

Rapport 2017:12



Länsstyrelsen  
Stockholm

## Människohandel med barn

GENOMLYSNING AV POLISÄRENDEN 2015–2016



Rapport 2017:12



Länsstyrelsen  
Stockholm

För mer information kontakta  
enheten för social utveckling  
Tfn: 010-223 10 00

Författare: Märta Johansson  
Foto omslag: Mostphotos

Utgivningsår: 2017  
ISBN: 978-91-7281-739-5

Du hittar rapporten på vår webbplats [www.lansstyrelsen.se/stockholm](http://www.lansstyrelsen.se/stockholm)

# Förord

---

Länsstyrelsen i Stockholms län har sedan 2009 uppdraget att fungera som nationell samordnare mot prostitution och människohandel. Uppdraget innefattar bland annat att erbjuda metodstöd och att genomföra kompetensutvecklingsinsatser riktade till de samverkande myndigheterna inom det nationella metodstödsteamet mot prostitution och människohandel (NMT). Inom ramen för den nationella samordningen fick Länsstyrelsen i juni 2016 i uppdrag av regeringen att genomlysna ärenden om misstänkt människohandel med barn mellan 2015-2016. Rapporten är en uppföljning av Länsstyrelsens tidigare rapport *Människohandel med barn: Nationell kartläggning 2012-2015*.

Det övergripande syftet med genomlysningen har varit att identifiera orsakerna till varför få förundersökningar leder till åtal, att identifiera de delar av processen som bör stärkas samt ange hur detta skulle kunna göras. Syftet är vidare att belysa goda exempel där barn fått tillräckligt stöd i alla led samt identifiera delar där skyddet kan stärkas ytterligare.

Svenska myndigheter identifierar årligen barn som misstänkts varit utsatta för människohandel. Människohandel är ett allvarligt brott som kraftigt kränker rättigheterna för de personer som blir utsatta. Barn är särskilt sårbara för denna form av brottslighet och det är därför av största vikt att bekämpa all handel med barn och skydda dem från att exploateras, en skyldighet som föreskrivs bland annat i Barnkonventionen. Ett framgångsrikt arbete mot människohandel kräver att personer som faller offer för detta brott identifieras, erbjuds stöd och skydd, samt ges möjligheter att bygga upp sina liv igen.

Det är också av största vikt att förövare lagförs för brottet människohandel. Rapporten har granskat 68 polisärenden av misstänkt människohandel med barn som målsäganden. Av dessa 68 ärenden ledde endast ett ärende till åtal och fällande dom. Genomlysningen visar att arbetsmetoderna och kompetensen behöver stärkas för att tillgodose rättigheterna för utsatta barn och öka lagföringen.

Barnen i de granskade ärendena kommer från länder inom och utanför EU, många av dem ensamkommande, och typen av misstänkt exploateringsform varierar. Det rör sig om sexuell exploatering, tvångsarbete eller tiggeri och vi ser en oroande ökning av misstänkta fall av människohandel för tvångsäktenskap.

Den genomförda genomlysningen innehåller, i enlighet med uppdraget, en rad reflektioner, slutsatser och förslag till förbättringar på området för att säkerställa att barn som utsätts för människohandel får sina rättigheter tillgodosedda i Sverige.

Genomlysningen har författats av Märta C. Johansson, docent vid Örebro universitet, på uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholm. Länsstyrelsen vill rikta ett stort tack till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket samt socialtjänsten i landets kommuner som bidragit med information.

Det är av största vikt att yrkesverksamma som kommer i kontakt med ett barn som är utsatt för människohandel reagerar och agerar. Genom en stärkt systematisk samverkan mellan de aktörer som kommer i kontakt med utsatta barn kan vi förbättra Sveriges arbete med denna fråga. Sveriges vilja att göra Barnkonventionen till lag och de globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 kräver att vi lever upp till det vi lovar.

Stockholm 2017-04-30



Magdalena Bosson

Länsöverdirektör



Anna Ekstedt

Tf. Nationell  
Samordnare mot  
prostitution och  
människohandel

# Innehållsförteckning

---

<b>Förord</b> .....	<b>5</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Introduktion</b> .....	<b>12</b>
1.1 Uppdragets bakgrund och syfte.....	12
1.2 Metod och material, avgränsningar och involverade aktörer.....	13
<b>2 Genomlysningen av ärendena</b> .....	<b>15</b>
2.1 Översikt.....	15
2.1.1 Människohandelsbrottet.....	15
2.1.2 Internationella förpliktelser om effektiva utredningar, lagföring och skydd vid misstanke om människohandel.....	16
2.1.3 Materialet i genomlysningen .....	17
2.2 Barnen .....	18
2.3 Anmälningarna om människohandel med barn .....	21
2.3.1 Form av människohandel.....	21
2.3.2 De som anmäler människohandel med barn .....	26
2.3.3 Att upprätta en ingångsanmälan utan dröjsmål .....	28
2.4 Inledning av förundersökning eller ej.....	30
2.4.1 Beslut att inleda eller inte inleda en förundersökning.....	30
2.4.2 Uppgifter om brottet vid inledd förundersökning .....	33
2.5 Ledning av förundersökningarna .....	33
2.5.1 Styrning, erfarenhet och utbildning .....	34
2.5.2 Fördelningen av ledning mellan polis och åklagare.....	35
2.5.3 Fördelningen av ärenden mellan åklagarkamrarna .....	36
2.5.4 Organisation och resurser .....	38
2.6 Vidtagna utredningsåtgärder .....	40
2.6.1 Förhör med målsägandena .....	40
2.6.2 Målsägandebiträden.....	44
2.6.3 Individuell skyddsbedömning.....	44
2.6.4 Betänketid om 30 dagar eller sex månaders uppehållstillstånd (UtiL 5:15) .....	45
2.6.5 Förhör med skäligen misstänkta personer.....	46
2.6.6 Övriga utredningsåtgärder .....	49
2.7 Förundersökningarnas längd och nedläggning .....	50

2.7.1 Förundersökningarnas längd.....	50
2.7.2 Nedläggning av förundersökningar.....	52
<b>2.8 Åtal för människohandel med barn.....</b>	<b>56</b>
2.8.1 Principen om obligatoriskt åtal (absolut åtalsplikt) .....	56
2.8.2 Förundersökningen som ledde till att åtal väcktes .....	58
<b>3 Reflektioner och slutsatser samt förslag på hur delar av processen och skyddet kan stärkas ytterligare .....</b>	<b>60</b>
3.1 Människohandel med barn som brott .....	60
3.1.1 Människohandel och barnåktenskap .....	61
3.2 Utredning av människohandel med barn.....	63
3.2.1 Det granskade materialet .....	63
3.2.2 Vikten av samverkan mellan och inom myndigheter samt resurser.....	66
3.3 Förslag på hur delar av processen och skyddet kan stärkas ytterligare .....	67
Allmän utbildning och riktlinjer .....	67
Specialisering av poliser och utvecklade rutiner .....	67
Specialisering av åklagare och utvecklade rutiner .....	67
Resurser, prioritering och tydlig styrning .....	68
Systematisk samverkan inom stödprocessen .....	68
<b>4 Källförteckning .....</b>	<b>69</b>
<b>Bilaga.....</b>	<b>72</b>



# Sammanfattning

---

Den 22 juni 2016 uppdrog regeringen åt Länsstyrelsen i Stockholms län att genomlysna ärenden om misstänkt människohandel med barn under år 2015 till och med halvårsskiftet 2016. Granskningens övergripande syften var att söka identifiera orsakerna till att få förundersökningar leder till åtal, att identifiera de delar av processen som kan och bör stärkas samt ange hur detta skulle kunna göras. Syftet var vidare att identifiera goda exempel där barn fått tillräckligt stöd i alla led samt identifiera delar där skyddet kan stärkas ytterligare.

Mellan 2015 och halvårsskiftet 2016 registrerades i Sverige fler än 70 polis-anmälningar om människohandel med barn. Genomlysningen har granskat 68 av dessa ärenden närmare. En förundersökning hade inletts i en majoritet av ärendena (84 procent). Av avslutade förundersökningar hade åtal väckts endast i ett fall.

I materialet förkommer uppgifter om 75 barn.

- Av dessa var 60 procent flickor och 37 procent pojkar.
- Majoriteten av barnen var mellan 15-17 år gamla (68 procent). Nio procent var mellan 0-10 år gamla och 15 procent mellan 11-14 år gamla.
- De flesta barn var medborgare i afrikanska (35 procent) och asiatiska (23 procent) länder. Åtta procent hade svenskt medborgarskap.
- Majoriteten av barnen var ensamkommande (66 procent).
- Formerna av människohandel var: människohandel för övriga ändamål (44 procent), människohandel för sexuell exploatering (30 procent), människohandel för tvångsarbete (11 procent), människohandel för tiggeri (11 procent) och människohandel för krigstjänst (5 procent).

Majoriteten av anmälningarna gjordes av tjänstemän vid myndigheter: Migrationsverket och socialtjänsten (60 procent) och polisen (17 procent). När anmälan görs finns det oftast inga uppgifter som kommer från polisens egen-initierade spaning. Utredningarna förutsätter därmed bland annat att förhör hålls med målsägandena – de utsatta barnen. Genomlysningen visar att 45 procent av förundersökningarna var polisledda. 28 procent av förundersökningarna leddes av åklagare från de allmänna åklagarkamrarna och 25 procent av åklagare från de internationella åklagarkamrarna (IÅK). Ett stort antal poliser från olika polisgrupper och åklagare ledde förundersökningarna. Majoriteten av ärenden hanterades av polis och åklagare utan särskild utbildning och erfarenhet av människohandelsärenden.

I många ärenden vidtogs ett stort antal utredningsåtgärder som ledde till slutsatsen att det saknades anledning att tro att ett brott hade begåtts. I andra

ärenden ledde utredningsåtgärderna till att brott inte kunde styrkas och att man inte förväntade sig att ytterligare utredning skulle förändra den bedömningen.

Genomlysningen visade dock att grundläggande åtgärder inte vidtogs i ett betydande antal förundersökningar. I polisledda förundersökningar hördes barnet endast i 50 procent av möjliga fall. I åklagarledda förundersökningar hördes barnet av åklagare från allmänna åklagarkammare i 30 procent av möjliga fall och av åklagare från IÅK i 90 procent av möjliga fall. Målsägandebiträden förordnades, enligt vad som framkommit av materialet, endast i 17 procent av ärendena. Det finns information om att individuella säkerhetsbedömningar gjorts i fyra ärenden. I tre ärenden har man sökt tidsbegränsade uppehållstillstånd för bevispersoner, men i inget fall söktes betänketid för barnen. Alla förhör med skäligen misstänkta personer som genomfördes skedde i förundersökningar som leddes av åklagare från IÅK. Bedömningen är att fler utredningsåtgärder kunde ha vidtagits i många ärenden.

Det ärende som ledde till att åtal väcktes karaktäriseras av: inledande spaningsresultat; tillräckliga polisresurser; omfattande erfarenhet hos åklagare och polis; intensivt samarbete mellan dem, inom och mellan polisregionerna samt med den Nationella operativa avdelningen (NOA); fullgott skydd och stöd till målsäganden med stöd av regionskoordinatormot prostitution och människohandel inom socialtjänsten som skötte kontakterna med socialtjänsten i kommunen; samt intensivt och envist arbete av en enig grupp.

Utifrån genomlysningen av polisärendena ges i enlighet med regeringsuppdraget ett antal förslag på hur delar av processen och skyddet kan stärkas ytterligare.

### **Allmän utbildning och riktlinjer**

Uppdaterad utbildning och riktlinjer som är tillgängliga för alla poliser och åklagare bör säkras för att möjliggöra *att människohandelsärenden initieras* och att barnen får *nödvärdigt skydd och stöd i ett tidigt skede* innan ärendena *stys vidare till specialiserade polisgrupper och åklagare* som har att utreda dessa.

### **Specialisering av poliser och utvecklade rutiner**

Särskilda grupper som arbetar med spaning och utredning av människohandelsärenden bör upprättas i alla polisregioner. Det bör säkerställas att *samtliga människohandelsärenden stys till de specialiserade polisgrupperna* och rutiner bör utvecklas för hantering av olika former av människohandel gällande både vuxna och barn som offer.

### **Specialisering av åklagare och utvecklade rutiner**

En gemensam strategi för människohandelsärenden bör antas inom Åklagarmyndigheten. Det bör säkerställas att *samtliga människohandelsärenden styrs till specialiserade åklagare*, antingen vid de allmänna eller de internationella åklagarkamrarna.

Ett alternativ är en specialisering av åklagare inom de allmänna åklagarkamrarna så att kompetensen för att hantera de människohandelsärenden som saknar en tydlig koppling till organiserad eller gränsöverskridande brottslighet finns inom alla polisregioner. De internationella åklagarkamrarna bör i detta fall ges ett särskilt uppdrag att ge stöd till dessa åklagare.

Det andra alternativet är att specialiserade åklagare vid de internationella åklagarkamrarna (IÅK) hanterar samtliga människohandelsärenden. I detta fall bör IÅK få förstärkning med ytterligare åklagare för att ha tillräcklig kapacitet att leda dessa förundersökningar.

### **Resurser, prioritering och tydlig styrning**

*Tillräckliga resurser bör säkras* så att de specialiserade polisgrupperna också har möjlighet att arbeta med människohandelsärendena i polisregionen: både polisinitierade och reaktiva ärenden. Förstärkta resurser bör ges till den Nationella operativa avdelningen (NOA) vid Polismyndigheten för att stödja och samarbeta med polisregionerna under utredningarna i en nationell funktion med syfte att långsiktigt stärka den regionala polisiära förmågan.

### **Systematisk samverkan i stödprocessen**

Samverkan mellan polis, åklagare och sociala aktörer bör stärkas, bland annat genom att tillse att *regionskoordinatorer mot prostitution och människohandel inom socialtjänsten arbetar i alla polisregioner* för att tillgodose målsägandenas behov av stöd och skydd och för att etablera effektiv samverkan med relevanta myndigheter och med socialtjänsten i kommunerna.

# 1 Introduktion

---

## 1.1 Uppdragets bakgrund och syfte

Den 22 juni 2016 uppdrog regeringen åt Länsstyrelsen i Stockholms län att genomlysna ärenden om misstänkt människohandel med barn under år 2015 till och med halvårsskiftet 2016. Uppdraget utgjorde en del av regeringens handlingsplan att motverka människohandel mot flickor och pojkar.<sup>1</sup>

Länsstyrelsen i Stockholm har sedan 2009 ett regeringsuppdrag att på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Under 2013 utvidgades mandatet till att omfatta alla former av människohandel med syfte att effektivt kunna bedriva arbetet även mot övriga former av människohandel såsom tvångsarbete, avlägsnande av organ, krigstjänst, tiggeri, kriminell verksamhet etc. Det nationella samordningsuppdraget omfattar även barn. I samordningsuppdraget ingår att arbeta för stärkt samverkan mellan myndigheter, kommuner, frivillig- och intresseorganisationer samt andra nationella och internationella aktörer. Vidare ingår att även lämna metodstöd och att genomföra kompetensutvecklingsinsatser riktade till de samverkande myndigheterna, frivilligorganisationer och andra relevanta målgrupper. Länsstyrelsens uppdrag ska enligt regeringsbeslut överföras till en ny Jämställdhetsmyndighet från och med 1 januari 2018.<sup>2</sup>

Inom ramen för det nationella samordningsuppdraget har Länsstyrelsen i Stockholm byggt upp ett kompetens- och metodstöd där Polisen, Migrationsverket, socialtjänsten och Åklagarmyndigheten samt andra relevanta aktörer såsom Arbetsmiljöverket ingår. Metodstöd och kompetensutvecklingsinsatser har bland annat skett i form av utarbetandet av en stödprocess i form av en Manual vid misstanke om människohandel för svenska statliga och frivilliga aktörer (National Referral Mechanism) kopplat till en stödtelefon för yrkesverksamma.<sup>3</sup> I samarbete med International Organization for Migration (IOM) drivs ett frivilligt återvändandeprogram för personer utsatta för människohandel.

Utöver samordningsuppdraget har Länsstyrelsen i Stockholm en rad specifika och riktade regeringsuppdrag som till exempel denna genomlysning. Länsstyrelsen Stockholm hade tidigare publicerat rapporten *Människohandel*

---

<sup>1</sup> Regeringens skrivelse 2015/16:192. Handlingsplan till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp, 2016–2018 s. 27.

<sup>2</sup> Kommittédirektiv 2016:108. *Inrättande av en jämställdhetsmyndighet*, s. 5-6.

<sup>3</sup> Rapport (2016:5), Manual vid misstanke om människohandel: Skydd och stöd till människohandelsoffer. Länsstyrelsen Stockholm.

med barn: *Nationell kartläggning 2012-2015*.<sup>4</sup> Rapporten belyste bland annat avsaknaden av åtal för människohandel med barn under hela den granskade perioden.

Syftet med det nya uppdraget från 2016, genomlysningen av polisärenden, var att söka identifiera orsakerna till att få förundersökningar om människohandel med barn lett till åtal, att identifiera vilka delar av processen som kan och särskilt bör stärkas och i möjligaste mån ange hur detta skulle kunna göras. Syftet var även att identifiera och lyfta fram goda exempel där barnet getts stöd i alla led av processen samt identifiera delar där skyddet ytterligare kan stärkas. Denna rapport presenterar resultaten från genomlysningen.

## 1.2 Metod och material, avgränsningar och involverade aktörer

Materialet som har granskats består av totalt 70 polisärenden där en polisanmälan har upprättats om människohandel med barn: 40 polisärenden från 2015 och 30 polisärenden från 2016 (fram till halvårsskiftet 2016).<sup>5</sup> Materialet har begärts ut från de sju polisregionerna: Polisregion Bergslagen, Polisregion Mitt, Polisregion Nord, Polisregion Stockholm, Polisregion Syd, Polisregion Väst och Polisregion Öst. Huvuddelen av materialet överlämnades mellan oktober 2016 och den 18 januari 2017.<sup>6</sup> Två av de 70 ärendena har inte granskats vidare då personernas ålder snabbt visade sig vara över 18 år. Totalt har därmed endast 68 av ärendena granskats systematiskt. I flera ärenden har kompletterande uppgifter sökts genom att kontakta polis eller åklagare. Uppgifter som tillkommit i ärenden och åtgärder som vidtagits efter det att materialet överlämnats har inte ingått i denna ärendegranskning.<sup>7</sup>

Varje ärende har granskats utifrån ett antal frågeställningar (se bilaga) som fokuserat på polisens och åklagarnas hantering av ärendena.<sup>8</sup> Informationen har kodats och införts i Excel. Sune Karlsson, professor i statistik vid Örebro universitet, har genomfört den efterföljande statistiska bearbetningen.

Det granskade materialet innehåller olika omfattning av och typer av data.

---

<sup>4</sup> Rapport 2015:30, *Människohandel med barn: Nationell kartläggning 2012-2015*. Länsstyrelsen Stockholm. Kartläggningen 2012-2015 var en uppföljning av Länsstyrelsens rapport från 2012 som granskade misstänkt människohandel med barn mellan 2009-2011. Rapport 2012:27, *Barn utsatta för människohandel - en nationell kartläggning*. Länsstyrelsen Stockholm.

<sup>5</sup> Ett ärende registrerades strax efter halvårsskiftet 2016, men har inkluderats i studien. Enligt Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har fler polisanmälningar gjorts under tidsperioden: t.ex. 41 anmälningar under 2015. Förklaringar till skillnaden i antalet är delvis att polisen överlämnat några ärenden för genomlysning som inte tydligt registrerats under de koder som BRÅ använt (därmed fler ärenden). I ett antal fall har polisen sammanfört två polisanmälningar i en förundersökning (därmed färre ärenden).

<sup>6</sup> Materialet i ytterligare fyra ärenden överlämnades från polisen den 15 mars 2017.

<sup>7</sup> I vissa ärenden som pågått har utredningsåtgärder vidtagits eller beslut om nedläggning fattats efter det att materialet överlämnats. I vissa ärenden har ett initialt polisbeslut om att inte inleda en förundersökning senare lotats över till åklagare för ett beslut om att inte inleda förundersökningen.

<sup>8</sup> I rapporten ges få detaljer om barnen, bland annat för att undvika att de skulle kunna identifieras.

	Polisanmälningar	Förundersökning (FU) inleds ej	Pågående ärende	FU läggs ned	Åtal väcks
<b>2015</b>	40	4	2	33	1
<b>2016</b>	30 (-2)	7	9	12	0
<b>Totalt</b>	<b>70 (- 2) = 68</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>45</b>	<b>1</b>

I 16 procent av ärendena inleddes inte en förundersökning utifrån polisanmälan. I vissa av dessa fall innehöll polisanmälan mycket få uppgifter. I 16 procent av ärendena pågick förundersökningen fortfarande då uppgifterna överlämnades av respektive polisregion. I tre av de pågående ärendena lämnades inte förundersökningsmaterialet ut. I flera av de återstående pågående förundersökningarna fanns mycket få uppgifter.

I 66 procent av ärendena har förundersökningen lagts ned, medan åtal har väckts i ett ärende. Åtalet ledde senare till en fällande dom för människohandel med barn.<sup>9</sup> Det är i de 46 ärenden där förundersökningen lagts ned eller där åtal väckts som genomlysningen haft mest information att tillgå, samt i några av de pågående ärendena.

Många har varit delaktiga i Länsstyrelsen i Stockholms arbete med genomlysningen. Den nationella rapportören har som Polismyndighetens kontaktperson bistått med omfattande information, råd och kontaktpersoner vid de regionala polismyndigheterna. Den Nationella operativa avdelningen (NOA) vid Polismyndigheten har varit behjälplig i att identifiera de aktuella ärendena och i att ge input om människohandelsutredningar. Polisregionerna har samlat in och skickat det begärda materialet, som i vissa fall varit mycket omfattande. I de fall då det fanns frågor om materialet har ett stort antal poliser vid olika polisregioner och andra personer gett ytterligare information. Vissa av samtalen har varit långa, och ett stort tack riktas till de poliser, åklagare och regionskoordinatorer mot prostitution och människohandel inom socialtjänsten som bistått genomlysningen med sin kunskap och erfarenhet på detta omfattande sätt. Ett särskilt tack riktas till kontaktpersonerna för människohandel vid Polisregionerna Stockholm och Öst. Åklagarmyndighetens kontaktperson vid Utvecklingscentrum i Göteborg har även bistått med information och reflektioner om människohandelsutredningar. Migrationsverkets centrala samordnare för arbetet mot människohandel har likaså tillhandahållit information i ett flertal frågor, rörande till exempel anmälningar och uppehållstillstånd.

<sup>9</sup> Örebro tingsrätts dom i mål nr B 1208-16 (2016-07-15). Hovrätten skärpte straffen för båda tilltalade. Göta hovrätts dom i mål nr B 2042-16 (2016-09-20). I genomlysningen har uppgifterna i ärendet lagts in under år 2015, eftersom förundersökningen inleddes då.

## 2 Genomlysningen av ärendena

---

### 2.1 Översikt

#### 2.1.1 Människohandelsbrottet

Grunden för det nuvarande svenska människohandelsbrottet i Brottsbalken finns i internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig att följa.<sup>10</sup> Både den internationella och nationella rätten skiljer på människohandel med vuxna och barn.

Ansvar för brottet människohandel mot en vuxen föreligger enligt 4 kap. 1 a § BrB när någon:

- 1) vidtar en handelsåtgärd (HÅ)<sup>11</sup>
- 2) med användning av ett otillbörligt medel (OM)<sup>12</sup>
- 3) med syfte att exploatera<sup>13</sup> en annan.

Redan när ett otillbörligt medel använts för att kunna genomföra en handelsåtgärd med ett syfte att exploatera är människohandelsbrottet fullbordat. Exempelvis *rekryteras* (HÅ) en person *genom vilseledande* (OM) med syfte att personen *ska exploateras i tvångsarbete*. Detta utgör människohandel så snart alla tre rekvisit är uppfyllda, även innan exploateringen har påbörjats.

För människohandel med **barn** gäller istället 4 kap. 1 a §, andra st. BrB, som anger att ett otillbörligt medel inte krävs i situationer som rör barn. För ansvar räcker det att:

- 1) en handelsåtgärd vidtas
- 2) med syfte att exploatera barnet.

**Inget otillbörligt medel krävs** alltså för att kunna genomföra handelsåtgärden. Ingen påverkan på barnet krävs, som tvång eller vilseledande, utan om ett barn exempelvis *rekryteras* för att *exploateras i en situation som innebär ett nödläge*

---

<sup>10</sup> Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet från 2000 (Palermoprotokollet), 2237 UNTS 319, art. 3; Rådets rambeslut av den 19 juli 2002 om att bekämpa människohandel (2002/629/RIF) art. 1; Europarådets konvention (2005) om bekämpande av människohandel (Europarådets människohandelskonvention) *CETS*, No. 197; SÖ 2010:8) art. 4. Rådets rambeslut har senare ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer [...] (EU:s människohandelsdirektiv).

