



Till
Socialtjänstnämnden

Återremitterat ärende angående boende och socialt stöd för personer utsatta för människohandel

Ansökan från stiftelsen Kvinnoforum
(2 bilagor)

Förslag till beslut

Organisations- och föreningsutskottet (OFU) avslår stiftelsen Kvinnoforums ansökan om bidrag till projektet "Boende och socialt stöd för personer utsatta för människohandel".

Eddie Friberg

Bakgrund till återremiss

Förvaltningen förelade OFU vid dess sammanträde 2004-12-09 en ansökan från stiftelsen Kvinnoforum om att i ett projekt arbeta med socialt stöd och boende för personer utsatta för människohandel. OFU beslutade att återremittera ärendet med följande anförande;

Staden har beslutat att revidera det sociala programmet för att minska prostitution. Bl.a. med anledning av att trafficking/människohandel saknas i det gällande programmet. Utskottet anser att detta program, som ger inriktningen för stadens arbete mot trafficking, bör tas fram innan man kan ta ställning till ett projekt om boende och socialt stöd för personer utsatta för människohandel.

Vid socialtjänstnämndens sammanträde 2004-12-16 förelade förvaltningen det reviderade sociala programmet (bilaga 2). Där står under rubriken Trafficking; *Internationell handel med kvinnor och flickor, män och pojkar för sexuellt utnyttjande, s.k. trafficking, är ett problem som de senaste åren uppmärksammas allt mer av politiker, myndigheter och frivilligorganisationer.*

Europeiska flyktingfonden beviljade under våren 2003 pengar till ett projekt med syfte att samordna myndigheters och organisationers insatser för personer utsatta för människohandel. Projektet leds av organisationen Kvinnoforum och är avgränsat

till samordning av myndigheter och organisationer i Stockholms län. Trafficking är dock inte i första hand ett Stockholmsfenomen. Det finns offer för människohandel över hela landet.

Projektets arbete har visat att kommunerna har en nyckelroll avseende betalningsansvaret och handläggningen av det sociala stödet till personer utsatta för människohandel. Den första utredande fasen av projektet avslutades under våren 2004 och en andra fas pågår sedan juni 2004 och ska avslutas i juni 2005. Under den andra fasen ska operationalisering och uppföljning av resultatet av den första fasen göras samt ska förankring av innebörden av människohandel göras i staden och länets kommuner.

Genom ändringar i utlänningslagen från den 1 oktober 2004 har en bestämmelse införts som gör det möjligt för en förundersökningsledare att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska målsägande och vittnen, bl.a. offer för människohandel, då det anses befogat med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Ändringen innebär att dessa utlänningar ges laglig möjlighet att stanna kvar i Sverige för att genom vittnesmål och annan bevisning bistå brottsutredande personal. Under den tid de vistas här kommer de att få tillgång till hälso- och sjukvård och socialt bistånd. Staten ska ersätta kommuner och landsting för uppkomna utgifter.

Inom staden prövas biståndet till personer utsatta för människohandel i första hand av Socialjouren. Ärendet förs sedan över till den stadsdelsnämnd inom vars område polisen gjort tillslag och där offret/offren för människohandeln påträffats.

Nämnden beslutade att bordlägga ärendet om socialt program för att minska prostitution. Ärendet kommer åter att behandlas vid SotN 2005-01-28.

Sammanfattning

Stiftelsen Kvinnoforum ansöker om 550 tkr/år till ett treårigt projekt. Totalt för tre år ansöker föreningen om 1 650 tkr. Det övergripande syftet är att skapa ett välfungerande och värdigt stöd för personer utsatta för människohandel samt att Stockholm stad använder sig av Kvinnoforums erfarenhet, kunskap och nätverk för rådgivning, stöd och utveckling av insatser mot människohandel.

Förvaltningen gör bedömningen att det inom Prostitutionsenheten finns en stor kompetens runt människohandel för de som har behov av kunskap och handledning. Enheten kommer även fortsättningsvis att ingå i projektet "Samverkan för stöd till personer utsatta för människohandel", ett samarbete mellan åtta myndigheter i Stockholmsregionen under år 2005.

