



Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 28 oktober 2008 (prot. 2007/08:6 § 7) beslutat att bereda bl.a. utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2007/08:167 Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål och motioner från allmänna motionstiden 2006, 2007 och 2008 som kommer att ingå i ärendet, allt i de delar de berör utskottets beredningsområde.

Utrikesutskottet väljer att i detta yttrande lämna synpunkter på skrivelsens avsnitt som berör internationell samverkan samt på motionerna 2006/07: Ju250 (s), 2007/08:Ju205 (s), 2007/08:Ju409 (fp) yrkande 7, 2008/09:Ju1 (s) yrkandena 3, 7, 10-15 och 17, 2008/09:Ju2 (s), 2008/09:Ju267 (s) samt 2008/09:Ju466 (kd) yrkandena 12 och 16, varav två är följdmotioner.

Skrivelsen

I skrivelsen redogör regeringen för sin syn på hur prostitution och människohandel för sexuella ändamål ska bekämpas och hur människor som utsätts för detta ska få ökat skydd och stöd. Handlingsplanen innehåller även åtgärder för att stärka det förebyggande arbetet, höja kvaliteten och effektiviteten i rättsväsendet, öka den nationella och internationella samverkan samt öka och fördjupa kompetensen hos myndigheter och frivilligorganisationer som är verksamma inom området.

Utskottet

Motionerna

Ett antal motioner behandlar frågan om Sveriges ratifikation av Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel. I den *enskilda motionen 2006/07:Ju250 (s)* framhåller motionären att det är angeläget att Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel kan träda i kraft utan dröjsmål. Sverige måste som enskilt land ratificera konventionen och vara pådrivande inom EU i frågan. I den *enskilda motionen 2007/08:Ju205 (s)* betonas att det är viktigt att Sverige ratificerar konventionen före det svenska ordförandeskapet i Europarådet 2008. Vidare understryker motionärerna i den *enskilda motionen 2008/09:Ju1 yrkande 14* vikten av att Sverige skyndsamt ratificerar Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel för att inte ställas utanför såväl dess genomförande som uppföljning och därmed gå miste om en viktig del av möjligheten att påverka i frågor om prostitution och människohandel. Slutligen anförs, i den *enskilda motionen 2008/09:Ju2 (s)*, att Sverige bör ha ratificerat konventionen senast den 1 juli 2009 då Sverige tillträder som ordförandeland i EU.

I den *enskilda motionen 2008/09:Ju466 (kd) yrkande 12* anför motionären att återvändarrutinerna för människohandelns offer måste förbättras både under den tid de befinner sig i Sverige och när de väljer att återvända till sina hemländer. Motionären efterfrågar vidare i *yrkande 16* stöd till fristående organisationer som arbetar mot människohandel i ursprungsländerna.

I den *enskilda motionen 2008/09:Ju1 (s) yrkande 15* föreslår motionärerna att en särskild rapportör för mäns våld mot kvinnor inrättas i Europarådet för att följa upp den parlamentariska församlingens kampanj mot mäns våld mot kvinnor. Uppdraget bör vara knutet till Europarådets MR-kommissarie och tidsbegränsat.

I den *enskilda motionen 2008/09:Ju1 (s) yrkande 3* förordar motionärerna att regeringen utser en ambassadör mot prostitution och människohandel.

I den *enskilda motionen 2008/09:Ju1 (s) yrkande 10* anför motionärerna att en ny handlingsplan för FN:s säkerhetsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet bör arbetas fram utan vidare dröjsmål. Vidare framhålls i *yrkande 11* att Sverige bör ta en aktiv roll i FN:s arbete med att utarbeta en handlingsplan för säkerhetsrådsresolution 1820 om sexuellt våld i väpnade konflikter.

I den *enskilda motionen 2008/09:Ju267 (s)* anför motionärerna att det är ytterst viktigt att frågan om människohandel förs högre upp på EU:s dagordning vid förhandlingsprocesserna om EU-anslutning, då anslutningsprocessen är ett bra verktyg för att angripa de grundläggande orsakerna till människohandel i aktuella länder.

I den *enskilda motionen 2008/09:Ju1 (s) yrkande 17* framhålls att regeringen aktivt bör hävda sexköpslagen i relevanta kontakter med representanter för andra länder.

Motionärerna bakom den *enskilda motionen 2007/08:Ju409 (fp)* framhåller i *yrkande 7* att frågan om sexköp behöver lyftas fram i en internationell kontext och att Sverige, under sitt ordförandeskap i Europarådet 2008 och i Europeiska unionen 2009, bör ta initiativ till att öppna för en europeisk diskussion om att kriminalisera efterfrågan.