<sup>11</sup> HÅ: Rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person.

<sup>12</sup> OM: Olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat sådant otillbörligt medel.

<sup>13</sup> Syften: Exploatering för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär ett nödläge för den utsatte.

för barnet utgör det människohandel med barn. Ett annat exempel på människohandel med barn är att *transportera* ett barn med syfte att *exploatera barnet för sexuella ändamål*.<sup>14</sup>

Barnets samtycke har ingen betydelse för om brottet begåtts eller ej.<sup>15</sup>

## 2.1.2 Internationella förpliktelser om effektiva utredningar, lagföring och skydd vid misstanke om människohandel

Sveriges internationella förpliktelser vad gäller människohandel omfattar bland annat krav på effektiva utredningar,<sup>16</sup> lagföring<sup>17</sup> och skydd och stöd för målsägandena.<sup>18</sup>

I ett antal avgöranden under artikel 4 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna har Europadomstolen fastlagt vad effektiva utredningar innebär i människohandelsärenden, bland annat krav på skyndsamhet och säkring av bevisning.<sup>19</sup> Vad gäller lagföring har domstolen även tydliggjort att i fall som rör människohandel och liknande brott föreligger ett krav på effektiva åtal.<sup>20</sup>

Skyldigheterna att ge skydd och stöd enligt EU:s människohandelsdirektiv, som har det mest omfattande skyddet, aktualiseras när myndigheterna har ”en skäligen grundad indikation att anta att personen i fråga kan ha varit utsatt för [människohandel].”<sup>21</sup> ”En skäligen grundad indikation” på att personen ”kan ha varit utsatt” är en mycket låg tröskel för att skydd och stöd ska ges. Förutom det allmänna skyddet har staterna särskilda skyldigheter gentemot barn.<sup>22</sup>

---

<sup>14</sup> Syftet exploatering för sexuella ändamål omfattar inte bara prostitution, utan även syftet att utsätta barnet för sexualbrott, exempelvis våldtäkt mot barn, eller pornografisk exploatering. Om pornografisk exploatering, se Rådets rambeslut av den 19 juli 2002 om att bekämpa människohandel (2002/629/RIF) art. 1(1).

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:152, *Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel*, s. 26.

<sup>16</sup> Art. 1 och 4 i 1950 års Europakonvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna). Se även art. 19 (2) i FN:s konvention om barnets rättigheter (1989), SÖ 1990:20.

<sup>17</sup> Art. 1 i Europarådets människohandelskonvention; *Siliadin mot Frankrike* (Europadomstolen [ED], 2005), ansökn.nr. 73316/01, § 112; *Rantsev mot Cypern och Ryssland* (ED, 2010), ansökn.nr. 25965/04, § 285.

<sup>18</sup> Art. 6-8 i Palermoprotokollet; art. 10-17 i Europarådets människohandelskonvention; art. 11-17 i EU:s människohandelsdirektiv; art. 8 i 2000 års fakultativa protokoll till Barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi, 2171 UNTS 227.

<sup>19</sup> *Rantsev mot Cypern och Ryssland*, § 288 och *L.E. mot Grekland* (ED, 2016), ansökn.nr. 71545/12, §. 68. Se även *J. och andra mot Österrike* (ED, 2017), ansökn.nr. 58216/12, § 107: ”[T]he positive obligation to investigate is triggered as soon as a matter has come to the attention of the authorities; the investigation must fulfil the requirements of independence and impartiality, promptness and reasonable expedition, and urgency where there is a possibility of removing the individual concerned from a harmful situation. The investigation must also be capable of leading to the identification and punishment of the individuals responsible – an obligation concerning the means to be employed, and not the results to be achieved [...]. In addition, authorities must take all reasonable steps available to them to secure evidence concerning the incident [...]. Finally, the positive obligation must not be interpreted in such a way as to impose an impossible or disproportionate burden on the authorities [...].”

<sup>20</sup> *Siliadin mot Frankrike*, § 112.

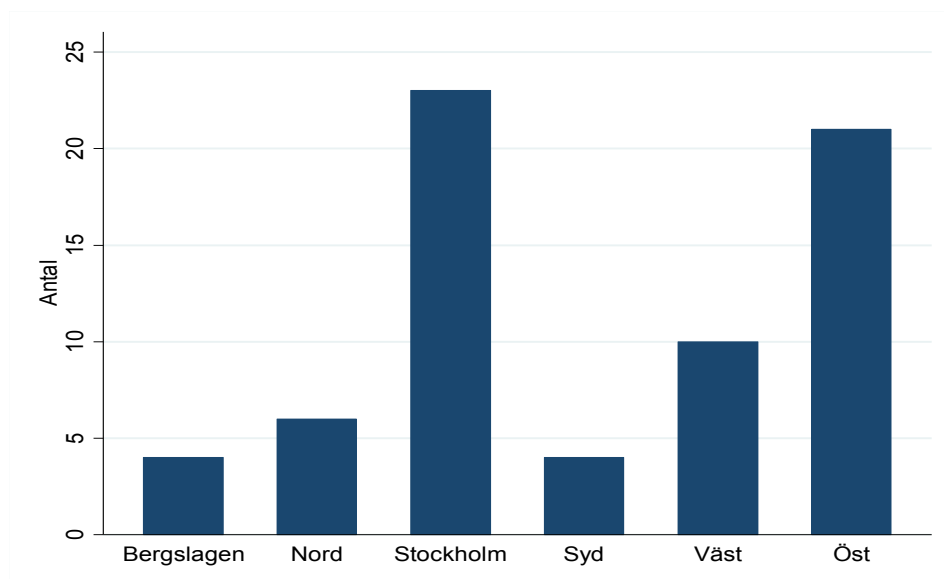
<sup>21</sup> Art. 11 (2) i EU:s människohandelsdirektiv.

<sup>22</sup> Art. 13-16 i EU:s människohandelsdirektiv. Se även art. 8, 9 (3) och 9 (4) i 2000 års fakultativa protokoll till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.



### 2.1.3 Materialet i genomlysningen

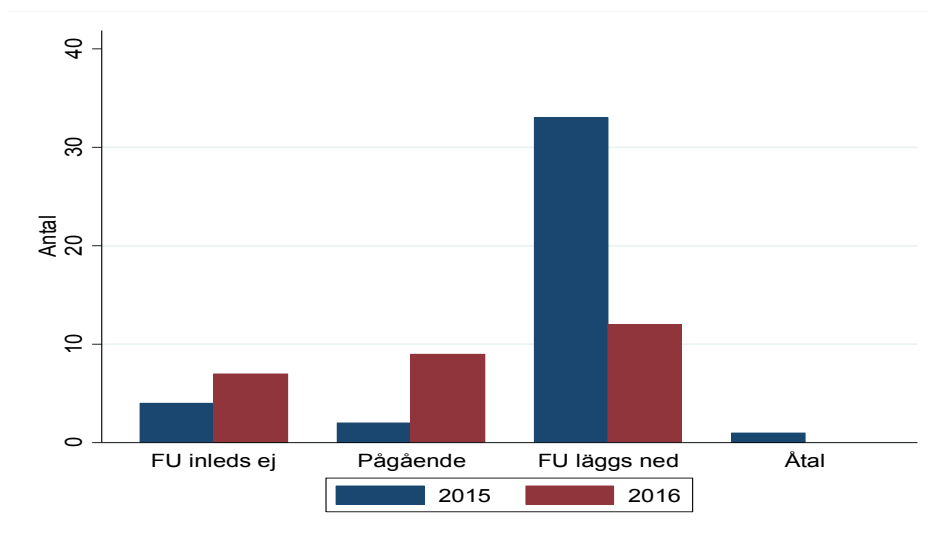
Inför genomlysningen har polisregionerna lämnat ut polisanmälningar och förundersökningsmaterial i de ärenden som anmälts som människohandel med barn. De flesta anmälningar har gjorts i Polisregionerna Stockholm (23 st.) och Öst (21 st.), följt av Polisregionerna Väst (10 st.), Nord (6 st.), Bergslagen (4 st.) och Syd (4 st.).<sup>23</sup>



Arbetet med genomlysningen har fokuserat på de olika leden i processen från det att en anmälan görs (68 ärenden) till att förundersökningen läggs ned (45 ärenden) eller åtal väcks (ett ärende). Fokus har varit på polisens och åklagarnas arbete i processen. Som tidigare nämnts, inleddes ingen förundersökning (FU) i cirka en sjättedel av polisanmälningarna. För en sjättedel pågår förundersökningen fortfarande. Två tredjedelar av inledda förundersökningar har lagts ned. I ett ärende har åtal väckts.

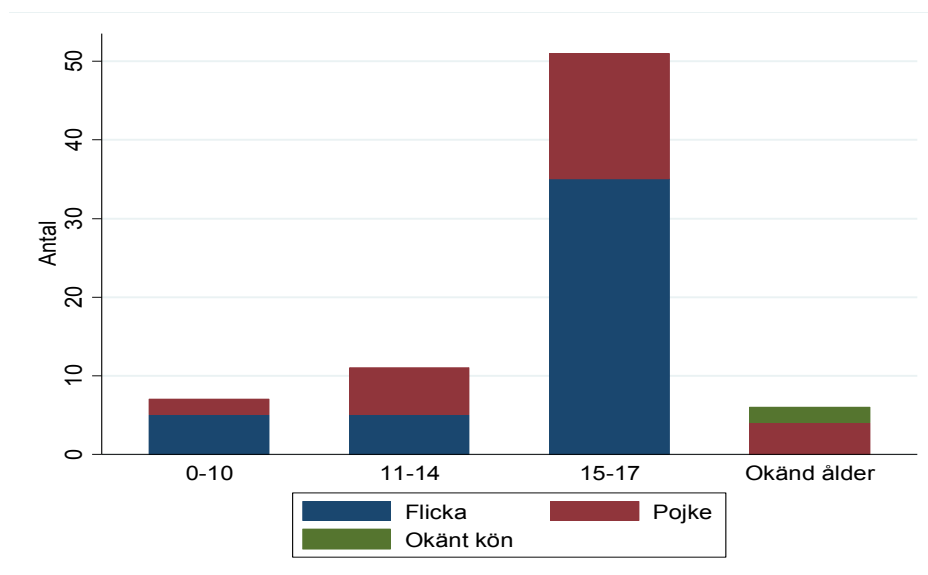
---

<sup>23</sup> Totalt 68 ärenden. En anmälan upprättades i Polisregion Mitt, men enligt uppgift överfördes ärendet till Polisregion Öst. Två pågående förundersökningar som nu pågår i Stockholm initierades i Polisregion Öst.



## 2.2 Barnen

I anmälningarna och förundersökningsmaterialet förekommer uppgifter om 75 barn. Som nedan visas förekommer anmälningar om fler flickor (60 procent) än pojkar (37 procent).<sup>24</sup> Majoriteten av barnen är mellan 15-17 år gamla (68 procent). Nio procent av barnen är mellan 0-10 år gamla.<sup>25</sup> 15 procent är mellan 11-14 år gamla.<sup>26</sup>

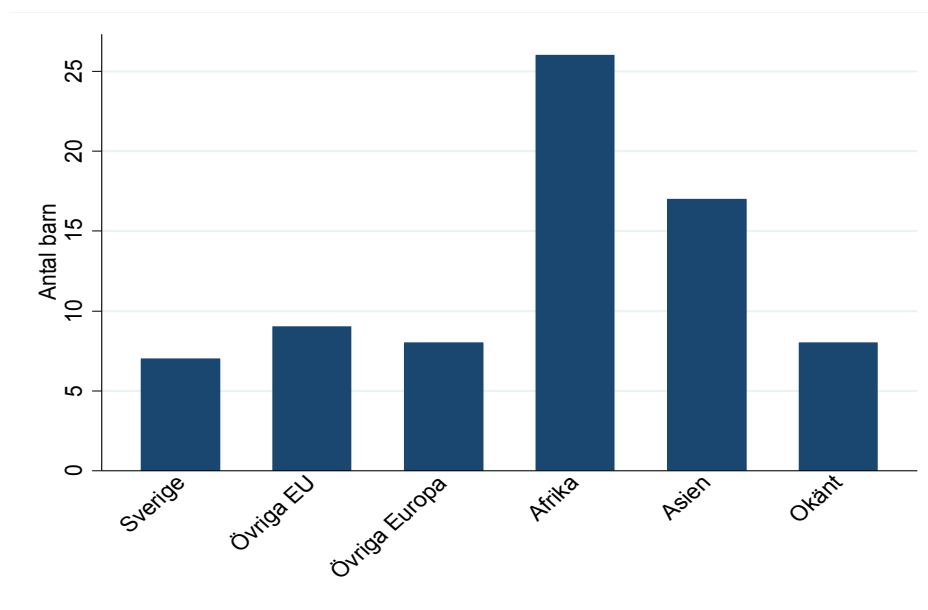


<sup>24</sup> Uppgifter om kön saknas för två av barnen.

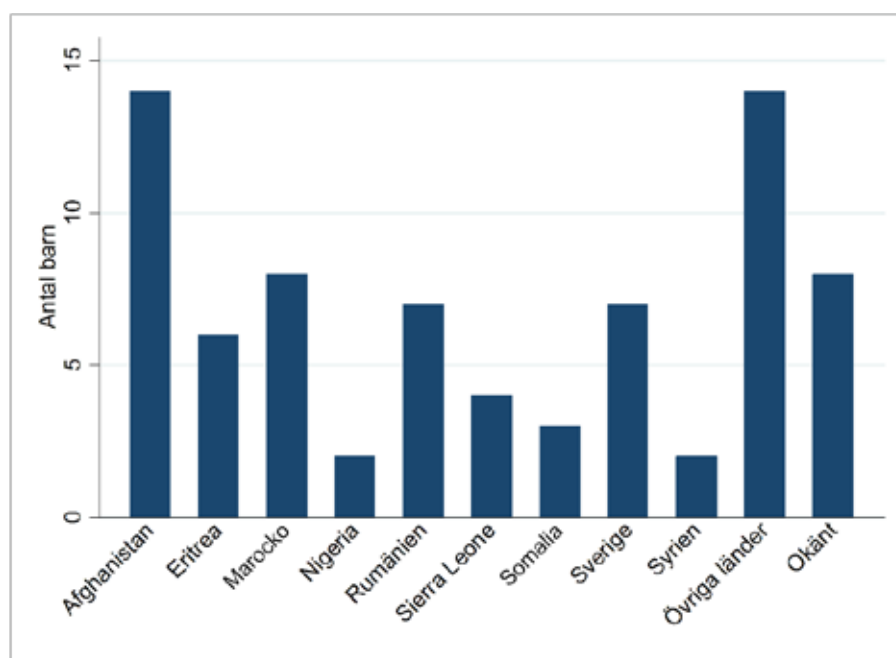
<sup>25</sup> Endast ett barn var yngre än 4 år. Övriga var mellan 9-10 år gamla.

<sup>26</sup> Uppgifter om ålder saknas för sex av barnen.

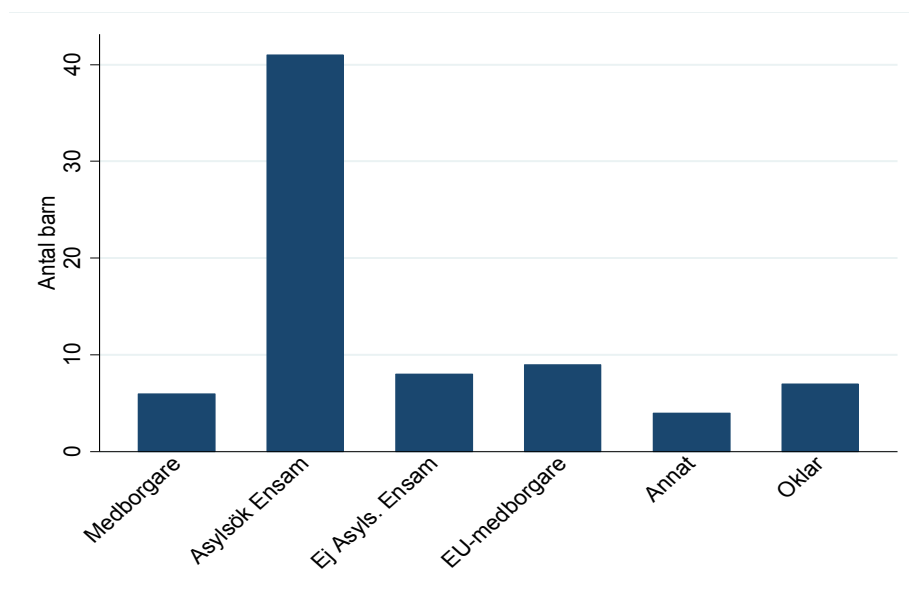
Majoriteten av barnen var av annan nationalitet än svensk. De flesta av barnen har medborgarskap i afrikanska (35 procent) och asiatiska länder (23 procent). Elva procent av barnen hade EU-medborgarskap (ej Sverige) eller annat europeiskt medborgarskap (9 procent). Åtta procent av barnen har svenskt medborgarskap.



De flesta barn har medborgarskap från Afghanistan (19 procent), följt av Marocko (11 procent), Rumänien (9 procent), Eritrea (8 procent), Sverige (8 procent), Sierra Leone (5 procent) och Somalia (4 procent).



Majoriteten av barnen var ensamkommande asylsökande barn (55 procent).<sup>27</sup> Elva procent var ensamkommande barn som inte sökt asyl.<sup>28</sup> Därmed rör anmälningarna ensamkommande barn i 66 procent av ärendena.



I 52 ärenden förekom uppgifter om *ett* barn som målsägande (85 procent). Nio ärenden rörde *flera* barn (15 procent).<sup>29</sup>

---

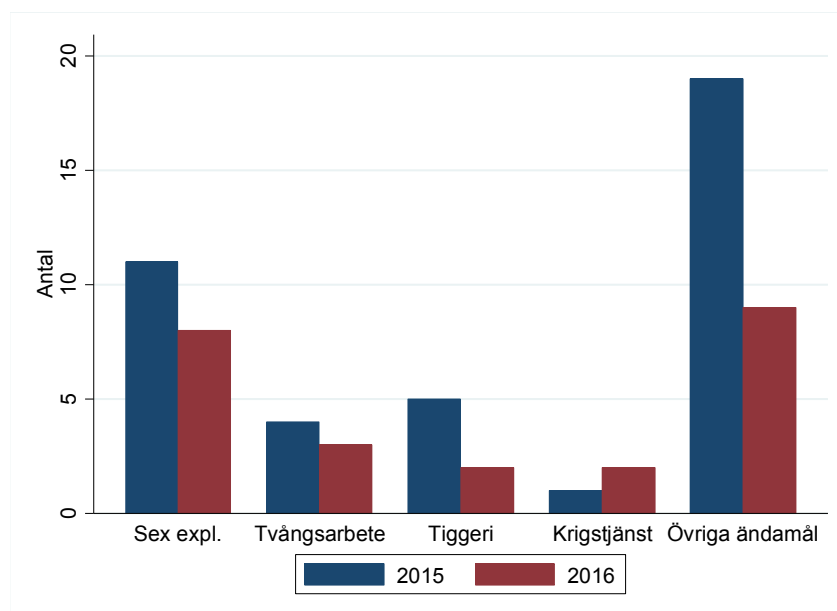
<sup>27</sup> Barn utan vårdnadshavare: 43 av 75 barn.

<sup>28</sup> Åtta av 75 barn.

<sup>29</sup> Andelen har räknats utifrån 61 ärenden. Av de totalt 68 ärendena i genomlysningen har uppgifterna inte lämnats ut i tre ärenden och i fyra ärenden finns inte uppgifter om antalet barn.

## 2.3 Anmälningarna om människohandel med barn

### 2.3.1 Form av människohandel



Totalt anges 64 ärenden med de olika brottskoderna för människohandel med barn.<sup>30</sup> Genomlysningen har utgått från de koder som har använts, också i de fall då de inte tillämpats systematiskt.<sup>31</sup>

Brottskod	0418 Sexuell exploatering	0470 Tvångsarbete	0472 Tiggeri	0476 Krigstjänst	0478 Övriga ändamål
2015	11	3	5	1	19
2016	8	4	2	2	9
<b>Totalt (64)</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>28</b>

<sup>30</sup> Information om vilken brottskategori som misstankarna om brott registrerats under finns i 65 ärenden under den granskade tidsperioden. I ett ärende registrerades dock anmälan ursprungligen som äktenskaptvång (0433). Då tre ärenden inte lämnades ut har genomlysningen inte information om deras brottskoder utöver människohandel med barn.

<sup>31</sup> Situationer som innefattar barnäktenskap har registrerats både under koden för sexuell exploatering och koden för övriga ändamål. Ett fall av tiggeri har registrerats under koden för övriga ändamål; övriga har registrerats under koden för tiggeri. De flesta situationer då man misstänkt att barn tvingats begå brott har registrerats under koden för övriga ändamål; ett fall har dock registrerats under koden för tvångsarbete.

### *i: Människohandel för sexuell exploatering*

Polisanmälningarna visar att misstankar om människohandel för sexuell exploatering utgör 30 procent av ärendena. Denna kategori omfattar ett fåtal anmälningar som rör misstänkt sexuell exploatering inom prostitution i Sverige, medan den vanligaste anmälan rör misstankar om sexuell exploatering inom så kallade 'barnäktenskap'.<sup>32</sup> Sju ärenden gäller barn som ansöker om uppehållstillstånd och som uppger att de är gifta. Några berättar att de gift sig före 15 års ålder; några efter 15 års ålder. Ett av barnen är fortfarande yngre än 15 år när polisanmälan görs. I minst tre ärenden är barnen 15 eller 16, men har ett eller flera barn. De har blivit gravida eller fött barnen innan de fyllt 15 år. I de flesta fall finns även maken eller maken här, och i några fall är även den under 18 år. I vissa fall anges att barnet bor med maken och dennes familj, men i de flesta fall finns ingen information i anmälningarna om barnets boende.<sup>33</sup>

Människohandelsbrottet i denna typ av fall utgörs om ett barn transporterats hit eller inhysts här med syfte att barnet ska exploateras genom sexualbrott.<sup>34</sup> Det sexualbrott som primärt skulle vara aktuellt är våldtäkt mot barn: sexuella handlingar gentemot barnet innan det fyllt 15 år. Detta gäller vare sig barnet uppger att det ingått äktenskap före 15 års ålder eller senare. Människohandel utgörs alltså inte av giftermål med ett barn,<sup>35</sup> men om sexuella relationer förekommer innan barnet enligt lag kan samtycka till dessa har ett brott begåtts mot barnet.<sup>36</sup> Om barnet transporterades hit eller inhystes här med syftet att barnet skulle utsättas för brottet så har ett människohandelsbrott genomförts.

Människohandelsbrottet skiljer sig därmed från äktenskapstvång, då det senare brottet förutsätter att barnet förmåtts att ingå ett giltigt äktenskap genom olaga tvång eller utnyttjande av dess utsatta belägenhet.<sup>37</sup>

Tre anmälningar om människohandel för sexuell exploatering rör misstänkt sexuell exploatering som utförts i ett annat land. En sista anmälan gjordes av

---

<sup>32</sup> För en bakgrund till ansökningar om uppehållstillstånd av barn som uppger att de är gifta, se Migrationsverkets rapport (2016), *Är du gift? Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige*.

<sup>33</sup> Få uppgifter finns överlag, annat än de ursprungliga uppgifterna från anmälningen. Det finns inget i utredningsmaterialet som visar att barnet förhöordes i något av dessa ärenden.

<sup>34</sup> Om barnet är gift eller inte påverkar inte bedömningen om ett sexualbrott åsyftas eller ej. Det är de sexuella handlingarna, åldern och samtycket som är avgörande faktorer. De rättsliga frågor som är relevanta m.a.a. äktenskapet är t.ex. om äktenskapet ska erkännas enligt svensk lag, men påverkar inte bedömningen om ett brott har begåtts. Se 1 kap. 8 a § och 7 kap. 4 § lag (1904:26) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.

<sup>35</sup> Detta aktualiserar frågor om äktenskapets giltighet och erkännande, men innebär inget brott i sig.

<sup>36</sup> Om det som kan styrkas är de sexuella handlingarna är det aktuellt att åtala för brottet våldtäkt mot barn. Om det kan styrkas att barnet transporterats hit eller inhysts här med syfte att utsätta barnet för detta brott är det aktuellt att åtala för människohandel.

<sup>37</sup> Se 4 kap. 4 c § och 4 d § BrB och prop. 2013/14:208. Äktenskap som endast är giltiga utifrån regler inom en viss grupp omfattas också av bestämmelserna. Brottet kan även begås mot vuxna. Se bland annat ÅM:s rapport (ÅM-A 2016/0359), *Granskning av ärenden angående äktenskapstvång, försök och förberedelse därtill samt vilseledande till tvångsäktenskapsresa* och Polismyndighetens rapport, *Översyn av polisens verksamhet gällande hindersrelaterade brott* (2016-12-12).

en privatperson som misstänkte att några personer planerade att föra in barn i Sverige för att exploatera dem.