Under år 2003 gjordes inom förvaltningen en förstudie om behovet av skyddat boende för kvinnor/flickor med missbruk och/eller som har psykiska problem samt är utsatta för våld. Denna studie ger en bild av vilka institutioner som finns såväl inom

staden i egen regi som vilka som drivs av utomstående organisationer. Under hösten 2004 har ytterligare en sammanställning gjorts om vilka verksamheter som finns att erbjuda våldsutsatta/hotade kvinnor.

I budgeten för år 2004 fick Sotf i uppdrag att arbeta för att ta fram stödboenden dels för kvinnor som prostituerar sig och som är hemlösa, dels för kvinnor som är utsatta för människohandel och behöver hjälp i avvaktan på att flytta tillbaka till hemlandet. Uppdraget bereds i nuläget inom förvaltningens. Förvaltningen gör dock bedömningen att ett enskilt boende för gruppen är mindre lämpligt. Detta baserar sig på att gruppens behov är mycket differentierad men även på det faktum att polisens tillslag mot bordeller och därmed behovet av akuta placeringar sker stötvis.

Förvaltningen föreslår att OFU avslår Kvinnoforums ansökan.

Bakgrund

Handel med kvinnor och barn

Den internationella handeln med människor är ett växande problem i världen. Handeln bedrivs i olika syften. Förutom prostitution eller andra former av sexuell exploatering kan människohandlarnas offer utsättas för ”tvångsarbete, slaveri eller slaveriliknande sedvänjor, trälldom eller organhandel” (ur FNs Människohandelsprotokoll). Människohandel innebär dock alltid att någon skickar andra människor mellan världsdelar, länder, regioner eller städer i syfte att utnyttja dem eller dra fördel av dem eller deras arbete.

FN uppskattar att upp till fyra miljoner kvinnor och barn är offer för människohandel varje år. Och att majoriteten av dem utnyttjas sexuellt och prostitueras. Eftersom handeln av kvinnor ofta organiseras av kriminella nätverk är exakta siffror svåra att få fram men internationella forskare nämner höga mörkertal (500 000 i Europa) och dramatiska ökningarna de senaste åren.

En av de viktigaste förutsättningarna för den internationella handeln med kvinnor är förekomsten av lokala prostitutionsmarknader där män kan och vill köpa kvinnor och barn för att utnyttja dem sexuellt.

Enligt Rikskriminalpolisen kommer mellan 400-600 kvinnor varje år till Sverige (varav ca 50% till Stockholmsområdet) som offer för kvinnohandel. De flesta är från Baltikum, Östeuropa eller Ryssland. Människohandlarna värvar ofta kvinnorna genom falska erbjudanden om arbeten som servitris, dansare eller i privata hushåll. När kvinnorna kommer fram till destinationslandet fråntas de sina pass och handlingar av hallickarna. Dessa kvinnor/flickor blir ofta sexuellt utnyttjade och våldtagna av människohandlarna som på detta sätt initierar dem, för att sedan prostituera dem i bordeller och på sexklubbar där de isoleras från det övriga samhället. Kvinnorna bevakas av sina hallickar som ofta tar merparten av deras förtjänster. Då kvinnorna befinner sig i ett främmande land där de inte talar språket eller har tillstånd att befinna sig är hallickens makt och kontroll över dem nästan total. Kvinnorna hålls fångna i huvudsak mellan 2-4 veckor innan de antingen får åka

hem eller säljs vidare till andra hallickar i andra länder. Det har även börjat uppmärksammas att handeln med pojkar är mycket omfattande ute i Europa. I vilken omfattning det sker i Sverige är idag inte känt.

Under år 2003 har 21 anmälningar om människohandel för sexuella ändamål gjorts i Sverige. Två personer har dömts för människohandel och nio har dömts för relaterade brott som koppleri, våldtäkt, olaga frihetsberövande m.m.

Lagstiftning och handlingsplaner

Köp av sexuella tjänster

Sveriges riksdag har genom Kvinnofridslagstiftningen definierat prostitution som mäns våld mot kvinnor. Att köpa, eller försöka köpa, sexuella tjänster är sedan den 1 januari 1999 en kriminell handling.

Förbud mot koppleri

I brottsbalkens 6:e kapitel, 8 § och 9 §.