I den *enskilda motionen 2008/09:Ju1 (s)* konstateras att Sveriges kommande ordförandeskap i EU sammanfaller med 15-årsjubileet av FN:s internationella befolkningskonferens (ICPD +15). I *yrkande 12* framhåller motionärerna att Sverige bör uppmärksamma prostitution och människohandel för sexuella ändamål tillsammans med frågor om sexuell hälsa och rättigheter (SRHR) under ICPD +15. Vidare anför motionärerna i *yrkande 13* att Sverige under 2009 bör verka för att Europeiska ministerrådet antar starka rådsslutsatser om ICPD +15.

I den *enskilda motionen 2008/09:Ju1 (s) yrkande 7* begär motionärerna att regeringen under EU-ordförandeskapet vid arrangemang runtom i landet praktiskt ska visa hur Sverige arbetar för att motverka prostitution och människohandel. Regeringen bör enligt motionärerna erbjuda gäster porrfritt boende på hotell- och konferensanläggningar i samband med möten i Sverige.

Överväganden

Utskottet har i olika sammanhang på senare år uppmärksammat frågor om människohandel, bl.a. i betänkande 2007/08:UU10 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen 2007, där utskottet instämde i motionsförslaget om att prostitution och människohandel måste bekämpas. Utskottet konstaterar, i likhet med regeringen, att insatser för att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål måste göras utifrån ett rättsligt perspektiv, ett socialt perspektiv och ett jämställdhetsperspektiv samt ha sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna och präglas av internationell samverkan. Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen (EU), Europarådet och Förenta nationerna (FN) ska utgöra grunden för regeringens politik inom området.

Utskottet välkomnar att regeringen i skrivelsen betonar vikten av att det internationella samarbetet kan fortsätta att utvecklas såväl regionalt inom Norden och Östersjöregionen som inom EU och i ett bredare internationellt perspektiv.

Östersjösamarbetet och det nordiska samarbetet är viktigt för att kartlägga människohandeln, utbilda personal och förebygga människohandel i regionen. Utskottet noterar att de nordiska och baltiska jämställdhetsministrarna vid sitt möte den 27 maj 2008 i Kuressaare, Estland, gav Nordiska ämbetsmannakommittén för jämställdhet i uppgift att tillsammans med sina baltiska kolleger utarbeta en nordisk-baltisk strategi för att bekämpa människohandel för sexuellt utnyttjande.

Utskottet har i samband med beredningen av detta yttrande tagit del av en rapport från forskningsprojektet "Prostitution i Norden", genomfört av Nordiska institutet för kunskap om kön (NIKK) på initiativ av de nordiska jämställdhetsministrarna. Rapporten presenterar och diskuterar tillgänglig kunskap om prostitution och människohandel för sexuella ändamål i de nordiska länderna och de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland.

Utskottet kan konstatera att samtliga nordiska länder har skrivit under tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet (Palermoprotokollet) och att länderna har infört egna förbud mot människohandel för att leva upp till förpliktelserna i relation till detta. Grönland och Färöarna är undantagna de förpliktelser Danmark har i förhållande till Palermoprotokollet, vilket utskottet beklagar.

Utskottet noterar och välkomnar de åtgärder som regeringen föreslår inom det gränsöverskridande samarbetet. Utskottet konstaterar, i likhet med regeringen, att Aktionsgruppen mot människohandel inom Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States, CBSS) utgör en paraplyfunktion för pågående arbete i regionen för att undvika överlappning av aktiviteter. Ett nära samarbete med övriga delar av CBSS samt Nordiska ministerrådet, EU, OSSE och andra relevanta aktörer såsom International Organization for Migration (IOM) och United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ingår också i aktionsgruppens arbete. Vidare välkomnar utskottet att regeringen avser att främja det nätverk av yrkesverksamma som genomgått utbildningsinsatser inom Östersjöstaternas råd om barn utsatta för människohandel, att tydliggöra människohandelsperspektivet i utvecklingssamarbetet samt att ge Svenska institutet i uppdrag att ta fram besöksprogram för utländska nyckelaktörer som vill studera arbetet i Sverige med att förebygga och bekämpa prostitution och handel med människor för sexuella ändamål. Svenska institutet ska också genomföra informationsaktiviteter och presentationer i utlandet.

Vad gäller insatser för att stärka det förebyggande arbetet noterar utskottet särskilt de åtgärder som rör etiska riktlinjer inom statsförvaltningen samt utvecklingssamarbetet. Utskottet konstaterar att etiska riktlinjer och uppförandekoder hos myndigheter och organisationer är en del av det förebyggande och normgivande arbetet och välkomnar de uppförandekoder som bl.a. Försvarsmakten och Statens räddningsverk har antagit för all personal som deltar i internationella insatser. Utskottet välkomnar att fler aktörer som verkar internationellt antar liknande uppförandekoder. Vidare ställer sig utskottet positivt till att regeringen avser att ge Sida i uppdrag att utforma principer för vilka krav om etiska riktlinjer som kan ställas på organisationer som får statligt stöd samt vid upphandlingar av tjänster.