### *ii: Människohandel för övriga ändamål*

Den vanligaste anmälan överlag är 'människohandel för övriga ändamål' (44 procent), vilket omfattar en bredd av misstankar. Fem ärenden som rör misstankar om exploatering i så kallade 'barnäktenskap' har registrerats även under denna kod.<sup>38</sup> Ett annat ärende rör misstankar om att ett barn förts till Sverige av en person för att utnyttjas, möjligtvis sexuellt, av den personen.

Fem ärenden rör misstankar om att barn utnyttjas för att begå brott, oftast stölder, men även för att transportera narkotika. I några av de fem ärendena har barnen rekryterats i Sverige, medan i ett ärende uppgav barnet att det vilseletts att komma till Sverige för att spela i ett fotbollslag. Väl här uppgav barnet att det exploaterats för att transportera droger.

Ett ärende rör misstanke om att barn utnyttjats för att tigga.<sup>39</sup> I ett annat ärende där man hade sökt sjukvård uppmärksammades att en tonårig EU-medborgare reste runt i Sverige med en äldre man som inte var barnets vårdnadshavare. Ingen av dem kunde ge en rimlig förklaring till resan och arrangemanget.

I några ärenden har det uppmärksammats att barn bott hos en person/familj som inte är barnens vårdnadshavare och även här har olika omständigheter gjort att man misstänkt att barnen är utsatta på något sätt.

- I ett ärende fann man att några yngre asylsökande barn bodde med en person som de uppgav var en släkting, men det fanns omständigheter som gjorde anmälaren misstänksam om att barnen var utsatta.
- I ett annat fall uppkom misstankar då ett par sökt att få ett utländskt barn som saknade dokumentation placerat hos sig, men ändrade historien flera gånger om den relation man hade med barnet.
- I ett annat ärende ansökte en person om uppehållstillstånd för ett mycket ungt barn som fötts av en surrogatmoder utomlands. Upphållstillstånd hade sökts av samma person för flera barn tidigare och vissa omständigheter gjorde att man anmälde misstanke om människohandel.

I fler än en handfull ärenden fanns misstankar om att barn som smugglats till Sverige utsatts för hot eller andra åtgärder för att betala eller utföra tjänster. I ett ärende berättade barnen att deras familjer hotats för att de skulle betala tillbaka skulden till smugglarna.

Kategorin 'övriga ändamål' omfattar även minst tre ärenden där uppgifter finns om att barnet smugglats in i Sverige och där inga andra uppgifter finns som

---

<sup>38</sup> Se fotnot 31.

<sup>39</sup> Övriga ärenden om tiggeri har registrerats under brottskoden människohandel med barn för tiggeri.

indikerar att det kan ha funnits ett syfte att exploatera barnet. Eftersom inga indikationer alls om möjlig människohandel finns i materialet borde dessa tre ärenden istället lämpligtvis registrerats som människosmuggling.<sup>40</sup>

### *iii: Människohandel för tvångsarbete*

Denna brottskod omfattar ett antal varierade fall.

- En anmälan rör misstanke om tvångsarbete för människosmugglare utomlands.
- I ett annat ärende berättade barnet vid ansökan om uppehållstillstånd att det förts till Sverige av en kvinna för att utföra omfattande hushållsarbete i hennes hem.
- I ett tredje ärende misstänktes att barnets förälder utsatts för människohandel för tvångsarbete, men man hade även anmält misstankar om att barnet utsatts.
- I ett annat ärende fanns misstankar om att barnet utnyttjades för att begå brott.<sup>41</sup>
- Ett ärende anmäldes från polis utomlands: att ett barn som nu befann sig i det landet tidigare utsatts för människohandel i Sverige och bland annat tvingats arbeta.
- I ett sjätte ärende tipsades polisen om att en flicka uppgett att hennes förälder tvingat henne att resa till Sverige för att arbeta vid ett städbolag.
- I det sista ärendet framkom att en ung flicka förts till Sverige många år tidigare på falska uppgifter om att den hon reste med var hennes förälder. Flickan berättade nu att hon fortfarande väntade på att få åka hem till sin mamma, men tvingades leva som att personen hon bodde med i Sverige var hennes förälder. Hon uppgav även att hon fått sköta mycket hushållsarbete och barnpassning.

### *iv: Människohandel för tiggeri*

I några ärenden har misstankar anmälts efter att personer sett barn tigga, men barnen har sedan inte kunnat lokaliseras. I några fall av tiggeri är barnet i Sverige tillsammans med en person som uppger sig ha vårdnaden om barnet. I ett ärende uppgav några ensamkommande barn att de livnärde sig på att tigga, men det fanns misstankar om att deras beteende styrdes av andra. I ett ärende uppgav en flicka att hennes pojkvän tvingade henne att tigga.

---

<sup>40</sup> Se 20 kap. 8-9 §§ Utlänningslagen (2005:716).

<sup>41</sup> Liknande ärenden har även registrerats under brottskoden människohandel med barn för övriga ändamål.

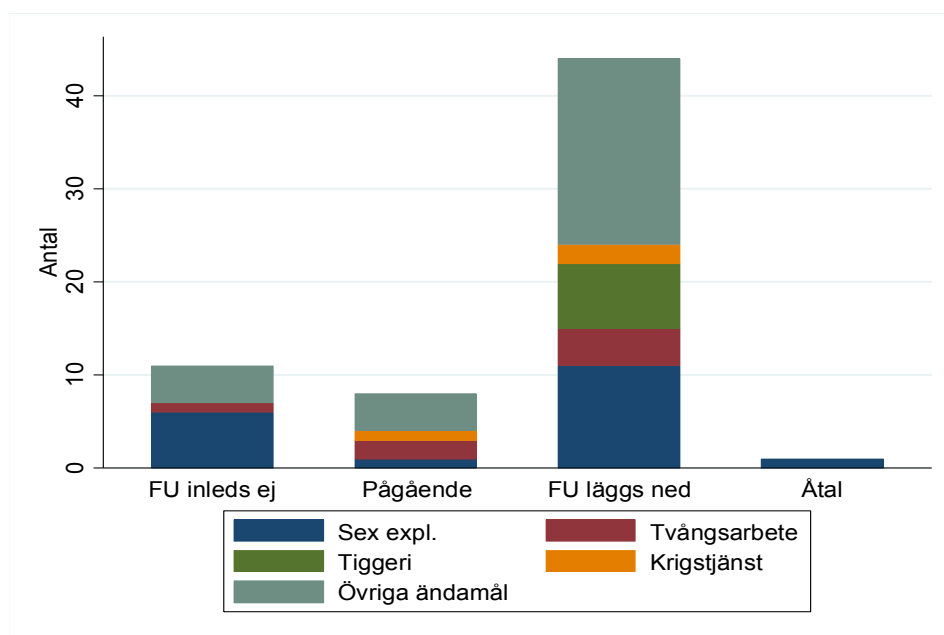


### v: Människohandel för krigstjänst

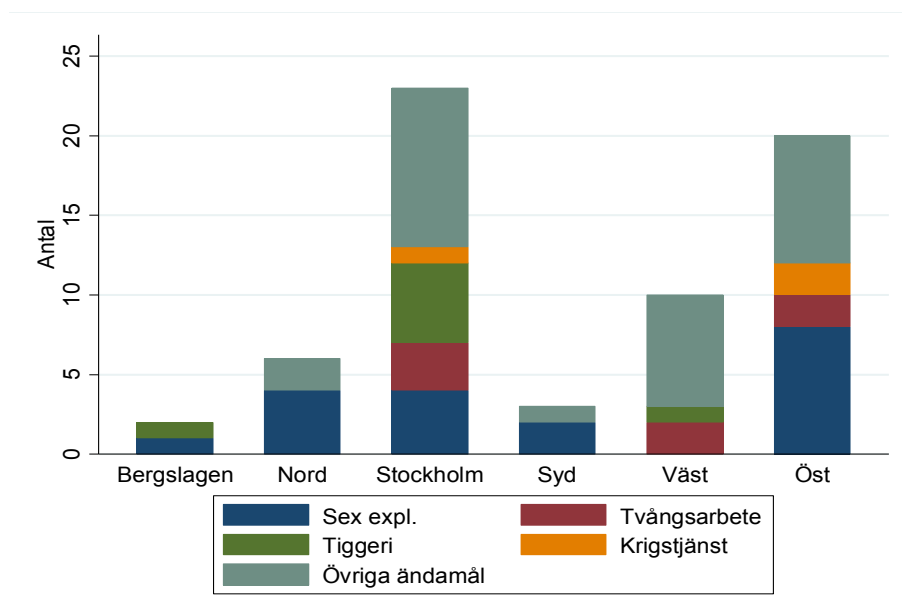
I de tre ärenden om människohandel för krigstjänst gjordes anmälningarna av olika myndigheter: socialtjänsten, skolan och polisen. I det första fallet inleddes förundersökningen efter det att barnet skickats av en förälder till ett land där det pågår konflikt. I de två senare fallen gjordes anmälningarna om människohandel efter det att föräldrarna uppgett eller anmält att barnen försvunnit. I båda fall hade barnet själv köpt en biljett och påbörjat resan till ett land där det pågår konflikt, utan föräldrarnas kunskap. I båda fall lyckades man även förhindra att barnet anlände till destinationen.

### vi: Form av människohandel i relation till inledning, nedläggning av förundersökning och åtal

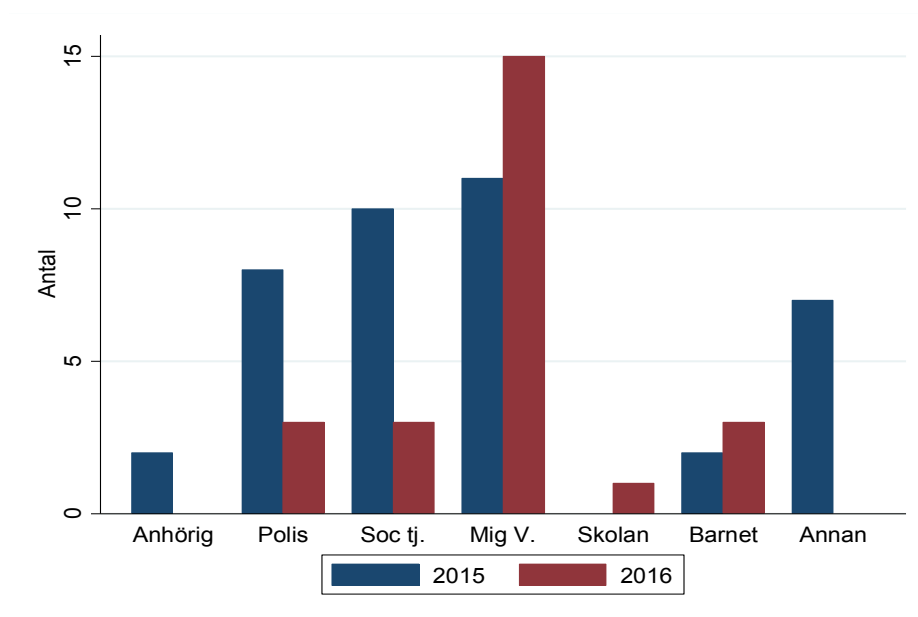
Genomlysningen visar vilka människohandelsformer som förekommer i de ärenden där en förundersökning inte inleddes, är pågående, har lagts ned eller har lett till åtal.



vii: Form av människohandel anmäld i polisregionerna



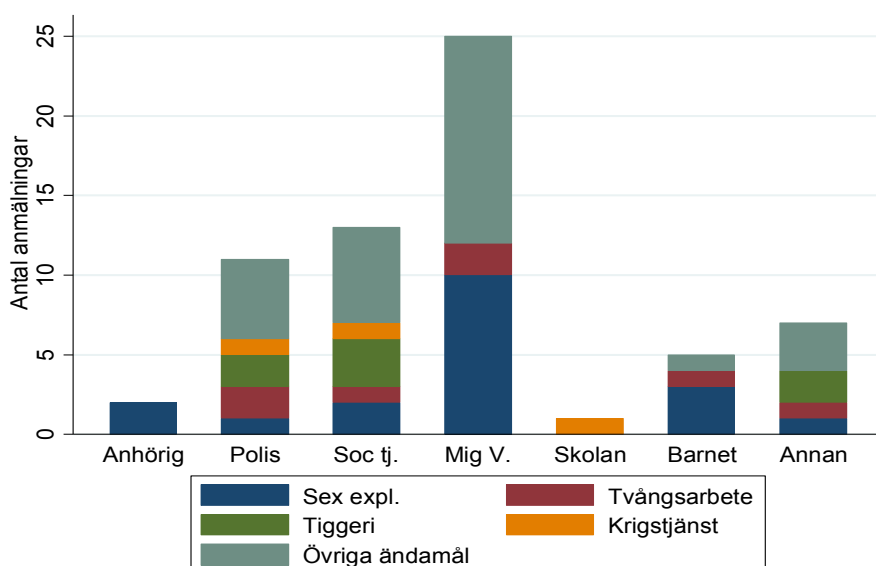
2.3.2 De som anmäler människohandel med barn



De 65 polisanmälningar där dessa uppgifter är tillgängliga för genomlysningen visar att majoriteten av anmälningarna (77 procent) görs av tjänstemän vid myndigheter: Migrationsverket (40 procent), socialtjänsten (20 procent) och Polisen (17 procent). Skolan anmälde i ett fall.

	Skola	Polis	Socialtjänst	Migrationsverket	Anhörig	Barnt	Annan
2015	0	8	9	11	2	2	7
2016	1	3	4	15	0	3	0
<b>Totalt (65)</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>7</b>

Genomlysningen visar även de former av människohandel som anmäls av olika aktörer.



I ett ärende ledde en redan inledd förundersökning av polisen (spaningsinsatser på pågående brottlighet i form av grovt koppleri) till att en polisanmälan gjordes och att en förundersökning om människohandel inleddes – det ärende som ledde till åtal år 2016. Ytterst få av de upprättade anmälningar och förundersökningar om människohandel med barn under den granskade tidsperioden har dock initierats eller upparbetats genom polisens egen spaning. De flesta anmälningar som polisen själva upprättat är ett resultat av att man påträffat barn i en viss situation, till exempel i tiggeri. Därmed saknas också vid

tidpunkten för anmälan i de flesta fall den typ av uppgifter som är ett resultat av polisens spaning.<sup>42</sup>

De flesta anmälningar om gruppen ensamkommande asylsökande barn kommer från Migrationsverket (55 procent).<sup>43</sup> 18 procent av anmälningarna görs av socialtjänsten och 13 procent av polisen. Endast ett ärende anmälades av en god man.

Vad gäller anmälningar om gruppen ensamkommande barn som inte söker asyl görs dessa i tre av fem fall av polisen, och i övriga två fall av socialtjänsten.

Anmälningar om människohandel av EU-medborgare görs i hälften av fallen av socialtjänsten<sup>44</sup> och i 25 procent av polisen.<sup>45</sup>

### 2.3.3 Att upprätta en ingångsanmälan utan dröjsmål

*Polisen är skyldig att ta emot anmälningar om brott.<sup>46</sup> En ingångsanmälan ska upprättas utan dröjsmål. Att registrera ingångsanmälan utan dröjsmål samt att fatta ett beslut om att inleda en förundersökning i nära anslutning till anmälan är mycket viktigt utifrån det särskilda skyndsamhetskrav som finns vid förundersökningar som rör målsäganden under 18 år och som omfattar brottet människohandel.<sup>47</sup>*

I de flesta fall av människohandel med barn har en anmälan registrerats (en ingångsanmälan upprättats) i nära anslutning till att anmälan gjordes hos polisen (80 procent).<sup>48</sup>

Det finns dock 13 ärenden från två polisregioner där en anmälan gjorts av personal från socialtjänsten eller Migrationsverket till polisen ett visst datum, men där en polisanmälan upprättats först efter en månad eller senare.

---

<sup>42</sup> Detta är viktigt att uppmärksamma eftersom människohandelsbrottet ofta presenteras som ett spaningsbrott och domstolarna verkar förutsätta spaningsuppgifter för att döma till ansvar för människohandel. Se t.ex. Internationella åklagarkammaren i Göteborg, *Människohandel – delredovisning av ett projekt. Domar 2009-2012* (ÅM-A 2013/1731), s. 10. Detta är en viktig faktor bakom att det nästan uteslutande är förundersökningar om människohandel där det förkommit omfattande spaning som leder till åtal. Se Johansson, Märta, ”På spaning efter det offer som ej flytt: Bemästrande av människohandelsoffer och viljans inverkan på lagföringen”, 1 *Nordisk Tidskrift för Kriminalvetenskap* 2017 (kommande). Det finns en risk att man i ärenden där det initialt inte finns uppgifter som är ett resultat av spaning, alltså i de flesta barnärenden där man behöver bygga upp ärendet på barnets uppgifter, lägger ner utredningen i ett alltför tidigt skede.

<sup>43</sup> 21 av 38 polisanmälningar.

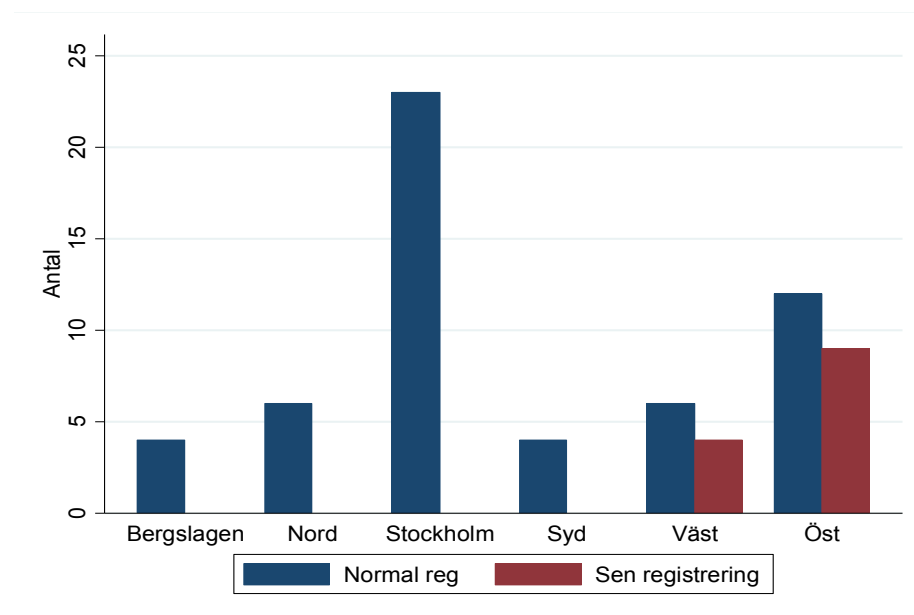
<sup>44</sup> Fyra av åtta fall.

<sup>45</sup> Två av åtta fall.

<sup>46</sup> Se hänvisningar till JO-praxis i Danielsson, Stig, *Förundersökning i brottmål*, 5 uppl. (Bruun/Jure, 2015) s. 32.

<sup>47</sup> 2 a § förundersökningskungörelse (1947:948) (FUK).

<sup>48</sup> 46 av 64 ärenden har registrerats med ett K-nummer inom en vecka. 5 av 64 ärenden har registrerats med ett K-nummer efter en vecka men inom en månad. 13 ärenden har registrerats efter en månad eller senare.



Nio av de 13 anmälningar som upprättades en månad eller senare efter det att anmälan gjorts till polisen tillhör Polisregion Öst. I sex av de nio ärendena upprättades anmälan två månader efter det att polisen fått kännedom om brotten.

Den sena registreringen av resterande fyra ärenden skedde i Polisregion Väst och indikerar en annan problematik: att vissa anmälningar om människohandel med barn inte tas emot eller upprättas. En ursprunglig anmälan av de fyra misstankarna hade gjorts i en första polisregion (en annan region än Väst), men ingen ingångsanmälan hade där upprättats. Vid uppföljning registrerades dock anmälningarna i Polisregion Väst sex månader efter det att den ursprungliga anmälan hade gjorts i den första polisregionen. Förundersökningsmaterialet i ett av de fyra ärendena som registrerades sent<sup>49</sup> innehåller polisens förklaring till varför man inte upprättade en ingångsanmälan i den första polisregionen.<sup>50</sup> Eftersom inget av de undantag som finns för att ta emot en anmälan var tillämpligt i detta fall borde ingångsanmälan ha registrerats.<sup>51</sup> Det är inte möjligt att bedöma i vilken omfattning anmälningar om människohandel som gjorts hos polisen inte upprättas som ingångsanmälningar. Om ingen uppföljning hade skett i ärendet ovan så att Polisregion Väst tagit emot anmälningarna

<sup>49</sup> De fyra ärendena liknar varandra.

<sup>50</sup> Polisen bedömde att det saknades både känt brottsforum i Sverige och känd gärningsperson. Barnen hade även angett i samtal med annan myndighetsperson att de inte ansåg sig utsatta för brott. Detta är dock inte grunder enligt vilket polisen kan neka att upprätta en brottsanmälan.

<sup>51</sup> Undantag är endast när anmälaren är omtöcknad eller på olika sätt försvårar eller inte vill vänta på att en anmälan tas upp. JO 1988 s. 73, i: Danielsson, *Förundersökning i brottmål*, s. 32.

hade det initiala beslutet i den första polisregionen att inte ta emot anmälan inte uppmärksammas.

Det är möjligt att anmälningar inte registrerats vid ytterligare tillfällen. En jämförelse med Migrationsverkets uppgifter om diarieförda polisanmälningar i olika polisregioner visar att Migrationsverket under 2015-2016 till flera polisregioner lämnat in fler polisanmälningar än de som gjorts tillgängliga av polisregionerna inför denna genomlysning.<sup>52</sup> Antingen har anmälningarna inte registrerats som ingångsanmälningar, eller så har de registrerats som ett annat brott och därför inte varit sökbara som polisanmälningar om människohandel.

Ett gott exempel för att säkerställa att de poliser som har erfarenhet av att utreda misstankar om människohandel också hanterar de anmälningar som görs, särskilt i en inledningsfas när arbetet mot människohandel etableras inom en polisregion, finns i samverkan mellan Migrationsverket och Polisregion Stockholm. Information om de anmälningar som Migrationsverket gjort skickas direkt till den grupp inom polisen som har till särskild uppgift att utreda människohandel. På detta sätt kan hanteringen av ingångsanmälningar och beslut om förundersökningar om människohandel säkerställas.

I Örebro pågår ett intensivt arbete med att bilda en grupp inom Utredningsenheten på regional nivå som bland annat ska utreda alla former av människohandel. Anmälningar om människohandel kommer efter registrering att skickas till och hanteras av denna särskilt tillsatta grupp.

En ingångsanmälan om människohandel ska alltid upprättas. Detta ska ske utan dröjsmål.

## 2. 4 Inledning av förundersökning eller ej

### 2.4.1 Beslut att inleda eller inte inleda en förundersökning

*En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott under allmänt åtal har förövats.<sup>53</sup> Denna absoluta förundersökningsplikt följer av den absoluta åtalsplikten<sup>54</sup> (se avsnitt 2.8.1). Brottsmisstanken måste vara i någon mån preciserad, men kan vara vag och gärningspersonen kan*

---

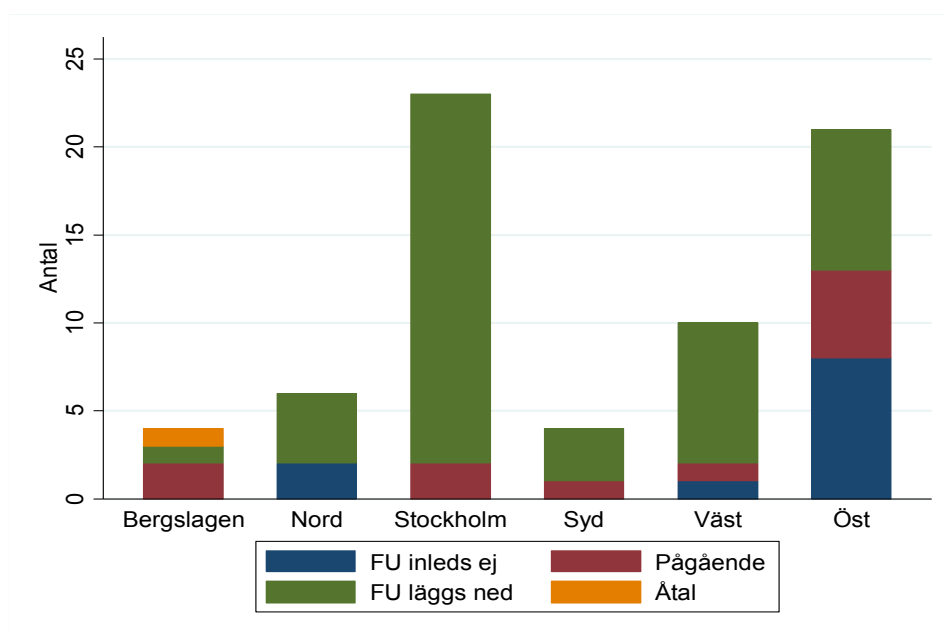
<sup>52</sup> Avvikelserna förklaras inte av ett antal dubbelförda anmälningar i Polisregion Öst (främst anmälningar som gjorts när det funnits två barn inom ett 'barnäktenskap' och man sammanfört anmälningarna till ett och samma ärende).

