmar, då det finns en tanke om att osäkerhet för papperslösa avskräcker flyktingar från att komma till landet.¹⁵⁴

4.2.2 Argument för brandväggar

År 2015 aktualiserades debatten om brandväggar i Sverige när socialtjänsten i Malmö delade uppgifter om papperslösa till polisen.¹⁵⁵ Gränspolisens Syd hade gjort en begäran om adress- och kontaktuppgifter till 200 namngivna personer med verkställbara utvisningsbeslut till fem olika socialkontor i Malmö. Malmö stad tolkade lagen som att de var tvungna att dela med sig av uppgifterna på grund av en sekretessbrytande bestämmelse i utlänningslagen¹⁵⁶. Utlämningen av uppgifterna ledde till att många personer blev utvisade, till stor del barnfamiljer, vilket skapade en debatt om ifall sådan uppgiftslämning borde utföras av socialtjänsten.

Uppgiftslämningen har även skapat en rädsla bland papperslösa att söka social hjälp i Malmö. Om brandväggar hade funnits i en sådan situation hade de hindrat socialtjänsten från att dela de papperslösas uppgifter med gränspolisens. De rättigheter som finns på pappret hade därmed blivit bättre uppfyllda i praktiken eftersom papperslösa inte hade riskerat av- eller

¹⁵¹ Dahlstedt & Lalander, s. 297–298.

¹⁵² Carens & Gutting (2014).

¹⁵³ Nanda s. 58 f.

¹⁵⁴ Crépeau & Hastie s. 169.

¹⁵⁵ Dahlstedt & Lalander, s. 292.

¹⁵⁶ 17 kap. 1 § UtIL.

utvisning när de söker om social hjälp, och hade inte avstått från rättigheten på grund av det hotet.¹⁵⁷

Rädslan för utvisning bland papperslösa innebär alltså att gruppen drar sig från att söka hjälp hos de institutioner som tillgodoser deras rättigheter.¹⁵⁸ Detta leder till att gruppens grundläggande rättigheter aldrig kan uppfyllas, trots att de ofta finns på pappret som i exemplet med Malmös socialtjänst. Gruppen papperslösa blir därför mycket sårbar i samhället och hamnar ofta helt utanför det officiella systemet.

Till skillnad från vad motståndare mot papperslösas rättigheter hävdar har jakten på papperslösa visat sig driva gruppen allt längre under jorden, istället för att upptäcka dem och utvisa dem effektivt.¹⁵⁹ I motsats till argumenten om att papperslöshet är kopplat till kriminalitet har det snarare visat sig att när papperslösa får ta del av sina rättigheter blir samhället säkrare. Crépeau och Hastie menar att en stor fördel med att inrätta brandväggar så att papperslösa vågar söka sig till sina grundläggande rättigheter, är att exempelvis fler brott skulle uppkämmas. Genom att eliminera utvisningshotet skulle fler papperslösa ha incitament att anmäla brott och vittna i rättegångar.¹⁶⁰ Det resulterar alltså både i en fördel för den enskilda personens rättigheter, men ger även en positiv effekt på ett bredare plan i samhället.

Joseph Carens är, förutom brandväggar, förespråkare för öppna gränser och medborgarskap för personer som befinner sig i papperslöshet.¹⁶¹ Utöver de juridiska argumenten om att mänskliga rättigheter ska uppfyllas, tar han sig an en etisk och moralisk synvinkel av bland annat brandväggar. Han menar att de argument som finns emot en öppnare flyktingpolitik ofta inte är moraliskt godtagbara. Exempelvis argumenterar många motståndare mot öppna gränser för att det skulle bli väldigt dyrt för samhället. Det argumenterar inte Carens emot, men däremot menar han att en människas liv rent moraliskt väger tyngre än ekonomiska argument.¹⁶² Vad gäller brandväggar är det enligt honom helt ologiskt att tillgodose rättigheter som i praktiken inte kan realiseras. Även inom ett system med gränskontroller är det moraliskt oförsvarbart att uppställa hinder så att människor inte kan

¹⁵⁷ De rättigheter som Malmö stad har beviljat papperslösa är så kallat nödstöd i form av bidrag för mat, läkemedel, eller i vissa fall boende, se Malmö stad, *Bistånd till personer med utvisningsbeslut (förut kallade papperslösa)* <https://malmo.se/Social---familjefragor/Nar-pengarna-inte-racker/Forsorjningsstod/Bistand-till-personer-med-utvisningsbeslut.html> (hämtad 2019-03-06).

¹⁵⁸ Carens s. 132; Crépeau & Hasite s. 165.

¹⁵⁹ Ibid s. 175.

¹⁶⁰ Crépeau & Hastie s. 167.

¹⁶¹ Carens & Gutting.

¹⁶² Ibid.

utöva sina rättigheter.¹⁶³ Det moraliska argumentet tillmäts ofta låg betydelse i debatten om migration och särskilt när det handlar om papperslösa. I och med att gruppen ofta blir framställd som kriminell finns bland allmänheten generellt sett låg sympati för gruppen och det moraliska argumentet blir därför inte lika tillgängligt. Personer som Carens menar dock att det moraliska argumentet är en grundläggande byggsten i hur samhället styrs och att det borde få ta mer plats i migrationsdebatten.

4.2.3 Brandväggar i en juridisk kontext

Både FN och Europarådet har flaggat för att medlemsstater måste se till att papperslösa får tillgång till sina rättigheter för att inte bryta mot juridiskt bindande konventioner. Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) är en del av Europarådet. ECRI förespråkar i en rekommendation att medlemsstater inrättar brandväggar mellan migrationskontrollerande myndigheter och institutioner som ska tillgodose mänskliga rättigheter. Detta för att säkerställa att papperslösa får tillgång till sina mänskliga rättigheter.¹⁶⁴ I rekommendationen anger ECRI att delandet av information mellan institutioner som ska upprätthålla rättigheter och migrationskontrollerande myndigheter utgör indirekt diskriminering. I praktiken innebär informationsdelningen att personen inte kan tillgodogöra sig sina rättigheter om hen är papperslös, och därmed får gruppen inte tillgång till sina rättigheter på samma sätt som de som har tillstånd att vistas i landet.¹⁶⁵ ECRI trycker även på att det praktiska hindret att ta del av samhällsservice skapar klyftor i befolkningen eftersom papperslösa, som ofta redan är stigmatiserade, trycks allt längre bort från samhällets offentlighet.¹⁶⁶ Gruppen kan exempelvis bli tvungen att ockupera övergivna hus då den inte kan få rätten till boende uppfyllt, det finns även en stor ovilja att rapportera brott vilket gör att brottsligheten inom och mot gruppen kan öka. Detta leder till misstänkliggörande och fördomar mot papperslösa, vilket i sin tur leder till rasism och utanförskap.

FN har i två kommentarer från kommittén för migrantarbetares rättigheter och kommittén för barnets rättigheter förespråkade brandväggar. Kommittéerna anser liksom ECRI att brandväggar bör upprättas mellan myndigheter som tillgodoser mänskliga rättigheter och myndigheter som utför gränskontroll. Det är enligt kommittéerna nödvändigt för att säkerställa att medlemsstater uppfyller de rättigheter som de har förpliktat

¹⁶³ Carens s. 130.

¹⁶⁴ ECRI s. 3.

¹⁶⁵ Ibid. s. 14 f.

¹⁶⁶ Ibid. s. 15.

sig att tillgodose enligt konventioner.¹⁶⁷ FN lyfter papperslösa migrantarbetares sårbarhet när de inte kan få tillgång till grundläggande samhällsservice som sjukvård, skola och rättsväsende. Särskilt barnets rättigheter betonas då barn är extra utsatta i en livssituation som papperslös och särskilt känsliga för trauman.¹⁶⁸

Inrättandet av brandväggar är ett av organisationen PICUM:s¹⁶⁹ huvudfokus för åren 2016–2020. PICUM menar att den internationella migrationen har förändrats sedan år 2015. På grund av trycket på de EU-länder med gränser mot tredje länder har flyktingpolitiken inom EU förändras. PICUM menar att det därigenom har uppkommit ett allt större hot mot mänskliga rättigheter för migranter.¹⁷⁰ Organisationen anser därför att brandväggar är nödvändigt för att inte riskera att papperslösas rättigheter helt undergrävs till förmån för det rådande motståndet mot migration.

Brandväggar kan användas på olika sätt. De kan fungera som en sekretessbestämmelse mellan myndigheter som delar information, som i exemplet med Malmös Socialförvaltning som gav kontaktuppgifter om papperslösa till gränspoliserna, eller för sjukvården när gränspoliserna ringer och ber om uppgifter som rör en inskriven patient. Men eftersom principen om brandväggar syftar att möjliggöra uppfyllandet av rättigheter kan den användas på ett bredare sätt än en rent lagteknisk sekretessbestämmelse. När det handlar om papperslösas möjlighet att anmäla ett brott är det inte så att uppgifter delas mellan olika myndigheter. Istället är det en myndighet, Polisen, som har två motstående intressen som den ska uppfylla. Dels ska den tillgodose tillgången till rättskipning, dels ska den av- eller utvisa personer med verkställbara beslut. I det fallet blir brandväggar inte ett konkret instrument i form av en sekretessbestämmelse, utan snarare en princip om att en institution som Polisen som har till uppgift att tillgodose mänskliga rättigheter, inte ska hindra enskilda från att söka sig till dessa rättigheter genom att utföra gränskontroller. Brandväggar kan i den aktuella situationen ses som en negativ skyldighet, i och med att staten avstår från en handling (migrationskontroll) för att uppfylla tillgången till rättskipning i konventioner om mänskliga rättigheter.

¹⁶⁷ General comment No. 3 & 22 s. 4; General comment No. 4 & 23 s. 10-14.

¹⁶⁸ General comment No. 3 & 22 s. 10.

¹⁶⁹ PICUM står för Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants och är en internationell paraplyorganisation för NGO:s (Non governmental organisations) som arbetar för papperslösas rättigheter.

¹⁷⁰ PICUM s. 5.

4.3 Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Enligt utlänningslagens 5 kapitel 15 § kan en utlänning som deltar i en förundersökning ha rätt till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (TUT) i minst sex månader. Utlänningen kan även beviljas uppehållstillstånd för betänketid i 30 dagar om hen behöver tid för att återhämta sig från brottet samt för att överväga om hen vill samarbeta med brottsutredande myndigheter.¹⁷¹ Dessa två olika uppehållstillstånd ges på ansökan av förundersökningsledaren, och en papperslös kvinna som blir utsatt för människohandel måste därför ha anmält brottet för att uppehållstillstånden ska kunna sökas.¹⁷² Jag kommer nedan att ge en bakgrund till den svenska lagstiftningen som ändrades år 2007 i och med ett EU-direktiv som ställde vissa krav på TUT under förundersökning och betänketid. Inom internationell rätt finns även FN:s *tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn* (Palermoprotokollet) och *Europarådets konvention om bekämpande av människohandel* (Människohandelskonventionen). Den sistnämnda bygger på Palermoprotokollet och har ett utvidgat brottsofferperspektivet. Sverige ändrade inte sin lagstiftning om uppehållstillstånd för människohandelsoffer i och med att Europarådets Människohandelskonvention ratificerades. Därför har jag valt att endast kortfattat ge en bild av innehållet i slutet av avsnittet i undersökningen av gällande rätt. I kapitlet kommer jag slutligen behandla problematiken som uppstår i praktiken med hur regleringen om betänketid och tidsbegränsade uppehållstillstånd är utformad.

4.3.1 Bakgrund och syfte med tidsbegränsade uppehållstillstånd

Tidsbegränsat uppehållstillstånd under förundersökning

Uppehållstillstånd under förundersökning har funnits i utlänningslagen sedan 2004.¹⁷³ Tillståndet har främst haft som syfte att främja uppklaringen av allvarliga brott, genom att tillåta nyckelpersoner (som vittnen och brottsoffer) att stanna i landet under förundersökning och huvudförhandling.¹⁷⁴ Regleringen ändrades år 2007 då *EU:s direktiv om uppehållstillstånd för människohandelsoffer* infördes. Den svenska

¹⁷¹ 15 kap. 5 § 2 st. UtlL.

