Mötesbok: Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott (2026-01-22)

Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott

Datum: 2026-01-22

Plats: Kommunstyrelsens sammanträdesrum

Kommentar:

Dagordning

Upprop

Tid för justering

Ärenden

1/26 JUSK yttrande på förslag till planeringsdirektiv 2027 3

2/26 JUSK yttrande på konstpolicy remissversion 72

3/26 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel 100

4/26 Ärenden i kommunfullmäktige med jämställdhetsperspektiv helår 2025 626

5/26 JUSK uppföljning av jämställdhetsskrivningar i nämndernas verksamhetsplaner 2026 635

6/26 JUSK återrapportering aktivitetsplan och budget helår 2025 656

7/26 Återrapportering kvinno- och tjejjouren projekt "Under radarn 2" 663

8/26 JUSK Information om rapporten "En jämställd mötesplats för unga – nuläge och vägen framåt" 679

9/26 JUSK Informationer 2026-01-22 680

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-01-14

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2026/00051

JUSK - Yttrande på förslag till planeringsförutsättningar 2027

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet beslutar

Att anta förslag till yttrande enligt tjänsteskrivelsen

Ärendebeskrivning

Förslaget till Planeringsdirektiv 2027 (version 1) innehåller förslag till totalram och nämndramar för kommande planeringsperiod. Förslaget baseras på kommunfullmäktiges senaste beslut om planeringsdirektiv för 2026 samt andra kommunfullmäktigebeslut som är viktiga för planering. Detta innebär att de mål och program som ingår i förslaget är desamma som kommunfullmäktige fastställt för 2026 (beslut juni 2025).

Planeringsdirektiv version 1, med bilagor skickas till nämnder och bolag för yttrande. Fram till den 20 mars kan de lämna sina yttranden. Efter att yttranden från nämnder och bolag sammanställts, skickas planeringsdirektiv version 2 med bilagor ut för partipolitisk beredning. De olika partierna tar sedan fram sina förslag till planeringsdirektiv. Kommunfullmäktige beslutar i juni 2026 om den slutgiltiga budgeten för 2027.

Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott kan om de så vill lämna yttrande i enlighet med anvisning för berörda nämnder.

Jämställdhetsutskottets yttrande

Inriktningsmål och program

Jämställdhetsmålet: *Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv*, är ett av de av kommunfullmäktige fastställda inriktningsmålen som ingår i programmet för social hållbarhet.

Jämställdhetsutskottet vill framhålla vikten av att jämställdhet är ett horisontellt perspektiv och en övergripande strategisk fråga som fortsatt måste genomsyra samtliga program och verksamheter och inte enbart begränsas till ett fokusområde inom ett av tre program. Jämställdhet, som

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00051

en grundförutsättning för social hållbarhet är också nära knutet till arbetet med tillväxt och klimatneutralitet. Det bör inte förstås enbart som ett separat område och social hållbarhet är en av flera sammanhängande hållbarhetsdimensioner som ömsesidigt stärker varandra.

I planeringsdirektiv 2026 beslutade kommunfullmäktige om ett budgettillskott för att möjliggöra satsningar/utveckling i enlighet med inriktningsmål destinerande till nämnd. Genom detta tillskott ska nämnden årligen avdela medel för sådan utveckling och för att underlätta nämndens finansiering av detta åtagande har fullmäktige destinerat ett anslag till de nämnder som har ett eller flera destinerade inriktningsmål omfattande 0,5 procent av nämndens tilldelade ram 2025.

Jämställdhetsutskottet ser att det här nya arbetssättet kan innebära en framflyttning av positionerna i jämställdhetsarbetet för hela Umeå kommun. Med anledning av detta genomförde utskottet under hösten 2025 genomfört gemensamma dialoger med de nämnder som är destinerade inriktningsmålet för jämställdhet med fokus på samarbete, samverkan och erfarenhetsutbyte som delar i arbetet mellan nämnderna.

I planeringsdirektiv version 1 finns inte detta budgettillskott med. Jämställdhetsutskottet vill lyfta vikten av att detta nya arbetssätt med inriktningsmålen är långsiktigt och strategiskt och att det därför bör finnas med även i kommande budgetar. Vidare önskar jämställdhetsutskottet att arbetet tydligt återrapporteras och utvärderas för att bidra till spets och utvecklingskapacitet i hela kommunen.

<u>Investeringsbudget</u>

Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott fastställde i december 2024 en metod för genomförande av tilläggsuppdrag 2022:3 (Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen och tekniska nämnden i uppdrag att ta fram en metod så att projekt ur den befintliga investeringsplanen årligen väljs ut som lämpliga piloter för jämställdhetsfokus). Enligt fastställd metod ska förslag till projekt ur den föreslagna investeringsplanen markeras i planen och en motivering till urvalet finnas i slutet av dokumentet. När detta/dessa fastställts ska de skrivas in i tekniska nämndens verksamhetsplan.

Enligt den beredning som gjorts är föreslagen kommande pilot Kollektivtrafiknod Trandansen. Jämställdhetsutskottet önskar att detta tydliggörs i investeringsbudgeten i enlighet med fastställd metod.

Beslutsunderlag

Planeringsdirektiv version 1, budget och investeringar 2027

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00051

Förslag till investeringsbudget 2027 och plan 2028–2030

Beredningsansvariga

Annika Dalén, utvecklingsstrateg jämställdhet
Linda Gustafsson, jämställdhetsstrateg

Beslutet ska skickas till
Ledningskoordinator

Förnamn, Efternamn	Annika Dalén
Befattning	Utvecklingsstrateg jämställdhet

Förslag till investeringsbudget 2027 och plan 2028-2030

Nämnd	Status/Kategori	Budget 2027	Plan 2028	Plan 2029	Plan 2030	Summa 2027-2030
Teknisk nämnd		**1 087 480**	**825 708**	**694 038**	**654 650**	**3 261 877**
Fastigheter		**740 581**	**388 513**	**388 072**	**408 073**	**1 925 238**
Brand- och räddningsnämnd		69 000	0	0	0	**69 000**
Brandstation Signalvägen, funktioner maa höjd beredskap	Påbörjad	14 000	0	0	0	**14 000**
Brandstation Umeå Östra	Påbörjad	55 000	0	0	0	**55 000**
Fritidsnämnd		2 900	224	229	233	**3 587**
Athena fritidsgård	Påbörjad	2 900	0	0	0	**2 900**
Ram lokalanpassningar Fritid	Årligt ramanslag	0	224	229	233	**687**
För- och grundskolenämnd		295 150	154 649	73 550	40 253	**563 602**
Brännlands skola (paviljong, tillgänglighet)	Påbörjad	10 000	0	0	0	**10 000**
Carlslundsskolan åk 7-9 nybyggnad sex paralleller	Påbörjad	500	0	0	0	**500**
För- och grundskolegårdar solskydd, belysning, lek	Årligt ramanslag	3 300	3 366	3 433	3 502	**13 601**
Förskola Hissjö 2 avd	Ej påbörjad	8 000	14 000	0	0	**22 000**
Förskola Innertavle 4 avd	Ej påbörjad	0	1 000	25 400	15 000	**41 400**
Förskola Mariedal 6 avd	Påbörjad	200	0	0	0	**200**
Förskola Stöcke 6 avd	Påbörjad	20 000	41 100	0	0	**61 100**
Förskola Sörmjöle 4 avd	Ej påbörjad	0	0	1 000	20 000	**21 000**
Förskola Tavelsjö 6 avd	Ej påbörjad	0	20 000	42 000	0	**62 000**
Förskola Yttersjö 4 avd	Ej påbörjad	42 000	1 000	0	0	**43 000**
Grisbackaskolan kök matsal 4 klassrum	Påbörjad	3 000	0	0	0	**3 000**
Grubbeskolan 2 klassrum, matsal	Påbörjad	12 500	12 500	0	0	**25 000**
Hedlundaskolan F-6 utbyggnad till två paralleller	Påbörjad	7 000	0	0	0	**7 000**
Obbola skola F-9 utbyggnad två klassrum	Påbörjad	12 000	0	0	0	**12 000**
Ram anpassningar förskola	Årligt ramanslag	550	561	572	584	**2 267**