<sup>53</sup> 23 kap. 1 §, första st. rättegångsbalken (RB) (1942:740).

<sup>54</sup> Riksåklagarens riktlinjer (RÅR) 2008:2, s. 5.

vara okänd.<sup>55</sup> Undantagen från denna regel är när det är uppenbart att brottet inte går att utreda<sup>56</sup> eller när reglerna om förundersökningsbegränsningar är tillämpliga.<sup>57</sup> Reglerna om förundersökningsbegränsningar bör dock inte vara tillämpliga i de flesta fall som rör människohandel.

57 av 68 polisanmälningar ledde till att en förundersökning inleddes (84 procent). Elva av dessa 57 förundersökningar pågår fortfarande. 45 förundersökningar har lagts ned medan åtal väcktes utifrån en förundersökning.



I elva av de 68 ärendena beslutade man att inte inleda en förundersökning (16 procent). I nio av dessa är det inte uppenbart utifrån uppgifterna i anmälan att brottet inte går att utreda. Det finns inget i materialet som indikerar att man vidtagit några åtgärder som kunde varit möjliga utifrån uppgifterna i anmälan.

Genomlysningen visar på stora skillnader mellan polisregionerna i hanteringen av ärendena. Förundersökningar har inletts efter alla anmälningar som upprättats i Polisregion Stockholm, den polisregion där flest anmälningar om

<sup>55</sup> Prop. 1994/95:23, s. 76. Även Ekelöf, ”Ett problem med avseende på hemlig avlyssning” SvJT 1982, 654, s. 658: ”man [behöver] inte känna till den ifrågavarande gärningens alla detaljer och inte heller exakt när och var den utförts.”

<sup>56</sup> 23 kap. 1 §, andra st. RB.

<sup>57</sup> 23 kap. 4 a § RB. Begränsningarna syftade till att prioritera rättsväsendets resurser, särskilt att motverka allvarligare brottslighet. Se t.ex. *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål* (SOU 2017:7) s. 28-29. Att bekämpa människohandel bör därför inte förstås omfattas av syftet med förundersökningsbegränsningar.

människohandel med barn gjorts. Beslut om att inte inleda en förundersökning vid en anmälan som upprättats har fattats i tre andra polisregioner.<sup>58</sup>

Förundersökningsmaterialet visar att polisen haft kontakt med åklagare om beslutet att inte inleda en förundersökning i fyra av de elva ärendena där man inte inlett en förundersökning. I ett ärende uppgav polisen att man inte haft kontakt med åklagare om beslutet och i övriga ärenden var det oklart om man diskuterat beslutet att inte inleda med åklagaren eller inte.

Åtta av de nio ärenden där man inte inlett en förundersökning och där det av uppgifterna inte är uppenbart att brottet inte går att utreda tillhör Polisregion Öst där man upprättat flera ingångsanmälningar sent. I fyra av dessa åtta ärenden där man inte inlett en förundersökning har ingångsanmälan upprättats en månad eller senare efter det att Migrationsverket anmält misstankar om människohandel. Det är tydligt att utredningsläget är svårare om den ursprungliga anmälan har väntat på behandling i en månads tid eller längre.

I ett av ärendena fattade en kammaråklagare beslut om att förundersökning inte skulle inledas på grunden att det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Anmälan från en annan myndighet hade registrerats hos polisen först två månader efter det att den inkom. Det fanns anledning att anta att brott hade förövats. I anmälan angavs flera omständigheter som barnet berättat om samt det intryck man fick av barnet: svår att få kontakt med, verkar nära att bryta ihop, svarar motvilligt på frågor och oftast med svaret att barnet inte vet. Inget polisförhör genomfördes dock med barnet trots att anmälan angav omständigheter som gjorde att indikationer om exploatering i Sverige fanns. Åklagaren angav att polisen och myndigheterna saknade möjlighet att utreda om något brott begåtts, men att en förundersökning kunde inledas om nya uppgifter framkommer i ärendet.

I det sista av de nio ärendena, i en annan polisregion, motiverade polisen att en förundersökning inte inleddes med att misstankarna som barnet anmält om att ena föräldern sålt henne rörde brott i ett annat europeiskt land, att bevisning inte fanns i Sverige och att man inte hade möjlighet att tillgå internationell rättslig hjälp. Inget förhör hölls med barnet och det finns inga uppgifter i materialet om att man varit i kontakt med åklagare om beslutet.

En förundersökning bör i normalfallet inledas vid anmälningar om misstänkt människohandel med barn. Åklagare bör alltid kontaktas vid ett beslut. Åklagare vid allmänna åklagarkammare som inte tidigare lett förundersökningar om människohandel bör konsultera med annan åklagare som har erfarenhet av utredningar om människohandel med barn, företrädesvis vid en av de internationella åklagarkamrarna.

---

<sup>58</sup> Polisregion Nord, Väst och Öst.



## 2.4.2 Uppgifter om brottet vid inledd förundersökning

Under genomlysningen granskades ärendena för att se vilken kunskap/uppgifter som fanns tillgänglig initialt i de ärenden där en förundersökning inleddes.<sup>59</sup> Ofta fanns det en kombination av kunskap/uppgifter tillgängliga.

I 16 ärenden fanns det en person som var utpekad som förövare och som var lokaliserad. I 22 ärenden fanns det uppgifter från vittnen. I 31 ärenden fanns uppgifter från barnet, oftast beskrivna av anmälaren, exempelvis Migrationsverket. I sex ärenden fanns andra uppgifter. Endast i två ärenden fanns det uppgifter tillgängliga från riktade spaningsinsatser.

I de flesta ärenden saknas därmed initialt uppgifter som säkrats genom polisens egna spaningsinsatser. Detta har stor betydelse för hur de flesta förundersökningar om misstänkt människohandel med barn behöver bedrivas. Utredningarna kommer exempelvis vara avhängiga av förhör med målsägandena och vittnen för att säkra bevisning.<sup>60</sup>

## 2.5 Ledning av förundersökningarna

Enligt det förundersökningsmaterial som lämnats ut var 24 av 53 förundersökningar<sup>61</sup> i genomlysningen polisleda (45 procent). 29 förundersökningar var åklagarledda (55 procent).<sup>62</sup> Av dessa 29 leddes 15 av åklagare från de allmänna åklagarkamrarna (28 procent), medan 13 leddes av åklagare från de tre internationella åklagarkamrarna (25 procent).<sup>63</sup> I 17 av dessa förundersökningar återfinns åklagardirektiv.

Antal förundersökningar	Polisledda	Åklagarledda (Allmän ÅK)	Åklagarledda (IÅK)
Totalt: 53	24 (45 %)	15 (28 %)	13 (25 %)

<sup>59</sup> Information finns från 50 ärenden: de 8 pågående förundersökningarna där information lämnats av polisregionerna, de 41 förundersökningar som lagts ned och den förundersökning som ledde till åtal.

<sup>60</sup> Jmf. fotnot 42.

<sup>61</sup> 45 nedlagda förundersökningar, 7 pågående förundersökningar där uppgifterna är tillgängliga och den förundersökning som ledde till att åtal väcktes.

<sup>62</sup> I ett ärende saknas denna information då det flyttades över från en polisregion till en annan.

<sup>63</sup> Internationella åklagarkamrarna Göteborg (fyra förundersökningar), Stockholm (åtta FU) och Malmö (en FU).

### 2.5.1 Styrning, erfarenhet och utbildning

*Enligt EU-åtaganden ska Sverige säkerställa att de som ansvarar för att utreda eller lagföra människohandel har lämplig utbildning och effektiva utredningsverktyg.<sup>64</sup>*

Inom polisregionerna hanteras ärendena om människohandel oftast av ett flertal olika polisenheter, istället för att hanteras av en särskild grupp eller sektion som kan bygga upp rutiner och erfarenhet.<sup>65</sup> Man kan inte se att människohandelsärendena systematiskt styrs till en viss grupp inom varje polisregion.<sup>66</sup> I genomlysningen kan man också se stora skillnader i hanteringen mellan olika polisgrupper/enheter/sektioner. I Polisregion Öst, där många anmälningar har registrerats sent, där man inte inlett förundersökningar i många ärenden, och där man vidtagit få utredningsåtgärder, finns stora skillnader i hanteringen mellan grupperna/enheterna inom regionen. De sena registreringarna (efter två månader) har alla skett vid samma grupp. I en annan grupp har man beslutat att inte inleda förundersökning i de tre anmälningar som kommit in, medan man vid andra enheter har registrerat direkt och vidtagit flera utredningsåtgärder i ärendena.

Det förekommer totalt 37 olika förundersökningsledare i de 53 ärendena.<sup>67</sup> 16 olika personer har varit polisiära FU-ledare i de 24 polisledda ärendena. Fyra personer har lett fler än en förundersökning; 11 har endast lett en förundersökning. Det förekommer totalt 21 åklagare som lett förundersökningarna. Från de allmänna åklagarkamrarna ledde tio av åklagarna en förundersökning var, med undantag för två åklagare som lett sju förundersökningar. Från IÅK ledde två av de nio åklagarna sex av tretton förundersökningar (46 procent).

Majoriteten av förundersökningar leddes därmed av poliser och åklagare som endast ledde en förundersökning om människohandel. Åtta personer ledde fler än en förundersökning om människohandel med barn. Möjligheterna att bygga på erfarenheter begränsas när ärendena sprids ut på en större grupp poliser och åklagare som endast leder ett ärende var.

---

<sup>64</sup> EU:s människohandelsdirektiv, art. 9(3) och (4).

<sup>65</sup> I Polisregion Stockholm: Fem olika polisenheter. I Polisregion Väst: Fyra olika polisenheter. I Polisregion Öst: Sex olika polisenheter. I Polisregion Bergslagen: Två olika enheter (information fanns endast om 2 ärenden då tre ärenden pågår och materialet inte lämnades ut). Polisregion Nord: Fyra olika polisenheter. Undantaget var Polisregion Syd där de tre ärenden som lämnades till genomlysningen hanterades av Gränsjour/Gränspolis 1.

<sup>66</sup> Den nationella ärendefördelningsplanen innebär att nivån på vilken olika ärenden ska hanteras anges. Den regionala ärendefördelningsplanen i varje polisregion ska sedan styra konkreta ärenden till en viss sektion, enhet eller grupp. Trots detta visar genomlysningen att ärendena hanteras av många olika grupper. Enligt uppgift beror detta ibland på att gruppen som har utbildning och erfarenhet inte har utrymme att hantera ärendet och det styrs därför till en grupp som saknar erfarenhet och utbildning men som har mer tid.

<sup>67</sup> Genomlysningen har endast registrerat en FU-ledare per ärende. Om ett ärende initialt varit polislett och sedan lottats över till åklagare bedöms ärendet vara åklagarlett.

Vid en granskning av de polisiära förundersökningsledarna saknade majoriteten av dem tidigare erfarenhet av eller utbildning om människohandelsärenden.<sup>68</sup> Ingen av åklagarna från de allmänna åklagarkamrarna hade tidigare väckt åtal för människohandel.<sup>69</sup> Vid en jämförelse med den förundersökning där åtal väcktes<sup>70</sup> så leddes den av Sveriges mest erfarna åklagare vad gäller människohandel från den internationella åklagarkammaren Göteborg som väckt fem åtal om människohandel, två vilka gällde människohandel med barn, sedan 2010. En av poliserna som arbetade upp ärendet hade god erfarenhet från tidigare människohandelsärenden.

Ärenden om människohandel med barn bör styras till poliser med utbildning och erfarenhet av människohandelsbrottet och barnärenden. Förundersökningar bör ledas av åklagare som har utbildning och erfarenhet av människohandelsbrottet.

## 2.5.2 Fördelningen av ledning mellan polis och åklagare

*Om polisen har beslutat att inleda en förundersökning ska ledningen övertas av åklagaren så snart någon kan skäligen misstänkas för brottet eller när det är motiverat av särskilda skäl.<sup>71</sup> Åklagaren ska även leda en förundersökning när brottet innefattar en sexuell handling mot ett barn, även om ingen är skäligen misstänkt för brottet.<sup>72</sup> Åklagare ska överta ledningen om 'brottet är svårbedömt' eller det med hänsyn till utredningens art är påkallat att åklagaren leder förundersökningen.<sup>73</sup> Åklagaren ska även överta ledningen när någon under 15 år ska höras.<sup>74</sup> Brottet människohandel är inte av enkel beskaffenhet, och därmed inte ett brott där ledningen av förundersökningen i normalfallet sker av polisen.<sup>75</sup>*

---

<sup>68</sup> Detta skiljde sig mellan regionerna. Inom Polisregion Stockholm hade runt 70 procent av FU-ledarna tidigare erfarenhet av eller utbildning om människohandelsbrottet. I Polisregion Öst och Nord hade inga FU-ledare sådan utbildning eller erfarenhet.

<sup>69</sup> En åklagare hade väckt åtal för koppleri före 2010. Det är svårare att bedöma omfattningen av åklagarnas utbildning om människohandel. Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum i Göteborg slutrapporterade december 2010 utifrån ett regeringsuppdrag att förstärka insatserna mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Inom projektet fick drygt 60 åklagare vid de allmänna åklagarkamrarna utbildning. *Slutredovisning av regeringsuppdraget till Åklagarmyndigheten att förstärka insatserna mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* (Dnr ÅM-A 2008/1343), s. 9. Åklagarmyndigheten erbjuder vidare en e-utbildning som syftar till att ge grundläggande kunskap om människohandel och som främst vänder sig till åklagare vid de allmänna åklagarkamrarna. Se *Regeringens handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp* (Skr. 2015/16:192, s. 9).

<sup>70</sup> Åtalet ledde till fällande dom. Örebro tingsrätts dom i mål nr B 1208-16 (2016-07-15) och Göta hovrätts dom i mål nr B 2042-16 (2016-09-20).

<sup>71</sup> 23 kap. 3 § RB.

<sup>72</sup> 6 § FAP 403:5 – RPSFS 2014:5 och 6 § ÅFS 2005:9.

<sup>73</sup> 7 §, 2 st. FAP 403:5 – RPSFS 2014:5 och 7 § ÅFS 2005:9.

<sup>74</sup> 8 §, 1 st. FAP 403:5 – RPSFS 2014:5 och 8 § ÅFS 2005:9.

<sup>75</sup> 4 § och bilaga, FAP 403:5 – RPSFS 2014:5 och 4 § ÅFS 2005:9.

Människohandelsärenden bör i regel vara åklagarledda även om ingen ännu är skäligen misstänkt för brottet. Utgångspunkten stöds av att brottet inte är av enkel beskaffenhet, det är 'svårbedömt', det är i de flesta fall påkallat av utredningens art, samt att de anmälningar som rör misstankar om människohandel med barn för sexuella ändamål omfattas av regeln att åklagaren ska leda förundersökningar där brottet innefattar en sexuell handling mot ett barn.

I de genomlysta fallen har de tio förundersökningarna om människohandel med barn för sexuella ändamål som lagts ned eller lett till åtal letts av åklagare i 70 procent av ärendena. Alla tre ärenden om människohandel med barn för krigstjänst har letts av åklagare. Dock har endast fem av tjugo förundersökningar om människohandel med barn för övriga ändamål letts av åklagare (25 procent). I utredningsmaterialet för några av dessa ärenden finns tydliga indikationer på att ledningen borde ha övertagits av åklagare.

När det gäller ålder finns det enstaka fall där barn under 15 år har förhörts i polisledda förundersökningar.

Enligt reglerna ovan bör åklagare i högre grad leda förundersökningarna.

*Enligt reglerna om underrättelse till åklagare i vissa fall då polisen beslutat att inleda en förundersökning ska åklagare även genast underrättas för att pröva om åklagaren ska överta ledningen av förundersökningen.<sup>76</sup> Det allmänna rådet är att detta gäller i ärenden som kräver särskilt komplicerade juridiska bedömningar.<sup>77</sup> Åklagarens beslut utifrån underrättelsen om att överta ledningen eller inte ska dokumenteras.<sup>78</sup>*

Ärenden som kräver särskilt komplicerade juridiska bedömningar torde omfatta ärenden om människohandel. Sådana åklagarbeslut om att överta ledningen eller inte återfinns endast undantagsvis i förundersökningsmaterialet.

### 2.5.3 Fördelningen av ärenden mellan åklagarkamrarna

*Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om indelningen av den operativa verksamheten handläggs ärenden om allvarlig brottslighet som kräver särskilda arbetsmetoder eller mer omfattande internationellt samarbete och som gäller organiserad, gränsöverskridande eller organiserad och gränsöverskridande brottslighet vid de internationella åklagarkamrarna.<sup>79</sup> 'Allvarlig brottslighet' omfattar människohandel. 'Organiserad brottslighet' syftar på flera personer som samverkar.*

---

<sup>76</sup> 10 § ÅFS 2005:9.

<sup>77</sup> Allmänna rådet till 10 § ÅFS 2005:9.

<sup>78</sup> 10 § ÅFS 2005:9.

<sup>79</sup> Bilaga 1, s. 8, ÅFS 2014:4.

Ärenden som inte är gränsöverskridande eller gäller organiserad brottslighet ska enligt instruktionerna därför i regel handläggas vid de allmänna åklagarkamrarna. Enligt de uppgifter som finns i utredningsmaterialet är de flesta ärenden i genomlysningen inte gränsöverskridande och gäller inte heller organiserad brottslighet. De bör därför enligt regelverket primärt handläggas vid de allmänna åklagarkamrarna. I en tillsynsrapport från 2015 av Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Göteborg framhölls att huvudregeln var att människohandelsärenden bör handläggas vid de internationella åklagarkamrarna och att särskild kompetens hos både utredande poliser och åklagare krävs.<sup>80</sup> I flera intervjuer har dock åklagare vid de allmänna åklagarkamrarna förklarat att de inte bedömt att ärendena skulle hanteras där utifrån ÅM:s föreskrifter om indelningen av den operativa verksamheten. Det finns också uppgifter i genomlysningen om att IÅK i några ärenden nekat att ta över ledningen av förundersökningarna.

Av de anmälningar och förundersökningar om människohandel som genomlysningen haft att tillgå har den människohandel som utretts av IÅK utgjorts av:

Brottskod	0418 Sexuell exploatering	0470 Tvångsarbete	0472 Tiggeri	0476 Krigstjänst	0478 Övriga ändamål
Totalt: 13 FU	3	3	2	3	2
Av inledda FU inom samma brottskod:	23 % (av 13 FU)	50 % (av 6 FU)	29 % (av 7 FU)	100 % (av 3 FU)	8 % (av 24 FU)

Medan alla förundersökningar som rör människohandel med barn för krigstjänst har letts av åklagare från IÅK har endast åtta procent av förundersökningar om människohandel för andra ändamål letts av åklagare från IÅK.

Eftersom åklagare vid de allmänna åklagarkamrarna har begränsad utbildning och erfarenhet av att leda förundersökningar kring just brottet människohandel, särskilt vad gäller barn, är det önskvärt att åklagare från IÅK i högre grad leder förundersökningarna om människohandel med barn. I två ärenden motiveras besluten av åklagare från allmänna åklagarkammare att lägga ner förundersökningarna delvis med att otillbörliga medel inte kunde styrkas. Detta rekvisit krävs enligt 4 kap. 1a §, andra st. BrB inte vid människohandel med barn och är en missuppfattning av vad som utgör straffbar människohandel. Med tanke på att endast två av femton åtal om människohandel sedan 2010 väckts av åklagare

<sup>80</sup> Detta var bland annat även bakgrunden till att man bedömde att en handbok eller ytterligare metodstöd för åklagare inte var nödvändigt. Åklagarmyndighetens tillsynsrapport 2015:2, *Människohandel: Granskning av handläggningen av människohandelsärenden under 2012-2013*, s. 12, 18.

från allmänna åklagarkammare, varav ett bifölls,<sup>81</sup> finns också den största kunskapen och erfarenheten vid de internationella åklagarkamrarna.

Att åklagare som hanterar människohandelsärenden bör ha särskild förmåga att göra detta är tydligt. Medan Åklagarmyndighetens tillsynsrapport 2015 utgick från att IÅK bör hantera alla människohandelsärenden, föreslog 2014 års människohandelsutredning att särskilda åklagare bör hantera alla människohandelsärenden.<sup>82</sup> Ett alternativ till att IÅK hanterat alla människohandelsärenden, både internationella och nationella samt med och utan kopplingar till organiserad brottslighet, är att specialiserade åklagare vid de allmänna åklagarkamrarna får stöd av IÅK.

Åklagare vid de allmänna åklagarkamrarna bör i högre utsträckning ta kontakt med de internationella åklagarkamrarna i människohandelsärenden. Antingen bör IÅK överta ledningen av förundersökningen eller bistå med stöd. Om ärenden ligger kvar på lokala åklagarkammare bör åklagare vid de internationella åklagarkamrarna som primärt hanterat människohandelsärenden i högre utsträckning bistå med hjälp i dessa.

#### 2.5.4 Organisation och resurser

Människohandel är ett brott som inte helt tydligt passar in i Åklagarmyndighetens indelning av den operativa verksamheten eller den nya Polismyndighetens organisation. Polismyndigheten genomgick en omorganisation under 2015.<sup>83</sup> Utifrån den nya polisorganisationen ska varje polisregions utredningsenhet ansvara för gränsöverskridande internationell grov organiserad brottslighet som kräver specialkunskap eller särskilda spaningsmetoder och teknik.<sup>84</sup> Många människohandelsärenden torde falla inom denna brottstyp. Men som visas i de människohandelsärenden som ingår i genomlysningen har den absoluta majoriteten av barnärenden inte uppvisat en koppling till organiserad brottslighet.<sup>85</sup> Dock anger Polismyndighetens Brottskatalog, med något undantag, att alla människohandelsbrott ska utredas på regional nivå.<sup>86</sup> Därmed ska brottsanmälningarna som inte tydligt uppvisar en koppling till organiserad brottslighet i regel även styras till utredningsgrupper på regional nivå.

---

<sup>81</sup> Solna tingsrätts dom i mål nr B 9980-11 (2011-12-11) – ej bifall. Södertörns tingsrätts dom i mål nr B 5756-15 (2015-10-29) – bifall.

<sup>82</sup> *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer* (SOU 2016:70), s. 184.

<sup>83</sup> Se Polismyndighetens rapport 2016. *Lägesrapport 17: Människohandel för sexuella och andra ändamål*, s. 49.

<sup>84</sup> *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*. Beslut den 14 maj 2014 (SOU), s. 19.

<sup>85</sup> Det är möjligt att man skulle ha en hittat en sådan koppling till organiserad brottslighet i ärenden där man inte inledde en förundersökning eller där man vidtog få utredningsåtgärder.

<sup>86</sup> Enligt uppgift från polisen den 170302.

Arbete pågår för närvarande i polisregionerna med att inrätta särskilda grupper som har förmåga att bekämpa alla former av människohandel. Under hösten 2015 antog Polismyndigheten ett särskilt inriktningsbeslut om att stärka myndighetens förmåga att bekämpa människohandel.<sup>87</sup> Beslutet fokuserade just på förmågan i storstäderna. Stockholm och Göteborg har sedan tidigare haft särskilda grupper för människohandelsärenden, även om man i Stockholm hade delat upp ärendena utifrån sexuella ändamål och andra ändamål.<sup>88</sup> Nu ska alla ärenden styras till en grupp. Malmö hade tidigare en människohandelsgrupp som lades ned 2015, men nyligen har man påbörjat arbete med att inrätta en människohandelsgrupp inom den regionala utredningsenheten.

Utänför storstäderna har man inte tidigare haft särskilda grupper som ska utreda människohandel. Den möjlighet som funnits efter den nya polisorganisationen har varit att begära särskilda resurser på regionnivå för människohandelsärenden, vilket bland annat gjordes i det ärende som ledde till att åtal väcktes vid Örebro tingsrätt 2016. I Polisregion Bergslagen pågår dock nu arbete med att etablera en grupp inom den regionala utredningsenheten som bland annat utreder människohandelsärenden. Polisregion Mitt håller på att bygga upp en grupp, och Polisregion Nord har satsat på att bygga upp flera grupper på polisområdesnivå som ska arbeta med människohandelsärenden. Polisregion Öst har inte begärt särskilda resurser på regionnivå för människohandelsärenden men har nyligen beslutat att upprätta någon form av resursgrupp som är inriktad på regionens människohandelsärenden.