¹⁷² 15 kap. 5 § 1–2 st. UtlL.

¹⁷³ Prop. 2003/04:35.

¹⁷⁴ Wikrén och Sandesjö; Utlänningslagen (2018-10-01 uppl. 11, Zeteeo, www.wolterskluwer.se/zeteeo) kommentaren till 5 kap. 15 § under rubriken Tillämpningsområde.

lagstiftningen ändrades inte avsevärt till följd av direktivet, eftersom den redan hade ett mer vidsträckt tillämpningsområde.¹⁷⁵ Utlänningslagen omfattade exempelvis alla typer av grova brott. Den gällde även för alla utländska medborgare, det vill säga både EU-medborgare och tredjelandsmedborgare.¹⁷⁶ Detta till skillnad från EU-direktivet som enbart omfattar brottet människohandel och endast brottsoffer som är tredjelandsmedborgare.¹⁷⁷ Direktivet innehöll en minimitid för uppehållstillstånd på sex månader. Den svenska lagstiftningen som tidigare inte hade ställt något krav på tid ändrades därför till att uppehållstillståndet ska gälla i minst sex månader.¹⁷⁸

Även kriterierna för beviljande av uppehållstillstånd i den svenska lagstiftningen liknade de som ställdes i EU:s direktiv om uppehållstillstånd för människohandelsoffer. Dessa kriterier hade dock gällt implicit vid beviljandet av uppehållstillstånd tidigare. Vid lagändringen förtydligades kriterierna genom att de skrevs ut i paragrafen. De kriterier som ska vara uppfyllda för att ett TUT ska komma ifråga är att det först och främst ska finnas ett behov av att personen stannar i Sverige för att medverka i förundersökning eller huvudförhandling.¹⁷⁹ Enligt svensk lag är det förundersökningsledaren som bedömer om det finns ett behov av att personen medverkar i brottsutredningen. I propositionen¹⁸⁰ för genomförandet av EU:s direktiv om uppehållstillstånd för människohandelsoffer, hänvisar regeringen till att det är förundersökningsledaren som har bäst översikt över brottsutredningen och vad som krävs för att kunna väcka åtal. Därför är det hen som är bäst lämpad att bedöma om det finns något behov av att brottsoffret eller vittnet stannar i landet under förundersökning och huvudförhandling.¹⁸¹ Migrationsverket beslutar om uppehållstillstånden, men i regel ansåg regeringen att verket borde följa förundersökningsledarens rekommendation om att en person ska få TUT för att medverka i brottsutredningen.

För det andra ska personen klart ha visat vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna.¹⁸² Vad kriteriet innebär kan variera från situation till situation, det behöver inte innebära att personen lämnat uppgifter som är till direkt nytta för polis och åklagare, utan beslutet

¹⁷⁵ Prop. 2006/07:53 s. 16.

¹⁷⁶ Ibid. s. 16–17 och prop. 2003/04 s. 70.

¹⁷⁷ Art 1 och 3, Rådets direktiv [2004/81/EG](#) av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna.

¹⁷⁸ Prop. 2006/07:53 s. 24.

¹⁷⁹ 5 kap. 15 § 1 p. UtLL.

¹⁸⁰ Prop. 2006/07:53.

¹⁸¹ Ibid. s. 21.

¹⁸² 5 kap. 15 § 2 p. UtLL.

grundas på vilka uppgifter som lämnats samt en bedömning av samarbetsviljan. I propositionen skrev regeringen att det krävs förståelse för att person som blivit utsatt för människohandel kan ha svårt att visa klar vilja att samarbeta med myndigheterna. På grund av trauman i samband med människohandeln eller misstro mot myndigheter kan det vara svårt att ge en tydlig viljeförklaring till samarbete. Istället kan då tiden för betänketid utökas så att personen får längre tid på sig att avgöra om hen vill samarbeta.¹⁸³

Det tredje kriteriet innebär att personen ska ha brutit med gärningsmannen.¹⁸⁴ Det är återigen förundersökningsledaren som anses bäst lämpad att avgöra om kontakten har brutits. Om det finns ett starkt beroendeförhållande mellan brottsoffer och den misstänkta gärningsmannen kan kravet vara svårt att uppfylla, något som flera remissinstanser påpekade när lagstiftningen skulle införas. Jämställdhetsombudsmannen anförde att ett avbrott i kontakten med gärningsmannen kan innebära livsfara, både för brottsoffret och hans familj. Rädda Barnen såg en risk i att ett barn som vet att hen bara kommer få ett TUT återupptar kontakten med gärningsmännen för att inte behöva återvända till ursprungslandet. Regeringen angav dock att det är väsentligt att sådan kontakt har brutits för att de brottsutredande myndigheterna ska kunna lita på uppgifterna från brottsoffret. Om det finns risk att brottsoffret råkar ut för en fara på grund av att hen bryter kontakten menade regeringen att en utvidgad betänketid kunde ges, så att brottsoffret skulle hinna bryta kontakten innan ansökan om TUT gjordes.¹⁸⁵

Slutligen ställs i det fjärde kriteriet krav på att hänsyn ska tas till den allmänna säkerheten och ordningen, om de äventyras så ska uppehållstillstånd inte beviljas.¹⁸⁶ Om Migrationsverket skulle misstänka att det finns risk att allmän ordning och säkerhet skulle äventyras ska de samråda med polisen innan de fattar beslut.¹⁸⁷

Betänketid

I artikel 6.1 i EU:s direktiv om uppehållstillstånd för människohandelsoffer stadgas att:

”En medlemsstat skall se till att de berörda tredjelandsmedborgarna får en betänketid som ger dem möjlighet att återhämta sig och komma över

¹⁸³ Prop. 2006/07:53 s. 22.

¹⁸⁴ 5 kap. 15 § 3 p. UtLL.

¹⁸⁵ Prop. 2006/07:53 s. 23.

¹⁸⁶ 5 kap. 15 § 4 p. UtLL.

¹⁸⁷ Ibid. s. 24.

inflytandet från förövarna av brotten så att de kan fatta ett välgrundat beslut om att samarbeta med de behöriga myndigheterna.”

Betänketiden har därmed både som syfte att brottsoffret ska kunna återhämta sig, samt att avgöra om hen vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Den svenska regleringen hade tidigare inte innehållit någon bestämmelse om betänketid, även om det i praktiken redan hade gått till så att en person som var brottsoffer eller vittne fick rätt till en viss tid att överväga om hen ville samarbeta med myndigheterna.¹⁸⁸ Betänketiden blev nu stadgad i lag i andra stycket i utlänningslagens 5 kap. 15 §. Betänketiden är inte villkorad på samma sätt som TUT för medverkan under förundersökningen, det vill säga att brottsoffret ska bryta med gärningsmannen och måste samarbeta med myndigheterna. Dock är förutsättningen för att betänketid ska beviljas att den behövs för att förundersökning eller huvudförhandling ska kunna hållas samt att det inte innebär risk mot allmän ordning eller säkerhet.¹⁸⁹

Regeringen kom vid lagändringen fram till att 30 dagars betänketid var en rimlig tid både ur brottsutredarens och brottsoffrets perspektiv.¹⁹⁰ En av anledningen till att regeringen valde just 30 dagar var att Europarådets människohandelskonvention innehåller en minimitid på 30 dagar som betänketid.¹⁹¹ Remissinstanser som Sveriges Kvinnojourers Riksförbund, ECPAT och Rädda Barnen framhöll dock att en betänketid på 30 dagar inte är tillräckligt för exempelvis barn och kvinnor som kanske lever under ett starkt hot från gärningspersonerna. Dessa personer behöver ofta mer tid på sig att återhämta sig och frigöra sig från hotet för att kunna avgöra om de kan och vågar medverka i brottsutredningen.¹⁹² Anledningen till att regeringen inte ville stadga om en längre betänketid var att det är av brottsutredningens intresse att tiden begränsas så att utredningen ska gå snabbare. Regeringen beförde även att den för utredningen berörda personen skulle hinna lämna landet eller ångra sig om brottsoffret gavs för lång tid till övervägning.¹⁹³ Som nämndes ovan angav regeringen i propositionen att betänketiden kan utökas om det behövs extra lång tid för brottsoffret att bryta kontakten med gärningsmännen eller om brottsoffret behöver mer tid att avgöra om hen vill samarbeta.

Förlängning av uppehållstillstånd

¹⁸⁸ Prop. 2003/04:35 s. 71.

¹⁸⁹ 5 kap. 15 § 2 st. UtL.

¹⁹⁰ Prop. 2006/07:53 s. 26–27.

¹⁹¹ Art. 13.1 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, Warszawa den 16 maj 2005, SÖ 2010:8.

¹⁹² Prop. 2006/07:53 s. 26.

¹⁹³ Ibid.

Om TUT för medverkan i förundersökning eller för betänketid behöver förlängas finns en möjlighet till detta enligt tredje stycket av bestämmelsen i utlänningslagen. Förlängning av TUT under förundersökning kan göras så länge kriterierna i första stycket fortfarande är uppfyllda, och för betänketid om kriterium ett och fyra är uppfyllda.¹⁹⁴ Förlängningen av uppehållstillstånden korresponderar med artikel 8 i EU:s direktiv om uppehållstillstånd för människohandelsoffer, och regeringen ansåg att det inte fanns anledning att ange en övre tidsgräns för hur lång tid en förlängning ska gälla.¹⁹⁵

Informationsplikt

Förutom tidsbegränsat uppehållstillstånd och betänketid ställde EU-direktivet krav på att den svenska lagstiftningen säkerställde att en person som blivit utsatt för människohandel ska få information om möjligheten att söka om TUT under förundersökning och för betänketid.¹⁹⁶ Vissa av remissinstanserna ville att lagstiftningen skulle specificera hur en sådan informationsplikt ser ut och vem som har ansvaret för den. Regeringen ansåg att det var upp till de brottsutredande myndigheterna att avgöra vem som ska identifiera personerna som kan komma ifråga för en ansökan om betänketid. Regeringen vidhöll även att en ansökan bör göras så snart som möjligt för att förhindra en av- eller utvisning så att brottet kan uppklaras snabbt.¹⁹⁷ Informationsplikten ligger på förundersökningsledaren enligt 14a § i förundersökningskungörelsen (1947:958) och det är hen som har ansvar för att ansökan om uppehållstillstånd görs inom rimlig tid.

Europarådets konventioner om människohandel och mäns våld mot kvinnor

Sverige har sedan EU-direktivet infördes även ratificerat *Europarådets konvention om människohandel* (människohandelskonventionen)¹⁹⁸. Även människohandelskonventionen innehåller en bestämmelse om betänketid. Enligt artikel 13.1 i konventionen ska den som misstänks ha utsatts för människohandel ha rätt till minst 30 dagars återhämtnings- och reflektionsperiod (i svensk rätt betänketid) på landets territorium. I artikeln föreskrivs att perioden ska ha som syfte att säkerställa att brottsoffret återhämtar sig och gör sig fri från inflytandet av förövaren, samt överväger om hen vill samarbeta med myndigheterna.¹⁹⁹ I förklaringen till konventionen skriver Europarådet att reflektionsperioden främst har som

¹⁹⁴ 5 kap. 15 § 3 st. UtL.

¹⁹⁵ Prop. 2006/07:53 s. 25.

¹⁹⁶ Art. 5 Rådets direktiv 2004/81/EG.

¹⁹⁷ Prop. 2006/07:53 s. 28-29.

¹⁹⁸ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197) Warszawa den 16 maj 2005, SÖ 2010:8.