Människohandel

Den 1 juli 2002 infördes, i 4 kap. 1a § brottsbalken, människohandel för sexuella ändamål som ett nytt brott i Sverige.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska målsäganden och vittnen, bl.a. offer för människohandel

I syfte att möjliggöra genomförandet i svensk rätt av EG-rättens direktiv 2002/90/EG avseende definitionen av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse skärptes vissa straffbestämmelser i utlänningslagen (1989:529) den 1 oktober 2004. En betydelsefull ändring är införandet av en ny bestämmelse som gör det möjligt för en undersökningsledare att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska målsäganden och vittnen, bl.a. offer för människohandel, i fall då det med hänsyn till genomförandet av förundersökningen eller huvudförhandlingen i brottmål kan anses befogat. Bestämmelsen innebär att dessa personer ges laglig möjlighet att stanna kvar i Sverige för att genom vittnesmål och annan bevisning bistå brottsutredande personal. Någon yttersta tidsgräns för hur lång tid ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan ges finns inte angiven i lagförslaget. Vid behov kan förundersökningsledaren ansöka om förlängning av tillstånden. Att en förundersökningsledare ansöker om tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsäganden hindrar inte denna från att själva kunna ansöka om uppehållstillstånd i Sverige på andra grunder. *Under den tid dessa personer vistas här kommer de att få tillgång till samma hälso- och sjukvård och bistånd enligt socialtjänstlagen som i Sverige bosatta personer. Kommuner och landsting skall ersättas av staten för de kostnader som uppkommer i samband med tillståndsgivningen.* Socialstyrelsen har presenterat riktlinjer för hur dessa kostnader skall regleras.

Nationell handlingsplan

Regeringen har påbörjat utformningen av ett förslag till en nationell handlingsplan för arbetet att bekämpa prostitution och handel med människor för sexuella ändamål.

Arbetet med handlingsplanen omfattar insatser inom en rad områden, utöver en översyn av redan utförda åtgärder mot prostitution och handel med människor i Sverige. Det handlar om förebyggande av prostitution och handel med människor, insatser för skydd och bistånd till offren för prostitution och människohandel samt en genomgång av straffrättsliga åtgärder och utveckling av arbetet inom rättsväsendet, polisen och socialtjänsten. Dessutom kommer särskilda åtgärder för att förebygga och motverka den efterfrågan som främjar alla former av sexuellt utnyttjande av människor att utarbetas och genomföras. Handlingsplanen kommer att läggas fram under våren 2005.

Samverkan för stöd till personer utsatta för människohandel

Ett projekt, finansierat av Europeiska Flyktingfonden och berörda myndigheter, startade i april 2003 med syfte att verka för förbättring av stödet till personer utsatta för människohandel. Åtta myndigheter (Migrationsverket, Rikskriminalpolisen, *Socialtjänstförvaltningen i Stockholm* inkl. Spiralprojektet, Länsstyrelsen i Stockholm, Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen, Polismyndigheten i Stockholms län och Stockholms läns landsting samarbetade i projektet med fokus på Stockholmsregionen. Stiftelsen Kvinnoforum har lett projektet och samordningen.

Arbetet har till stor del handlat om att identifiera och synliggöra problem och hinder för samordning avseende människohandelsärenden. Projektet har resulterat i utarbetandet av en samverkansplan för Migrationsverket, Polisen, Socialtjänsten och Åklagarmyndigheten i Stockholmsregionen. Projektet har också knutit an till en rad sociala aktörer (enskilda organisationer och andra). Projektet kommer att fortsätta under år 2004-2005. Syftet med det fortsatta arbetet är:

- Uppföljning och operationalisering - att snabbt träffas vid akuta ärenden, identifiera och processa problem samt involvera nya aktörer.
- Förankra rutiner och operativa verktyg i Stockholms Läns kommuner och stadsdelar.

Projektet har en egen informationssida på Internet www.qweb.kvinnoforum.se

Ansökan

Kvinnoforum anser att det idag inte finns välfungerande boenden för de unga kvinnor som utsätts för människohandel och som är kvar i länet för att genom vittnesmål och annan bevisning bistå brottsutredande personal. Varje påträffat fall får en ad-hoc lösning men de akuta problemen vad gäller boende, sysselsättning och annat stöd är inte löst. Stiftelsen anser även att det mångåriga arbetet de lett runt människohandel gör att de dagligen får förfrågningar från såväl myndigheter, organisationer, politiker som enskilda personer. Förfrågningarna gäller rådgivning, överläggningar, tips om kontakter, strategiska diskussioner mm. Detta ofinansierade arbete är enligt ansökan till gagn för staden och i ansökan äskar man medel för att även täcka en del av detta arbete.