Det är av stor vikt att särskilda spanings- och utredningsgrupper som hanterar alla människohandelsärenden etableras i alla polisregioner och att de får tillräckliga resurser för att arbeta med dessa ärenden.

---

<sup>87</sup> Polismyndighetens beslutsprotokoll 37/15 (2015-10-30), *Förstärkt förmåga att bekämpa människohandel*.

<sup>88</sup> Människohandel för sexuella ändamål styrdes till en specifik grupp inom Grova brott medan alla andra människohandelsärenden skulle styras till Gränspolisens.

## 2.6 Vidtagna utredningsåtgärder

### 2.6.1 Förhör med målsägandena

*Enligt art. 10 i EU:s brottsofferdirektiv har ett brottsoffer, även barn, en rätt att bli hörd i straffrättsliga förfaranden.<sup>89</sup> Enligt art. 15 i EU:s människohandelsdirektiv ska barnet förhöras utan onödigt dröjsmål.<sup>90</sup>*

*Enligt 23 kap. 6 § RB må förhör hållas med envar som antas kunna lämna uppgifter som har betydelse för utredningen.<sup>91</sup> Särskilda regler vad gäller barn anges i 17-19 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK). Förhör ska exempelvis inte genomföras fler gånger än vad som är nödvändigt utifrån utredningens art och barnets bästa. En person med särskild kompetens bör även genomföra förhöret, och i fall då barnets utsaga är av avgörande betydelse för utredningen bör någon som har särskild sakkunskap i barn- eller förhørspsykologi biträda vid förhöret eller yttra sig om värdet av barnets utsaga.*

Materialet i de 46 förundersökningar som antingen lagts ned (45 st.) eller lett till åtal (ett ärende) har granskats utifrån förhör med det barn som misstänks vara utsatt – målsäganden (MÄ). I 17 procent av ärendena visar materialet att det av olika anledningar inte var möjligt att hålla förhör med målsäganden.<sup>92</sup> I 37 procent av ärendena verkar det möjligt att hålla förhör med barnet, men materialet visar inte att något förhör genomförts. I nästan hälften av ärendena (46 procent) har ett eller flera förhör med barnet hållits.

---

<sup>89</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF. Utredningen om genomförande av direktivet utgick ifrån att förhör med målsäganden i princip alltid genomförs: ”Det är mot denna bakgrund rimligt att anta att förhör med målsäganden alltid hålls under förundersökningen, i synnerhet då målsäganden vill bli hörd. Det är även rimligt att anta att brottsoffer som hörs tillåts upplysa förhørsledaren om bevisning som de anser vara relevant.” *Genomförande av brottsofferdirektivet* (Ds 2014:14) s. 127-8. Om barnutredningar och förhör, se även Åklagarmyndighetens handbok *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn* (UC Göteborg, 2012, uppd. 2016).

<sup>90</sup> Art. 15(3)(a) i EU:s direktiv 2011/36/EU.

<sup>91</sup> Ordet ’må’ indikerar en presumtion för att ett förhör ska hållas, även om paragrafen inte använder ’skall’.

<sup>92</sup> Orsaker till att förhör i åtta fall inte kunde hållas: barnet var inte tillgängligt, ville inte medverka, var för ungt, eller barnet var inte identifierat.

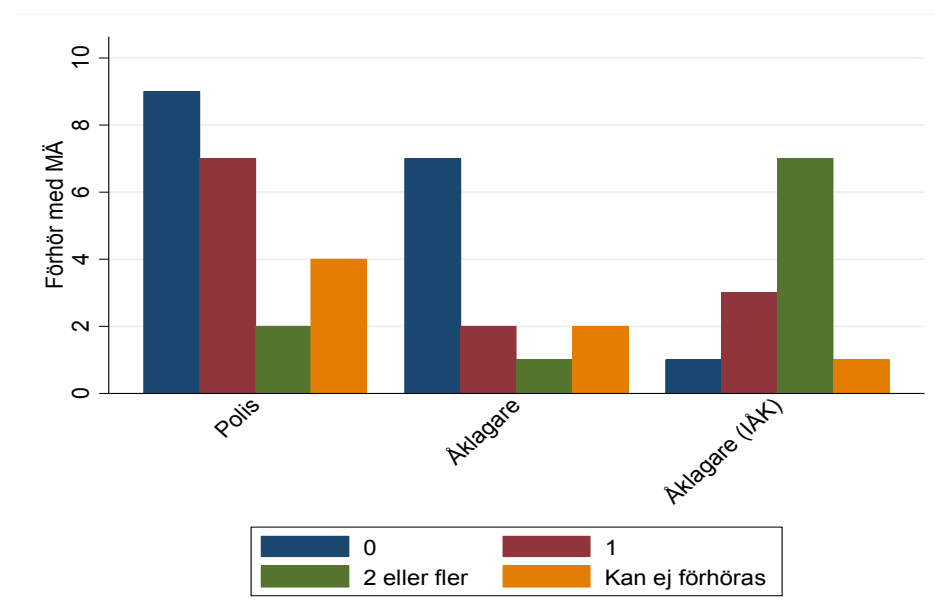


Avslutade FU (46 st.)	Polisledd FU	Åklagarledd (AK) FU	Åklagarledd (IÅK) FU	Totalt
Förhör kan ej hållas med MÅ	4	2	2	8 (17 %)
Förhör med MÅ kan hållas men hålls inte	9	7	1	17 (37 %)
Ett förhör hålls med MÅ	7	2	2	11 (24 %)
Två eller flera förhör med MÅ	2	1	7	10 (22 %)
<b>Totalt</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>46</b>

Även om antalet genomlysta förundersökningar är begränsat, visar statistiken på skillnader mellan polis- och åklagarledda förundersökningar när det gäller förhör med målsäganden. En jämförelse med de internationella åklagarkamrarna (IÅK) visar på ännu större skillnader.

Nedan visas antal förhör som hållits med målsäganden utifrån det antal förhör som förundersökningsmaterialet indikerar verkar ha varit möjliga att hålla.

Avslutade FU (46 st.)	Polisledda: 22	Åklagarledda (AK): 12	Åklagarledda (IÅK): 12
Förhör med MÅ	50 % (9/18)	30 % (3/10)	90 % (9/10)
Två eller fler förhör med MÅ	11 % (2/18)	10 % (1/10)	70 % (7/10)



Materialet visar att i förundersökningar som leddes av åklagare från de internationella åklagarkamrarna höll man förhör med målsäganden i nio av tio möjliga fall (90 procent). Detta utgör en högre grad än i förundersökningar ledda av åklagare från allmänna åklagarkammare (30 procent) och i polisledda förundersökningar (50 procent).

Materialet visar också på ännu större skillnader vad gäller det antal förhör som hölls med målsägandena. Medan man höll två eller fler förhör med målsäganden i 11 procent av de polisledda förundersökningarna, och i tio procent av de förundersökningar som leddes av en åklagare från en allmän åklagarkammare, höll man två eller fler förhör i majoriteten av IÅK-ledda förundersökningar (70 procent).

Den första observationen som bör göras är att den vanliga rutinen vid förundersökningar om olika brott är att förhör med målsäganden genomförs.<sup>93</sup> Det är ovanligt vid förundersökningar om andra brott mot barn att i så hög grad som i dessa förundersökningar inte hålla förhör med målsäganden. Det är både viktigt för barnet och en skyldighet att barnet får komma till tals.<sup>94</sup> Bristen på förhör med barn blir särskilt problematiskt i ljuset av det som karakteriserar de genomlysta förundersökningarna om människohandel med barn: de är endast undantagsvis polisinitierade med uppgifter från pågående spaning. Barnets uppgifter är i många fall det som behövs för att bygga upp utredningen. Det är svårt att gå vidare i en sådan utredning om målsäganden inte hörs.

I ett stort antal ärenden återfinns material från andra myndigheter som redogör för uppgifter man fått från barnet. De personer som genomfört intervjuerna med barn för andra syften än att utreda brott, exempelvis vid ansökan om uppehållstillstånd hos Migrationsverket, är dock sällan utbildade i att samtala med barn. Polis och åklagare bör inte förlita sig på andra myndigheters uppgifter utan att själv höra barnet i de fall där det finns anledning att misstänka brott. En erfaren barnförhørsledare har särskild förståelse för att barnets svar påverkas av hur frågorna ställs.

Det finns ett behov att öka frekvensen av förhör med målsägandena i förundersökningar som rör människohandel med barn och att använda erfarna barnförhørsledare.

En andra observation rör antalet förhör med målsäganden. Flera standarder anger att man inte ska förhöra barnet fler gånger än nödvändigt för att undvika

---

<sup>93</sup> Ds 2014:14, s. 128. I UC Göteborgs tillsynsrapport anges: "Förhör med målsäganden är en av de väsentligaste delarna under förundersökningen." ÅM:s tillsynsrapport 2015:2, s. 15.

<sup>94</sup> Se art. 15(3)(a) i EU:s människohandelsdirektiv, art. 12(2) i FN:s barnkonvention och art. 10 i brottsofferdirektivet. Undantag, eftersom barnets bästa ska vara i främsta rummet, är om det finns uppenbara skäl att inte höra barnet, exempelvis om det skulle skada barnet. Se även 17 § FUK.

att barnet utsätts för ytterligare påfrestningar.<sup>95</sup> Forskning visar dock att när det gäller ungdomar som misstänks varit utsatta för människohandel är flera förhörstillfällen i många fall en förutsättning för att barnet ska börja berätta om vad som verkligen hänt och för att lämna mer uppgifter.<sup>96</sup> Ett förhör ger inte nödvändigtvis ett tillräckligt gott underlag för att kunna göra en bedömning av vad barnet varit med om.

Detta kan illustreras av det människohandelsärende i vilket åtal väcktes.<sup>97</sup> Fyra förhör hölls med målsäganden, en ungdom som var äldre än 15 år, av en erfaren barnförhørsledare. Barnet gavs därmed möjlighet att få känna tillit genom att träffa samma person flera gånger.<sup>98</sup> Utskrifterna från förhören visar att målsäganden berättade mer och mer vid varje förhör. Förhören skedde genom videoförhör, en mer förtroendeskapande kommunikation som gav förhørsledaren möjlighet att fokusera på barnet och dess berättelse istället för att samtidigt ställa frågor, lyssna och anteckna. Videoförhör är kostsamt och anses inte nödvändigt vid varje barnförhör av barn över en viss ålder. Dock kan det vara mycket viktigt att använda denna möjlighet vid åtminstone ett av förhören i några av fallen, både av kommunikationsskäl och då man inte är säker på att barnet kommer delta vid en eventuell rättegång.<sup>99</sup> Enligt EU:s människohandelsdirektiv bör förhör med barn videoinspelas.<sup>100</sup>

I flera ärenden ser man av anteckningar att polisen ämnade genomföra ytterligare förhör med barnet, men ett andra förhör inte hölls innan utredningen lades ned. Det är inte tydligt varför det ytterligare förhöret inte hölls. I ett ärende uppgav en polis muntligen att orsaken till att man inte höll ett andra förhör var tidsbrist.

Det finns ett behov att i högre utsträckning hålla flera förhör med målsägandena i förundersökningar som rör människohandel med barn. Förhör med barn bör videoinspelas.

---

<sup>95</sup> Art. 15(3)(e) i EU:s människohandelsdirektiv och 17 § FUK.

<sup>96</sup> Lindholm, Johanna, "Adolescent girls exploited in the sex trade: Informativeness and evasiveness in investigative interviews", *Policy Practice and Research*, 2014 i: *Sexually Exploited Youths in the Swedish Legal System* (Avhandling, Stockholms univ., 2015). Se även *Evidential Issues in Trafficking in Persons Cases: Case Digest* (UNODC, Wien, 2017), s. 20-21.

<sup>97</sup> Örebro tingsrätts dom i mål nr B 1208-16 (2016-07-15) och Göta hovrätts dom i mål nr B 2042-16 (2016-09-20).

<sup>98</sup> Genom samverkan med den utsedda regionskoordinatör mot prostitution och människohandel inom socialtjänsten mot människohandel fick barnet dock bygga den närmare relationen med koordinatör – inte med förhørsledaren – för att undvika att barnet skulle utveckla ett lojalitetsförhållande med förhørsledaren som skulle påverka barnets svar på frågor.

<sup>99</sup> I sin tillsynsrapport rekommenderar UC Göteborg att det första målsägandeförhöret dokumenteras genom ljud och bild. ÅM:s tillsynsrapport 2015:2, s. 16.

<sup>100</sup> Art. 15(4) i EU:s människohandelsdirektiv.

## 2.6.2 Målsägandebiträden

*Enligt art. 15 (2) i EU:s människohandelsdirektiv ska ett juridiskt ombud "ofördröjligen" förordnas för barnet.<sup>101</sup> Enligt lag (1988:609) om målsägandebitråde ska ett målsägandebitråde förordnas när en förundersökning om bland annat människohandel inletts.<sup>102</sup> Eftersom det är utifrån målsägandens begäran om sådant biträde (eller när det annars finns anledning till det)<sup>103</sup> så ska målsäganden så snart som möjligt underrättas om möjligheten och reglerna kring detta.<sup>104</sup> Uppgiften om underrättelse ska antecknas på särskild handling.<sup>105</sup>*

Det förekommer uppgifter om målsägandebiträden eller särskilda företrädare endast i åtta av de inledda förundersökningarna (17 procent av ärendena).<sup>106</sup> Andelen borde vara högre. Eftersom barnen också hördes i 23 ärenden är avsaknaden av målsägandebiträden och särskilda företrädare, eller bristen på dokumentation om dem, särskilt problematisk. I fem ärenden genomfördes flera förhör med barnen utan att målsägandebiträden förordnades innan förundersökningarna lades ned.

Målsägandebiträden ska förordnas för målsägandena i ett så tidigt skede som möjligt.<sup>107</sup>

## 2.6.3 Individuell skyddsbedömning

*En individuell skyddsbedömning ska göras av polisen så snart som möjligt. Målsäganden som är barn ska alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov.<sup>108</sup>*

Det finns information i förundersökningsmaterialet om att skyddsbedömningar gjorts i fyra av ärendena. Fler skyddsbedömningar kan ha gjorts, även om det inte framgår av förundersökningsmaterialet. Det finns dock ärenden där barnen fortgått att vara i en utifrån anmälan påtagligt riskfylld situation. Enligt uppgifter från polis i samband med genomlysningen saknas tydliga rutiner för att göra dessa bedömningar i människohandelsärenden.

Tydliga rutiner som omfattar individuella skyddsbedömningar bör utvecklas i människohandelsärenden som rör barn.

<sup>101</sup> Se även art. 15(1) och 16(4) i EU:s människohandelsdirektiv.

<sup>102</sup> 1 § lag (1988:609) om målsägandebitråde.

<sup>103</sup> 4 § lag (1988:609) om målsägandebitråde. Behovet bör alltid övervägas, eftersom ett förordnande av målsägandebitråde kan ske även om målsäganden inte begärt ett sådant. Åklagarmyndighetens handbok *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn* (UC Göteborg, 2012, uppd. 2016) s. 20-24.

<sup>104</sup> 13 a § andra st. FUK.

<sup>105</sup> 21 a § FUK.

<sup>106</sup> Sju av åtta åklagare som förordnade dessa tillhör IÅK.

<sup>107</sup> Detta har redan påpekats tidigare i ÅM:s tillsynsrapport 2015:2, s. 17.

<sup>108</sup> 13 f § FUK.

#### 2.6.4 Betänketid om 30 dagar eller sex månaders uppehållstillstånd (Util 5:15)

*Enligt 5 kap. 15 §, första st. Utlänningslagen (2005:716) ska på förundersökningsledarens ansökan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader beviljas en utlännings om det behövs för att en förundersökning eller en huvudförhandling ska kunna genomföras.<sup>109</sup> Enligt andra stycket i samma paragraf ska en betänketid om 30 dagar beviljas om utlännings vill återhämta sig och ta ställning till om den vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna.<sup>110</sup> Enligt 14 a § FUK har förundersökningsledaren ansvar att informera utlännings som kan beviljas sådant uppehållstillstånd om möjligheten att beviljas detta.*

Enligt EU-åtaganden har Sverige skyldighet att erbjuda möjliga människohandelsoffer en betänketid eller reflektionsperiod för återhämtning och för att kunna fatta ett välgrundat beslut om att samarbeta med myndigheterna<sup>111</sup> samt i vissa fall uppehållstillstånd.<sup>112</sup> Till skillnad från de internationella standarderna förutsätter den svenska regleringen om betänketid att en förundersökning har inletts, vilket har lett till kritik.<sup>113</sup>

Upphållstillstånd för bevispersoner har inte enbart till syfte att låta bevispersoner vistas i Sverige under en viss period. Efter det att ett uppehållstillstånd för bevispersoner beviljats, ersätts kommunerna i efterhand av staten för de kostnader som är förknippade med skyddet, exempelvis ett tryggt boende där det finns för syftet utbildade personer. Därmed kan barn och vuxna som redan kan ha rätt att vistas i landet, exempelvis utifrån EU-medborgarskap eller efter en ansökan om asyl, ges det mest lämpliga boendet utan kostnadshänsyn.

I förundersökningsmaterialet i genomlysningen förekommer uppgifter om uppehållstillstånd för bevispersoner enligt 5 kap. 15 § Util i tre ärenden: det ärende som inleddes 2015 och ledde till åtal och två ärenden under 2016.

---

<sup>109</sup> Utlännings behöver även ha visat en klar vilja att samarbeta, kontakterna med de misstänkta måste ha brutits och hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten ska inte tala emot att tillståndet beviljas.

<sup>110</sup> Hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten ska inte tala emot att det tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljas.

<sup>111</sup> Rådets direktiv 2003/81/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; Människohandelsdirektivet art. 11(6); Europarådets människohandelskonvention, art. 13.

<sup>112</sup> Rådets direktiv 2003/81/EG, art. 8; Europarådets människohandelskonvention, art. 14.

<sup>113</sup> "GRETA is concerned that even though the legislation does not make the recovery and reflection period conditional on the victim's participation in the criminal investigation, in practice the application for this period is only possible through the investigating officer, which may result in a requirement, in practice, that the possible victim participates in the criminal investigation, contrary to the purposes of the recovery and reflection period under the Convention. [...] Further, GRETA considers that victims of THB should be allowed to apply for the recovery and reflection period in person or through the social services and NGOs that have detected them." *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden* (GRETA [2014]11) §§ 160, 162.

Samtliga tre ansökningar om uppehållstillstånd av åklagare gjordes av de internationella åklagarkamrarna Göteborg och Stockholm.

Enligt Migrationsverkets uppgifter söktes och beviljades minderåriga tidsbegränsade uppehållstillstånd som bevispersoner i människohandelsutredningar i två fall under 2015 och i tre fall under det första halvåret 2016. Ingen 30-dagars betänketid söktes dock för barn.<sup>114</sup>

Det är mycket svårt utifrån utredningsmaterialet att identifiera de ärenden där man borde ha ansökt om uppehållstillstånd. Möjligheten kan ha framförts till målsäganden utan att detta framgår av förundersökningsmaterialet. Dock är det rimligt att anta att fler ansökningar kunde och borde ha gjorts och det är därför viktigt att förundersökningsledare har kunskap om möjligheten till tidsbegränsade uppehållstillstånd och betänketid.

Målsägandena bör i högre grad informeras om möjligheten till betänketid och uppehållstillstånd om minst sex månader. Båda typer av tidsbegränsade uppehållstillstånd bör ansökas om i högre utsträckning.

#### 2.6.5 Förhör med skäligen misstänkta personer

*Enligt 23 kap. 6 § RB får alla som kan lämna uppgifter av betydelse för utredningen förhöras. En möjlig gärningsperson kan därmed förhöras tidigt i en utredning – innan förundersökningen kommit så långt att någon är skäligen misstänkt för brottet. För att nå upp till skäligen misstanke krävs det att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att en viss person begått gärningen<sup>115</sup> och därmed förhöra den misstänkte med det skydd och de rättigheter som finns reglerade bland annat i 23 kap. 10 och 18 §§ RB. Det krävs inte att det fastställts att ett brott har begåtts,<sup>116</sup> vilket ofta kan vara svårt på ett tidigt skede i en människohandelsutredning.*

I 21 av de 46 avslutade förundersökningarna fanns det en identifierad och lokaliserad möjlig gärningsperson (46 procent av ärendena). Antingen hade barnet identifierat personen, eller så hade personen identifierats och lokaliserats på annat sätt. Den utpekade gärningspersonen förhördes i 33 procent av dessa 21 ärenden.

---

<sup>114</sup> Uppgifter från Migrationsverket den 2017-02-20.

<sup>115</sup> Se t.ex. JO 1990/91 s 62, citerat i: Westerlund, Gösta, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 5:e uppl. (Bruuns bokförlag, 2013) s. 45.

<sup>116</sup> Se JO i bilaga till 1975 års ämbetsberättelse, i: Westerlund, *Straffprocessuella tvångsmedel*, s. 46.

Förhör med möjlig gärningsperson	Förhör är möjligt men hålls ej	Förhör som vittne	Förhör som skäligen misstänkt
2015	7	2	2
2016	7	0	3
<b>Totalt (21)</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>5</b>

En utomstående granskning av förundersökningsmaterialet kommer av naturliga skäl vara begränsad och frågan om när en misstanke om brott övergår till skäligen misstänkt är inte glasklar. I ett ärende hade ett barn som anlant till Sverige två dagar tidigare försökt begå en grov stöld. Barnets äldre syskon och förälder kontaktade socialtjänsten för att hämta barnet. Då frågor ställdes av socialtjänsten lämnade barnen olika uppgifter om syftet med resan till Sverige och vid polisens senare slagning på föräldrarnas pass uppkom en efterlysning om föräldern från ett annat EU-land. Inga vidare åtgärder vidtogs därefter av polisen förutom att notera att socialtjänsten skulle kontakta det äldre syskonet för att komma och hämta det yngre barnet. Varken föräldern eller syskonet förhöordes av polisen. Ingen information om kontakt med åklagare finns i materialet. För en utomstående verkar det tydligt att både det äldre syskonet och föräldern borde ha förhörts av polisen om resans syfte och flickans stöld.<sup>117</sup>

Även för de som har arbetat med ett ärende kan det dock finnas olika bedömningar om när en person bör anses skäligen misstänkt.<sup>118</sup> I ett annat ärende fanns det goda skäl att inte förhöra den utpekade gärningspersonen, då viktiga uppgifter från barnet hade visat sig vara felaktiga.

Två observationer kan ändå göras utifrån förundersökningsmaterialet i genomlysningen.

Den första observationen rör användningen av förhör i tydliga fall. Även vid en försiktig bedömning av vad som bör anses leda till skäligen misstänkt finns det ärenden i genomlysningen där en individ pekats ut som gärningsperson och det finns ytterligare stöd för uppgifterna. I de fallen är det tydligt att förhör borde ha skett med den som borde ha bedömts vara skäligen misstänkt. I ett ärende hölls flera förhör med barnet där det berättade att det tvingats av gärningspersonen att begå brott. Uppgifterna kunde bekräftas på olika sätt och stöddes

<sup>117</sup> En mamma och son prövades för människohandel av två flickor (döttrar/systrar) runt 15 och 16 år gamla som tvingats begå stöld i Norge under 2016. Enligt det norska materialet i frågan om fortsatt häktning av de misstänkta (se Borgarting lagmannsrett, LB-2016-144992) var flickorna i Stockholm under 2015 och hämtades av mamman och brodern från socialtjänsten tre gånger efter att ha begått fickstöld. Ingen polisanmälan om detta finns i genomlysningens ärenden, vilket indikerar att man inte uppmärksammat risken för människohandel. I det ärende som ingår i genomlysningen var flickan 12 år gammal och man anmälde människohandel, men man brast vad gäller skydds- och utredningsåtgärder.

<sup>118</sup> JO förklarade i ett ärende att "frågan om någon är skäligen misstänkt eller inte är en bedömningsfråga i vilken man kan ha olika uppfattningar utan att någon av dem behöver vara felaktig." JO 4569-2005 (2007-02-17) i: West-erlund, *Straffprocessuella tvångsmedel*, s. 47.

av vittnesuppgifter. Förundersökningen leddes av åklagare från en allmän åklagarkammare. Det finns inga uppgifter om målsägandebiträde i förundersökningmaterialet. Den utpekade gärningspersonen förhördes inte om uppgifterna utan åtalades och dömdes istället för ett annat grovt brott, dock ej brott mot person. De brott som misstänktes ha begåtts mot barnet prövades aldrig trots att materialet i ärendet starkt indikerar att det fanns tillräckligt för att utreda denna del ytterligare och eventuellt väcka åtal. I en annan, polisledd förundersökning berättade flickan att pojkvännen tvingade henne att tigga. Hennes uppgifter fick stöd av annat material. Varken flickan eller den misstänkte, som var identifierad och lokaliserad av polisen, förhördes.