Ram anpassningar grundskola	Årligt ramanslag	1 100	1 122	1 144	1 167	**4 534**
Rödängsskolan nybyggnad en parallell F-3	Ej påbörjad	75 000	0	0	0	**75 000**
Stöcke skola nybyggnad två paralleller F-3	Ej påbörjad	100 000	60 000	0	0	**160 000**
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd		36 100	1 122	0	0	**37 222**
Ram anpassningar Gym-Vux	Påbörjad	1 100	1 122	0	0	**2 222**
Vasaskolan gymn elevökn	Påbörjad	35 000	0	0	0	**35 000**
Individ- och familjenämnd		110 941	32 934	75 007	69 383	**288 264**
Anp ny lokal för daglig verksamhet etapp 1	Ej påbörjad	10 000	0	0	0	**10 000**
Daglig verksamhet Magistervägen	Påbörjad	37 000	0	0	0	**37 000**
Förstärkt serviceboende Malmen 27 2 plan	Påbörjad	13 000	0	0	0	**13 000**
Gruppboende Gimoplan	Påbörjad	8 864	0	0	0	**8 864**
Gruppboende Holmsund 2 plan	Ej påbörjad	20 000	1 000	0	0	**21 000**
Gruppboende Stenmorgärdet	Ej påbörjad	0	13 496	7 000	0	**20 496**
Gruppboenden 2 per år	Ej påbörjad	0	0	49 200	50 200	**99 400**
Gruppboenden Prydnadsbusken 2 plan	Påbörjad	4 000	0	0	0	**4 000**
Ram anp DV, anp LSS-boende mm	Årligt ramanslag	18 077	18 438	18 807	19 183	**74 505**
Kulturnämnden		990	1 010	1 030	15 426	**18 455**
Bibliotek	Ej påbörjad	0	0	0	14 375	**14 375**
Ram anpassning/renovering bibliotek	Årligt ramanslag	990	1 010	1 030	1 051	**4 080**
Teknisk nämnd		212 000	192 964	220 534	173 441	**798 939**
Driftkontor TN kv Schablonen 8, 11	Ej påbörjad	0	15 000	0	0	**15 000**
Hippologum	Påbörjad	11 000	0	0	0	**11 000**
Kontor Magistervägen	Påbörjad	23 000	0	0	0	**23 000**
Kök ramanslag	Årligt ramanslag	11 000	11 220	11 444	11 673	**45 338**
Lokalanpassning ej spec.	Årligt ramanslag	22 000	22 440	22 889	23 347	**90 675**
Lokaloptimeringar TN	Årligt ramanslag	2 200	2 244	2 289	2 335	**9 068**
Reinvesteringar, pågående och generella	Årligt ramanslag	112 000	113 540	115 111	117 413	**458 064**
Stadshuset Östra Stallarna	Påbörjad	0	0	37 956	0	**37 956**
Åtgärdsprogram Bygg och anläggning Fastighetsinvesteringar klimat	Påbörjad	6 500	6 500	6 500	0	**19 500**
Åtgärdsprogram Energi Fastighetsinvesteringar (lönsamma)	Årligt ramanslag	12 100	11 220	11 444	11 673	**46 438**
Åtgärdsprogram Transporter Laddinfrastruktur tjänstefordon	Påbörjad	5 500	5 800	5 900	0	**17 200**

Ökad civilberedskap	Påbörjad	6 700	5 000	7 000	7 000	**25 700**
Äldrenämnd		13 500	5 610	17 722	109 337	**146 169**
Ram anpassning kommunala lokaler och boenden	Årligt ramanslag	5 500	5 610	5 722	5 837	**22 669**
Solgården VOB, anpassningar	Ej påbörjad	8 000	0	0	0	**8 000**
Sävar hemtjänstlokal/dagverksamhet dementa, del av VOB	Ej påbörjad	0	0	2 000	19 600	**21 600**
Sävar Vård- och omsorgsboende 60 pl	Ej påbörjad	0	0	10 000	83 900	**93 900**
Gator och vägar		**234 512**	**307 009**	**172 304**	**142 167**	**855 993**
Teknisk nämnd		234 512	307 009	172 304	142 167	**855 993**
Djupbäcken Klimatanpassning	Ej påbörjad	20 000	20 000	0	0	**40 000**
Fordon 7 år	Årligt ramanslag	7 700	7 854	8 011	8 171	**31 736**
GC/serviceväg resecentrum Drottningv	Ej påbörjad	2 185	0	0	0	**2 185**
GC-bro Sävarån	Ej påbörjad	13 030	15 600	0	0	**28 630**
GC-väg förläng Tomternavägen	Ej påbörjad	0	0	700	1 800	**2 500**
GC-väg förlängning parkering & resecentrum	Ej påbörjad	2 150	0	0	0	**2 150**
Humleparken inkl. GC	Ej påbörjad	3 000	3 500	0	0	**6 500**
Järnvägspassage Holmsund	Ej påbörjad	5 000	30 000	15 000	0	**50 000**
Kollektivtrafiknod Trandansen	Ej påbörjad	0	15 000	0	0	**15 000**
Kommun-& stadsdelssatsningar	Årligt ramanslag	2 200	2 244	2 289	2 335	**9 068**
Kontaktvägen	Ej påbörjad	2 000	10 000	7 500	0	**19 500**
Kungsvägen et 2	Påbörjad	1 000	7 000	0	0	**8 000**
Kungsvägen etapp 1	Påbörjad	11 250	6 750	0	0	**18 000**
Norra Obbolavägen	Ej påbörjad	1 405	3 595	0	0	**5 000**
Planskild Passage Tomterna	Ej påbörjad	11 258	11 258	0	0	**22 516**
Renmarkstorget	Påbörjad	0	15 000	0	0	**15 000**
Skravelsjövägen i Röbäck	Ej påbörjad	500	2 000	12 500	6 000	**21 000**
Snödeponi Brännland	Årligt ramanslag	6 000	0	0	0	**6 000**
Snötipp	Ej påbörjad	1 000	8 000	0	0	**9 000**
Sopkärl	Ej påbörjad	2 500	2 500	0	0	**5 000**
Storgatan	Påbörjad	2 000	4 588	4 587	0	**11 175**
Säkra anläggningarnas standard	Årligt ramanslag	81 559	82 930	84 328	86 015	**334 832**
Tegsbron	Ej påbörjad	0	0	5 000	5 000	**10 000**