Stiftelsen Kvinnoforum ansöker om 550 tkr/år till ett treårigt projekt. Totalt för tre år ansöker föreningen om 1 650 tkr.

Mål

Det övergripande målet är

- att utarbeta och pröva en modell för samordning av boende och socialt stöd för personer utsatta för människohandel
- att Stockholms stad använder sig av Kvinnoforums erfarenhet, kunskap och nätverk för rådgivning, stöd och insatser mot människohandel.

Målgrupp

Personer som utsätts för människohandel i Stockholmsregionen och som är i behov av boende och annan form av stöd.

Sekundär målgrupp är alla de myndigheter, politiker, organisationer och andra intresserade aktörer som söker information mm.

Projektet skall begränsas till Stockholms län (26 kommuner och 18 stadsdelar).

Syfte

Det övergripande syftet är att skapa ett välfungerande och värdigt stöd för personer utsatta för människohandel samt att Stockholm stad använder sig av Kvinnoforums erfarenhet, kunskap och nätverk för rådgivning, stöd och utveckling av insatser mot människohandel.

Metodologi

Projektet skall genomföras utifrån ett genderperspektiv, dvs. synliggöra de systematiska skillnader och olikheter som råder mellan kvinnor och män i ett givet sammanhang. Projektet skall vidare genomsyras av ett empowermentperspektiv. Kvinnoforums definierar empowerment som alla de processer som innebär att människor blir ägare av sina liv.

Metod

- Genomföra en översyn samt besöka och kontakta existerande verksamheter som tar emot personer utsatta för människohandel.
- Presentera översynens resultat för Stockholms stad
- Utveckla en operativ verksamhet för målgruppen utifrån existerande verksamheter samt utifrån resultaten av den genomförda översynen i dialog med Stockholm stad.
- Bygga och förstärka det redan existerande nätverket samt göra det operativt avseende det sociala stödet.
- Sprida kunskap om människohandel och metoder i arbetet till intresserade aktörer.
- Vara en provokativ aktör i samband med seminarier och i den allmänna debatten.
- Ta egna provokativa initiativ till informationsspridning och medvetandegörning.
- Ta emot studiebesök
- Hålla kontakt med media – utveckla mediastrategi
- Aktivt synliggöra projektet och Stockholms stads prioritering av frågan.

- Hålla regelbundna referensgruppsmöten med tematiskt upplägg. Till referensgruppen avser Kvinnoforum bjuda in den grupp organisationer som har direkt klientkontakt samt uppsökarenheten inom Socialtjänstförvaltningen. Även andra tänkbara referenser som Operation Kvinnofrid, Socialdepartementet m.fl. kan ingå.

Ekonomi

Kostnader

Koordinator	350 000 kr
Allmänna kostnader (lokal, administration, telefon ekonomihantering, möten, resor)	200 000 kr
TOTALT	550 000 kr

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av kansliavdelningen i samråd med avdelningen för individorienterade verksamheter.

Förvaltningens förslag

Människohandel är ett komplext problem som i grunden bottnar i fattigdom och bristande jämställdhet. Upp till ca 600 kvinnor och ett okänt antal barn transporteras årligen till Sverige för sexuellt utnyttjande. Det svenska samhället prioriterar sedan länge bekämpningen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Arbetet anses viktigt för att stärka kvinnors och flickors situation i samhället och är dessutom en väsentlig del av det svenska strävandet efter jämställdhet.

En ny bestämmelse i utlänningslagen trädde i kraft den 1 oktober 2004. Bestämmelsen gör det möjligt för en undersökningsledare att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för offren utsatta för människohandel. Under den tid dessa personer vistas här skall de få tillgång till samma hälso- och sjukvård och bistånd, enligt socialtjänstlagen, som i Sverige bosatta personer. *Kommuner och landsting skall sedan ersättas av staten för uppkomna kostnader.*

Fram till nu har olika lösningar använts för att klara dessa kostnader. Till en början stod polisväsendet för kostnaderna men under år 2004 har stadsdelsförvaltningarna där offret anträffats tagit kostnadsansvaret.

Inom förvaltningen finns Prostitutionsenheten vars uppdrag är att ge stöd till prostituerade. Förutom dessa uppgifter fungerar enheten som stadens kontaktorgan då det gäller människohandel/trafficking (under icke kontorstid socialjouren). Enheten skall, med sin specifika kunskap om människohandel, kunna hjälpa såväl personal vid stadsdelsförvaltningarna som personal från andra myndigheter.