Den andra observationen rör vikten av förhör när det finns en skäligen misstanke i just dessa ärenden om människohandel med barn. Eftersom de flesta ärenden i genomlysningen inte är polisinitierade finns initialt inga uppgifter som kommer från polisens spaning. Förhör med målsäganden, vittnen och skäligen misstänkta blir då avgörande för att utreda brottet. Förhör med skäligen misstänkta personer så länge brottsmisstanken kvarstår är alltså särskilt viktiga i utredningar som inte baseras på polisens egen spaning, utan som primärt arbetar med målsägandens uppgifter. Dessa utredningar liknar mer utredningar om övergrepp mot barn, än utredningar mot organiserad brottslighet där spaningen möjliggör att man samlar in en bredd av olika typer av uppgifter om brottet utöver brottsoffrets uppgifter. Forskningen visar exempelvis att personer som misstänks för sexuella övergrepp mot barn ofta rättfärdigar sitt handlande med uppgifter som sedan kan jämföras med barnets berättelse,<sup>119</sup> och en utredning kan därmed komma vidare med växelvisa förhör.<sup>120</sup> Därför ter sig förhör med skäligen misstänkta personer vara en viktig utredningsåtgärd även i ärenden om människohandel med barn där en koppling till organiserad brottslighet i de flesta fall inte är uppenbar.

Det är värt att notera att alla fem förhör av skäligen misstänkta personer gjordes i förundersökningar som leddes av åklagare från IÅK. Inga förhör genomfördes i de 14 förundersökningar som leddes av polis eller åklagare vid allmän åklagarkammare där misstänkta personer hade identifierats. Utifrån utredningsmaterialet borde åtminstone ett antal av dessa ansetts vara skäligen misstänkta.

**Förhör med skäligen misstänkta personer bör genomföras i högre grad.**

---

<sup>119</sup> Benneworth, Kelly, "Police interviews with suspected paedophiles: A discourse analysis", 20 *Discourse and Society* 5 (2009), 555-569, s. 565.

<sup>120</sup> Diesen, C. och Diesen, E., *Övergrepp mot kvinnor och barn – den rättsliga hanteringen* (Norstedts Juridik, Stockholm, 2013) s. 163-5.



## 2.6.6 Övriga utredningsåtgärder

Genomlysningen av ärendena visar på en stor bredd av ytterligare utrednings- och andra åtgärder som vidtagits, ofta flera i kombination. De vanligaste övriga åtgärder som vidtagits i de 46 avslutade ärendena är: förhör med andra personer/vittnen (39 procent), beslag (17 procent), begäran om särskild företrädare eller målsägandebiträde (17 procent), husrannsakan (13 procent), begäran om internationell rättslig hjälp i brottmål (13 procent), avlyssning och annan spaning (11 procent), individuell skyddsbedömning (9 procent), identifieringsförsök utifrån barnets uppgifter (9 procent), och kontroll av ekonomiska tillgångar/överföringar (9 procent).

Den tydligaste skillnaden som genomlysningen visar är, av naturliga skäl, det antal utredningsåtgärder som användes i polisledda respektive åklagarledda förundersökningar. Man kan även se att åklagare från IÅK i regel vidtagit betydligt fler utredningsåtgärder än majoriteten av åklagare vid de allmänna åklagarkamrarna.<sup>121</sup>

Den andra skillnaden som är tydlig rör utredningar av en viss form av människohandel med barn: misstankar om att barn transporteras och inhyses med syfte att de ska utsättas för sexualbrott inom s.k. barnäktenskap. Anmälningarna om misstankar om detta brott i 13 ärenden i en polisregion har antingen: registrerats sent (62 procent av ärendena), man inledde inte en förundersökning utifrån anmälan (46 procent av ärendena), eller när en förundersökning inletts (sju ärenden) har målsägandena inte hörts (100 procent av ärendena). I 57 procent av de sju inledda förundersökningarna har inga andra utredningsåtgärder vidtagits än att begära fler uppgifter från Migrationsverket.<sup>122</sup> I ett annat ärende i samma region angav polisen att man fortfarande väntade på åklagardirektiv, sju månader efter det att förundersökningen inleddes. Inga utredningsåtgärder har ännu vidtagits i ärendet och barnet har inte hörts.

I fem nedlagda förundersökningar i andra polisregioner visar inte materialet att några utredningsåtgärder vidtagits alls under utredningstiden.

I ett av dessa två ärenden anmäldes misstankar om något som ter sig vara organiserad människosmuggling, där uppgifter finns om att barn i liknande situationer som de aktuella barnen även utsatts för utpressning eller hot för att betala eller utföra tjänster. De ensamkommande barnen i det aktuella ärendet hade uppgett för anmälaren att de inte hade pressats på pengar eller tjänster, men anmälaren reagerade på att de ogärna ville prata om det. Det fanns uppgifter om att de hade kontakt med okända personer och den gode mannen

---

<sup>121</sup> I några av ärendena vid de allmänna åklagarkamrarna har flera utredningsåtgärder vidtagits. Det rör dock inte en majoritet av ärendena.

<sup>122</sup> I två av utredningarna har förhör hållits med andra personer än målsäganden eller den utpekade gärningspersonen. I en av utredningarna genomfördes ett samråd med socialtjänsten. Två av utredningarna pågår fortfarande efter att ha inletts sommaren 2016. Uppgifterna för genomlysningen om utredningsåtgärder vidtagits eller inte lämnades av polisregionen mer än tre månader efter det att förundersökningarna inleddes.

misstänkte att barnen var utsatta för press att betala genom sexuella handlingar eller liknande. Inga utredningsåtgärder genomfördes dock, exempelvis förhör med barnen eller vittnen, utan förundersökningen lades ner av en kammaråklagare tio dagar senare med motiveringen att det inte går att bevisa att någon misstänkt gjort sig skyldig till ett brott och att ytterligare utredning inte kan antas förändra bevisläget på ett avgörande sätt. Åklagaren angav vidare att det inte fanns något konkret som talade för brott och noterade att barnen själva inte berättat om någon människohandel för anmälaren. Att barn vid ett första förhör inte uppger att de är utsatta på något sätt är dock vanligt. Det framstår som att bristen på kunskap om människohandel ledde till att man trots indikatorer om människohandel inte ens vidtog ordinära utredningsåtgärder i ärendet.

## 2.7 Förundersökningarnas längd och nedläggning

*Det finns ett allmänt krav på skyndsamhet vid bedrivande av förundersökningar. När det inte längre finns anledning att fullfölja en förundersökning ska den läggas ned.<sup>123</sup> Ett särskilt krav på skyndsamhet finns vid ärenden som rör barn.<sup>124</sup>*

### 2.7.1 Förundersökningarnas längd

*Förundersökningen ska vara avslutad och beslut i åtalsfrågan ska vara avgjord så snart som möjligt, men senast tre månader efter det att någon är skäligen misstänkt för brottet. I vissa fall får tremånadersfristen överskridas.<sup>125</sup>*

Längden på de 45 nedlagda förundersökningarna och det som ledde till åtal varierar från en dag till 18 månader. 26 förundersökningar lades ner inom tre månader (57 procent). 20 förundersökningar (43 procent) pågick fyra månader eller längre. Nio av dessa, inklusive den förundersökning som ledde till åtal, avslutades inom 4-5 månader (20 procent). Sex förundersökningar pågick 6-7 månader (13 procent). Övriga fem förundersökningar pågick mellan 8-18 månader (11 procent).

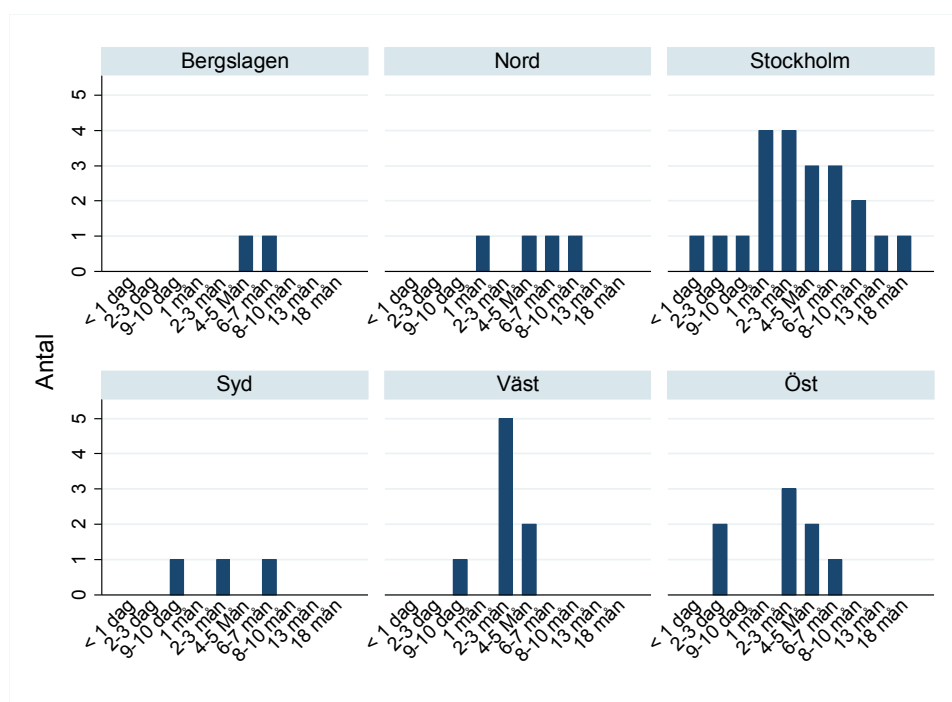
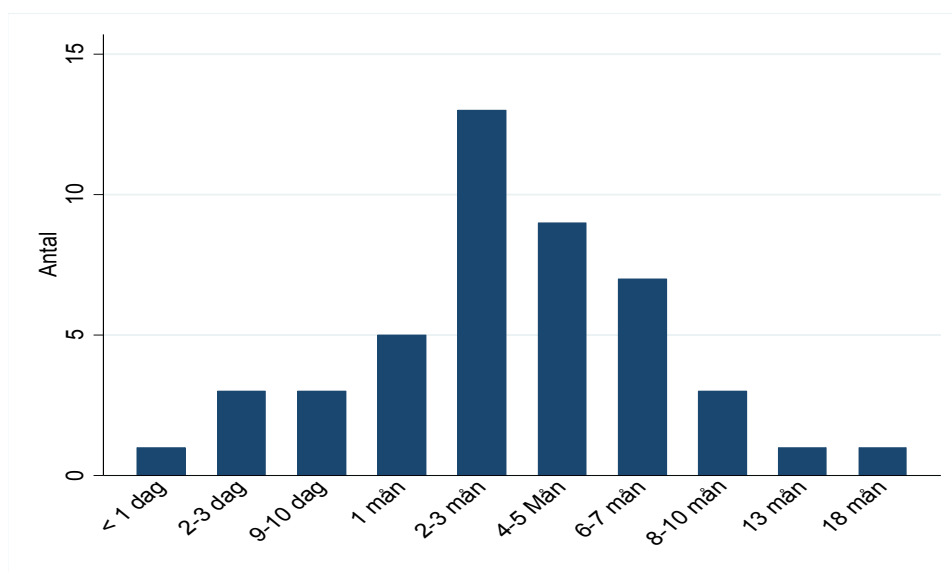
#### Förundersökningarnas längd:

Mindre än 1 dag	2-3 dag	9-10 dag	Ca 1 mån	2-3 mån	4-5 mån	6-7 mån	8-10 mån	13 mån	18 mån
1	3	3	5	14	9 (inkl. åtalet)	6	3	1	1

<sup>123</sup> 23 kap. 4 § RB.

<sup>124</sup> 2 a § FUK.

<sup>125</sup> 2 a § FUK.



Det finns endast ett ärende där tremånadersfristen efter det att någon är skäligen misstänkt överskridits.<sup>126</sup> Däremot varierar ärendena i fråga om att uppfylla kravet på särskild skyndsamhet. Här finns två olika grupper av ärenden. I sex ärenden har ett stort antal utredningsåtgärder vidtagits, och orsaken till de långa utredningstiderna är uppenbar. Exempelvis hölls fyra förhör med målsäganden

<sup>126</sup> I tre andra förundersökningar som pågick fyra månader eller längre där förhör med en misstänkt hölls fick fristen överskridas. Exempelvis väntade man på uppgifter från utländska myndigheter. I den polisledda förundersökningen om människohandel för tiggeri där tidsfristen överskreds hade flickan berättat att pojkvännen tvingade henne att tigger. Det fanns en hel del stödbevisning. Pojkvännen var identifierad men förhörd aldrig och det finns inget i förundersökningsmaterialet som förklarar varför förundersökningen pågick i åtta månader.

och ett stort antal andra utredningsåtgärder vidtogs i den förundersökning som ledde till att åtal väcktes.

Detta kan jämföras med åtta ärenden som pågått fyra månader eller längre där förhör inte hållits med målsäganden trots att detta enligt förundersökningsmaterialet verkade möjligt. I vissa av förundersökningarna ser man att samarbetet mellan polis och åklagare inte fungerat till fullo. I en av de polisleda förundersökningarna<sup>127</sup> motiverade man nedläggningsbeslutet efter åtta månader med att brott inte kan styrkas och att det inte finns en förväntan att ytterligare utredning förändrar det. Få utredningsåtgärder hade dock vidtagits: målsäganden hade inte hörts, och den person som rimligtvis borde ha bedömts som skäligen misstänkt hade inte heller förhörts. I dessa åtta ärenden där målsäganden inte hörts har få utredningsåtgärder överlag vidtagits och det är mycket svårt att utifrån förundersökningsmaterialet förklara de långa utredningstiderna. I nästan hälften av de längre förundersökningarna förekommer därmed inga uppgifter som förklarar de långa utredningstiderna.

### 2.7.2 Nedläggning av förundersökningar

*Enligt 23 kap. 4 §, andra st. RB ska en förundersökning läggas ned om det inte längre finns anledning att fullfölja den. Enligt nästa paragraf, 4 a, får förundersökningen även läggas ned av två ytterligare skäl: om fortsatta utredningskostnader inte skulle stå i rimligt förhållande till sakens betydelse och det kan antas att brottets straffvärde inte skulle överstiga fängelse i tre månader; eller om det kan antas att åtal inte skulle ske på grund av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. RB eller om särskild åtalsprövning. I det sista fallet krävs även att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.*

Ingen av undantagen i 23 kap. 4 a § är tillämpliga i ärenden som rör människohandel med barn. Sakens betydelse är otvetydig<sup>128</sup> och brottets straffvärde överstiger i normalfallet tre månader.<sup>129</sup> Nedläggning som baseras på ett antagande om att åtal inte skulle ske på grund av åtalsunderlåtelse är inte heller relevant i den absoluta majoriteten av människohandelsärenden, eftersom bestämmelserna om åtalsunderlåtelse siktar in sig på mindre svåra brott och

---

<sup>127</sup> Ärendet har omnämnts ovan: en flicka uppgav att pojkvännen tvingade henne att tigga.

<sup>128</sup> Europadomstolen har funnit att förbudet mot slaveri, trälldom, tvångsarbete och människohandel i 1950 års Europakonvention för de mänskliga rättigheternas, artikel 4, skyddar ett av demokratiska samhällens mest grundläggande värden. *Siliadin mot Frankrike*, ansökn. nr. 73316/01, dom den 2005-10-26, § 112.

<sup>129</sup> Det lägsta utdömda straffet för människohandel i den granskning av domar som gjorts av 2014 års människohandelsutredning uppgick till två år sex månader. Det längsta uppgick till fem år. *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer* (SOU 2016:70), s. 137.

endast är aktuella om inget väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts genom att underlåta åtal.<sup>130</sup>

Om utredningen objektivt visar att den anmälda gärningen inte är ett brott, den misstänkte avlidit eller preskription inträtt är det tydligt att förundersökningen ska läggas ned eftersom det inte längre finns skäl att fullfölja den. Nedläggningsgrunderna att brott inte kan styrkas eller att den misstänkte har avvikit och det inte finns en förväntan att denne kommer anträffas innebär en svårare bedömning.

De två vanligaste anledningarna för nedläggning som anges i det förundersökningsmaterialet som granskats<sup>131</sup> är att det saknas anledning att tro att brott begåtts, och att brott inte kan styrkas och det inte finns en förväntan att ytterligare utredning förändrar den bedömningen. Endast i sex fall (13 procent) är motiveringen att ingen misstänkt person har identifierats.

#### *i: Saknas anledning att tro att brott har begåtts*

I 17 ärenden (38 procent) anges nedläggningsgrunden att det saknas anledning att tro att brott begåtts. I två ärenden visar uppgifterna i utredningsmaterialet att det troligtvis rörde sig om människosmuggling. I fyra ärenden visar resultaten av utredningsåtgärderna i förundersökningsmaterialet att det saknas anledning att tro att ett brott begåtts. I ett av dessa fall återfann man barnet i säkerhet, och misstankarna om människohandel visade sig sakna tillräckligt stöd. I ett annat av de fyra ärendena visade utredningsåtgärderna att de uppgifter som en familj lämnat om hur den unga flickan kommit att bo hos dem inte stämde, utan den utländska mamman hade frivilligt lämnat dottern hos sin syster som bodde i Sverige.<sup>132</sup> I två ytterligare ärenden vidtog man ett antal utredningsåtgärder utan att dessa gav stöd för att brott begåtts.

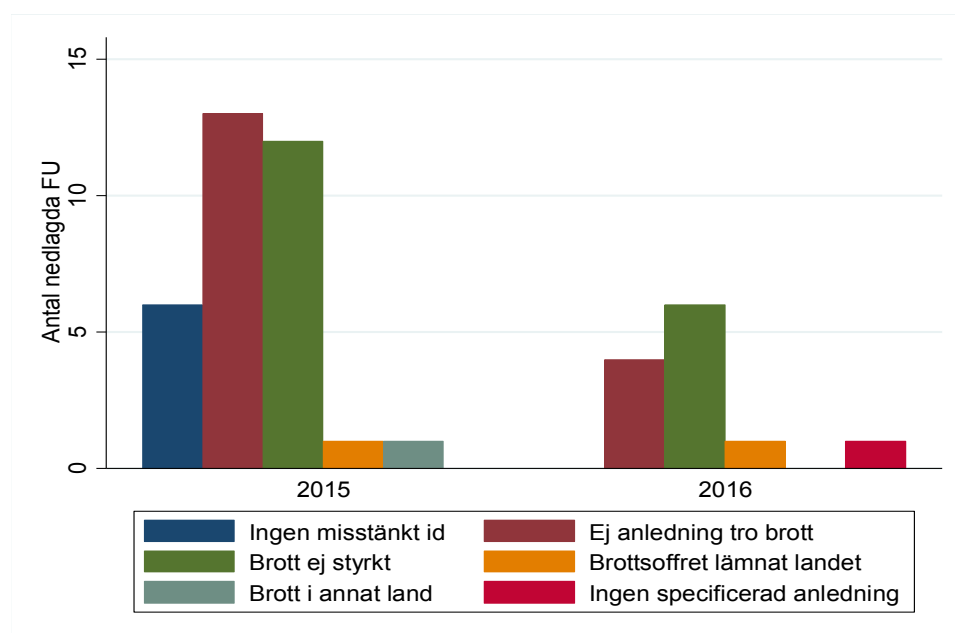
I sex ärenden leder dock förundersökningsmaterialet till frågor om slutsatsen att det saknas anledning att tro att brott begåtts, eftersom det finns ytterligare åtgärder som verkar nödvändiga för att kunna dra den slutsatsen. De åtgärder som verkar nödvändiga för att kunna avgöra om ett brott begåtts är främst förhör med målsäganden eller andra personer, exempelvis familjemedlemmar, som har uppgifter.

---

<sup>130</sup> Se 20 kap. 7 § RB om möjlighet till åtalsunderlåtelse då det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter, eller det kan antas att påföljden för brottet skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. Undantaget i punkt 3 ("om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet") begränsas fortfarande av att inget allmänt eller enskilt intresse får åsidosättas. Vidare så har människohandel en så svår straffskala (2-10 års fängelse) att det skulle vara i få fall som ett ännu svårare brott begåtts vars stränga påföljd innebär att en påföljd för människohandeln inte krävs.

<sup>131</sup> 45 ärenden där förundersökningen lagts ned.

<sup>132</sup> Varför familjen initialt lämnade de felaktiga uppgifterna som orsakade misstankarna är oklart.



I tre av de ärenden där man inlett förundersökning om människohandel utifrån att ett barn uppgett att det ingått äktenskap lades förundersökningen ned med hänvisning till att man saknade anledning att tro att ett brott begåtts. I ett av de ärendena skulle flickan snart fylla 15 år när Migrationsverket gjorde en polis-anmälan om människohandel.<sup>133</sup> Förundersökningen lades ner fem månader senare utan att målsäganden hörts och utan att utredningsmaterialet visar varför. I ett annat av de tre ärendena hade flickan fött ett barn vid drygt 15 års ålder innan ankomsten till Sverige. Förundersökningen lades ner 6,5 månader senare efter samråd med socialtjänsten, utan att flickan hörts.

	Ingen misstänkt identifierad	Saknas anledning att tro att brott begåtts	Brott kan ej styrkas och förväntan finns ej att ytterligare utredning förändrar bevisläget på ett avgörande sätt	Brotts offret har lämnat landet
2015	6	13	12	1
2016	0	4	7	1
<b>Totalt (44)<sup>134</sup></b>	<b>6 (14 %)</b>	<b>17 (39 %)</b>	<b>18 (41 %)</b>	<b>2 (5 %)</b>

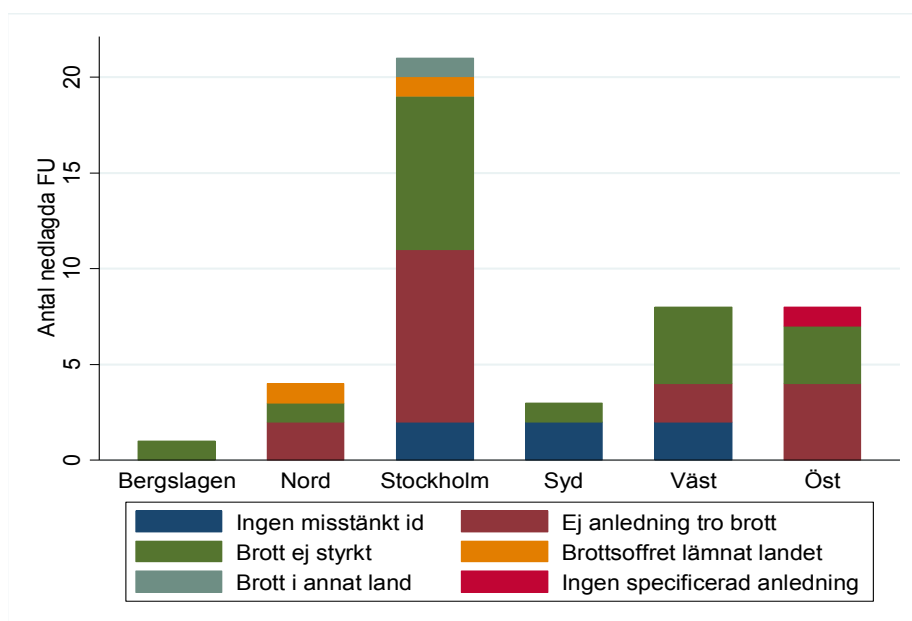
<sup>133</sup> Brottet kodades initialt som äktenskapstvång.

<sup>134</sup> I det 45:e ärendet angav åklagaren endast att förundersökningen skulle läggas ned enligt 23 kap. 4 §, andra st. RB, utan närmare motivering.

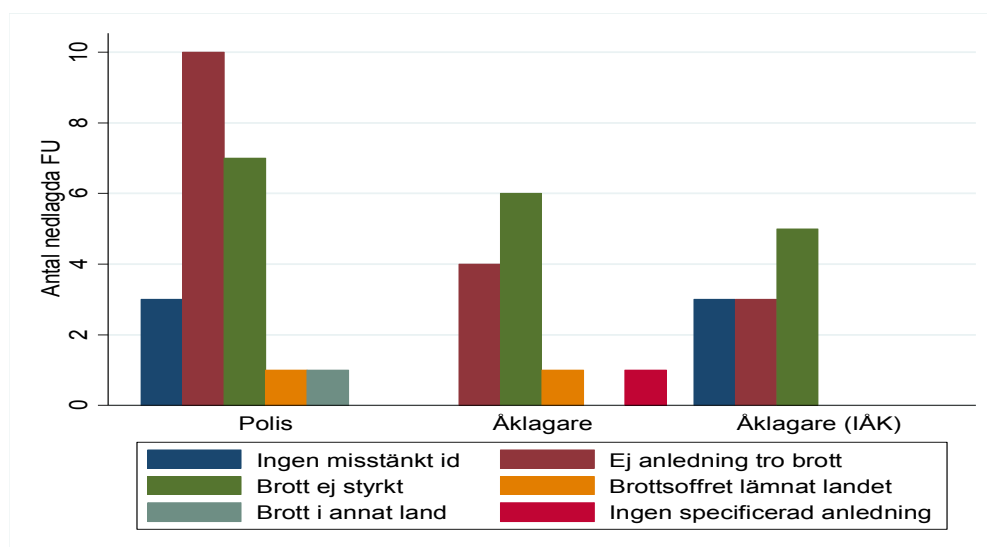
## ii: Brotts kan inte styrkas och ytterligare utredning förväntas inte förändra bedömningen

Ärendena där nedläggningsgrunden är att brott inte kan styrkas och det inte finns en förväntan att ytterligare utredning förändrar den bedömningen har granskats utifrån de utredningsåtgärder som vidtagits under förundersökningen. Utredningarna varierar stort.