Tvärån Klimatanpassning	Ej påbörjad	20 000	20 000	0	0	**40 000**
Utredningar inför investeringar	Årligt ramanslag	1 100	1 122	1 144	1 167	**4 534**
Väg 503	Påbörjad	10 000	10 000	9 500	9 500	**39 000**
Ålidhem stadsmiljö Gata	Ej påbörjad	935	3 000	0	0	**3 935**
Åtgärdsprogram Framkomlighetshöjande Kollektivtrafik	Ej påbörjad	3 750	3 750	0	0	**7 500**
Åtgärdsprogram Transporter Klimatanpassning	Årligt ramanslag	12 100	11 220	11 444	11 673	**46 438**
Åtgärdsprogram Transporter Trafiksäkerhet och Hållbara färdsätt	Årligt ramanslag	10 890	10 098	10 300	10 506	**41 794**
IT		**54 258**	**71 658**	**78 728**	**73 876**	**278 520**
Teknisk nämnd		54 258	71 658	78 728	73 876	**278 520**
Bildskärman och tillbehör	Årligt ramanslag	2 824	2 498	2 548	2 599	**10 470**
Datorer Umeå Kommun	Årligt ramanslag	21 181	28 463	29 033	29 613	**108 289**
Ram It FG	Årligt ramanslag	11 162	15 792	16 108	16 430	**59 491**
Ram It GY	Årligt ramanslag	13 399	14 236	14 521	14 811	**56 967**
Ram It infrastruktur	Årligt ramanslag	4 593	7 069	7 210	7 354	**26 225**
Skrivare som tjänst	Årligt ramanslag	1 100	3 600	9 309	3 069	**17 077**
Parker		**24 300**	**24 586**	**20 878**	**21 295**	**91 059**
Teknisk nämnd		24 300	24 586	20 878	21 295	**91 059**
Döbelns park	Ej påbörjad	4 000	0	0	0	**4 000**
Gatuträd	Årligt ramanslag	660	673	687	700	**2 720**
Lekparker	Årligt ramanslag	6 400	6 488	6 578	6 709	**26 175**
Olofsdals park	Ej påbörjad	0	4 000	0	0	**4 000**
Parker	Årligt ramanslag	8 400	8 488	8 578	8 749	**34 215**
Skog	Årligt ramanslag	2 200	2 244	2 289	2 335	**9 068**
Strandprom Alla broar runt	Årligt ramanslag	2 200	2 244	2 289	2 335	**9 068**
Utredningar allmänt	Årligt ramanslag	440	449	458	467	**1 814**
Övriga		**33 830**	**33 942**	**34 057**	**9 238**	**111 068**
Teknisk nämnd		33 830	33 942	34 057	9 238	**111 068**
Fastighet Inredning/ utrustning	Årligt ramanslag	330	337	343	350	**1 360**
Köp av bostadsrätter	Ej påbörjad	25 000	25 000	25 000	0	**75 000**
Maskiner (elektronik/digitalisering) MS	Årligt ramanslag	2 500	2 520	2 540	2 591	**10 152**
Ram Städ	Årligt ramanslag	5 500	5 576	5 653	5 766	**22 495**

Volym och arbetssätt MS	Årligt ramanslag	500	510	520	531	**2 061**
Kommunstyrelsen		**101 345**	**131 042**	**59 307**	**25 959**	**317 654**
Fastigheter		**40 000**	**40 000**	**40 000**	**0**	**120 000**
Kommunstyrelsen		40 000	40 000	40 000	0	**120 000**
Köp av fastigheter	Ej påbörjad	30 000	30 000	30 000	0	**90 000**
Medel till KS förfogande, civilberedskap	Ej påbörjad	10 000	10 000	10 000	0	**30 000**
IT		**4 400**	**4 488**	**4 578**	**4 669**	**18 135**
Kommunstyrelsen		4 400	4 488	4 578	4 669	**18 135**
Digitaliseringsreserv	Årligt ramanslag	4 400	4 488	4 578	4 669	**18 135**
Kraft		**23 707**	**39 292**	**13 442**	**19 977**	**96 418**
Kommunstyrelsen		23 707	39 292	13 442	19 977	**96 418**
Förnyelse Kraftverk	Årligt ramanslag	5 312	0	0	3 495	**8 807**
Investeringsprogram bygg	Årligt ramanslag	776	0	0	55	**831**
Investeringsprogram damm	Årligt ramanslag	5 558	10 857	6 204	10 260	**32 878**
Vidmakthållande Kraftverk	Årligt ramanslag	2 327	1 293	1 293	2 207	**7 118**
Övriga invest. Stornorrfors	Årligt ramanslag	9 735	27 143	5 946	3 960	**46 783**
Övriga		**33 238**	**47 262**	**1 287**	**1 313**	**83 100**
Kommunstyrelsen		33 238	47 262	1 287	1 313	**83 100**
Investeringsreserv	Årligt ramanslag	1 238	1 262	1 287	1 313	**5 100**
Muddring av farleden	Ej påbörjad	32 000	46 000	0	0	**78 000**
Äldrenämnd		**22 437**	**28 626**	**20 222**	**40 214**	**111 499**
Övriga		**22 437**	**28 626**	**20 222**	**40 214**	**111 499**
Äldrenämnd		22 437	28 626	20 222	40 214	**111 499**
Digitalisering, ny	Ej påbörjad	1 100	6 800	600	700	**9 200**
Inv/utrustning Sävar hemtjänstlokal/dagverksamhet dementa	Ej påbörjad	0	0	0	4 500	**4 500**
Inv/utrustning Sävar vård- och omsorgsboende 60 pl	Ej påbörjad	0	0	0	15 000	**15 000**
Inventarier/digitalisering extern förhyrning, ny	Ej påbörjad	3 737	3 800	767	782	**9 086**
Inventarier/Digitalisering/Hjälpmedel re	Årligt ramanslag	17 600	18 026	18 855	19 232	**73 713**
För- och grundskolenämnd		**20 820**	**19 488**	**17 462**	**15 441**	**73 212**
Övriga		**20 820**	**19 488**	**17 462**	**15 441**	**73 212**
För- och grundskolenämnd		20 820	19 488	17 462	15 441	**73 212**

Inv Brännlands skola	Ej påbörjad	500	0	0	0	**500**
Inv Fsk Innertavle 4 avd	Ej påbörjad	0	0	1 400	1 200	**2 600**
Inv Fsk Stöcke ny 6 avd	Ej påbörjad	0	2 100	0	0	**2 100**
Inv Fsk Yttersjö 4 avd	Ej påbörjad	1 400	0	0	0	**1 400**
Inv Förskola Hissjö 2 avd	Ej påbörjad	0	700	0	0	**700**
Inv Förskola Tavelsjö 6 avd	Ej påbörjad	0	0	2 100	0	**2 100**
Inv Grubbeskolan	Ej påbörjad	0	500	0	0	**500**
Inv Obbola skola F-9 utbyggnad till två paralleller	Ej påbörjad	500	0	0	0	**500**
Inv Rödängsskolan nybyggnad en parallell F-3	Ej påbörjad	2 000	0	0	0	**2 000**
Inv Stöcke skola nybyggnad två paralleller F-3	Ej påbörjad	0	2 500	0	0	**2 500**
Inventarier kopplat till behov norra	Ej påbörjad	1 500	0	0	0	**1 500**
Inventarier kopplat till behov södra	Ej påbörjad	1 500	0	0	0	**1 500**
IT-åtgärder	Årligt ramanslag	2 420	2 468	2 518	2 568	**9 974**
Reinvesteringsmedel inventarier förskola	Årligt ramanslag	4 400	4 488	4 578	4 669	**18 135**
Reinvesteringsmedel inventarier grundskola	Årligt ramanslag	6 600	6 732	6 867	7 004	**27 203**
Fritidsnämnd		**18 950**	**16 326**	**16 643**	**16 976**	**68 895**
Övriga		**18 950**	**16 326**	**16 643**	**16 976**	**68 895**
Fritidsnämnd		18 950	16 326	16 643	16 976	**68 895**
Inventarier nya projekt	Ej påbörjad	250	0	0	0	**250**
Reinvesteringar enl utbytesplan	Årligt ramanslag	9 900	9 900	10 088	10 290	**40 179**
Täckgolv och filtmatta	Ej påbörjad	2 500	0	0	0	**2 500**
Utbyte konstgräsplaner	Årligt ramanslag	6 300	6 426	6 555	6 686	**25 966**
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd		**21 500**	**6 500**	**16 620**	**6 753**	**51 373**
Fastigheter		**0**	**0**	**10 000**	**0**	**10 000**
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd		0	0	10 000	0	**10 000**
Forslunda	Ej påbörjad	0	0	10 000	0	**10 000**
Övriga		**21 500**	**6 500**	**6 620**	**6 753**	**41 373**
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd		21 500	6 500	6 620	6 753	**41 373**
Inv Vasaskolan gymn elevökn	Ej påbörjad	15 000	0	0	0	**15 000**
Reinvesteringsmedel	Årligt ramanslag	6 500	6 500	6 620	6 753	**26 373**
Individ- och familjenämnd		**19 926**	**9 251**	**9 339**	**10 360**	**48 876**