¹⁹⁹ Art. 13.1 människohandelskonventionen.

syfte för den brottsutsatte att återhämta sig, både från fysiska skador men även för att kunna återhämta sig psykiskt för en mental stabilitet.²⁰⁰ Det andra syftet är att brottsoffret ska få möjlighet att överväga om hen vill samarbeta med landets brottsutredande myndigheter. För att brottsoffret ska kunna vittna på ett behjälpligt sätt ska ha hen kunna känna sig lugn genom att ha blivit väl informerad om rätten till skydd vid ett eventuellt vittnesmål.²⁰¹ Det ligger alltså på staten att ansvara för att brottsoffret kan ta ett välgrundat beslut om huruvida hen vill delta i brottsutredningen eller inte enligt Europarådets konvention. Människohandelskonventionen ställer även krav på att konventionsstaterna identifierar brottsoffer för människohandel på ett effektivt och säkert sätt.²⁰² För att kunna identifiera ett brottsoffer måste staterna säkerställa att kunnig personal finns inblandat när ett potentiellt brottsoffer påträffas. Det kan handla om polis, migrationsmyndigheter eller personer från NGO:s som har särskild kompetens och erfarenhet när det gäller brottsoffer utsatta för människohandel.²⁰³

Förutom människohandelskonventionen ratificerade Sverige *Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet*²⁰⁴ (Istanbulkonventionen) år 2014. I konventionen stadgas att våld mot kvinnor är ett strukturellt problem och att det är avgörande för jämställdheten att bekämpa mäns våld mot kvinnor.²⁰⁵ Vidare omfattar Istanbulkonventionen all typ av våld mot kvinnor, oavsett hur det orsakas.²⁰⁶ Således omfattas även människohandel av kvinnor för sexuella ändamål. Enligt artikel 4.3 ska konventionsstaterna följa konventionen oavsett om kvinnan exempelvis är migrant, flykting eller hennes ställning i övrigt, särskilt när det handlar om att skydda brottsoffers rättigheter. I kapitel IV finns bestämmelser om rättigheter som rör stöd och skydd för våldutsatta kvinnor. Artikel 18 anger ett antal generella skyldigheter för staten. I artikeln föreskrivs bland annat att det stöd och skydd som ges ska ha en helhetssyn på kvinnans speciella situation och förhållande till förövaren samt att skyddet ska tillgodose mänskliga rättigheter och säkerhet.²⁰⁷ Dessutom ska kvinnan ha rätt till stöd- och skyddsinsatser oavsett huruvida hon vill göra en anmälan eller samarbeta med brottsutredande myndigheter.²⁰⁸ Artikel 19 föreskriver att parterna ska vidta åtgärder som

²⁰⁰ Explanatory report para. 173.

²⁰¹ Ibid. para. 174.

²⁰² Art. 10 människohandelskonventionen.

²⁰³ Explanatory report para. 129–130.

²⁰⁴ Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, Istanbul 11 maj 2011 (Istanbulkonventionen) SÖ 2014:13.

²⁰⁵ Art. 3 (d) Istanbulkonventionen.

²⁰⁶ Ibid. art. 3 (a).

²⁰⁷ Ibid. art. 18.3.

²⁰⁸ Ibid. art. 18.4.

säkerställer att brottsoffret *skyndsamt* får tillgång till information om rättsliga åtgärder och vilket stöd som finns.

Slutligen anger konventionen att vad gäller uppehållstillstånd ska brottsoffer ha rätt till TUT om det behövs för rättsprocessen eller kvinnans situation. Den anger även att konventionsstaterna ska säkerställa att kvinnor som utsatts för våld och är i behov av skydd aldrig tvingas återvända till ett land där de riskerar utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.²⁰⁹

Istanbulkonventionen utgör en viktig ståndpunkt i att mäns våld mot kvinnor är strukturell och att alla kvinnor omfattas av skyddet mot våldet. Sverige har i och med en ratificering av konventionen åtagit sig att bekämpa våldet utifrån en helhetssyn från den våldsutsatta kvinnans perspektiv, all lagstiftning och andra åtgärder där staten berör mäns våld mot kvinnor ska därför genomsyras av konventionen.

4.3.2 Problematik med regleringen om tidsbegränsade uppehållstillstånd

Reglerna om uppehållstillstånd under förundersökning och för betänketid har fått kritik för att inte tillgodose behoven för brottsoffer utsatta för människohandel.²¹⁰ En del av kritiken är att brottsoffren många gånger blir direkt av- eller utvisade utan att någon ansökan om varken TUT för förundersökning eller betänketid har gjorts. Följande avsnitt behandlar hur lagen har tillämpats på ett sätt som i praktiken har lett till att papperslösa personer utsatta för människohandel inte har kunnat ta del av uppehållstillstånd när de har anmält brottet (eller brottet på annat sätt har kommit till polisens kännedom).

Av- eller utvisning på grund av säkerhetshot

Ett exempel på situationen då brottsoffren blev direkt utvisade utan att erbjudas betänketid var kvinnorna som blivit utsatta för människohandel i Rosenlundshärvan. Den så kallade Rosenlundshärvan är ett av Sveriges

²⁰⁹ Art. 59.3 (b) och art. 61.2 Istanbulkonventionen.

²¹⁰ Sundell Madeleine, Ingolfsdottir Åkermark Silvia & Gyllenring Karin, *Hög tid för Sverige att handla och inte bara prata*, SVT Opinion, 27 februari 2019.

<https://www.svt.se/opinion/hog-tid-for-sverige-att-handla-och-inte-bara-prata?fbclid=IwAR1Ztf6Fq43uh3EAsVloyQD0KVoU-pwLTENQdIZI90KgStf6qdC3LHvbjSk>

(hämtad 2019-03-11); se även Delin Mikael & Bouvin Emma, *Kritik mot polisens jakt på prostituerade*, Dagens Nyheter, 2019-02-21.

<https://www.dn.se/nyheter/sverige/kritik-mot-polisens-jakt-pa-prostituerade/?forceScript=1&variantType=large> (hämtad 2019-03-11).

största traffickingmål. Målet involverade sex förövare och elva brottsoffer som tvingades prostituera sig i Göteborg under ett års tid.²¹¹ De åtta brottsoffer som kom från Rumänien hade uppehålls rätt i Sverige, men blev utvisade av polisen med motiveringen att de hade försörjt sig i Sverige på ett oärligt sätt, vilket är en grund för utvisning enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 UtlL. En av kvinnorna gav efter utvisningen i uppgift åt Prostitutionsgruppen i Göteborgs stad att JO-anmäla beslutet om utvisning då hon menade att det stred emot EU:s rörlighetsdirektiv²¹². Enligt rörlighetsdirektivet har EU-medborgare rätt att röra sig fritt inom EU:s gränser och att vistas i ett EU-land i tre månader utan visum.²¹³ Kvinnorna som blivit utsatta för människohandel och tvingats till prostitution blev trots det direkt utvisade då de påträffades av polisen. JO hade tidigare riktat kritik mot Polismyndigheten då den avvisat en person som försörjde sig genom tiggeri.²¹⁴ Även i det fallet hade avvisningen motiverats med att tiggeri är ett oärligt försörjningssätt, med stöd av 8 kap. 2 § i UtlL. JO menade i tiggeribeslutet att formuleringen ”försörjer sig på ett ärligt sätt” historiskt sett innehåller förlegad syn på moral och handlingar. Lagen har sitt ursprung i förbudet mot lösdriveri, som inte stämmer överens med dagens rättssäkerhetsideal. Moral ska enligt JO inte vara en del av rättstillämparens lagtolkningar då det leder till skönsmässiga bedömningar. Eftersom tiggeri inte var olagligt ansåg JO att en avvisning på grund av tiggeri strider mot lagen. Endast försörjningssätt som är förbjudna enligt lag skulle enligt JO komma ifråga för avvisning enligt bestämmelsen i utlänningslagen.²¹⁵

I det aktuella fallet hade dock målsäganden i Rosenlundshärvan försörjt sig på prostitution, något som enligt JO skulle ses annorlunda på eftersom det är olagligt i Sverige. Att sälja sex är inte olagligt men JO ansåg att försäljning av sex underlättar för köp av sex, vilket är olagligt. JO menade att även om köpet av sexuella handlingar var det som hade kriminaliserats, så betydde inte det att lagstiftaren var av uppfattningen att försäljningen är godtagbar. Därför skulle prostitution som företeelse betraktas som en förbjuden verksamhet och vara skäl för utvisning enligt utlänningslagen.²¹⁶ JO gick sedan vidare med att undersöka om utvisningen var i enlighet med rörlighetsdirektivet. Enligt artikel 27 i direktivet får en begränsning av den fria rörligheten göras om den syftar till att upprätthålla nationell säkerhet,

²¹¹ Mål nummer B 8184–11, B 7924–11 samt B 2827–12.

²¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet).

²¹³ Art. 6 i rörlighetsdirektivet.

²¹⁴ JO 2011/12 s. 171.

²¹⁵ Ibid. s. 180.

²¹⁶ JO dnr 4468–2011 beslut 2012-11-01 s. 4–5.

ordning eller hälsa. Polisen menade att artikeln var tillämplig ifråga om utvisningen av de målsägande kvinnorna i Rosenlundshärvan. JO kom till samma slutsats. Han menade att artikel 27 i direktivet är allmänt hållen och det är en viktig samhällsangelägenhet att bekämpa prostitution enligt den svenska lagstiftaren.²¹⁷ I beslutet skrev han att:

*”AA:s sätt att försörja sig, hennes personliga beteende, förutsatte att andra skulle begå brott.”*²¹⁸

Därför utgjorde utvisningen enligt JO en konkret brottsförebyggande åtgärd. I och med det kom han till slutsatsen att utvisningen var tillåten enligt både utlänningslagen och rörlighetsdirektivet.²¹⁹ JO-beslutet ligger därmed till grund för tillämpningen av lagstiftningen om TUT under förundersökning och för betänketid för kvinnor utsatta för människohandel i sexuellt syfte, samt synen på kvinnornas rätt att befinna sig i landet.

Användningen av tidsbegränsade uppehållstillstånd för betänketid och under förundersökning

Ett av problemen med att betänketid sällan används kan vara att det inte finns några riktlinjer för poliser om hur informationsplikten ska fungera i praktiken.²²⁰ Eftersom gränspolisen har ett uppdrag att av- eller utvisa personer med verkställbara beslut och gör det fort, går ofta informationen om möjlighet till betänketid eller TUT förlorad för brottsoffren.²²¹ Det är heller inte alltid förundersökningsledaren, ofta åklagare, väljer att ansöka om betänketid eller TUT. I en rapport från Stockholms länsstyrelse som kartlade människohandel mot barn konstaterades att ungefär 30 procent av barnen som deltog i en förundersökning om människohandel för sexuella ändamål mellan åren 2012–2015 fick ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, medan knappt tio procent av barnen fick uppehållstillstånd för betänketid.²²² Författarna till rapporten rekommenderar att åklagare använder sig av betänketid i större utsträckning för att barnen ska kunna känna sig trygga att delta i förundersökningen och få tillgång till ett tryggt boende.²²³ Att åklagare sällan ansöker om betänketid eller TUT för förundersökning har även uppmärksammats i en tillsynsrapport av åklagares hantering av människohandelsärenden mellan 2012–2013. I rapporten konstaterades att

²¹⁷ JO dnr 4468–2011 beslut 2012-11-01 s. 5.

²¹⁸ Ibid. s. 6.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Telefonintervju med Karl Dannestam, 2019-02-18.

²²¹ Se uttalandet från gränspolisen i region Syd, Thommy Brännström i Kritik mot polisens jakt på prostituerade <https://www.dn.se/nyheter/sverige/kritik-mot-polisens-jakt-pa-prostituerade/?forceScript=1&variantType=large> (hämtad 11 mars 2019).

²²² Länsstyrelsen Stockholm, rapport 2015:30, s. 56.

²²³ Ibid. s. 67 och 69.