I hälften av dessa förundersökningar har många utredningsåtgärder vidtagits eller så är det förstaeligt utifrån materialet varför man inte vidtar ytterligare utredningsåtgärder. I fyra ärenden hade ett stort antal utredningsåtgärder vidtagits, men dessa ledde inte till att man bedömde att fortsatt utredning skulle leda till ändrat resultat. I ett annat ärende ville inte målsäganden medverka genom förhör. I ytterligare ett ärende, där anmälaren observerat unga barn som tiggat på ett tåg, kunde man trots försök inte finna dem. I ett sista ärende visade sig ett antal av barnets uppgifter vara felaktiga, och det saknades därför möjlighet att gå vidare med utredningen.



I den andra hälften av dessa ärenden har få eller inga utredningsåtgärder vidtagits. I ett ärende där polisen dröjt med att söka efter några barn som hade tiggat kunde man senare inte hitta dem. I flera ärenden utgjordes utredningsåtgärden endast av att be Migrationsverket om ytterligare information. I två av fyra ärenden som liknade varandra hade polisen hållit ett första förhör med två av de fyra barnen, som endast motvilligt lämnade uppgifter, men sedan inte lagt ytterligare resurser på att utreda vidare. I tre av ärendena är det inte tydligt varför man inte höll förhör med de potentiella gärningspersonerna, särskilt i de fall då de borde ansetts skäligen misstänkta. I ett av dessa ärenden fanns tillräckligt med uppgifter i förundersökningsmaterialet för att gå vidare och överväga ett åtal för människohandel.



## 2.8 Åtal för människohandel med barn

### 2.8.1 Principen om obligatoriskt åtal (absolut åtalsplikt)

Enligt 20 kap. 6 § RB har åklagaren att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Åklagaren är skyldig att väcka åtal när tillräckliga skäl finns mot den misstänkte.<sup>135</sup> Undantag finns enligt reglerna om åtalsunderlåtelse.<sup>136</sup> Undantagen bör dock i normalfallet inte vara tillämpliga vid människohandel på grund av brottets allvar.<sup>137</sup>

Kravet på 'tillräckliga skäl' innebär en bedömning av om människohandelsbrottet begåtts och om bevisningen är tillräckligt stark för att kunna förvänta sig en fällande dom.<sup>138</sup> I sådana fall är åklagaren skyldig att väcka åtal. Den nedre gränsen, när åtal är straffbart, är när 'sannolika skäl' att väcka åtal saknas. Sådana fall omfattas av brottet obefogat åtal.<sup>139</sup> De fall där det ter sig rimligt att väcka åtal för människohandel faller dock inte inom ramen för obefogat åtal.<sup>140</sup>

<sup>135</sup> Fitger m.fl., *Rättegångsbalken m.m. Andra delen* (kommentaren [komm.] till RB 20:6).

<sup>136</sup> 20 kap. 7, 7 a och 7 b §§ RB. Se även 9 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Möjligheten till åtalsunderlåtelse utvidgades dock just med syftet att kunna satsa mer resurser på att bekämpa allvarigare brottslighet, och en förutsättning är att det inte finns hinder utifrån något viktigt allmänt eller enskilt intresse. Se prop. 1984/85:3, s. 52, 59. Även Fitger, *Rättegångsbalken* (komm. till RB 20:7).

<sup>137</sup> Det är primärt situationen om konkurrens i 20 kap. 7 § tredje st. RB som skulle kunna vara aktuell, men de situationer som omfattas gäller liknande brottstyp och när det utöver påföljden för det ena brottet inte krävs en påföljd för det konkurrerande brottet. Fitger, *Rättegångsbalken* (komm. till RB 20:7).

<sup>138</sup> Fitger, *Rättegångsbalken* (komm. till RB 20:6). Se även Riksåklagarens riktlinjer (RÅR) 2008:2, s. 5; prop. 1984/85:3, s. 10.

<sup>139</sup> 15 kap. 5 § 3 st. BrB.

<sup>140</sup> Se Berggren m.fl., *Brottsbalken m.m. 15 kap.* (kommentaren till RB 15:5, 3 st.)



En fråga som uppkommer rör åklagarnas roll när tillräckliga skäl objektivt existerar, men man ändå inte har en förväntan om fällande dom på grund av domstolarnas problematiska tillämpning av BrB 4:1a.<sup>141</sup> De jämförelsevis låga siffrorna i Sverige vad gäller åtal för människohandel kan delvis förklaras genom domstolarnas misstolkningar av brottsrekvisiten snarare än av objektiva bevisvårigheter. Det finns visst stöd för att det finns fall som bör prövas även om det är troligt att åtalet kan ogillas.<sup>142</sup> Det bör därför inte ställas krav i nuläget på en förväntan om fällande dom för att väcka åtal i människohandelsärenden så länge som det objektivt sätt finns tillräckliga skäl.

Av 46 avslutade förundersökningar var 24 åklagarledda (52 procent). I vissa fall har förundersökningen lagts ned eftersom man inte längre tror att ett brott har begåtts. I andra fall är det tydligt att förundersökningen inte lett fram till att en misstänkt är identifierad eller att brottet kan styrkas. I flera av dessa fall kunde dock ytterligare utredningsåtgärder ha vidtagits, som kanske skulle ha lett fram till ett beslut om att väcka åtal.

Det finns endast ett ärende där det finns tydliga indikationer på att bevisningen var så stark att den absoluta åtalsplikten aktualiseras. I ärendet utreddes även andra misstankar om grova narkotikabrott som dock inte utgjorde brott mot person, och det var för dessa åklagaren från den allmänna åklagarkammaren till slut väckte åtal.<sup>143</sup> Enligt uppgift nekade IÅK att ta över människohandelsdelen av ärendet och inget målsägandebiträde utsågs för barnet. Innan åtalet hade barnet, som angav att det rekryterats för att begå brott, i flera förhör berättat om vad det utsatts för och berättelsen hade stöd av annan bevisning. Barnet deltog också som vittne i rättegången som prövade den misstänktes ansvar för narkotikabrott.

En granskning av materialet ger inga tydliga indikationer på varför åklagaren inte gick vidare med människohandelsdelen av utredningen trots utredningsläget och den tillgängliga bevisningen. Åklagaren har dock förklarat<sup>144</sup> att ett otillbörligt medel inte kunde visas, eftersom ungdomen kunde röra sig fritt, och att det därför skulle vara svårt att styrka människohandel. Detta rekvisit (ett otillbörligt medel) krävs dock inte för människohandel med barn (se 2.1.1).<sup>145</sup> Även egenintresset av att behandlas som ett offer istället för en gärningsperson bedömdes utgöra en svårighet, eftersom ungdomen hade begått brott. Barnet hade tidigare dömts för andra brott. Eftersom många av barnets uppgifter dock

---

<sup>141</sup> Se t.ex. Svea hovrätts dom i mål nr B 10573-16 (2017-03-13). För en beskrivning av problemen, se *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer* (SOU 2016:70), s. 127-36.

<sup>142</sup> Heuman, s. 124, i: Lindberg, Gunnel, "Om åklagareetik", *Svensk juristtidning (SvJT)* 1997, 197, s. 216. Se dock Fitger, *Rättegångsbalken* (komm. till RB 20:6).

<sup>143</sup> Åtalsunderlåtelse var inte tillämpligt i ärendet, bland annat eftersom skuldfrågan inte var klarlagd och den förut-sedda påföljden för det andra brottet inte framstod som en tillräcklig och adekvat påföljd utifrån människohandeln. Se prop. 1984/85:3 och Fitger, *Rättegångsbalken* (komm. till RB 20:7).

<sup>144</sup> Telefonsamtal 8 mars, 2017.

<sup>145</sup> Även om det skulle krävas ett otillbörligt medel för barn så innebär en rekrytering genom olaga tvång inte att en persons rörelsefrihet nödvändigtvis begränsas. Det är därmed ett felaktigt ställt krav både vad gäller vuxna och barn.

hade stöd och hans vittnesmål användes under rättegången fanns det anledning att gå vidare med utredningen om människohandel och överväga ett åtal. Istället väcktes åtal av en annan åklagare för det brott pojken sa sig tvingats begå och förundersökningen lades ned i människohandelsdelen.

#### *i: Åtal mot brottsoffret*

*Sveriges europeiska åtaganden innebär ett ansvar att möjliggöra att människohandelsoffer inte åtalas eller straffas för brott som de begått som del av människohandeln.<sup>146</sup>*

Åtalet mot pojken för det egna brottet lyfter en viktig fråga. Barnet åtalades för narkotikabrott av en annan åklagare och dömdes därmed under pågående förundersökning om människohandel för ett brott som barnet uppgav var del av människohandeln: att han tvingades langa narkotika. Att ett människohandelsoffer åtalas för ett brott det tvingats begå strider både mot syftet med det svenska åtagandet på denna punkt<sup>147</sup> och är problematiskt då barn som utnyttjas för att begå brott inte kommer kunna söka hjälp från polisen. De riskerar i så fall både repressalier från de som de lämnat uppgifter om i de fall då dessa inte lagförs för människohandel och barnet riskerar att själv åtalas för de brott det tvingats begå.

Riktlinjer är nödvändiga för åklagare om hur misstankar om brott som människohandelsoffer tvingats begå bör hanteras.

#### 2.8.2 Förundersökningen som ledde till att åtal väcktes

Förundersökningen som ledde till att åtal väcktes leddes av en erfaren åklagare från IÅK Göteborg. En av poliserna i utredningen hade också tidigare erfarenhet av människohandelsutredningar samt arbete med människohandel redan på underrättelsestadiet. De regionala spanarna fick stöd av spanare med stor erfarenhet av människohandelsärenden från Polisregion Väst. Man samarbetade därmed över regionerna. En erfaren barnförhållningsledare höll flera videospelade

---

<sup>146</sup> Art. 8 i EU:s människohandelsdirektiv och art. 26 i Europakonventionen (2005) mot människohandel. Se Europakonventionens övervakningsorgans (GRETA) rekommendation till Sverige på denna punkt: "GRETA urges the Swedish authorities to strengthen their efforts to ensure that victims of trafficking are not punished for offences they have been compelled to commit [...], in compliance with [...] Article 26 of the Convention. The authorities should consider issuing guidance to public prosecutors, advising them of the steps to be taken when prosecuting suspects who might be victims of trafficking." *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden* (GRETA [2014]11) § 198.

<sup>147</sup> Enligt Sveriges uppgifter till EU-kommissionen förutsåg man att personer i denna situation inte skulle komma att åtalas för brott de tvingats begå. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the extent to which Member States have taken the necessary measures in order to comply with Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims in accordance with Article 23 (1)*, Brussels, 2.12.2016 COM(2016) 722 final, s. 7.

förhör med målsäganden och man vidtog genast ett stort antal olika utredningsåtgärder för att samla bevisning. En särskild företrädare utsågs snabbt, ett uppehållstillstånd som bevisperson söktes och beviljades enligt 5 kap. 15 § UtIL, och stöd från regionskoordinatorn mot prostitution och människohandel inom socialtjänsten i Polisregion Bergslagen fanns under hela processen.<sup>148</sup>

Det är viktigt att särskilt lyfta fram målsägandenas behov av hjälp och stöd, eftersom dessa brottsoffer inte endast är barn, utan kan även vara i Sverige utan en vårdnadshavare och utan att kunna kommunicera på svenska eller engelska. I detta fall fanns flickans vårdnadshavare i hemlandet och flickan behövde direkt få en trygg placering, praktiskt och känslomässigt stöd under utredningen, hjälp med återvändande och kontakt med sociala myndigheter i hemlandet. Regionskoordinatorn mot prostitution och människohandel inom socialtjänsten fungerande som en länk mellan polis och åklagare och socialtjänsten, vilket möjliggjorde att flickans akuta behov kunde tillgodoses utan dröjsmål och att hon också fick det nödvändiga långsiktiga stödet. Det möjliggjorde även att polis och åklagare kunde fokusera på utredningen.

Ärendet är ett tydligt exempel på hur samarbete och samverkan inom och mellan myndigheter, användning av erfarenhet av tidigare människohandelsärenden och rätt kompetens, samt tillräcklig resurstilldelning kan leda till mycket goda resultat i människohandelsärenden och att målsägandens behov som barn och brottsoffer tillgodoses. På vissa punkter är dock ärendet inte representativt för majoriteten av de ärenden som genomlysningen behandlat, bland annat eftersom utredningen som beskrivits var polisinitierad och proaktiv, inte reaktiv. Polisen hade bedrivit spaningsinsatser på organiserad prostitution i regionen sedan en tid tillbaka och hade byggt upp ärendet under en tid. När man fick indikationer om att en flicka verkade utnyttjas i prostitution gjorde man ett tillslag och fortsatte sedan under utredningen att samla bevisning som gjorde att flickans videoinspelade uppgifter under förhören endast utgjorde en del av den bevisning som domstolen fick presenterad vid huvudförhandlingen. Detta är en kontrast till ärendena i genomlysningen som i de flesta fall inledningsvis endast har tillgång till uppgifter från målsäganden eller andra uppgiftslämnare.

---

<sup>148</sup> Tjänsten som Regionskoordinator mot prostitution och människohandel i Bergslagen finansieras i nuläget av Länsstyrelserna i Stockholm, Dalarna och Värmland. Regionskoordinatorerna mot prostitution och människohandel inom socialtjänsten har en regional länknings- och samordningsfunktion i människohandelsärenden och syftar till att öka identifieringen av offer för människohandel och stödjande myndigheter och kommuner på regional nivå för att förbättra insatserna runtom i landet, utifrån gällande stödprocess i enlighet med *Manual vid misstanke om människohandel* (Länsstyrelsen Stockholm 2016). Funktionen har initierats och tillsatts av den nationella samordningen mot människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholm i sex av sju polisregioner (ännu ej tillsatt i Polisregion Öst) och samfinansieras i vissa regioner med övriga länsstyrelser.

## 3 Reflektioner och slutsatser samt förslag på hur delar av processen och skyddet kan stärkas ytterligare

---

Regeringens uppdrag åt Länsstyrelsen i Stockholms län att genomlysna ärenden om misstänkt människohandel med barn under år 2015 till och med halvårsskiftet 2016 hade som övergripande syften att söka identifiera orsakerna till att få förundersökningar leder till åtal, att identifiera de delar av processen som kan och bör stärkas samt ange hur detta skulle kunna göras. Syftet var vidare att identifiera goda exempel där barn fått tillräckligt stöd i alla led samt identifiera delar där skyddet kan stärkas ytterligare.

### 3.1 Människohandel med barn som brott

Människohandeln har många ansikten: olika exploateringssyften, offer och förövarkonstellationer. Både vuxna och barn faller offer för olika former av människohandel, exempelvis exploatering för sexuella ändamål, tvångsarbete eller andra ändamål. Det är viktigt att skillnaden i brottet vad gäller barn och vuxna uppmärksammas eftersom flera förundersökningsledare har indikerat att de uppfattar att samma krav på straffansvar gäller för båda grupper brottsoffer. De har därmed förutsatt att någon form av tvång krävs även för barn som människohandelsoffer.<sup>149</sup> Ansvar för människohandel med barn föreligger dock redan när en handelsåtgärd (rekrytera, transportera, inhysa eller överföra) vidtagits med syfte att exploatera barnet för vissa angivna syften. Tvång eller annan påverkan på barnet (ett otillbörligt medel) behöver inte förekomma för att brottet ska ha begåtts.

Vissa delar av människohandeln i Sverige är organiserad, medan andra delar genomförs av en eller två individer. I de flesta ärenden i genomlysningen förekommer en målsäganden; i några fall flera. Ibland finns internationella kopplingar; ibland är människohandeln nationell. I genomlysningen finns två ärenden där tydliga tecken finns på att människohandeln är mer organiserad. I majoriteten av ärenden återfinns inte någon indikation på organiserad människohandel när förundersökningen läggs ned. Detta kan dock bero på att förundersökningen inte kommit så långt att det som verkar vara en enstaka

---

<sup>149</sup> Enligt 4 kap. 1a BrB krävs inte tvång heller för vuxna, då det räcker med ett av flera möjliga otillbörliga medel. Tvång är ett av flera otillbörliga medel som uppfyller det brottsrekvisit som krävs vid människohandel med vuxna. Dock lever denna föreställning kvar. För en bakgrund, se SOU 2016:70, *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer* eller Johansson, M., "Människohandelsbrottets decennielånga metamorfos: En studie i oklarheter och motsägelser", 4 *Juridisk Tidskrift* (2013-14), 829-863.

företeelse visar sig vara en del av en större, organiserad verksamhet. Enligt befintlig information saknar de genomlysta ärendena ofta även en internationell koppling. Polisens brottskatalog anger att människohandelsbrottet i regel ska utredas på regional nivå, men det är inte tydligt utifrån Åklagarmyndighetens fördelning var de flesta ärenden om människohandel med barn ska hanteras: vid de allmänna åklagarkamrarna eller de internationella. Att de flesta ärenden inte uppvisat kopplingar till andra länder eller organiserad brottslighet innebär att de flesta åklagare som leder förundersökningarna är verksamma vid de allmänna åklagarkamrarna.

De flesta ärenden i genomlysningen anmäldes av anställda inom Migrationsverket och socialtjänsten. I dessa ärenden fanns initialt primärt individers uppgifter – inte uppgifter som är ett resultat av polisinitierad spaning. Detta innebär bland annat att förhör är avgörande för att en utredning ska kunna leda vidare. Om specialiserade polisenheter som arbetar med människohandelsärenden skapas i alla polisregioner behöver de förmåga och resurser både att kunna bekämpa organiserad brottslighet med underrättelse och spaningsresurser och för att kunna hantera reaktiva utredningar där förhör med målsäganden utgör den primära bevisningen.

### 3.1.1 Människohandel och barnäktenskap

Tretton ärenden i genomlysningen där barn under 18 år uppges vara gifta har registrerats antingen som människohandel med barn för sexuella ändamål eller människohandel med barn för övriga ändamål.<sup>150</sup> Det är den största gemensamma gruppen anmälningar om människohandel med barn. Problematiken med barn som uppgav att de var gifta uppmärksammades särskilt i Migrationsverkets rapport (2016), *Är du gift? Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige* utifrån det stora antalet barn som sökte asyl i Sverige under hösten 2015. Problematiken är dock inte ny.<sup>151</sup>

I de flesta fall i genomlysningen visar materialet att barnet har uppgett att det vill vara tillsammans med sin partner. Om barnet inte fyllt 15 år föreligger dock våldtäkt mot barn om det förekommer sexuella handlingar, även om barnet uppger att det samtyckt till dessa.<sup>152</sup> Detta innebär att barnets ålder och 15-årsgränsen ofta är en avgörande fråga i dessa ärenden: har ett barn under 15 år transporterats till Sverige eller inhysts här med syfte att barnet ska utsättas för våldtäkt mot barn (exploatering för sexuella ändamål)? Fyra ärenden i materialet rör barn under 15 år eller barn där det är ostridigt att sexuella relationer förekommit eftersom flickan blivit gravid före 15 års ålder.

---

<sup>150</sup> Ett ärende i genomlysningen registrerades även som äktenskapstvång.

<sup>151</sup> Länsstyrelsen Östergötland har haft ett nationellt samordningsuppdrag rörande hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive tvångs- och barnäktenskap, sedan 2005. Se t.ex. [www.hedersfortryck.se](http://www.hedersfortryck.se). Se även fotnot 40.

<sup>152</sup> 6 kap. 4 § BrB. Se även 6 kap. 5 § BrB.

Utifrån genomlysningen kan två initiala observationer göras. Den första rör svårigheterna att bedöma barns ålder när dessa är målsäganden.<sup>153</sup> I ett av genomlysningens fall ändrade barnet sina uppgifter om ålder. Om myndigheterna ska förlita sig på de uppgifter som ett barn, som inte kan samtycka till sexuella relationer, kan påverkas att ge så försvinner det skydd mot sexualbrott som dessa barn, i likhet med andra barn, bör få åtnjuta i Sverige. I ett ärende som uppmärksammats massmedialt, men som inte ingår i denna genomlysning, uppgav en flicka som sökte uppehållstillstånd först att hon var 14 år.<sup>154</sup> Myndigheterna placerade henne med den 21-åriga makens familj men informerade dem om svensk lagstiftning. När socialtjänsten senare uppmärksammade att flickan blivit gravid flyttades hon och en polisanmälan om våldtäkt mot barn gjordes. Förundersökningen lades ned då flickan ändrade sina åldersuppgifter.

Den andra observationen är att i nuläget kan en avgörande faktor vara om det sexuella övergreppet skulle ske/har skett i Sverige eller utomlands. I ett ärende som inte ingår i genomlysningen prövades om Riksåklagaren skulle begära ett åtalsförordnande från regeringen för att väcka åtal för våldtäkt mot barn som begåtts utomlands.<sup>155</sup> Brottet ska ha begåtts innan mannen och flickan sökte uppehållstillstånd som flyktingar i Sverige. Enligt Riksåklagaren, som prövade åklagarens ansökan, påverkades bedömningen att det inte fanns skäl för RÅ att söka ett sådant tillstånd av flera faktorer. Eftersom anknytningen till Sverige endast bestod i att mannen och flickan nu befann sig i Sverige ska ett åtalsförordnande i sådana fall endast beviljas restriktivt.<sup>156</sup> RÅ angav vidare att det inte var säkert om gärningen var straffbar i Jordanien eller inte, eftersom mannen och flickan uppgav att de då var gifta enligt traditionerna i sitt hemland och att fadern godkänt detta. Bedömningen var att mannen därför inte hade möjlighet att rätta sig efter lagen i Sverige.

Utifrån denna bakgrund verkar det därmed i praktiken krävas att barnet är under 15 år, att barnet inte ändrar sina åldersuppgifter, och att det sexuella övergreppet skett i Sverige för att människohandel med barn ska bedömas vara aktuellt i relation till barnäktenskap.

---

<sup>153</sup> Tvångsåtgärder mot målsägande är begränsade i jämförelse med kroppsbesiktning som ansetts möjlig för personer som är skäligen misstänkta för ett brott på vilket fängelse kan följa, enligt 28 kap. 12 § RB (för straffmyndiga personer) alternativt 36 a § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (barn under 15 år). Se dock Högsta domstolens beslut i mål nr Ö 4753-16 (2016-12-23) i vilket domstolen fastställde att bestämmelserna om kroppsbesiktning endast omfattar åtgärder som syftar till att utreda brottet – inte omständigheter som har betydelse för påföljden, som ålder. Se även nya proposition 2016/17:165, *Kroppsbesiktning i syfte att utreda ålder i brottmålsprocessen* som ska möjliggöra åldersbedömningar vid misstanke om brott. Socialstyrelsen genomför en kompletterande studie om medicinska åldersbedömningar som ska redovisas till regeringen 2017-11-30.

<sup>154</sup> <http://www.svt.se/nyheter/lokalt/smaland/barnaktenskap-orsak-till-brak>.

<sup>155</sup> Åklagarmyndigheten, beslut den 2017-02-21 (Dnr ÅM 2017/0699).

<sup>156</sup> *Ibid.* s. 3.

## 3.2 Utredning av människohandel med barn

### 3.2.1 Det granskade materialet

#### *i: Vikten av styrning och erfarenhet*

Resultaten från genomlysningen visar att ärendena inom varje polisregion inte styrdes till en specialiserad grupp, utan hanterades av ett stort antal polisgrupper och förundersökningsledare – både poliser och åklagare. Rutiner har saknats för att ärendena ska hanteras av de som haft särskild utbildning eller erfarenhet av människohandelsbrottet.