Övriga		**19 926**	**9 251**	**9 339**	**10 360**	**48 876**
Individ- och familjenämnd		19 926	9 251	9 339	10 360	**48 876**
Inventarier Daglig verksamhet Magistervägen	Ej påbörjad	7 000	0	0	0	**7 000**
Inventarier Gruppboende Holmsund 2 pl	Ej påbörjad	840	0	0	0	**840**
Inventarier Gruppboenden 2 per år	Ej påbörjad	0	350	260	1 100	**1 710**
Inventarier kontor socialtjänstpersonal Magistervägen	Ej påbörjad	2 000	0	0	0	**2 000**
Inventarier Servicelägenheter, förhyrda	Ej påbörjad	360	0	0	0	**360**
Inventarier Socialtjänstens Hus	Ej påbörjad	1 000	0	0	0	**1 000**
Investering inventarier ny	Årligt ramanslag	4 656	4 749	4 844	4 941	**19 191**
Investering inventarier re	Årligt ramanslag	3 300	3 366	3 433	3 502	**13 601**
Investering teknik	Årligt ramanslag	770	785	801	817	**3 174**
Kulturnämnden		**12 850**	**10 947**	**14 708**	**6 167**	**44 672**
Övriga		**12 850**	**10 947**	**14 708**	**6 167**	**44 672**
Kulturnämnden		12 850	10 947	14 708	6 167	**44 672**
Gestaltad livsmiljö	Årligt ramanslag	1 000	1 000	1 000	1 020	**4 020**
Inventarier Bibliotek	Ej påbörjad	0	0	8 663	0	**8 663**
Inventarier Obbola nytt folk- och skolbibliotek	Ej påbörjad	2 000	0	0	0	**2 000**
Konst	Årligt ramanslag	2 200	2 244	2 289	2 335	**9 068**
Kultur reinvestering/ kostnadsbesparande	Årligt ramanslag	7 650	7 703	2 757	2 812	**20 922**
Brand- och räddningsnämnd		**10 550**	**9 344**	**9 631**	**14 924**	**44 449**
Övriga		**10 550**	**9 344**	**9 631**	**14 924**	**44 449**
Brand- och räddningsnämnd		10 550	9 344	9 631	14 924	**44 449**
Anläggning av nya brandposter	Årligt ramanslag	550	561	572	584	**2 267**
Ram	Årligt ramanslag	10 000	8 783	9 059	14 340	**42 182**
Valnämnd		**500**	**510**	**520**	**531**	**2 061**
Övriga		**500**	**510**	**520**	**531**	**2 061**
Valnämnd		500	510	520	531	**2 061**
Utrustning	Årligt ramanslag	500	510	520	531	**2 061**
Byggnadsnämnd		**470**	**479**	**489**	**498**	**1 936**
Övriga		**470**	**479**	**489**	**498**	**1 936**
Byggnadsnämnd		470	479	489	498	**1 936**

Utrustning	Årligt ramanslag	470	479	489	498	**1 936**
Miljö- och hälsoskyddsnämnd		**282**	**287**	**293**	**299**	**1 161**
Övriga		**282**	**287**	**293**	**299**	**1 161**
Miljö- och hälsoskyddsnämnd		282	287	293	299	**1 161**
Inventarier	Årligt ramanslag	282	287	293	299	**1 161**
Totalsumma		**1 317 109**	**1 058 509**	**859 273**	**792 772**	**4 027 663**

UMEÅ KOMMUN

Stadsledningskontorets förslag till

Planeringsdirektiv 1, budget och investeringar 2027

- Ekonomiska ramar för budget 2027 och plan 2028-2030
- Grunduppdrag, driftbudget till nämnder
- Inriktningsmål och program
- Tilläggsuppdrag till nämnder och bolag

Beslutad av:	**Diarienummer:**	**Datum, paragraf för beslut:**	**Dokumentet styr:**
-	KS-2025/00756	[20XX-XX-XX, § XX]	-
Dokumenttyp:	**Giltighetstid:**	**Dokumentansvarig:**	
Plan	ej aktuellt	Stadsledningskontoret Ekonomi och styrning	

Innehåll

Stadsledningskontorets förslag till Planeringsdirektiv 1, budget och investeringar 2027 1
Innehåll 2
Om planeringsdirektiv version 1 4
Förutsättningar för Planperioden 2027-2030 6
Ekonomiska förutsättningar 6
Demografisk utveckling 11
Näringslivskonjunktur 12
Bostadsmarknad och bostadsförsörjning 13
Arbetsmarknadskonjunktur, kompetensförsörjning och löneutveckling 13
Sammanfattning 14
Grunduppdrag och resurstilldelning till kommunens nämnder 15
Kommunstyrelsen 17
Byggnadsnämnden 19
Fritidsnämnden 20
För- och grundskolenämnden 21
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 23
Individ- och familjenämnden 25
Kulturnämnden 27
Miljö- och hälsoskyddsnämnden 29
Personalnämnden 30
Tekniska nämnden 31
Valnämnden 33
Äldrenämnden 34
Kommungemensamma nämnder 36
Umeå kommunföretag och de kommunala bolagen 36
Inriktningsmål och program 37
Inriktningsmål 38
Program för tillväxt 39
Program för social hållbarhet 41
Program för Klimatneutrala Umeå 2040 45
Personalpolitiska mål och uppdrag 49
God ekonomisk hushållning - Ekonomiska riktlinjer och finansiella mål 50

Finansiella mål ... 50
Uppföljning, analys och utvärdering ... 51
Budget 2027 och plan 2028–2030 för nämnder och styrelse ... 53
Tabell 1. Budgetramar nämnder och styrelse 2027 ... 53
Tabell 2. Specifikation av kommunstyrelsens budgetram ... 54
Tabell 3. Resultaträkning 2026–2030 ... 54
Tabell 4. Finansieringsbudget 2026–2030 ... 55
Tabell 5. Nyckeltal ... 55
Investeringsramar 2026–2030 ... 56
Tabell 6. Investeringsramar per nämnd ... 56
Tabell 7. Nya investeringsprojekt över 50 mnkr ... 56
Redogörelse för ekonomin i de kommunala bolagen ... 57
Tabell 8. Prognos investeringsramar bolagskoncern ... 58

Om planeringsdirektiv version 1

Du läser nu stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv version 1 för 2027–2030. Version 1 innehåller förslag till totalram och nämndramar för kommande planeringsperiod. Förslaget baseras på kommunfullmäktiges senaste beslut om planeringsdirektiv för verksamhetsår 2026 (d.v.s. på senaste tillgängliga beslut om skattesats, mål, budgetramar med mera) samt andra kommunfullmäktigebeslut som är viktiga för planering. Detta innebär att de mål och program som ingår i förslaget är desamma som kommunfullmäktige fastställt för 2026 (beslut i juni 2025)

Detta innebär att förslaget baseras på:

- Av kommunfullmäktige fastställd skattesats för 2026 (22,80)
- Av kommunfullmäktige fastställd utdelning från Umeå Kommun Företag AB, (0 kr)

Dessa grundförutsättningar ingår även i den modell för totalramberäkning som kommunstyrelsen fastställt.[1] Totalramsberäkningen utgår från den av kommunfullmäktige senast beslutade budgeten och flerårsplanen. Den revideras med skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning baserat på regeringens höstproposition och Umeå kommuns egen befolkningsprognos. Vidare justeras kostnader för pensioner enligt senaste beräkning från avtalad pensionsförvaltare samt för uppdaterade beräkningar av finansnetto och avskrivningar baserat på förslag till investeringsbudget 2027 och plan 2028–2030. Den fördelningsbara ramen är det som kvarstår efter att prognosticerade intäkter från skatter och bidrag, kraftverksamhet samt eventuell utdelning reducerats för särskilda åtaganden som kommunfullmäktige beslutat om, ekonomisk ram för valnämnden och kommunfullmäktige (revisionen) samt en fördelningsreserv för politiska prioriteringar. I den politiska fördelningsreserven reserveras även medel avseende kostnader för höjt PO-pålägg 2027-2030 och som fördelas ut till nämnderna i planeringsdirektiv 2.

Den fördelningsbara ramen har i enlighet med fastställd modell i ett första steg fördelats till styrelse och nämnder med samma procentuella andel som i kommunfullmäktiges senaste beslut och med hänsyn tagen till eventuella beslutade tekniska ramjusteringar. Därefter har ramarna justerats så att varje nämnd fått tilldelning i enlighet med PKV[2] i förhållande till relevant åldersintervall enligt senaste befolkningsprognos. De överskjutande medel som uppstått vid justering till PKV per invånare i aktuellt åldersintervall har tillförts den politiska fördelningsreserven. Två nämnder är undantagna från denna modellberäkning; för

[1] Beslut i kommunstyrelsen 2021-05-18, Dnr: KS-2021/00367
[2] Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) exklusive PO-effekt enligt SKR:s prognos i cirkulär 25:47 i oktober 2025.

valnämnden baseras ramen på beslutad flerårsbudget istället för procentuell andel och för kommunfullmäktige (revisionen) har ramen beräknats enligt särskild modell beslutad av kommunfullmäktige.

Föreslagen budgetram för nämnd innefattar kostnader för nämndens verksamhet i 2027 års prisnivå. Budgetramarna är nettokostnadsramar för styrelse och nämnder. Ramarna har beräknats med utgångspunkt från nuvarande organisation. Eventuella organisationsöversyner och/eller överföring av verksamheter till nytt ansvar regleras genom beslut om tekniska förändringar av budgetramarna.

Planeringsdirektiv version 1, med bilagor skickas till nämnder och bolag för yttrande. Fram till den 20 mars 2026 kan de lämna sina yttranden. Efter att yttranden från nämnder och bolag sammanställts, skickas planeringsdirektiv version 2 med bilagor ut för partipolitisk beredning. De olika partierna tar sedan fram sina förslag till planeringsdirektiv. Kommunfullmäktige beslutar i juni 2026 om den slutgiltiga budgeten för 2027.

Förutsättningar för Planperioden 2027-2030

Ekonomiska förutsättningar[3]

Osäkerhet präglar en vacklande omvärldskonjunktur

Osäkerhet tynger den globala ekonomin med konsekvensen att konsumtionen dämpas, investeringar uteblir och anställningsbeslut skjuts upp eller arbetsstyrkor minskas. Geopolitiska spänningar men främst USA:s handelskrig skapar osäkerhet kring den globala konjunkturen. Konsekvenserna för världsekonomin är svåra att förutse. Särskilt hög osäkerhet är förknippad till USA som är navet för världsekonomin och finansmarknaden. Tullsatserna på USA:s import har höjts markant, från omkring 3 procent till cirka 17 procent i genomsnitt. Trots det syns ännu ingen tydlig nedgång i den amerikanska utrikeshandeln. Det syns inte heller några stora negativa effekter för global tillverkningsindustri ännu: såväl global varuhandel som industriproduktion har fortsatt att stiga, till och med i snabbare takt än i fjol. Att införandet av tullhöjningarna drog ut på tiden försenade de direkta priseffekterna. Motåtgärder från omvärlden har varit begränsade och en eskalerande global handelskonflikt har därmed kunnat undvikas, åtminstone hittills. Kostnaderna för de höjda tullarna tycks i högre grad än väntat ha absorberats av importörer och återförsäljare. En stor osäkerhet kvarstår dock i hur utvecklingen kommer att se ut framåt.

Hög sysselsättning förmår inte lyfta europeisk tillväxt

Trots en tämligen stark arbetsmarknadsutveckling i Europa, där sysselsättningsgraden är den högsta på 20 år, är tillväxten svag. Med undantag för Spanien är BNP-tillväxten låg i de största ekonomierna i eurozonen och det syns inga tydliga tecken på någon snar vändning.

Tyskland, det största och mest handelsinriktade av länderna, brottas med försvagad konkurrenskraft för sin fordonsindustri, vilket utgör ett stort sänke för Europa. En utmaning för länderna blir att ställa om mot inte minst den expanderande försvarsindustrin, såväl i Tyskland som i övriga EU. Prognosen är att satsningarna på försvarsindustrin antas lyfta BNP flera procent i eurozonen kommande år.

[3] Avsnitt om global och nationell ekonomi baseras på SKR:s Ekonomirapport oktober 2025.

Tabell 3 • BNP-tillväxt i omvärlden

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Eurozonen	0,8	1,2	1,1	2,4	2,4	2,2
USA	2,8	1,5	1,4	2,4	2,1	1,8
Världen, handelsviktad*	1,8	2,3	2,3	2,1	2,2	2,2

* Handelsviktad baseras på global BNP viktad utifrån KIX-index. KIX är ett valutaindex baserat på flöden av varor och råvaror i den svenska utrikeshandeln.

Källor: Konjunkturinstitutet, Macrobond samt Sveriges Kommuner och Regioner

Ytterligare något lägre globala styrräntor

Några viktiga styrräntor i vår omvärld bedöms sänkas i år och nästa år. Jämfört med åren före 2022, när styrräntorna började höjas, ligger flertalet centralbanksräntor på höga nivåer trots att de sänkts sedan 2023–2024. Detta är delvis en följd av att det har dragit ut på tiden att få ned inflationen efter pris- och kostnadschocken 2021–2022. Det tidigare så låga ränteläget hängde samtidigt ihop med en ihållande mycket låg global inflation. Högre inflation framöver kommer leda till ett högre ränteläge. Inte heller reala styrräntor – det vill säga nominella styrräntor justerade för inflationen – antas bli så låga som under det förra decenniet. Detta pekar också mot högre nominella styrräntor åren framöver jämfört med före 2022.

Svensk ekonomi präglas av konjunkturåterhämtning

Svensk ekonomi befinner sig i en utdragen lågkonjunktur efter flera negativa störningar de senaste åren. Svagare omvärldskonjunktur och mindre gynnsamma handelsförhållanden, och hög osäkerhet därtill, fortsätter att dämpa efterfrågan på svensk export. Samtidigt ger stora satsningar på infrastruktur, energiomställning och en omfattande upprustning av försvarsförmågan inom EU visst stöd till tillväxten de kommande åren.

Utsikterna för svensk ekonomi vilar därmed i hög grad på den inhemska efterfrågan, där hushållens konsumtion väntas bli den främsta drivkraften. Det är en bedömning som kvarstår sedan förra året men som blivit förskjuten med anledning av att hushållen hållit tillbaka sin konsumtion på grund av den osäkra omvärlden. Stigande reallöner, lägre bolåneräntor och en finanspolitik som stärker hushållens köpkraft talar för ökad optimism och konsumtion under 2026 och 2027.