TUT hade beviljats för målsäganden i människohandelsärenden i elva av 146 enskilda fall. Åklagarna som deltagit i tillsynen menade att det inte hade varit aktuellt att ansöka om TUT i majoriteten av fallen.²²⁴ Varför TUT inte hade varit aktuellt eller om uppehållstillstånd för betänketid ingick i den siffran kommenteras inte. I slutsatsen till tillsynsrapporten ansåg författarna däremot att förhör med målsäganden är mycket viktig för brottsutredningen i människohandelsärenden, samt att målsägandena befinner sig i en mycket utsatt situation.²²⁵ Därför ansågs att förhören bör hållas av erfarna åklagare, vilket tyder på att åklagaren ska ha kunskap om brottsoffrets situation.

Utifrån rapporterna från Länsstyrelsen i Stockholm och Åklagarmyndigheten ansöktes det om TUT eller betänketid i en mycket liten del av de anmälda människohandelsärendena. Regionskoordinatorerna i region syd mot prostitution och människohandel har riktat kritik mot de brottsutredande myndigheterna för att de i så liten utsträckning ansöker om betänketid och TUT. Lisa Green, en av regionkoordinatorerna i region syd, anser att myndigheterna har blivit betydligt bättre på att ansöka om dessa uppehållstillstånd för personer utsatta för människohandel under de senaste tio åren. Däremot ansöks det fortfarande om långt färre uppehållstillstånd än antalet anmälningar och myndigheterna behöver därför bli bättre på att tillämpa regleringen.²²⁶

Av statistik från Brå går att utläsa att antalet anmälda brott gällande människohandel under perioden 2015–2018 är sammanlagt 804 stycken.²²⁷ Av dessa handlar 314 anmälningar om människohandel för sexuella ändamål. Enligt Migrationsverket har 233 uppehållstillstånd för betänketid eller under förundersökning beviljats för bevispersoner i människohandelsbrott.²²⁸ Migrationsverket kunde inte dela upp statistiken så att det går att utläsa om uppehållstillståndet var utfärdat enligt första, andra eller tredje stycket i 5 kap. 15 § UtilL. Det gick inte heller att ta fram statistik som enbart rör människohandel i sexuellt syfte. Enligt handläggare på Migrationsverket är det dock ytterst få av uppehållstillstånden som söks enligt andra stycket i paragrafen, det vill säga för betänketid.²²⁹ I vissa fall har förundersökningsledaren sökt om förlängning av uppehållstillståndet och därför säger siffrorna inte heller hur många individer som har beviljats TUT för betänketid eller under förundersökning. Vid en jämförelse av siffrorna mellan antalet anmälda brott och antalet sökta uppehållstillstånd

²²⁴ Åklagarmyndigheten 2015:2 s. 9.

²²⁵ Ibid. s. 15–16.

²²⁶ Kontakt via epost med Lisa Green, regionkoordinator mot prostitution och människohandel i syd, 2019-04-30.

²²⁷ Se bilaga.

²²⁸ Se bilaga.

²²⁹ Telefonintervju med Anna Bergström, handläggare på Migrationsverket 2019-05-02.

kan utläsas att någon typ av uppehållstillstånd söks vid cirka en fjärdedel av alla anmälda brott mot människohandel. Siffrorna bekräftar de rapporter som säger att det inte är alltid brottsoffer för människohandel får sin rätt till betänketid eller TUT under förundersökning.

Identifikation av brottsoffer

I förklaringen till Europarådets konvention mot människohandel förtydligas staternas ansvar att identifiera brottsoffer för människohandel på ett säkert och korrekt sätt. Förklaringen anger att brottsoffer för människohandel ofta är papperslösa och därför behandlas som ”illegala” migranter av staterna och därför avvisas direkt när de påträffas.²³⁰ Genom att myndigheterna inte identifierar brottsoffren på ett säkert och grundligt sätt riskerar de att av- eller utvisas direkt och därmed berövas både deras grundläggande mänskliga rättigheter, samt de rättigheter som ges i kapitel tre i människohandelskonventionen (exempelvis rätt till medicinsk behandling, boende, juridisk rådgivning osv.).²³¹ Därför är just identifieringen av vem som har blivit utsatt för människohandel ofta avgörande för att brottsoffret ska få sina rättigheter, såsom betänketid, tillgodosedda. Även FN:s särskilda rapportör mot trafficking har problematiserat de hinder som står i vägen för att personer som blivit utsatta för människohandel ska få möjlighet till betänketid. Hen påpekar liksom Europarådet att felidentifieringen av brottsoffren leder till att de behandlas som personer som olagligt befinner sig i landet och ska utvisas.²³²

Syfte med betänketid

En annan kritik som har framförts mot lagstiftningen är syftet med betänketiden. I Sverige har lagstiftaren främst behandlat betänketiden som ett sätt för brottsoffret att avgöra om hen vill delta i förundersökningen eller inte. De internationella lagstiftningsinstrument som rekommenderar att staten ger brottsoffer utsatta för människohandel betänketid har däremot beskrivit den som en period för att vila upp sig och återhämta sig från det trauma hen har upplevt. Frågan om samarbete med myndigheter är alltså inte det enda syftet med betänketiden enligt konventioner om människohandel. Enligt Europarådets människohandelskonvention kallas betänketid för reflektionsperiod, och har som främsta syfte att brottsoffret ska kunna återhämta sig fysiskt och psykiskt från det trauma som utsatthet för människohandel orsakar.²³³ Samma problematisering tas upp av FN:s särskilda rapportör mot trafficking. Hen påpekar att om brottsoffret inte får chans att återhämta sig direkt riskerar de psykiska menen att förvärras och

²³⁰ Explanatory report, para. 128.

²³¹ Ibid. para. 127.

²³² A/HRC/17/35, para. 50.

²³³ Art. 13 människohandelskonventionen.

återhämtningen kommer att ta längre tid.²³⁴ Den särskilda rapportören lyfter även att det är problematiskt när betänketiden blandas ihop med tidsbegränsat uppehållstillstånd, eftersom det senare ofta ställer krav på att brottsoffret ska samarbeta med myndigheterna.²³⁵ Syftet med betänketid är inte att brottsoffret *ska* samarbeta, utan att hen ska kunna *överväga* om hen vill göra det.

4.3.3 Tio beslut om tidsbegränsade uppehållstillstånd

För att undersöka hur ansökningarna av TUT för betänketid och under förundersökning formuleras av förundersökningsledaren har jag begärt ut tio beslut från Migrationsverket. Jag har fått hjälp av Anna Bergström som är handläggare på verket att välja ut beslut som är relevanta och rör uppehållstillstånd enligt första, andra och tredje stycket i 5 kap. 15 § UtIL. Det handlar om tio beslut som rör fem olika individer. Alla tillstånd är sökta av åklagare. Jag kommer nedan kortfattat gå igenom besluten utifrån faktorer som brottskategori, kön, vilken typ av uppehållstillstånd åklagarens ansökan rör, hur åklagaren formulerat sig i ansökan och enligt vilket stycke i 5 kap. 15 § UtIL som Migrationsverket sedan har beviljat uppehållstillståndet.

Brottsoffer nummer ett

Två av besluten rör brottsoffer ett.²³⁶ Det första handlar om 30 dagars TUT för betänketid och det andra om sex månader TUT för medverkan i förundersökning. Besluten rör en man som blivit utsatt för människohandel för tvångsarbete. Mannen har en god man så trots att ålder inte framgår av beslutet är han troligen yngre än 18 år. I ansökan om betänketid har åklagaren angett att mannen är införstådd med att han kommer att bryta all kontakt med gärningsmännen och ska medverka i rättsprocessen. Mannen har även gått med på att återvända till ursprungslandet efter att rättsprocessen är avslutad. Ansökan beviljades enligt andra stycket i 5 kap. 15 § UtIL. I det andra beslutet ansökte åklagaren om TUT under förundersökningen. Där angav hen att mannen nu har brutit kontakten och medverkar fullt ut i rättsprocessen. Åklagaren har skrivit att mannen är trovärdig i sin berättelse och att han vill återvända till ursprungslandet. Migrationsverket beviljade mannen förlängning av TUT i sex månader enligt tredje stycket i 5 kap. 15 § UtIL.

²³⁴ A/HRC/17/35, para. 50.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Beslut 1.a och 1.b.

Brottsoffer nummer två

Det andra brottsoffret som besluten omfattar berörs också av två beslut²³⁷. Brottsoffret är en kvinna som misstänks ha blivit utsatt för människohandel för sexuella ändamål. Åklagaren har inte ansökt om betänketid för kvinnan utan det första beslutet handlar om TUT för medverkan i rättsprocessen enligt första stycket i bestämmelsen. Kvinnan uppges ha brutit all kontakt med gärningsmannen och hon samarbetar med polisen. Hennes medverkan bedöms som central för att rättsprocessen ska fortgå. Kvinnan beviljades uppehållstillstånd enligt första stycket i 5 kap. 15 § UtIL. Det andra beslutet handlar om förlängning av uppehållstillståndet för att hon ska kunna delta som vittne i huvudförhandlingen. Migrationsverket beviljade förlängning av TUT enligt tredje stycket i bestämmelsen.

Brottsoffer nummer tre

Tre olika beslut handlar om brottsoffer nummer tre.²³⁸ Brottsoffret är en kvinna som har blivit utsatt för människohandel för sexuella ändamål. Åklagaren ansökte först om betänketid i 30 dagar för att förundersökningen skulle kunna fortgå. Kvinnan beviljades då uppehållstillstånd enligt andra stycket i 5 kap. 15 § UtIL. Migrationsverket fick sedan in en ansökan om förlängning av betänketiden då kvinnan inte hade kunnat delta i förhör med polisen ännu. Ansökan beviljas enligt tredje stycket i bestämmelsen. I det tredje beslutet ansökte åklagaren om TUT för att kvinnan skulle kunna förhöras och delta i förundersökningen. Åklagaren angav att det räcker med tre månaders TUT, men Migrationsverket beviljade TUT i sex månader enligt tredje stycket i 5 kap. 15 § UtIL.

Brottsoffer nummer fyra

Det fjärde brottsoffret berörs endast av ett beslut²³⁹ och det handlar om betänketid. Brottsoffret är en kvinna som har utsatts för människohandel i sexuellt syfte. I ansökan angav åklagaren att kvinnan behöver tid på sig för att återhämta sig och orka delta i brottsutredningen. Kvinnan beviljades TUT för betänketid enligt andra stycket av Migrationsverket. Om åklagaren sedan har ansökt om fler uppehållstillstånd för kvinnan framgår inte av de beslut som jag har tagit del av.

Brottsoffer nummer fem

Den sista individen som jag fått ta del av beslut om är en kvinna som blivit utsatt för koppleri. Åklagaren ansökte först om TUT för betänketid för att kvinnan skulle kunna överväga om hon ville delta i förundersökningen,

²³⁷ Beslut 2.a och 2.b.

²³⁸ Beslut 3.a, 3.b och 3.c.