Genomlysningen visar på att fler åtgärder kunde ha tagits i ett stort antal av ärendena. I ett fåtal ärenden vidtogs inga åtgärder alls, medan i de flesta vidtogs någon åtgärd. Det som särskilt bör uppmärksammas är att i många ärenden vidtogs inte ordinära utredningsåtgärder vid misstankar om grova brott mot barn, som att höra målsäganden och förordna ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare. Denna situation är problematisk. En förklaring kan vara att bristen på kunskap om människohandel, och särskilt människohandel med barn, har lett till föreställningar om hur brottet uttrycks som innebär en alltför hög tröskel innan man vidtar effektiva utrednings- och skyddsåtgärder.<sup>157</sup> En annan förklaring kan vara att brottet människohandel med barn förutsätter kunskap om och erfarenhet både av människohandel och av barn. I vissa fall har de poliser som haft erfarenhet av människohandel inte följt de rutiner som används av de poliser som arbetar med ungdomar, och det särskilda skydd och stöd som gäller barn har därmed fallit bort. Detta understryker behovet av att säkra barnperspektivet vid utbildningar och riktlinjer om människohandel samt att specialiserade grupper som hanterar människohandel också har säkrad barnkompetens.

Den absoluta majoriteten av förundersökningsledare (polis och åklagare) saknade tidigare erfarenhet av eller utbildning om människohandel. Endast två av åklagarna, vilka arbetade vid IÅK, hade tidigare väckt åtal för människohandel.<sup>158</sup> Resultaten från genomlysningen visar också en tydlig skillnad i ledningen mellan IÅK och polisen/åklagare från de allmänna åklagarkamrarna i en majoritet av ärendena. Särskilt vad gäller förhör med barnen (målsägandena) så hölls dessa i mycket högre grad av åklagare från IÅK, och man höll i regel flera förhör, till skillnad från polisiära förundersökningsledare och åklagare från

---

<sup>157</sup> Se fotnot 117. Ett ärende med två flickor som tvingats begå stölder prövades som människohandel i Norge under 2016. Enligt det norska materialet (se Borgarting lagmannsrett, LB-2016-144992) var flickorna i Stockholm under 2015 och hämtades av sin mamma och bror från socialtjänsten tre gånger efter att ha begått fickstölder. Ingen polisanmälan om detta finns i genomlysningens ärenden. Alltså verkar man i Sverige inte ha identifierat den risk som förelåg att flickorna var utsatta för människohandel.

<sup>158</sup> En tredje åklagare vid IÅK har väckt åtal för människohandel efter mitten av 2016.

de allmänna åklagarkamrarna. Åklagare från IÅK vidtog i regel också betydligt fler utredningsåtgärder.

Erfarenhet verkar vara av avgörande betydelse för att kunna identifiera människohandel och driva dessa ärenden framåt. Det är också avgörande i fråga om att ge målsägandena det stöd som de behöver, utöver lagföringsintresset. I de fall där man inte uppmärksammat kännetecknen på människohandel har man ibland inte heller vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att barnet fått skydd, än mindre bedrivit en effektiv utredning.

### *ii: Resurser*

Människohandel är ett resurskrävande brott att utreda. För att driva människohandelsärenden utanför storstäderna har det enligt uppgift ofta varit en utmaning för polisen att försöka skapa resurser i de ärenden som kommit upp. Fasta grupper som har personalresurser, den nödvändiga kompetensen och erfarenhet av att driva människohandelsärenden är en förutsättning för långsiktigt arbete med att effektivt bekämpa människohandel. De få ärendena i Polisregion Syd under 2015-2016 är mer troligt en reflektion av att det inte har funnits en fast grupp som har arbetat med människohandelsärenden än att sådana ärenden inte förekommer inom området.

Även för de fasta grupper som funnits i storstäderna är dock resurser en avgörande fråga. Det är inte tillräckligt att etablera särskilda grupper om inte grupperna får möjlighet att också arbeta med dessa ärenden. Förundersökningarna om människohandel med barn som letts inom Polisregion Väst under 2015 och första halvåret 2016 visar på relativt låg aktivitet. Förundersökningarna är även spridda över flera spanings- och utredningsgrupper, trots att det finns en särskild grupp som ska arbeta med dessa ärenden. Enligt uppgift har styrningen av ärenden till andra än den särskilt utsedda gruppen i vissa fall föranletts av att den särskilda gruppen inte haft utrymme för ytterligare människohandelsärenden. Orsaken har varit andra prioriteringar utifrån det rådande läget i polisregionen. Det är därmed viktigt att säkerställa både erfarenhet som kan byggas upp inom fasta grupper och att de som har erfarenheten får utrymme att arbeta med människohandelsärenden.

### *iii: Åklagarnas åtalsplikt*

Efter förändringarna år 2010 i människohandelsbrottet har bara tre åtal om människohandel med barn prövats i Sverige.<sup>159</sup> Endast åtalet 2016 ledde till

---

<sup>159</sup> Solna tingsrätts dom i mål nr B 9980-11 (2011-12-29) och Svea hovrätts dom i mål nr B 756-12 (2012-03-02); Göteborgs tingsrätts dom i mål nr B 15416-11 och Hovrätten för Västra Sveriges dom i mål nr B 1689-12 (2012-09-14); Örebro tingsrätts dom i mål nr B 1208-16 (2016-07-15) och Göta hovrätts dom i mål nr B 2042-16 (2016-09-20).



fällande dom. I Norge har under samma period nio tilltalade dömts till ansvar för människohandel med barn i fyra ärenden.<sup>160</sup>

En utmaning som finns rör benägenheten att driva ärenden ända till en stämningsansökan. I flera fall är det svårt utifrån utredningsmaterialet att förstå varför man inte gått vidare i utredningen, utan istället lagt ner förundersökningarna.

Vad gäller åtal innebär kravet på 'tillräckliga skäl' för åtal en bedömning av om människohandelsbrottet begåtts och om bevisningen är tillräckligt stark för att kunna förvänta sig en fällande dom.<sup>161</sup> I ljuset av att vissa åklagare vid de allmänna åklagarkamrarna visat indikationer på att man behöver mer utbildning om själva människohandelsbrottet torde mer stöd till de allmänna åklagarkamrarna i faktiska ärenden vara nödvändigt för att avgöra om brottet har begåtts.

En fråga som uppkommer rör åklagarnas roll när tillräckliga skäl för att väcka åtal objektivt existerar, men man ändå inte har en förväntan om fällande dom på grund av domstolarnas ofta problematiska tillämpning av BrB 4:1a.<sup>162</sup> I fråga om antal åtal för människohandel i Sverige kan de jämförelsevis låga siffrorna delvis förklaras genom domstolarnas misstolkningar av brottsrekvisiten snarare än av objektiva bevisvårigheter. Stöd finns för att vissa fall bör prövas rättsligt även om det är troligt att åtalet kan ogillas.<sup>163</sup> Människohandel är ett komplicerat brott som Sverige har internationella skyldigheter att bekämpa och lagföra. Det bör därför inte ställas krav i nuläget på en förväntan om fällande dom för att väcka åtal i människohandelsärenden så länge som det objektivt sätt föreligger tillräckliga skäl.

Med tanke på att praxis saknas på många områden, till exempel vad gäller nationell människohandel och människohandel för tvångsarbete, är det särskilt viktigt att åklagare har tillräckligt stöd för att gå vidare med människohandelsärenden i fler fall än som nu sker.

#### *iv: Skydd och stöd till målsägandena*

I flera fall har målsägandena erhållit mycket gott stöd. I det ärende som ledde till åtal och fällande dom fick barnet en särskild företrädare, en trygg placering och stöd under den rättsliga processen samt hjälp med återvändandet till sitt

---

<sup>160</sup> Bergen tingrett (2016-12-07) 16-061974MED-BBYR/01; Larvik tingrett (2013-09-25) 13-149986MED-LARV; Oslo tingrett (2012-12-17) 12-175933MED-OTIR/03; Bergen tingrett (2012-07-05) 11-194827MED-BBYR/01.

<sup>161</sup> Fitger, *Rättegångsbalken* (komm. till RB 20:6). Se även Riksåklagarens riktlinjer (RåR) 2008:2, s. 5; prop. 1984/85:3, s. 10.

<sup>162</sup> Se exempelvis Svea hovrätts dom i mål nr B 10573-16 (2017-03-13). För en beskrivning av problemen, se SOU 2016:70, s. 127-36.

<sup>163</sup> Heuman, s. 124, i: Lindberg, Gunnel, "Om åklagareetik", *Svensk juristtidning (SvJT)* 1997, 197, s. 216. Se dock Fitger, *Rättegångsbalken* (komm. till RB 20:6).

ursprungsland.<sup>164</sup> Genomlysningen visar dock att många barn inte fått ett målsägandebiträde, en säkerhetsbedömning har inte gjorts, och i några fall har barnen överlämnats till personer trots att det finns klara indikationer om människohandel som borde utredas vidare. Det saknas tydliga rutiner som efterföljs om vilket skydd och stöd som ska ges till barnen.

Vad gäller åtal av barn för brott som de uppger att de påverkats att begå som del av människohandelsexploateringen strider detta mot svenska åtaganden och är djupt problematiskt. Både poliser och socialarbetare har under arbetet med genomlysningen lyft frågan om hur man ska kunna hjälpa barn som rekryterats av äldre personer för att utnyttjas i brottslighet, som narkotikalangning och stölder. Om barnet lämnar uppgifter om brottsliga aktiviteter som det deltagit i så ska det delges misstanke om brott. Om en förundersökning om människohandel inleds men läggs ned så riskerar barnet att dömas för de brott som det lämnat uppgifter om. Det är uppenbart att barn inte kommer vara villiga att lämna uppgifter om att de utnyttjats för att begå brott under sådana omständigheter. Många av barnen tillhör redan särskilt utsatta grupper som i dessa fall blir helt skyddslösa eftersom de kan exploateras utan rättsliga konsekvenser.

### 3.2.2 Vikten av samverkan mellan och inom myndigheter samt resurser

Samarbete inom och samverkan mellan myndigheter verkar avgörande för att utredningar om människohandel ska föras framåt. Det är viktigt inom polisregionerna (regionnivå, polisområde och lokalpolisområde) eftersom spaning och utredning kräver information och samarbete på alla nivåer och olika kompetenser. Utsedda grupper underlättar för långsiktigt arbete att bekämpa människohandel då exempelvis lokalpolis vet vem man kan vända sig till inom regionen om det man uppmärksammar i sitt område. Samarbete mellan polisregionerna och NOA har visat sig vara viktigt för att ge stöd i regionala utredningar, särskilt i inledningsfasen och vid gränsöverskridande utredningar. Nära samarbete med en engagerad och erfaren åklagare är helt avgörande för att ett ärende ska föras framåt i dessa ofta komplexa utredningar. Samverkan med andra myndigheter är viktigt av flera anledningar, särskilt vad gäller stöd till målsäganden. Effektiv samverkan med socialtjänsten är avgörande för att ge målsäganden en så trygg situation som möjligt och för att denne ska kunna delta i förhör och eventuellt en rättegång. Här har regionskoordinatorerna mot prostitution och människohandel inom socialtjänsten en viktig roll i att fungera som stöd för målsäganden, att med stöd av den nationella samordningen utifrån de roller samtliga aktörer har inom den etablerade stödprocessen, samordna övriga myndigheter i ärendet och fungera som en länk mellan polisen och

---

<sup>164</sup> Örebro tingsrätts dom i mål nr B 1208-16 (2016-07-15) och Göta hovrätts dom i mål nr B 2042-16 (2016-09-20). Återvändandet skedde inom Länsstyrelsen Stockholms återvändandeprogram i samarbete med IOM.

socialtjänsten.<sup>165</sup> Detta är särskilt viktigt i regioner där socialtjänsten inte har erfarenhet av det särskilda stöd som ofta behövs i människohandelsärenden, och därför saknar rutiner för detta, samt i mindre kommuner med mer begränsade resurser än i de större städerna. Migrationsverket är en annan viktig samverkanspartner i många ärenden.

### **3.3 Förslag på hur delar av processen och skyddet kan stärkas ytterligare**

#### Allmän utbildning och riktlinjer

Uppdaterad utbildning och riktlinjer som är tillgängliga för alla poliser och åklagare bör säkras för att möjliggöra att ärenden initieras och att barnen får nödvändigt skydd och stöd i ett tidigt skede innan ärendena styrs vidare till de specialiserade polisgrupper och åklagare som har att utreda dessa. De särskilda regler som gäller barn och det skydd som dessa ska ges bör tydliggöras i utbildningsmaterialet. Riktlinjerna till åklagare bör bland annat notera att människohandelsoffer inte ska åtalas för brott som de tvingats begå som del av människohandeln.

#### Specialisering av poliser och utvecklade rutiner

Särskilda grupper som arbetar med spaning och utredning av människohandelsärenden bör upprättas i alla polisregioner.

Rutiner bör upprättas för att säkerställa att samtliga människohandelsärenden styrs till de specialiserade polisgrupperna. Rutiner bör också utvecklas för hantering av olika former av människohandel och för att säkra skyddet både för vuxna och barn som offer, vilket exempelvis omfattar rutiner kring målsägandebiträden, förhör och betänketid. Rutiner bör utvecklas för kontakt och samarbete med syfte att säkra nödvändig kompetens inom polisregionen, mellan polisregioner och stöd från NOA.

#### Specialisering av åklagare och utvecklade rutiner

En gemensam strategi för människohandelsärenden bör antas inom Åklagarmyndigheten. Det bör vara tydligt var människohandelsärenden ska hanteras.

---

<sup>165</sup> Rapport (2016:5), *Manual vid misstanke om människohandel: Skydd och stöd till människohandelsoffer*. Länsstyrelsen Stockholm. Den myndighetsgemensamma manualen tydliggör vilket ansvar myndigheter har gällande stöd och skydd till offer för människohandel, hur de kan agera vid människohandelsärenden men också vilket metodstöd de har tillgång till från den nationella samordningen på Länsstyrelsen i Stockholm.

En möjlighet vad gäller specialisering är att några åklagare inom de allmänna åklagarkamrarna specialiseras så att kompetensen för att hantera de människohandelsärenden som saknar en tydlig koppling till organiserad eller gränsöverskridande brottslighet finns inom alla polisregioner. De internationella åklagarkamrarna bör ges ett särskilt uppdrag att stötta dessa åklagare. IÅK har fortsatt ansvar för de människohandelsärenden som har en koppling till organiserad eller gränsöverskridande brottslighet, i enlighet med ÅM:s nuvarande föreskrifter om indelningen av den operativa verksamheten.<sup>166</sup>

Ett alternativ är att specialiserade åklagare vid de internationella åklagarkamrarna hanterar samtliga människohandelsärenden: nationella, internationella och med eller utan koppling till organiserad brottslighet. I detta fall bör IÅK få förstärkning med ytterligare åklagare för att ha tillräcklig kapacitet att leda dessa förundersökningar.

Rutiner bör upprättas för att säkerställa att alla människohandelsärenden styrs till de specialiserade åklagarna, antingen vid de allmänna eller de internationella åklagarkamrarna. Rutiner bör upprättas för samverkan och stöd mellan de specialiserade åklagarna från de allmänna och de internationella kamrarna om det första alternativet genomförs.

#### Resurser, prioritering och tydlig styrning

Tillräckliga resurser som är viktiga för människohandel bör säkras till och inom polisen så att de specialiserade polisgrupperna har möjlighet att arbeta med de människohandelsärenden som finns i polisregionen: både polisinitierade – vilket förutsätter utbildning, erfarenhet och resurser även på underrättsesidan – och reaktiva ärenden.

Förstärkta resurser bör ges till den Nationella operativa avdelningen (NOA) vid Polismyndigheten för att stödja och samarbeta med polisregionerna under utredningarna och långsiktigt stärka den regionala polisiära förmågan.

#### Systematisk samverkan inom stödprocessen<sup>167</sup>

Samverkan mellan polis, åklagare och sociala aktörer bör stärkas, bland annat genom att utse och säkerställa regionskoordinatorer mot prostitution och människohandel inom socialtjänsten i alla polisregioner för att tillgodose målsägandenas behov av stöd och skydd. Funktionen med regionskoordinatorer är särskilt viktig för alla kommuner i etableringsfasen av ett långsiktigt arbete mot människohandel. Den är långsiktigt viktig för små kommuner som saknar resurser att kunna ge det omfattande stöd som behövs i dessa ärenden.

---

<sup>166</sup> Bilaga 1, s. 8, ÅFS 2014:4. Se ovan 2.5.3.

<sup>167</sup> Rapport (2016:5), *Manual vid misstanke om människohandel: Skydd och stöd till människohandelsoffer*. Länsstyrelsen Stockholm.

## 4 Källförteckning

---

### Internationell reglering

Europakonventionen (1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, *ETS* No. 5

Europarådets konvention (2005) om bekämpande av människohandel, *CETS* No. 197 och SÖ 2010:8

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer samt om ersättande av Rådets rambeslut av den 19 juli 2002 om att bekämpa människohandel

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF

FN:s konvention om barnets rättigheter (1989), SÖ 1990:20

FN:s fakultativa protokoll till Barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi (2000), 2171 *UNTS* 227

Rådets rambeslut av den 19 juli 2002 om att bekämpa människohandel (2002/629/RIF)

Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet från 2000, 2237 *UNTS* 319

### Offentligt tryck

SOU, *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*. Beslut den 14 maj 2014

SOU 2016:70, *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer*

SOU 2017:7, *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål*

Ds 2014:14, *Genomförande av brottsofferdirektivet*

Prop. 1984/85:3, *Om åtalsunderlåtelse*

Prop. 2009/10:152, *Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel*

Skr 2015/16:192. *Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp.*

## **Rättsliga avgöranden**

### Europadomstolen

*J. och andra mot Österrike* (2017), ansökn.nr. 58216/12

*L.E. mot Grekland* (2016), ansökn.nr. 71545/12

*Rantsev mot Cypern och Ryssland* (2010), ansökn.nr. 25965/04

*Siliadin mot Frankrike* (2005), ansökn.nr. 73316/01

### Svenska avgöranden

Högsta domstolens beslut i mål nr Ö 4753-16 (2016-12-23)

Göta hovrätts dom i mål nr B 2042-16 (2016-09-20)

Hovrätten för Västra Sveriges dom i mål nr B 1689-12 (2012-09-14)

Svea hovrätts dom i mål nr B 756-12 (2012-03-02)

Svea hovrätts dom i mål nr B 10573-16 (2017-03-13)

Göteborgs tingsrätts dom i mål nr B 15416-11

Solna tingsrätts dom i mål nr B 9980-11 (2011-12-29)

Södertörns tingsrätts dom i mål nr B 5756-15 (2015-10-29)

Örebro tingsrätts dom i mål nr B 1208-16 (2016-07-15) och

## **Monografier och artiklar**

Benneworth, Kelly, "Police interviews with suspected paedophiles: A discourse analysis", 20 *Discourse and Society* 5 (2009), 555-569

Berggren m.fl., *Brottsbalken m.m.* (Zeteo)

Danielsson, Stig, *Förundersökning i brottmål*, 5 uppl. (Bruun/Jure, 2015)

Diesen, C. och Diesen, E., *Övergrepp mot kvinnor och barn – den rättsliga hanteringen* (Norstedts Juridik, Stockholm, 2013)

Ekelöf, Per Olof, "Ett problem med avseende på hemlig avlyssning" *SvJT* 1982, 654

Fitger m.fl., *Rättegångsbalken m.m. Andra delen* (Zeteo)

Johansson, M., "Människohandelsbrottets decennielånga metamorfos: En studie i oklarheter och motsägelser", 4 *Juridisk Tidskrift* (2013-14), 829-863.

Johansson, M., "På spaning efter det offer som ej flytt: Bemästrande av människohandelsoffer och viljans inverkan på lagföringen", 1 *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 2017 (kommande) Lindberg, Gunnel, "Om åklagareetik", *Svensk juristtidning (SvJT)* 1997, 197

Lindholm, Johanna, "Adolescent girls exploited in the sex trade: Informativeness and evasiveness in investigative interviews", *Policy Practice and Research*, 2014 i: *Sexually Exploited Youths in the Swedish Legal System* (Avhandling, Stockholms univ., 2015)

Westerlund, Gösta, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 5:e uppl. (Bruuns bokförlag, 2013)

### **Rapporter och övrigt material**

*Evidential Issues in Trafficking in Persons Cases: Case Digest* (UNODC, Wien, 2017),

Länsstyrelsen i Stockholms läns rapport (2015:30), *Människohandel med barn: Nationell kartläggning 2012-2015*

Länsstyrelsen i Stockholms läns rapport (2016:5), *Manual vid misstanke om människohandel: Skydd och stöd till människohandelsoffer*

Migrationsverkets rapport (2016), *Är du gift? Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige*

Polismyndighetens beslutsprotokoll 37/15 (2015-10-30), *Förstärkt förmåga att bekämpa människohandel*

Polismyndighetens rapport 2016. *Lägesrapport 17: Människohandel för sexuella och andra ändamål*

Polismyndighetens rapport, *Översyn av polisens verksamhet gällande hedersrelaterade brott* (2016-12-12)

*Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden* (GRETA [2014]11)

*Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the extent to which Member States have taken the necessary measures in order to comply with Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims in accordance with Article 23 (1)*, Brussels, 2.12.2016 COM (2016) 722 final

Åklagarmyndigheten, *Slutredovisning av regeringsuppdraget till Åklagarmyndigheten att förstärka insatserna mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* (Dnr ÅM-A 2008/1343)

Åklagarmyndighetens rapport (ÅM-A 2016/0359), *Granskning av ärenden angående äktenskapstvång, försök och förberedelse därtill samt vilseledande till tvångsäktenskapsresa*

Åklagarmyndighetens handbok *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn* (UC Göteborg, 2012, uppdaterad 2016)

Åklagarmyndighetens tillsynsrapport 2015:2, *Människohandel: Granskning av handläggningen av människohandelsärenden under 2012-2013*

# Bilaga

---

## EXCEL-kod

A – K-nummer

B – År

C – Region

D – Brottskod: 0418 (sexuella ändamål); 0470 (tvångsarbete); 0472 (tiggeri);  
0476 (krigstjänst); 0478 (övriga ändamål)

E – Barnets ålder

F – Kön

G – Medborgarskap

H – Status: a) medborgare; b) asylsökande ensamkommande; c) icke-  
asylsökande ensamkommande; d) asylsökande med vårdnadshavare; e)  
EU-medborgare; f) annat

...

K – Datum för polisanmälan

L – Den som anmält: a) Anhörig; b) Polis; c) SocTj; d) MigV; e) Skolan; f)  
Barnet själv; g) annan

M – Polisen gjort tillslag inför polisanmälan

N – FU:s längd: a) ingen FU inledd; annars - ange månader & dagar

...

P – Kontakt med ÅM i samband med anmälan/inledande av FU; a) ja; b) nej;  
c) oklart

Q – Åklagarledd FU: a) Ja, med direktiv; b) Ja, men utan direktiv; c) Nej

R – Kunskap vid inledd FU: a) misstänkt identifierad och lokaliserad; b)  
bevisning genom riktade spaningsinsatser; c) vittnen; d) erkännande; e)  
annat; f) barnets berättelse

S – Förhör med MÄ: antal; x) kan ej förhöras

T – Antal dagar efter anmälan som förhören med barnet hålls

U – Identifiering och lokalisering av gärningspersonen (GP): a) barnet ger inte  
information om GP; b) barnet ger info som dock inte leder till att GP kan  
identifieras; c) barnet ger info så att GP kan identifieras och lokaliseras; d)



GP är identifierad av barnet men kan inte lokaliseras; e) GP är identifierad av annan men kan inte lokaliseras; f) GP är redan identifierad och lokaliserad

V – Förhör med möjlig gärningsperson (GP): a) förhör som vittne (RB 23:6); b) förhör som misstänkt; c) inget förhör; d) GP kan av olika skäl inte förhöras

W – Andra åtgärder: a) förhör med andra personer; b) husrannsakan; c) beslag; d) avlyssning; e) annan spaning; f) tillslag; g) begäran om internationell rättslig hjälp i brottmål; h) individuell skyddsbedömning; i) ansökan om betänketid/TUT; j) målsägandebiträde el. särskild företrädare; k) identifieringsförsök utifrån den info barnet gett; l) annat; m) ej andra åtgärder; n) kontrollerat övervakningsfilm/bilder; o) kontrollerat ekonomiska tillgångar/överföringar

...

Y – Motivering nedlagd FU: a) Ingen misstänkt identifierad; b) saknas anledning att tro att brott begåtts; c) brott kan inte styrkas och ej förväntan att ytterligare utredning förändrar det; d) brottsoffret har lämnat landet; e) brottet skett i annat land

Z – Åtal för: a) människohandel; b) annat brott



Länsstyrelsen arbetar för att Stockholmsregionen ska vara attraktiv att leva, studera, arbeta och utveckla företag i.

*Mer information kan du få av Länsstyrelsens  
enhet för social utveckling  
Tfn: 010-223 10 00*

*Rapporten hittar du på vår webbplats  
[www.lansstyrelsen.se/stockholm](http://www.lansstyrelsen.se/stockholm)*