I frågan om Sveriges tillträde till *Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel* kan utskottet konstatera att det betänkande (SOU 2008:41) som Utredningen om människohandel m.m. presenterade våren 2008 bl.a. innehöll förslag på lagändringar som krävs för svenskt tillträde samt att detta förslag har varit föremål för remiss. Förslaget bereds nu vidare inom Regeringskansliet. Regeringen uppger i skrivelsen att man kommer att verka för att Sverige ska kunna ansluta sig till Europarådets konvention genom en ratificering. Företrädare för riksdagens delegation till Europarådet uppvaktade den 9 september 2008 statssekreterare Magnus Graner, Justitiedepartementet. Delegationen överlämnade därvid en skrivelse och uttalade sin starka önskan om att den lagändring (9 kap.16 § sekretesslagen) som är en förutsättning för att Sverige ska tillträda Europarådets konvention om bekämpning av människohandel skyndsamt borde genomföras. Delegationen framhöll att det är mycket viktigt att Sverige i god tid före EU-ordförandeskapet har genomfört lagändringen och att konventionen har ratificerats. Utskottet kan i sammanhanget upprepa sin tidigare framförda uppfattning (bet. 2007/08:UU6 samt bet. 2007/08:UU5) om att en snar ratifikation av konventionen är önskvärd. Det är därför angeläget att fortsatta nationella förberedelser genomförs så att en svensk ratifikation om möjligt kan ske före det svenska EU-ordförandeskapet. Utskottet önskar även framhålla vikten av att Sverige verkar för att samtliga av Europarådets medlemsstater, inklusive Europeiska gemenskapen, skriver under och ratificerar konventionen.

I likhet med vad som framförs i en motion vill utskottet understryka vikten av *goda återvändanderutiner för människohandelns offer*. Utskottet välkomnar att regeringen enligt skrivelsen avser att vidta åtgärder för att utveckla samarbetet mellan svenska aktörer och myndigheter i ursprungsländerna för att öka möjligheterna för personer som varit utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål att återvända till sina hemländer. Utskottet konstaterar att Sidas handlingsplan för arbetet mot könsrelaterat våld (2008–2010) håller på att genomföras. I handlingsplanen ingår insatser mot människohandel och prostitution. Utskottet kon-

staterar vidare att regeringens riktlinjer för vilka länder med vilka Sverige har eller planerar ett utvecklingssamarbete håller på att revideras och människohandelsperspektivet då kommer att förtydligas.

Utskottet välkomnar att ökad internationell uppmärksamhet har riktats mot *våld mot kvinnor* under senare år, bl.a. genom Europarådets och FN:s kampanjer. Utskottet har i ett flertal betänkanden (bl.a. 2007/08:UU6 och 2007/08:UU9) behandlat frågan om mäns våld mot kvinnor, och riksdagen antog i maj 2008 en handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Utskottet understryker vikten av att våld mot kvinnor bekämpas men konstaterar samtidigt att det motionsvis framförda förslaget om att inrätta en särskild rapportör för mäns våld mot kvinnor i Europarådet är en fråga för Europarådet.

Vad gäller motionsyrkande som förordar att regeringen ska utse en *ambasador mot prostitution och människohandel* vill utskottet erinra om att beslutskompetensen i frågor som rör utrikesförvaltningens organisation ligger hos regeringen eller hos regeringen underlydande myndighet. Mot denna bakgrund anser utskottet att det inte ankommer på riksdagen att göra tillkännagivanden enligt motionärernas förslag i denna typ av frågor.

Utskottet betonar den stora betydelse som kvinnors deltagande har vid internationellt fredsarbete och den centrala roll som *FN:s resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet* spelar. Sverige ska vara pådrivande för genomförande och uppföljning av resolutionen nationellt, inom FN, i den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna samt i OSSE och andra internationella sammanhang. Utskottet understryker vikten av att Sverige verkar för att EU och enskilda länder antar handlingsplaner för genomförandet av resolution 1325. Det är i dag endast tio länder, varav sju EU-stater, som har antagit nationella genomförandeplaner.¹ Regeringen anger i budgetpropositionen för 2009 att en översyn av Sveriges nationella handlingsplan för resolution 1325 ska genomföras under 2009. Utskottet välkomnar detta och framhåller att även FN:s säkerhetsrådsresolution 1820 om bekämpning av sexuellt våld i väpnade konflikter bör beaktas i arbetet. Resolution 1820, som antogs i juni 2008, innebär ett förtydligande av ansvar och åtagande när det gäller skydd för kvinnor och barn. Utskottet välkomnar att Sverige var en av medförslagsställarna till resolutionen och att regeringen kommer att stödja insatser i linje med resolutionen.