²³⁹ Beslut 4.

ansökan beviljades enligt andra stycket.²⁴⁰ En ytterligare ansökan om förlängning inkom då åtal var väckt, så att kvinnan skulle kunna delta i domstolsprocessen. Ansökan beviljades enligt tredje stycket i 5 kap. 15 § UtIL.²⁴¹

Avslutande kommentar

I besluten kan utläsas att åklagarna har ansökt om betänketid för fyra av fem potentiella brottsoffer för människohandel. Ett av brottsoffren fick inte möjlighet till betänketid, utan åklagaren ansökte om TUT enligt första stycket och brottsoffret skulle därmed samarbeta med brottsutredande myndigheter direkt. I en av ansökningarna som handlar om betänketid har åklagaren formulerat att kvinnan fick betänketid på villkor att hon ska bryta kontakten med gärningsmännen och samarbeta med polisen. Enligt bestämmelsen om betänketid ingår inte dessa villkor, utan betänketiden ska enbart ha som syfte att kvinnan ska fatta ett väl avvägt beslut om huruvida hon vill samarbeta.²⁴² I ansökningarna som rör brottsoffer nummer ett, mannen, har åklagaren angett att han är väl införstådd med och har uttalat en vilja att återvända till ursprungslandet när rättsprocessen är avslutad. Återvändande är inte ett villkor för uppehållstillstånd enligt i 5 kap. 15 § UtIL. Det är därför irrelevant för åklagaren att beröra den saken i ansökan om TUT. Mannen har dessutom rätt att ansöka om uppehållstillstånd på eget initiativ utifrån exempelvis asylskäl under tiden han har TUT, om han skulle vilja stanna i Sverige.²⁴³ I två av besluten om betänketid har åklagarna formulerat brottsoffrets behov av att överväga möjligheten att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, utan några andra villkor. I en ansökan angav även åklagaren brottsoffrets behov av att återhämta sig innan utredningen påbörjades. Eftersom Migrationsverket beviljar alla ansökningar enligt 5 kap. 15 § UtIL som görs av förundersökningsledaren har formuleringarna i ansökningarna antagligen inte en avgörande betydelse. Formuleringen säger dock något om åklagares syn på syftet med de olika alternativen till uppehållstillstånd och vad de anger till de potentiella brottsoffren.

²⁴⁰ Beslut 5.a.

²⁴¹ Beslut 5.b.

²⁴² Se 5 kap. 15 § 1 st. UtIL.

²⁴³ Se prop. 2004/05:170 s. 283.

5 Analys

I följande analys besvaras de frågeställningar som uppsatsen har haft som syfte att undersöka. Frågeställningarna kommer att besvaras var för sig för att ge läsaren en tydlig bild av min uppfattning om vad uppsatsens innehåll har att säga. Den fjärde frågeställningen som handlar om postkolonial feministisk analys genomsyrar alla frågeställningarna, då den postkoloniala feminismen utgör en utgångspunkt för problemställningen i uppsatsen. Svaret på den sista frågeställningen därför snarare en sammanfattande kommentar av analysen.

Hur skulle tillgången till rättskipning för en papperslös kvinna som blivit utsatt för människohandel för sexuella ändamål kunna säkerställas?

För att besvara den första frågeställningen i uppsatsen krävs att tillgången till rättskipning och skyldigheten för staten som ska tillgodose den reds ut juridiskt. Kapitel två i uppsatsen har gått igenom teorin om tillgång till rättskipning. Enligt Cappelletti och Garth kräver rättsstatsprincipen att en enskild har möjlighet att hävda sina rättigheter och få dem prövade under statens skydd.²⁴⁴ Det krävs även att utgången av den rättsliga prövningen framstår som rättvis, och för att så ska kunna ske måste tillgången till rättskipning (access to justice) vara lika för alla. Detta innebär att staten har en skyldighet att stödja enskilda individer så att de hamnar i en någorlunda jämbördig position som andra som hävdar sina rättigheter. UNDP har angett att hinder mot lika tillgång till rättskipning är exempelvis fattigdom, diskriminering och okunskap om sina rättigheter hos den brottsutsatte.²⁴⁵ Staten kan reparera detta genom att stödja individen så att den hamnar i en mer jämlik situation som en person med större sociala och ekonomiska tillgångar.

Med utgångspunkt i att staten har ett ansvar för att säkerställa att en individ kan utnyttja sin rätt till tillgång till rättskipning, har uppsatsen gått igenom de internationella konventioner som Sverige har bundit sig juridiskt till för att undersöka hur tillgången till rättskipning ser ut för papperslösa kvinnor utsatta för människohandel. Min tolkning av konventionerna, med tillhörande praxis och doktrin i form av expertrapportering och rekommendationer, är att gruppen papperslösa kvinnor som blivit utsatta för

²⁴⁴ Cappelletti och Garth s. 182

²⁴⁵ UNDP s. 3.

människohandel omfattas av den skyldighet staten har att tillgodose tillgången till rättskipning.²⁴⁶

EU-stadgan som tillhandahåller rätten till rättskipning (i form av ett effektivt rättsmedel) är tillämplig på alla EU:s förordningar och direktiv. Eftersom människohandel är förbjudet enligt människohandelsdirektivet är därmed EU-stadgans bestämmelse tillämplig för kvinnor som blivit utsatta för människohandel. EU-domstolen har även kommenterat att stadgan ska tolkas utifrån Europadomstolens tolkning av bestämmelsen om effektivt rättsmedel i Europakonventionen.²⁴⁷

Europarådets och FN:s bestämmelser om tillgång till rättskipning kräver dock att en rättighet i respektive konvention har blivit kränkt. När det handlar om utsatthet för människohandel anses det bryta både mot förbudet mot slaveri och mot tortyr. Både Europarådet och FN anser att människohandel är en modern form av slaveri.²⁴⁸ Europadomstolen skriver i domen *Rantsev mot Cypern och Ryssland* att människohandel av naturen innebär att man utövar ägarskap över en människa och behandlar hen som en vara.²⁴⁹ Även tortyr är en del av människohandel enligt de internationella organen. Definitionen för tortyr är bred men handlingen ska omfatta betydande hänsynslöshet för att den ska utgöra tortyr enligt Europadomstolen. Sexuellt våld kan omfatta sådan hänsynslös behandling och faller inom definitionen enligt en dom från domstolen.²⁵⁰ FN:s kommitté mot tortyr har flaggat för att människohandel är tätt förknippat med tortyr då tortyrhandlingar ofta utförs mot de som utsätts för människohandel.²⁵¹ CAT som definierar tortyr ställer upp rekvisitet att tortyren ska vara utförd med statlig inblandning för att handlingen ska vara förbjuden enligt konventionen. Dock har FN:s särskilda rapportör mot tortyr uttalat sig om att staten kan göra sig skyldig till medhjälp för tortyr om den inte gör tillräckligt för att förhindra tortyren, eller om staten inte kan säkerställa att brottsoffret inte fortsätter att bli utsatt för tortyren efter att brottet har anmälts.²⁵² FN:s särskilda rapportör mot trafficking erinrar om att staten har en skyldighet för ”due diligence”, det vill säga att skydda individer från brott mot mänskliga rättigheter som begås av andra individer.²⁵³ Människohandel utförs oftast utan direkt statlig inblandning,

²⁴⁶ Se s. 33 i uppsatsen.

²⁴⁷ FRA s. 101–102.

²⁴⁸ UNODC Global Report on trafficking in persons, s. 6; *Rantsev mot Cypern och Ryssland* nr. 25965/04, dom 7 januari 2010 para. 199.

²⁴⁹ *Rantsev mot Cypern och Ryssland* nr. 25965/04, dom 7 januari 2010 para. 281.

²⁵⁰ *M.C mot Bulgarien* nr. 39272/98, dom 4 december 2003 p. 185 och 187.

²⁵¹ United Nations, A/HRC/13/39 para. 43.

²⁵² A/HRC/31/57 para 41.

²⁵³ A/70/260 para. 11; se även Human Rights Council, *General Comment No. 31*, para. 8.

men i och med skyldigheten för due diligence har staterna ett ansvar för att skydda personer för att bli utsatta för tortyr och slaveri av privata aktörer. I domen *Rantsev mot Cypern och Ryssland* har även Europadomstolen kommenterat att medlemsländerna har en skyldighet för due diligence om en människorättskränkning har skett. I fallet hade inte cypriotiska myndigheter gjort tillräckligt för att utreda brottet mot slaveri i form av människohandel som hade begåtts mot en rysk kvinna.²⁵⁴

Både förbudet mot slaveri och tortyr är absoluta vilket innebär att det aldrig finns undantag för en konventionsstat att underlåta att bekämpa brotten. Tillgången till rättskipning för kvinnor som blivit utsatta för människohandel är därför en mycket grundläggande rättighet enligt internationella konventioner. Utifrån uppgifter från civila organisationer som arbetar med kvinnor som har blivit utsatta för människohandel finns det en rädsla för att anmäla brottet på grund av att kvinnan riskerar utvisning i samband med anmälan till polisen. Rädslan är befogad då det, som uppsatsen konstaterat, utförs en inre utlänningskontroll i samband med anmälan om brottet människohandel. Utlänningskontrollen kan leda till att kvinnan blir direkt av- eller utvisad som i exemplet med kvinnorna i Rosenlundshärvan.²⁵⁵ En av kvinnorna anmälde utvisningen till JO som bekräftade att det var lagenligt av polisen att utvisa kvinnan då hon ansågs utgöra en säkerhetsrisk i Sverige.²⁵⁶ Kvinnorna kan dock ha rätt till TUT för betänketid och för medverkan under förundersökning. Som framkommit i kapitel 4.3.2 i uppsatsen är det inte alltid betänketiden utnyttjas till kvinnans fördel. Detta beror dels på att lagstiftningens utformning (se vidare under tredje rubriken i analysen), dels beror det på att informationen om rätt till betänketid går förlorad i praktiken. Enligt Polisens informationsförvaltning är det ofta gränspolisen som tar över omhändertagandet av en person som anmäler ett brott om hen visar sig befinna sig i landet utan uppehållstillstånd. Då gränspolisens uppgift i första hand är att av- eller utvisa personer med verkställbara beslut är risken stor att en kvinna som blivit utsatt för människohandel direkt tvingas återvända till sitt ursprungsland när hon anmäler brottet.

Risken för utvisning vid anmälan om brott riskerar därmed att leda både till att kvinnor utsatta för människohandel inte anmäler brottet, samt att de som nämnts blir av- eller utvisade i samband med anmälan. På grund av att kvinnorna utvisas kan de inte få sin rätt till tillgång till rättskipning uppfylld. FN:s särskilda rapportör mot trafficking har vid ett flertal tillfällen uppmärksammat medlemsstaterna på att de måste ha en helhetssyn när de

²⁵⁴ *Rantsev mot Cypern och Ryssland* nr. 25965/04, dom 7 januari 2010 para. 296.

²⁵⁵ Borg Jansson s. 9–11.

²⁵⁶ JO dnr 4468–2011 beslut 2012-11-01 s. 5.

tillhandahåller rättsmedel för människohandelsoffer, annars uppfyller de inte kravet på effektivitet i rättsmedlet. Trots att tillgången till rättskipning finns i teorin blir den inte effektiv om den inte kan realiseras i praktiken. Enligt riktlinjerna för effektiva rättsmedel från FN anges att rättsmedlen ska ha som syfte att ge brottsoffret upprättelse, kompensation, rehabilitering och garantier för att brottet inte ska upprepas.²⁵⁷ För att kunna tillgodose detta i praktiken krävs att rättsmedlet är utformat utifrån brottsoffrets behov. Staten måste därför ha en förståelse för situationen för kvinnor som blivit utsatta för människohandel och rädslan för att bli utvisad. Rätten till kompensation går exempelvis förlorad om kvinnan utvisas och inte kan delta som målsägande i rättsprocessen. Ett annat exempel på anpassning för att i praktiken ge ett effektivt rättsmedel är rätten till upprättelse, det innebär för de flesta brottsutsatta att livet ska återställas till så som det var innan hen utsattes för brott. Livet innan brottet innebär dock ofta för kvinnor som utsatts för människohandel att hon har fått utstå sexuellt våld eller förtryck som hon genom att prostituera sig har försökt fly ifrån.²⁵⁸ Om kvinnorna återvänder till sitt ursprungsland riskerar de även att bli utsatta för social utfrysning och stigmat på grund av brottets sexuella karaktär eller att bli tvingad till prostitution eller människohandel igen.²⁵⁹ I det fall en kvinna blir tvingad tillbaka till människohandel kan staten dessutom göra sig skyldig till medhjälp till tortyr enligt CAT. Det skulle också strida mot riktlinjerna för ett effektivt rättsmedel då dessa föreskriver att staten ska förhindra att kvinnan utsätts för brottet igen.²⁶⁰

FN:s rapportör mot trafficking kommenterar att behandlingen av brottsoffer ska vara lika för alla. Detta innebär att en person som är papperslös ska behandlas som ett brottsoffer i första hand, inte som en förövare för att hon har ”stridit” mot migrationsrätten. Att sätta kvinnor som blivit utsatta för människohandel i flyktingförvar och utvisa dem ses som en bestraffning av kvinnan för att hon inte har sökt om uppehållstillstånd, trots att hon har blivit tvingad till prostitution och kontrollerad av människohandlarna.²⁶¹ Genom att erkänna kvinnorna som brottsoffer tydliggörs statens skyldighet att tillgodose ett effektivt rättsmedel. Exempel på när en stat fick kritik för att ha behandlat ett brottsoffer som ”illegal” migrant istället för brottsoffer för människohandel var i domen *C.N. mot Storbritannien*. Europadomstolen ansåg att landet hade brutit mot förbudet mot slaveri i EKMR då de brittiska

²⁵⁷ A/RES/60/147.