Under år 2004 har hittills nio kvinnor varit aktuella för stadens socialtjänst. Då tillslag på bordeller ofta skett på kvälls- och nattid, har socialjouren blivit involverad. Kvinnorna har haft mycket skiftande bakgrund då det gäller ålder, intellektuell kapacitet (utvecklingsstörning), fysisk status, språk, behov av skydd, akuta insatser mm. Detta har medfört att varje ärende fått lösas individuellt, men bristen på alternativa placeringsställen har varit ett hinder. De boenden som hittills använts är Unga Kvinnors Värn; Ersta härbärke, Drottninghamn, Hvilan, familjehem samt Bed & Breakfast. En del kvinnor som påträffats av Migrationsverket har fått övernattnig på Migrationsverkets förläggningar, vilket inte varit lämpligt då de flesta där är män (hallickarna kan rentav finnas bland de boende). En del kvinnor har tagit direkt kontakt med kyrkan och fått ta del av deras stödformer.

Kvinnorna som anträffas är i varierande grad motiverade att ställa upp som vittnen. Deras erfarenheter av rättsväsendet från sina hemländer är varierande, rädslan för vad som kan hända dem själva samt sina anhöriga om de vittnar är stor. Vissa av kvinnorna kan även ha ett pågående missbruk vilket gör att de är svåra att placera då de flesta boenden kräver total avhållsamhet från droger.

Regeringen har till Rikspolisstyrelsen avsatt 30 mkr (för 3 år, dvs. 10 mkr/år) för att intensifiera arbetet mot människohandel. Citypolisen i Stockholm har under året med hjälp av dessa medel gjort tre tillslag på bordeller i staden och kommer att göra ytterligare tillslag under hösten. Det kan inte hållas för uteslutet att polisen vid ett sådant tillslag kan ha önskemål om att hjälp/bistånd skall ordnas omgående för 5-10 kvinnor med ett mycket varierat behov av stöd och skydd.

I ansökan från Kvinnoforum vill man bl.a. genomföra en översyn av existerande verksamheter som är tänkbara för målgruppen. Under år 2003 gjordes inom förvaltningen en förstudie om behovet av skyddat boende för kvinnor/flickor med missbruk och/eller som har psykiska problem samt är utsatta för våld. Den ger en bild av vilka institutioner som finns inom staden såväl i egen regi som av utomstående organisationer. Under hösten 2004 har ytterligare en sammanställning gjorts om vilka verksamheter som finns att erbjuda våldsutsatta/hotade kvinnor. Förvaltningen gör därför bedömningen att en sådan ytterligare inventering inte behövs. Däremot ger den kontakt förvaltningen haft med ett antal av dessa institutioner inför denna utredning vid hand att många känner en stor tvekan till om de har skalskydd, utbildning, språk för att kunna ta emot även offer för människohandel. Många har även uttalat problem med att blanda målgrupperna då offren för människohandel kan vara i ett aktivt missbruk och ibland även i fortsatt prostitution.

I budgeten för år 2004 fick Sotf i uppdrag att arbeta för att ta fram stödboenden dels för kvinnor som prostituerar sig och som är hemlösa, dels för kvinnor som är utsatta för människohandel och behöver hjälp i avvaktan på att flytta till hemlandet. Uppdraget bereds i nuläget inom förvaltningen. Förvaltningen gör dock bedömningen att ett enskilt boende för gruppen är mindre lämpligt. Detta baserar sig

på att gruppens behov, som tidigare angetts, är mycket differentierad men även på det faktum att tillslag av polisen mot bordeller och därmed behovet av akuta placeringar sker stötvis.

Förvaltningen gör även bedömningen att det inom Prostitutionsenheten finns en stor kompetens runt människohandel för de som har behov av kunskap och handledning. Enheten kommer även fortsättningsvis att ingå i projektet ”Samverkan för stöd till personer utsatta för människohandel”, ett samarbete mellan åtta myndigheter i Stockholmsregionen under år 2005.

Förvaltningen föreslår därför att OFU avslår Kvinnoforums ansökan.

Bilaga/or

1. Ansökan
2. Förslag till socialt program för att minska prostitution