Med anledning av vad som framhålls i en motion om att regeringen aktivt ska hävda *sexköpslagen* i relevanta kontakter med representanter för andra länder kan utskottet konstatera att utrikesminister Carl Bildt (svar på en skriftlig fråga 2007/08:208) har försäkrat att Sverige kommer att fortsätta vara en stark och tydlig röst när det gäller kvinnors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna inklusive rätten att slippa våld och utnyttjande. Utskottet

¹ Följande länder har antagit handlingsplaner: Sverige, Nederländerna, Storbritannien, Österrike, Finland, Danmark, Spanien, Norge, Schweiz och Island.

välkomnar utrikesministerns budskap om att Sverige kommer att fortsätta att se till att vikten av att motverka efterfrågan lyfts fram i internationella kontakter och politiska dialoger och understryker att Sveriges sexköpslag även fortsatt tas upp i relevanta internationella sammanhang. Utskottet kan konstatera att informationsuppdraget till Svenska institutet ligger i linje med detta budskap.

Vad avser frågan att *lyfta fram frågan om människohandel under förhandlingsprocessen för EU-medlemskap* kan utskottet konstatera att EU:s krav för medlemskap, de s.k. Köpenhamnskriterierna, innebär både politiska, ekonomiska och administrativa reformer, vilket bl.a. betyder att länderna ska uppfylla tillämpningen av rättsstatsprincipen. Förhandlingarna bedrivs med varje kandidatland separat och takten beror på takten i landets reformarbete och hur väl det anpassas till EU:s lagstiftning. Utskottet framhåller värdet av de reformer som genomförs i ett flertal stater i EU:s närområde med det uttalade målet att uppfylla Köpenhamnskriterierna.

Med anledning av motioner som rör *regeringens prioriteringar under det svenska EU-ordförandeskapet* önskar utskottet framhålla att motioner från allmänna motionstiden som rör regeringens prioriteringar under Sveriges tid som EU-ordförande hösten 2009 planeras att behandlas av utskottet i ett betänkande våren 2009. Mot denna bakgrund, och eftersom förslag till prioriteringar bör göras samlat, avser inte utskottet att fördjupa sig i resonemang kring regeringens ordförandeskapsprioriteringar i detta yttrande. Utskottet understryker dock vikten av att Sverige arbetar aktivt mot prostitution och människohandel och kan konstatera att statsrådet Cecilia Malmström har förklarat (svar på interpellation 2007/08:606) att regeringen under EU-ordförandeskapet avser att ta upp Sveriges förbud mot köp av sexuell tjänst i olika relevanta sammanhang. Exempelvis kommer frågan om människohandel att vara aktuell på EU-nivå vid flera tillfällen under det svenska EU-ordförandeskapet. Varje ordförandeskap anordnar en rad olika möten med länder utanför EU. På agendan står då olika rättsliga frågor och inrikesfrågor, bl.a. människohandel. Sverige planerar också att i oktober 2009 anordna en högnivåkonferens i Bryssel om människohandel.

Vad gäller frågan om att under EU-ordförandeskapet tillhandahålla hotell som inte erbjuder pornografiska filmer eller kanaler kan konstateras att det av Regeringskansliets etiska riktlinjer framgår att utgångspunkten är att hotell som bokas inte ska erbjuda pornografi. Statsrådet Malmström har uppgett att utbudet av hotell som är garanterat fria från pornografi är begränsat och inte helt säkert täcker de inkvarteringsbehov som behövs under ordförandeskapet. Detta framgår exempelvis av en kartläggning som Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS) har gjort över s.k. porrfria hotell och konferensanläggningar i Sverige. De större hotellkedjorna i Sverige har dock möjlighet att spärra betal-tv-kanaler, en möjlighet som Regeringskansliet kommer att beakta.

Med vad som ovan anförts anser utskottet att motionerna 2006/07:Ju250 (s), 2007/08:Ju205 (s), 2007/08:Ju409 (fp) yrkande 7, 2008/09:Ju1 (s) yrkandena 3, 7, 10–15 och 17, 2008/09:Ju2 (s), 2008/09:Ju267 (s) samt 2008/09:Ju466 (kd) yrkandena 12 och 16 kan avstyrkas.

Stockholm den 4 december 2008

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Anne-Marie Pålsson (m), Kent Härstedt (s), Kerstin Engle (s), Alf Svensson (kd), Hans Linde (v), Carin Runeson (s), Bodil Ceballos (mp), Mats Sander (m), Ameer Sachet (s), Göran Lindblad (m), Lars Lindén (kd) och Sinikka Bohlin (s).