²⁵⁸ Polismyndigheten lägesrapport 19 s. 27.

²⁵⁹ Borg Jansson s. 9–11.

²⁶⁰ A/RES/60/147, General Assembly, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*.

²⁶¹ Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, guideline 2 stycke 3, punkt 5–6.

myndigheterna främst hade utrett kvinnans rätt till uppehållstillstånd utifrån landets migrationslagstiftning istället för lagstiftning mot människohandel. Enligt domstolen är det inte tillräckligt att ett land har en lagstiftning som förbjuder slaveri i form av människohandel (vilket Storbritannien hade haft). Vid anmälan om brott måste även den lagstiftningen användas av de brottsutredande myndigheterna, och brottsoffret ska ha rätt till det stöd och skydd som finns för offer för människohandel.²⁶² Om en stat misslyckas med detta kan heller inte tillgången till rättskipning enligt Europakonventionen tillgodoses.²⁶³ Europadomstolens dom går i linje med FN:s rekommendationer om att konventionsstaterna måste säkerställa att en kvinna som påstår sig ha blivit utsatt för människohandel i första hand ska behandlas som ett brottsoffer och få direkt rätt till stöd och skydd.

Att bli utvisad efter brottet riskerar som sagt att leda till upprepad brottsutsatthet och en mycket nedsatt livskvalitet för kvinnor som blivit utsatta för människohandel. Oviljan att anmäla brottet av rädsla för att utvisas är därför något som staten bör ha i beaktning för att kunna uppfylla sin skyldighet att tillgodose tillgången till rättskipning för kvinnorna. Om Sverige vill göra ett seriöst försöka att ge kvinnorna ett effektivt rättsmedel behöver regeringen eliminera utvisningshotet när brottet anmäls, annars blir de rättigheter som finns bara en pappersprodukt som inte kan utnyttjas i praktiken.

Skulle brandväggar kunna säkerställa tillgången till rättskipning?

Uppsatsens andra frågeställning har som syfte att undersöka om brandväggar skulle kunna säkerställa att tillgången till rättskipning inte bara stannar på pappret, utan tillgodoses i praktiken för kvinnor utsatta för människohandel. I kapitlet om brandväggar framgår att brandväggar är ett instrument för att hindra att en statlig institution eller myndighet som ska tillgodose mänskliga rättigheter inte också utför migrationskontroll. De som argumenterar för att brandväggar behövs menar att migrationskontroller riskerar att leda till att papperslösa avstår från att söka sig till myndigheterna, och därmed inte får sina mänskliga rättigheter tillgodosedda.²⁶⁴ Även FN och Europarådet har påtalat behovet av brandväggar för att uppfylla konventionsstaternas skyldighet att säkerställa mänskliga rättigheter för papperslösa personer. Att inte särskilja myndigheters uppgifter så att papperslösa vågar utnyttja sina rättigheter riskerar att leda till indirekt diskriminering av gruppen om de inte kan ta del av sina rättigheter enbart på grund av sitt ursprung. De internationella organisationerna varnar även för att den hårda asylpolitiken där papperslösa

²⁶² *C.N. mot Storbritannien* nr. 4239/08, dom 13 november 2012 para. 80.

²⁶³ *Ibid.* para.

²⁶⁴ Carens s. 132; Crépeau & Hasite s. 165.

ses som kriminella leder till ökad rasism och en sämre livskvalitet för gruppen. Delningen av personuppgifter från socialtjänsten i Malmö till gränspolisen är ett exempel på när en sådan situation uppstod som ledde till att papperslösa drevs längre in i social utsatthet.²⁶⁵ Som konstaterats ovan är tillgången till rättskipning en grundläggande mänsklig rättighet som omfattar kvinnor som har utsatts för människohandel.

Polisen är den statliga myndighet som bär ansvaret för att individer kan anmäla brottet och få rätten till tillgång till rättskipning uppfylld. Då Polismyndigheten har den dubbla uppgiften av att både ta emot brottsanmälningar och att utföra inre utlänningskontroll kan inte tillgången till rättskipning fullt ut tillgodoses, eftersom utsatta kvinnor undviker att anmäla brottet av rädsla att bli av- eller utvisad. Genom att inrätta brandväggar inom polisen skulle inre utlänningskontroller, som leder till att brottsoffer utsatta för människohandel blir utvisade, kunna undvikas. Brandväggen skulle fungera som ett hinder för att utlänningskontrollen ledde till inblandning av gränspolisen, och kvinnans rätt att vistas i landet skulle inte spela någon roll för hennes status som brottsoffer. Om kvinnan sedan hade velat söka uppehållstillstånd genom möjligheten till TUT under förundersökning eller för betänketid, eller på annat sätt ansöka om uppehållstillstånd, skulle hon sedan hamna inom systemet. Om kvinnan däremot hade valt att inte uppge till Migrationsverket att hon befinner sig i landet hade hon kunnat anmäla brottet och få hjälp och stöd att ta sig ur människohandeln, utan att behöva ha någon typ av uppehållstillstånd. Kvinnan hade då fortsatt vistas som papperslös i Sverige. Livet som papperslös är mycket begränsat i form av rättigheter och möjligheter, men genom ett upprättande av brandväggar skulle den grundläggande mänskliga rättigheten till tillgång till rättskipning kunna tillgodoses.

Enligt Carens finns det en moralisk skyldighet att uppfylla allas mänskliga rättigheter oavsett om papperslösa ses som ”oönskade” i landet. Att vara papperslös innebär inte att personen inte ska betraktas som en människa med värde och respekt utan hen har fortfarande rättigheter som en person får i egenskap av att bara vara människa. Valet att inte återvända till det land kvinnan reste från kan som framhållits bero på olika orsaker, i själva verket är det irrelevant varför en person väljer att vara papperslös. Möjligheten att anmäla brott mot en mänsklig rättighet bör finnas utan att personen ska riskera att själv behandlas som kriminell genom att bli satt i förvar och utvisas. Genom att upprätta brandväggar hos polisen hade rätten att anmäla brott, och på så sätt även kunna ta sig ur brottet, kunnat tillgodoses på ett

²⁶⁵ Dahlstedt & Lalander, s. 292.

bättre sätt för papperslösa kvinnor utsatta för människohandel än det gör idag.

Hur skulle gällande rätt (om tidsbegränsade uppehållstillstånd) kunna förändras för att stärka tillgången till rättsskipning?

Bestämmelsen om uppehållstillstånd i 5 kap. 15 § UtL. har som konstaterats i uppsatsen fått kritik för att sakna ett brottsofferperspektiv, främst ifråga om tillämpningen av betänketid. Syftet med de tidsbegränsade uppehållstillstånden för betänketid och för medverkan under förundersökning är att klara upp brotten enligt de svenska förarbetena.²⁶⁶

Det är även utifrån intresset av att klara upp brottet och kunna väcka åtal som de flesta åklagarna har formulerat sig i de beslut som har behandlats i kapitel fyra i uppsatsen. Inte heller i strategier för att skydda kvinnor utsatta för människohandel som behandlats i kapitel 3.1 har frågan om uppehållstillstånd tagits upp som en avgörande del av kvinnans behov av stöd och skydd.

Både FN och Europarådet har kommenterat att betänketid främst är en tid för brottsoffret att återhämta sig för det trauma som utsatthet för människohandel innebär.²⁶⁷ Även i EU:s direktiv om uppehållstillstånd för människohandelsoffer finns angivet att betänketiden ska vara en tid för återhämtning.²⁶⁸ I den svenska utformningen av TUT för betänketid ligger fokus dock enbart på att brottsoffret ska överväga ett eventuellt samarbete med åklagare och polis. Utifrån de beslut som uppsatsen har behandlat har åklagare tolkat syftet med betänketiden på olika sätt. En åklagare skrev att brottsoffret behövde vila upp sig innan hon kunde bestämma sig för hur hon ville göra med brottsutredningen. Åklagaren hade alltså tolkat bestämmelsen på samma sätt som FN och Europarådet – att betänketid innehåller ett rekvisit för återhämtning. Två av åklagarna hade tolkat bestämmelsen mer i linje med de svenska förarbetena, att brottsoffret behövde uppehållstillståndet för att brottsutredningen skulle kunna fortgå. En fjärde åklagare som ansökte om betänketid hade formulerat att brottsoffret hade för avsikt att bryta kontakten med gärningsmännen och samarbeta med polis och åklagare. Detta trots att betänketiden inte är villkorad, till skillnad från TUT enligt första stycket i bestämmelsen, vilket tyder på en missuppfattning av syftet med bestämmelsen. Åklagaren skrev dessutom att brottsoffret hade som avsikt att återvända efter avslutad rättsprocess, vilket inte är ett villkor enligt något av styckena i paragrafen. Den femte åklagaren ansökte om TUT

²⁶⁶ Prop. 2006/07:53.

²⁶⁷ Explanatory report para. 173; A/HRC/17/35, para. 50.

²⁶⁸ Art. 6.1 Rådets direktiv [2004/81/EG](#) av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna.

enligt första stycket direkt, utan att söka om betänketid för brottsoffret först så att hon kunde fatta ett välgrundat beslut om huruvida hon ville samarbeta med myndigheterna. I uppsatsen framgår att åklagare ansöker om betänketid i ett mycket litet antal ärenden, enligt uppgifter från handläggare på Migrationsverket ansöker de flesta åklagare enbart om TUT för medverkan under förundersökningen. Hur många beslut som ansöktes utifrån första respektive andra stycket gick inte att utläsa utifrån statistiken från Migrationsverket. Däremot kan konstateras att någon form av TUT ansöks enligt bestämmelsen i cirka en fjärdedel av alla anmälda brott mot människohandel, även om det inte går att säga hur många enskilda personer som omfattas av besluten. Enligt tillsynsrapporten om åklagares arbete med människohandel var det inte aktuellt att ansöka om TUT i flertalet av ärendena som redde ut.²⁶⁹ Detta kan bero på att brottsoffret direkt indikerat att hon inte vill samarbeta med polis och åklagare. Utlänningslagens bestämmelse ställer som nämnts krav på att uppehållstillståndet är viktigt för brottsutredningens framgång, både för TUT under förundersökning och för betänketid. Om åklagaren anser att det inte är nödvändigt för rättsprocessen att brottsoffret medverkar kommer hen därför att av- eller utvisas direkt.