Nya ekonomiska förutsättningar framöver - det nya normala

Utöver den konjunkturella återhämtningen pågår samtidigt en mer varaktig anpassning. Priser, löneökningar samt räntor väntas stabilisera sig på högre nivåer jämfört med åren före 2020. Samtliga aktörer i ekonomin behöver anpassa sig till dessa nya ekonomiska förutsättningar, vilket påverkar konsumtion, sparande och investeringar. På kort sikt bidrar dessa skiften till en långsammare konjunkturåterhämtning då konsumtion och investeringar har blivit dyrare än tidigare. På längre sikt riskerar detta även att dämpa potentialen i ekonomin.

Högt tryck i staten men kommunsektorn återhållsam

Den offentliga konsumtionen ökar relativt mycket nästa år och kommer fortsätta göra det kommande år, med anledning av både utbyggnaden av rättsväsendet och upprustningen av militärt och civilt försvar. Det är framförallt den statliga konsumtionen som ökar starkt medan kommunal konsumtion utvecklas svagt kommande år, främst till följd av en allt långsammare befolkningstillväxt. Förutom svag befolkningstillväxt innebär senaste årens lägre födslotal och en åldrande befolkning behov av anpassning av verksamhet. Långsiktighet och anpassning- och omställningsförmåga blir därför centrala ledord för kommunsektorn framöver.

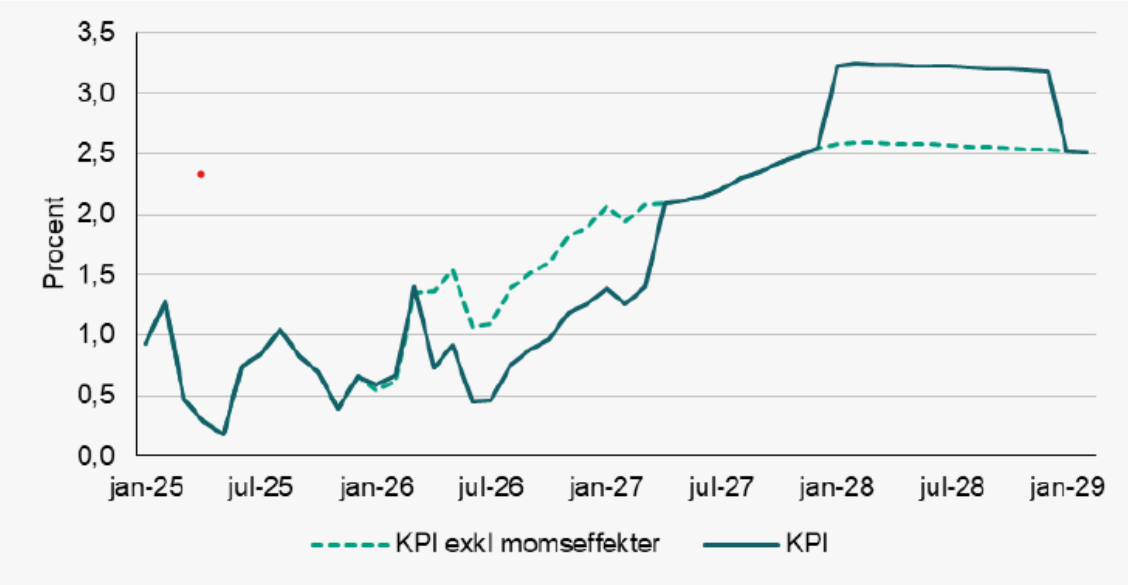
Låga prisökningar och sänkt livsmedelsmoms dämpar inflationen

Nästa år bedöms KPIF-inflationen att dämpas. Prishöjningar på livsmedel (exklusive moms) blir då mindre än i år men även hyreshöjningar samt inflationen för en lång rad varor och tjänster förutsätts 2026 bli lägre än 2025, som följd av ett gradvis avtagande kostnadstryck och en återgång till genomsnittliga prisökningar som gällde åren före inflationschocken.

Vid sidan om förändringar av marknadspriser på varor och tjänster kommer förslagen i Budgetpropositionen för 2026 att sätta stor prägel på inflationen kommande år. Särskilt den halverade livsmedelsmomsen, som införs i april 2026, får stor betydelse för inflationen då livsmedelspriserna utgör en stor del av KPI (nästan 14 procent). Momssänkningen bedöms ge en betydande prisnedgång, och inflationen helåret 2026 bedöms bli blir en halv procentenhet lägre enbart av detta skäl. Motsatta effekten sker när den tillfälligt halverade livsmedelsmomsen höjs, vilket antas ske i januari 2028. Sammanfattningsvis bedöms förändringarna av livsmedelsmomsen ge lägre inflation 2026–2027 men högre inflation 2028, se diagram nedan.

Diagram 7 • KPI-inflation i Sverige

Procent

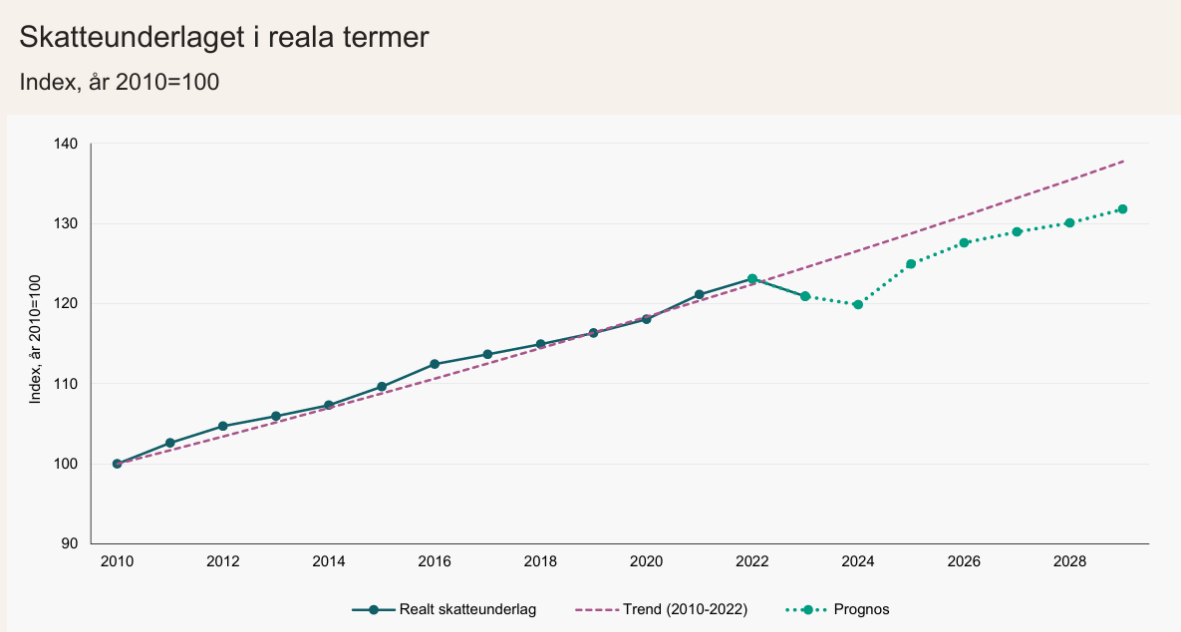


Källor: Macrobond och Sveriges Kommuner och Regioner

Stabil skatteunderlagstillväxt, men svagare köpkraft i sektorn

Det kommunala skatteunderlaget ökar i normal takt kommande år, med en starkare utveckling 2027. Bedömningarna från regeringen respektive SKR om skatteunderlagets utveckling följer samma bana, dock är tillväxten något högre åren fram till 2027 och något lägre 2028 enligt regeringen.