FN:s särskilda rapportör mot trafficking har riktat kritik mot konventionsstater för att de inte skiljer på TUT för betänketid och under förundersökning.²⁷⁰ De två uppehållstillstånden har olika syften då det förstnämnda är mer av en rättighet för reflektion och återhämtning, medan det senare är villkorat utifrån att brottsoffret ska samarbeta med ett lands myndigheter. Staten har ett ansvar för att brottsoffret får rehabilitering och kompensation enligt FN:s riktlinjer för ett effektivt rättsmedel. Under betänketiden kan en liten del av rehabiliteringen ske vilket kan bli avgörande för brottsoffrets framtida återhämtning. Europarådets människohandelskonvention uttalar liksom FN att betänketid dels ska ha som syfte att kvinnan som blivit utsatt för brottet kan återhämta sig innan hon bestämmer sig för om hon vill delta i brottsutredning och rättsprocess.²⁷¹

Ytterligare en del av lagstiftningen som är problematisk är kravet som ställs på att brottsoffret bryter med gärningsmännen för att kunna erhålla TUT under förundersökning. Ett brott med gärningsmännen kan betyda stor fara för kvinnor utsatta för människohandel. Som beskrivits i uppsatsen kommer gärningsmännen ofta från samma nätverk eller by som kvinnan och har uppgifter om hennes familj och framförallt barn. Faran för kvinnan kan

²⁶⁹ Åklagarmyndigheten 2015:2 s. 9.

²⁷⁰ A/HRC/17/35, para. 50.

²⁷¹ Explanatory report para. 173.

också bestå av rädsla för hämnd, exempelvis i form av religiösa riter som för kvinnor från Nigeria som ingått ett avtal genom en voodoo-ritual med gärningsmännen. Det är en extrem form av utpressning som kräver tid att bearbeta innan kvinnan kan avgöra om hon vågar vittna mot sina förövre. Europarådet framhåller att det är statens ansvar att möjliggöra för den utsatta kvinnan att fatta ett välgrundat beslut ifråga om att samarbeta med staten.²⁷² Med tanke på de hot som kvinnan står under, krävs att kvinnan får tid på sig att avgöra om hon vågar utsätta sig för de risker som ett vittnesmål kan innebära. Tiden kan även användas för att tillägna sig kunskap om de rättigheter brottsofferstatus ger, samt möjligheten att ansöka om asyl om ett återvändande till ursprungslandet skulle innebära fara för kvinnan.

Kvinnor som har blivit utsatta för människohandel har gått miste om rätten till betänketid i de fall gränspoliserna tar kvinnan i förvar direkt efter brottsanmälan. I praktiken verkar det som att rätten till information om betänketid går förlorad om en förundersökningsledare inte hinner träffa kvinnan innan en av- eller utvisning sker. Enligt Europarådet och FN är identifikationen av ett brottsoffer för människohandel mycket viktig för att brottsoffret inte ska gå miste om de rättigheter hen har rätt till.²⁷³ I domen *Klass m.fl. mot Tyskland* klargör Europadomstolen att ett brott mot EKMR inte måste vara fastställt för att den enskilde ska få tillgång till de rättigheter som ges enligt konventionen.²⁷⁴ En identifikation av potentiella brottsoffer för människohandel bör därför göra så snart misstanke uppstår om att brottet har begåtts.

I *Manual vid misstanke om människohandel* föreskrivs att det är polisen som har ett ansvar för att information om rättigheter ges till kvinnorna. Det är även polisen som blir första instans att identifiera ett potentiellt brottsoffer för människohandel. Samtidigt saknas det riktlinjer hos polisen för hur utsatta kvinnor för människohandel ska behandlas, enligt uppgifter från Polisens informationsförvaltning. Det verkar därmed inte som att respektive myndighet har kunskap om varandras arbete och kan se var luckorna i arbetet finns. Som regeringen påpekade i propositionen vid lagändringen av 5 kap. 15 § UtIL, är det de brottsutredande myndigheterna som har ett ansvar för att brottsoffret får information om rätten till betänketid. Informationskyldigheten finns reglerad i FUK men i den anges endast att brottsoffret har rätt till information så skyndsamt som möjligt. Som flera remissinstanser påpekade när informationskyldigheten skulle lagstadgas krävs det att det finns en exakt bestämmelse om vem som har ansvaret för att ge information, och när detta ska ske för att den inte ska gå förlorad. Som

²⁷² Explanatory report para. 174.

²⁷³ Ibid. para. 128; A/HRC/17/35, para. 50.

²⁷⁴ *Klass m.fl. mot Tyskland*, nr. 5029/71, 6 september 1978.

har lyfts i uppsatsen saknar många av de utsatta kvinnorna utbildning och information om sina rättigheter. En till synes ”liten” åtgärd skulle därför kunna vara avgörande för att bestämmelsen (framförallt betänketiden) tillämpas mer utifrån sitt syfte.

Istanbulkonventionen är ett ställningstagande för att avsluta mäns våld mot kvinnor. Konventionen kräver att de stater som har skrivit under den tar våldet på allvar och intar en helhetssyn på de insatser som ska stödja och skydda kvinnorna. Alla kvinnor, oavsett status som medborgare, migrant, flykting eller liknande ska behandlas lika enligt konventionen. Betänketid är enligt Europarådet och FN en typ av rättsmedel som ska skydda kvinnorna och ska förstås som en rättighet för människohandelsoffer. Betänketiden på 30 dagar är en kort tid, men kan vara viktig för att kvinnor som blivit utsatta för människohandel ska kunna återhämta sig. Den utformning som lagen har idag leder till att kvinnor som blivit utsatta för människohandel sällan får chansen att återhämta sig eller fatta ett välgrundat beslut om huruvida hon vill samarbeta under rättsprocessen. Den utsatte kvinnan har kanske inte någon plan på att samarbeta med myndigheterna, men med hänsyn till det brott hon har blivit utsatt för bör en tid för återhämtning vara en rimlig minsta kompensation från statens sida. För att mer fullständigt uppfylla Europarådets människohandelskonvention och Istanbulkonventionen bör staten därför säkerställa att alla som blivit utsatta för människohandel ska få rätt till betänketid utan villkor.

Hur kan tillgången till rättsskipning för papperslösa kvinnor utsatta för människohandel analyseras utifrån en postkolonial feministisk teori?

Den postkoloniala feministiska teorin bygger på idén om att det finns hierarkier, både mellan könen och mellan människor beroende på var i världen personen kommer ifrån. Hierarkierna skapas genom ett skiljandegörande mellan ”vi” (västvärlden) och ”dem”. Skapandet av skillnaderna har rötter i den västerländska kolonialiseringen.²⁷⁵ Ett sätt att skapa skillnad mellan världsdelar och människor är tanken om strävan efter utveckling. Genom att värdera utveckling som det mest eftersträvansvärda ses den kapitaliserade, industrialiserade delen av världen som mer värdefull än de ”primitiva” så kallade outvecklade delarna. Den västerländska feminismen har fått kritik från postkolonialt håll för att utgå från en vit hegemoni som endast ser till vita kvinnors intressen.²⁷⁶ Ett lands historia präglar naturligtvis feminismen, och det innebär att svensk feminism bär på problemformuleringar som inte alltid stämmer för kvinnor som kommer för andra kontexter än den svenska. För en feminism som inte utestänger

²⁷⁵ De los Reyes, Postkolonial feminism volym 1 s. 23

²⁷⁶ Ibid. s. 31.

kvinnor som upplevt andra sorters förtryck krävs ett erkännande om att kvinnor bär på olika typer av erfarenheter som kräver olika typer av åtgärder.

Kvinnor som har utsatts för människohandel bär på två typer av förtryck: dels är de migranter ofta från mer fattiga länder, dels är de kvinnor som blivit utsatta för våld av män. Sveriges regering har som uttalat mål att bekämpa allt mäns våld mot kvinnor. Landet har undertecknat Istanbulkonventionen som erkänner mäns våld mot kvinnor som ett strukturellt problem. Konventionen ställer krav på att de skyldigheter som ges staten genomsyrar allt arbete mot våldet mot kvinnor. En viktig del av konventionen är att alla kvinnor omfattas, oavsett härkomst eller status som migrant eller flykting i landet, samt att brottsoffren ska ges stöd och skydd som ger verklig effekt. Sveriges regering har utvecklat handlingsplaner och strategier för att utrota det könsspecifika våldet. Människohandel som är en av de grövsta typerna av våld en kvinna kan bli utsatt för finns nämnt i strategin och behandlas separat i Handlingsplanen mot prostitution och människohandel, men de saknar ett brottsofferperspektiv för kvinnor som är papperslösa. Att brottet är allvarligt och förnedrande råder det inga tvivel om. Trots det verkar regeringen inte vilja röra vid kvinnornas rätt att kunna anmäla brottet utifrån risken att bli utvisad vid en anmälan. I den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor nämns rädslan för att bli utvisad vid brottsanmälan, men regeringen kommenterar inte hur möjligheten att anmäla skulle kunna förbättras. Istället fokuserar strategin på åtgärder som kan öka myndigheternas möjlighet att upptäcka och anmäla brottet.²⁷⁷ Problematiken med hur TUT för betänketid eller under medverkan i förundersökning är utformad berörs överhuvudtaget inte i de aktuella dokumenten. Bristen på insikt i de papperslösa kvinnornas problematik kan tolkas som en oförståelse för situationen för kvinnor utsatta för våld som inte har rätt att befinna sig i landet.

Oförståelsen för kvinnornas situation återspeglar sig även i bestämmelsen om uppehållstillstånd för betänketid och under förundersökning där fokus enbart ligger på brottsutredningen istället för brottsofferperspektivet. Exempel på oförståelsen för brottsoffrets situation är bristen på information och kravet på att kvinnan ska bryta kontakten med gärningsmännen, trots att detta kan innebära livsfara för kvinnan och hennes familj. Genom att inte se betänketid som en rättighet för kvinnorna fråntas deras mänskliga rättighet till ett effektivt rättsmedel. Som FN:s särskilda rapportör mot trafficking har uttalat sig om måste en stat ha en helhetsbild på rätten till ett effektivt rättsmedel så att rättigheten kan uppfyllas för alla som har rätt till den.

²⁷⁷ Skr. 2016/17:10 s. 132.

Människohandel för sexuella ändamål är ett brott som till störst del drabbar kvinnor från andra länder, därför måste staten se den särskilda situationen som den gruppen befinner sig i.

I svensk lagstiftning har intresset av brottsbekämpning och att av- eller utvisa kvinnor som är papperslösa och har blivit utsatta för människohandel fått större utrymme än intresset att tillgodose kvinnornas mänskliga rättigheter. Beslutet från JO om kvinnan som blivit utsatt för människohandel i Rosenlundshärvan visar på denna intresseavvägning. I beslutet uttalade JO att kvinnan utgjorde en risk för den svenska ordningen och säkerheten på grund av att hon hade försörjt sig genom prostitution. Hennes försörjningssätt var enligt honom att se som en motverkan mot statens försök att bekämpa människohandel, därför skulle hon utvisas.²⁷⁸ I beslutet hade JO en total avsaknad av brottsofferperspektiv. Han nämnde överhuvudtaget inte kvinnans rättigheter som brottsoffer eller risken för vad hon kunde bli utsatt för vid ett återvändande till hemlandet. I det aktuella fallet blev kvinnan dessutom tvingad till prostitution och förd tillbaka till Sverige av människohandlarna, en konsekvens som alla de internationella organen har varnat för vid utvisning av människohandelsoffer.²⁷⁹

Frågan som enligt mig bör ställas är varför problemen med lagstiftningen inte åtgärdas så att kvinnor utsatta för människohandel kan anmäla brottet utan att riskera utvisning. Det finns uppenbarligen en risk att kvinnorna blir utvisade när de anmäler brottet, och det är uppenbarligen så att lagstiftningen om betänketid inte är utformad utifrån kvinnornas perspektiv. Kvinnornas rätt till ett effektivt rättsmedel är enligt mig inte uppfylld och Sverige lever därmed inte upp till sina konventionsåtaganden. Genom att inte tillgodose papperslösa kvinnors tillgång till rättsmedel kan inte regeringen påstå sig vilja utrota allt mäns våld mot kvinnor. Istället för att behandla papperslösa människohandelsutsatta kvinnor som offer för mäns våld behandlas de som kriminella som placeras i förvar eller utvisas mot sin vilja. Att möjlighet att anmäla brott och betänketid finns på pappret spelar ingen roll för de våldsutsatta kvinnorna, om de inte kan utnyttja sina rättigheter i praktiken.

²⁷⁸ JO dnr 4468–2011 beslut 2012-11-01 s. 4–5.

²⁷⁹ Borg Jansson s. 11.

Bilaga

Statistik angående anmälda brott om människohandel och människohandel för sexuella ändamål åren 2015–2018.

Anmälda brott

	År			
	2015	2016	2017	2018
	Antal	Antal	Antal	Antal
Hela landet				
3–7 kap. Brotts mot person				
4 kap. Brotts mot frihet och frid				
Människohandel (1 a §)				
Människohandel för sexuella ändamål	58	81	82	93

Källa: <http://statistik.bra.se/solwebb/action/anmalda/urval/sok> (hämtad 2019-04-02).

Anmälda brott

	År			
	2015	2016	2017	2018
	Antal	Antal	Antal	Antal
Hela landet				
3–7 kap. Brotts mot person				
4 kap. Brotts mot frihet och frid				
Människohandel (1 a §)	179	197	214	214

Källa: <http://statistik.bra.se/solwebb/action/anmalda/urval/sok> (hämtad 2019-04-02).

Statistik angående antalet beviljade uppehållstillstånd för bevispersoner i brottmål (enligt 5 kap. 15 § UtlL.) åren 2015–2018.

KlassKat 1A	Klassningskod med klartext	2015	2016	2017	2018
ASYL	TM - (TM BEVISPERSON I BROTTMÅL - MÄNNISKOHANDEL)	13	25	106	54
ASYL	TÖ - (TÖ BEVISPERSON I BROTTMÅL - ÖVRIGA BROTT)	21	35	50	58
Total	-	34	60	156	112

Källa: statistik-support@migrationsverket.se (2019-02-26).

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

Intervju med Paulina Bolton verksam i organisationen Noomi – Hela människan, 2019-02-04.

Telefonintervju med Karl Dannestam, sektionschef och kommissarie på Polisens informationsförvaltning syd RA, 2019-02-18.

Kontakt via epost med Lisa Green, regionkoordinator mot prostitution och människohandel i syd, 2019-04-30.

Telefonintervju med Anna Bergström, handläggare på Migrationsverket, 2019-05-02.

Tryckta källor

Offentligt tryck

Prop. 1979/80:96 med förslag till ny utlänningslag m.m.

Justitieombudsmannen dnr. 762 – 1980.

Prop. 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m.m.

Prop. 1997/98:42 Schengensamarbetet.

SOU 2002:69 *Människosmuggling och offer för människohandel*

Prop. 2003/04:35 Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m.

Prop. 2006/07:53 Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel.

Skr. 2007/08:167 *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.*

SOU 2010:49 *Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008.*

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, redogörelse 2011/12:JO1.

Justitieombudsmannen, dnr 4468–2011 beslut 2012-11-01.

Skr. 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.

Myndighetspublikationer

Brottsförebyggande rådet rapport 2011:18, *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål – Slutredovisning av regeringens handlingsplan*, 2011.

Rikspolisstyrelsen lägesrapport 12, *Människohandel för sexuella och andra ändamål*, december 2011.

Rikspolisstyrelsens författningssamling, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll*, RPSFS 2011:4, FAP 273–1.

Länsstyrelsen Stockholm, rapport 2015:30, *Människohandel med barn – Nationell kartläggning 2012–2015*, 2015.

Åklagarmyndigheten, tillsynsrapport 2015:2, Utvecklingscentrum Göteborg, *Människohandel – Granskning av handläggningen av människohandelsärenden under 2012–2013*, maj 2015.

Länsstyrelsen i Stockholm rapport 2016:5, *Manual vid misstanke om människohandel – Skydd och stöd för människohandelsoffer*, april 2016.

Polisen Region Väst, Operativa enheten, Gränspolissektionen, *Handbok för inre gränskontroll*, version 8,0 – KT, 2017-02-06.

Socialdepartementet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1.

Polismyndigheten lägesrapport 19, *Människohandel för sexuella och andra ändamål*, 2018-10-29.

EU

Europeiska unionens officiella tidning, (2007/C 303/02) *Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna*, 14-12-2007.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Handbok om europeisk rätt rörande tillgång till rättslig prövning*, Luxemburg, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016.

Europarådet

Council of Europe Treaty Series – No. 197, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, Warsaw, 16.V.2005. (Cit. Explanatory Report).

European Court of Human Rights, Press Release, *Criminal complaint by a victim of human trafficking was not dealt with by the Greek authorities in a way compatible with the Convention*, ECHR 28, 21.01.2016. (Cit. ECHR 28 (2016)).

European Commission against Racism and Intolerance, *ECRI General Policy Recommendation No. 16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination*, adopted on 16 March 2016 (Cit. ECRI).

FN

United Nations, Economic and Social Council Office of the High Commissioner for Human Rights, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, E/2002/68/Add. 1, 20 May 2002. (Cit. Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking).

General Assembly resolution 55/25, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children* (Palermoprotokollet), A/RES/55/25, 25 December 2003.

United Nations Development Programme (UNDP), *Access to Justice – Practice Note*, 9/3 2004.

United Nations Human Rights Committee, *General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004.

General Assembly resolution 60/147, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, A/RES/60/147, 21 March 2006.

United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*, A/HRC/7/3, 15 January 2008.

United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in Persons*, February 2009.

United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak*, A/HRC/13/39, 9 February 2009.

United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo*, A/HRC/17/35, 13 April 2011.

United Nations General Assembly, *Report of the special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, A/70/260, 3 August 2015.

General Assembly resolution 70/1, *Transforming Our World, The 2030 Agenda for Sustainable Development* (Agenda 2030), A/RES/70/1, 21 October 2015.

United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, A/HRC/31/57, 5 January 2016.

United Nations Committee on the Protections of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families & Committee on the Rights of the Child, *Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration*, 16 November 2017. (Cit. General comment No. 3 & 22).

United Nations Committee on the Protections of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families & Committee on the Rights of the Child, *Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, 16 November 2017. (Cit. General comment No. 4 & 23).

United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, A/73/139, 10 July 2018.

Övriga tryckta källor

Carens Joseph & Gutting Gary (2014) *When Immigrants Lose Their Human Rights*, New York Times.

Tillgänglig på: <https://opinionator.blogs.nytimes.com/2014/11/25/should-immigrants-lose-their-human-rights/>.

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, *PICUM Strategic Plan 2016-2020*, February 2016. (Cit. PICUM).

Wikrén Gerhard och Sandesjö Håkan, *Utlänningslagen* (2018-10-01 uppl. 11, Zeteo, www.wolterskluwer.se/zeteo).

För att ta del av beslut från Migrationsverket angående tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § UtlL. vänligen kontakta författaren. (cit. beslut 1.a, 1.b, 2.a, 2.b, 3.a, 3.b, 3.c, 4, 5.a, och 5.b).

Litteratur

Bexelius Maria (2016) Ain't I a woman? Våldsutsatta kvinnors rättssubjektivitet mellan "kvinnofrid" och utvisningshot, i Sager Maja, Holgersson Helena och Öberg Klara (red.) *Irreguljär migration i Sverige: rättigheter, vardagserfarenheter, motstånd och statliga kategoriseringar*, Daidalos, Göteborg.

Borg Jansson Dominika (2016), *Vår tids slaveri – Om offer, förövare och samhällets roll*, Santérus Förlag, Stockholm.

Bryman Alan (2002) *Samhällsvetenskapliga metoder*, Upplaga 1, Liber ekonomi, Malmö.

Cappelletti Mauro & Garth Bryant G., *Access to Justice: The New Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective* (1978), Articles by Maurer Faculty. Paper 1142.

Carens Joseph H. (2013) *The Ethics of Immigration*, Oxford University Press, New York.

Crépeau François & Hastie Bethanie (2015) "The case for firewalls" *Protections for Irregular Migrants: Safeguarding Fundamental Rights*, Eur J Migr & L, 157-183.

Dahlstedt Magnus & Lalander Philip (Red.) (2018) *Manifest: för ett socialt arbete i tiden*, Studentlitteratur AB, 2018.

Danelius Hans (2015) *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Upplaga 5, Norstedts Juridik.

De los Reyes Paulina (2011) Postkolonial feminism: Anteckningar om ett fält i rörelse (Cit. de los Reyes 2011). I de los Reyes Paulina (red.) *Postkolonial Feminism, Volym 1*, Tankekraft förlag, Hägersten.

De los Reyes Paulina (2012) Inledning (Cit. de los Reyes 2012); Spivak Gayatri Chakravorty (2012) Den nya invandraren (Cit. Spivak). I de los Reyes Paulina (red.) *Postkolonial Feminism, Volym 2*, Tankekraft förlag, Hägersten.

De los Reyes Paulina & Mulinari Diana (2005) *Intersektionalitet – Kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*, Upplaga 1:3, Liber, Malmö.

Ekelöf Per-Olof (1981) *Access to Justice*, Svensk Juristtidning 1981, s. 109–120.

Gunnarsson Åsa & Svensson Eva-Maria (2009) *Genusrättsvetenskap*, Studentlitteratur, Lund.

Hydén Sophie & Lundberg Anna (2004) *Inre utlänningskontroll i polisarbete – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige*, Malmö.

Nanda Ved P. (2010) 'International Migration: Trends, Challenges, and the Need for Cooperation Within an International Human Rights Framework' *ILSA Journal of International & Comparative Law*: Vol. 17: Iss. 2, Article 4.

Pezcenik Aleksander (1995) *Vad är rätt? : om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Fritze, Stockholm.

Rhode Deborah L. (2004) *Access to Justice*, Oxford University Press, New York.

Elektroniska källor

Delin Mikael & Bouvin Emma, *Kritik mot polisens jakt på prostituerade*, Dagens Nyheter, 2019-02-21. <https://www.dn.se/nyheter/sverige/kritik-mot-polisens-jakt-pa-prostituerade/?forceScript=1&variantType=large> (hämtad 2019-03-11).

Sundell Madeleine, Ingolfsdottir Åkermark Silvia & Gyllenring Karin, *Hög tid för Sverige att handla och inte bara prata*, SVT Opinion, 27 februari 2019.

<https://www.svt.se/opinion/hog-tid-for-sverige-att-handla-och-inte-bara-prata?fbclid=IwAR1Ztf6Fq43uh3EAsVloyQD0KVoU-pwLTENQdIZI90KgStf6qdC3LHvbjSk> (hämtad 2019-03-11).

Plattformen Civila Sverige mot människohandel, *100 kvinnor vi mött*, <https://manniskohandel.se/roster-fran-utsatta/> (hämtad 2019-04-04).

Malmö stad, *Bistånd till personer med utvisningsbeslut (förut kallade papperslösa)* <https://malmo.se/Social---familjefragor/Nar-pengarna-interacker/Forsorjningsstod/Bistand-till-personer-med-utvisningsbeslut.html> (hämtad 2019-03-06).

United Nations Voluntary Trust Fund on Contemporary Forms of Slavery, *The Human Faces of Modern Slavery*, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/UNVTCFS/UNSlaveryFund.pdf> (hämtad 2019-03-13).

Rättsfallsförteckning

Europadomstolen

Klass m.fl. mot Tyskland nr. 5029/71 dom 6 september 1978.

M.C mot Bulgarien nr. 39272/98, dom 4 december 2003.

Siliadin mot Frankrike nr. 73316/01, dom 26 juli 2005.

Gebremedhin (Gaberamadhien) mot Frankrike nr. 25389/05, dom 26 april 2007.

Rantsev mot Cypern och Ryssland nr. 25965/04, dom 7 januari 2010.

C.N. mot Storbritannien nr. 4239/08, dom 13 november 2012.

L.E. v. Grekland nr. 71545/12, dom 21 januari 2016.

EU-domstolen

C-415/11, *Mohamed Aziz mot Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)* EU:C:2013:164.