Kommunsektorns ekonomiska utrymme har emellertid försvagats varaktigt, då den höga inflationen 2023-2024 inneburit en högre prisnivå som minskat den verksamhetsvolym som skatteintäkterna kan finansiera. Detta ses i nedanstående diagram över den reala skatteunderlagsutvecklingen. I detta är dock ingen hänsyn tagen till den förändrade befolkningsstrukturen/försörjningskvoten.



Källor: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Förutsättningar för Umeå kommun

Skatteintäkterna utvecklas enligt prognos väl under planeringsperioden. Prognosen som ligger till grund för planeringen baseras på regeringens skatteunderlagsprognos. Skatteunderlaget bedöms öka med i genomsnitt 4,5 procent per år 2026– 2028, med en starkare utveckling 2027 än övriga år. De kommande två åren överstiger skatteunderlagets tillväxt det historiska genomsnittet. Under dessa år ökar även det reala skatteunderlaget, vilket innebär en ökad köpkraft. Under 2028 bedöms skatteunderlagets tillväxt bli svagare än historiska genomsnittet samtidigt som inflationen förväntas öka, vilket sammantaget leder till att tillväxten av skatteunderlaget uteblir helt i reala termer.

Pensionskostnaderna stabiliseras under perioden enligt senaste prognos. Förslagen i Höstpropositionen för 2026 påverkar dock inflationen, vilket kommer att få genomslag i kommande pensionsprognoser.

Med ett oförändrat resultatkrav på 2% i kombination med föreslagen investeringsplan ökar låneskulden kraftigt de första åren då investeringsnivån är hög pga förskjutningar från tidigare år. I senare delen av planeringsperioden ökar självfinansieringsgraden och låneskulden utvecklas i långsammare takt. Soliditeten beräknas är i slutet av perioden vara något högre än i senaste årsbokslut.

Skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning

Umeå kommun baserar sin prognos över skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning på regeringens prognos över skatteunderlagets utveckling och förändringar av generella statsbidrag och regleringar i budgetpropositionen för 2026 samt kommunens egen befolkningsprognos och skattesats enligt senaste beslutet.

Umeå kommun (mnkr)	Budget 2026	Prognos 2027	Prognos 2028	Prognos 2029	Prognos 2030
Skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning i budget 2026 och prognos 2027-2030	10 250	10 770	11 195	11 640	12 103
Specifikation prognos:					
Skatteintäkter	8 775	9 177	9 585	10 076	10 559
Inkomstutjämning	1 541	1 678	1 752	1 802	1 875
Kostnadsutjämning	-888	-954	-991	-1 036	-1 074
Regleringsbidrag	307	336	315	261	205
LSS-utjämning	216	234	236	238	240
Strukturbidrag	0	0	0	0	0
Införandebidrag	0	0	0	0	0
Slutavräkning	0	0	0	0	0
Fastighetsavgift	299	299	299	299	299
Summa	**10 250**	**10 770**	**11 195**	**11 640**	**12 103**

Kommunfullmäktige fastställde i juni 2025 skattesatsen för år 2026 till 22,80 kr. Skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning beräknas öka med 520 miljoner kr mellan budget 2026 och budget 2027 och med 1 853 mnkr fram till 2030.

Demografisk utveckling

Umeå kommuns befolkningstillväxt under 2025 påverkades främst av två faktorer: ett fortsatt lågt barnafödande och en svagare befolkningstillväxt i riket, vilket minskade flyttströmmarna till kommunen. Antalet födda har minskat stadigt sedan 2020 och legat på låga nivåer sedan 2023. Denna utveckling fortsatte under 2025. Hushållens ekonomiska förutsättningar bedöms förbättras kommande år och kan på sikt bidra till en viss återhämtning i barnafödandet.

Rikets demografiska utveckling har också förändrats. Sveriges befolkning ökade med drygt 737 000 personer de senaste tio åren, motsvarande 7,5 procent eller i snitt 0,83 procent per år. SCB:s senaste prognos visar dock att tillväxten framöver blir betydligt lägre än tidigare beräknat. Till år 2036 väntas befolkningen öka med cirka 254 000 personer (2,4 procent), motsvarande en årlig tillväxttakt på 0,20 procent. Antalet födda steg tillfälligt under

pandemin men återgick därefter till den nedåtgående trend som präglat det senaste decenniet.

Umeå kommun följer denna nationella utveckling. Befolkningstillväxten 2025 ligger på samma nivå som 2024 men lägre än tidigare år. Den dämpade tillväxten förklaras av färre födda, högre utvandring och ett svagare inrikes flyttnetto till följd av rikets lägre befolkningstillväxt.

Studenterna utgör fortsatt en central del av Umeås demografi och kompetensförsörjning. Under höstterminen 2025 antogs rekordmånga studenter vid Umeå universitet, totalt 38 000, varav drygt 5 700 nybörjare. Umeås befolkningstillväxt är till stor del beroende av både den årliga tillströmningen av nya studenter och en kvarstanningsgrad bland examinerade som över tid legat runt 35 procent.

Den aktuella befolkningsprognosen för 2025–2036 baseras på den faktiska folkmängden 2024 och sträcker sig fram till och med år 2036. Prognosen pekar på en fortsatt stabil men något lägre tillväxttakt jämfört med föregående års prognos. Umeås befolkning bedöms öka med cirka 11 300 personer, från 134 249 invånare år 2024 till omkring 145 500 invånare år 2036. Den genomsnittliga årliga ökningen är cirka 940 personer, med en något högre tillväxt i början och lägre mot slutet av perioden. Umeå väntas passera 140 000 invånare under år 2030.

Näringslivskonjunktur

Konjunkturinstitutet och Norrlandsfonden gör bedömningen att den långvariga lågkonjunkturen är i sitt slutskede och flertalet branscher ger uttryck för ett positivare konjunkturläge med högre förväntningar under 2026. Den positiva utvecklingen av nya arbetstillfällen inom försvar och myndigheter fortsätter och påverkar övrig näring. Tillverkande industri signalerar ökad ordertillgång. Handeln ser en ökning av privatkonsumtion och tjänstesektorn fortsätter utvecklas och är numera största enskilda bransch. Byggsektorn har fortsatta utmaningar men trots en lägre bostadsproduktion så signaleras en vändning. Fortfarande kvarstår osäkerhetsfaktorer kring det volatila världsläget som gör läget något svårbedömt. I vanlig ordning är Umeås styrka den stora branschbredden och kombinationen av privata och offentliga jobb. Även om den oerhört starka tillväxten i arbetstillfällen som varit de senaste fem åren till vissa delar avmattas så finns nya branscher som tar plats och har en tillväxt.

Bostadsmarknad och bostadsförsörjning

Förutsättningarna på bostadsmarknaden har förbättrats under det senaste halvåret. Inflationen har fortsatt nedåt enligt prognos och Riksbanken bedömer att styrräntan kan ligga kvar på 1,75 procent under en tid framöver. God inkomstutveckling, gynnsamma räntenivåer och befolkningstillväxt är avgörande faktorer för bostadsmarknadens utveckling, men årets demografiska prognos visar en något lägre befolkningsökning än tidigare, vilket dämpar efterfrågan något.

Den ekonomiska återhämtningen är försiktig och riskbilden fortsatt osäker. Hushållens konsumtionsmönster, finanspolitikens utformning och geopolitiska faktorer kan påverka både ränteutvecklingen och bostadsefterfrågan framåt.

Under 2025 har villapriserna och bostadsrättspriserna i Umeå sjunkit med 5,5 procent jämfört med året innan. Stigande bostadspriser stärker investeringsviljan medan fallande priser verkar i motsatt riktning och försvagar förutsättningarna för bostadsbyggande.

Bostadsbyggandet i Umeå kommun bedöms landa något lägre än 2024, omkring 800–900 färdigställda bostäder. De lägre nivåerna av påbörjade projekt under 2022–2025 innebär att färdigställandet minskar framför allt under 2026 och 2027, oavsett om konjunkturen förbättras. Även om planberedskapen har stärkts är det först efter 2028 som bostadsbyggandet bedöms kunna återhämta sig, vilket innebär att bostadsbristen väntas öka under 2026–2027 för att därefter gradvis minska.

Arbetsmarknadskonjunktur, kompetensförsörjning och löneutveckling

Arbetsförmedlingen visar i Arbetsmarknadsläget kvartal 3 2025 att det senaste årets pågående lågkonjunkturen fortsatt att sätta spår på svensk arbetsmarknad. Antalet inskrivna arbetslösa i riket ökade i genomsnitt kvartal tre 2025. Den relativa arbetslöshetsnivån har också ökat under perioden, till 7,0 procent. Västerbottens läns omfattande varsel och uppsägningar det gångna året har haft påverkan på länet, samtidigt som arbetslöshetsnivån fortsatt ligger på en nivå som är lägre än riksgenomsnittet. Den relativa arbetslöshetsnivån har ökat i länet som helhet men påverkan utanför Skellefteå kommun har varit relativt liten.

Umeå kommun och flera av kranskommunerna (som också utgör gemensam arbetsmarknadsregion), ligger fortsatt på 3,2 – 4,3% arbetslöshet. Det gör att det arbetsmarknadsläge som beskrivits i tidigare års budgetförutsättningar, till stor del kvarstår. Det vill säga fortsatta signaler om arbetskraftsbrist och relativt begränsade möjligheter att få ut tillräckligt från befintlig lokal och regional arbetskraft. Det utgör en utmaning när

konjunkturen förväntas vända uppåt med förväntat ytterligare arbetskraftsbehov i Umeåregionen.

SKR:s prognos för timlönekostnader 2027 beräknas till 3,5 % i genomsnitt för kommunal sektor.

Sammanfattning

Trots lågkonjunktur och osäkert världsläge så är det ekonomiska läget förhållandevis stabilt för kommunen under planperioden. Skatteintäkterna utvecklas enligt prognos väl under planeringsperioden samtidigt som pensionskostnaderna stabiliseras.

Umeås befolkning fortsätter att öka om än i något lägre takt än tidigare år trots avstannande befolkningstillväxt nationellt. Fortsatt fallande trend avseende fertilitetstalen i riket bedöms på sikt få väsentlig påverkan på kommunernas demografiska sammansättning.

Umeå kommun har trots nationell lågkonjunktur relativt låg arbetslöshet, något som kan påverka såväl kommun som övriga aktörer om konjunkturen vänder upp under kommande år. Brist på arbetskraft är något Umeå delar med övriga Umeregionen. Lågkonjunkturens inverkan på bostadsproduktionen kan innebära ett hinder för ökad inflyttning. Även om planberedskapen har stärkts är det först efter 2028 som bostadsbyggandet bedöms kunna återhämta sig.

Grunduppdrag och resurstilldelning till kommunens nämnder

I mars 2021 fastställde kommunfullmäktige att alla nämnder och helägda bolag ska ha ett skriftligt grunduppdrag som förtydligar det kommunala ändamålet med nämnden/bolaget och dess roll och ansvar. Grunduppdraget är specifikt för en nämnd eller ett bolag. Grunduppdragen ska vara långsiktiga och gälla för minst en mandatperiod. Kommunfullmäktige fastställer grunduppdrag till nämnd och bolag och följer årligen upp hur nämnd/bolag hanterat sitt grunduppdrag.

För bolag framgår grunduppdraget i bolagsordning och konkretiseras genom bolagets ägardirektiv. För nämnd fastställs grunduppdrag för styrelse och nämnder i kommunens *Reglemente för kommunens nämnder och styrelse.* Det infogas därefter i planeringsdirektivet. Om det finns behov av revidering av grunduppdraget så sker det genom att reglementet revideras.

Grunduppdraget är utgångspunkt för verksamhets- och bolagsstyrning

Inom ramen för grunduppdraget har nämnd/bolag möjlighet att utifrån sina specifika förutsättningar och behov fastställa hur verksamhetsstyrning och uppföljning ska utformas. Vid utformning av nämnds- eller bolagsspecifik verksamhetsstyrning och uppföljning har dock nämnd och bolag att följa eventuella krav från lagstiftning och författning samt beslut och direktiv från kommunfullmäktige samt anvisning från kommunstyrelsen om hur styrning och uppföljning ska utformas.

Uppföljning av grunduppdraget

Uppföljning av grunduppdraget sker årligen genom att nämnd och bolag bedömer i vilken omfattning nämnden eller bolaget verkställt grunduppdraget och rapporterar sagda bedömning till kommunstyrelsen som sammanställer inför hantering i kommunfullmäktige. Respektive bolag rapporterar i anslutning till delårsrapport, årsredovisning och bolagsstyrningsrapport. Kommunstyrelsen har ansvar och mandat att utforma anvisning för när och hur rapportering från nämnder och bolag ska ske.

Grunduppdrag och resurstilldelning (budget)

För att möjliggöra att nämnd/bolag har förutsättningar att fullgöra sitt grunduppdrag kan nämnd/bolag tilldelas resurser från kommunfullmäktige. Utöver medel som tilldelas från kommunfullmäktige kan nämnd och bolag ha andra intäkter som nyttjas för att finansiera nämndens eller bolagets grunduppdrag. Om kommunfullmäktige inte har fastställt annat gäller prioriteringsordningen:

- Medel före grunduppdrag: Tillgängliga medel styr grunduppdragets omfattning (bredd/djup)
- Grunduppdrag före inriktningsmål: Om tillgängliga medel ej räcker ska grunduppdrag fastställt av kommunfullmäktige prioriteras före inriktningsmål fastställda av kommunfullmäktige.
- Grunduppdrag och inriktningsmål före tilläggsuppdrag: Om tillgängliga medel ej räcker ska grunduppdrag och inriktningsmål fastställt av kommunfullmäktige prioriteras före eventuella tilläggsuppdrag fastställda av kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen styr, leder och samordnar kommunens verksamheter och ekonomi samt följer upp och rapporterar utvecklingen i kommunens verksamheter till kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ska samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över kommunens nämnder, bolag och av kommunen förvaltade stiftelser.

Kommunstyrelsen ska utöva en samordnad styrning, bereda ärenden inför kommunfullmäktige och ansvara för uppföljning av att fullmäktiges beslut genomförs.

Kommunstyrelsen har ansvar att leda och samordna utveckling av för kommunen strategiskt viktiga områden som ej fördelats till annan nämnd, exempelvis kommunövergripande arbete med social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet, näringslivs- och tillväxtpolitiskt arbete samt bostads- respektive markförsörjning. Dessutom har kommunstyrelsen ett särskilt ansvar för

- kommunkansli, arkiv och juridik
- arbetsgivarfrågor och lönehantering
- ekonomi, styrning och upphandling
- kommunikation
- markförsörjning och exploatering
- näringslivsutveckling
- säkerhet och trygghet
- strategisk utveckling och innovation
- översiktsplanering

Kommunstyrelsen är även anställningsmyndighet för kommunens samlade förvaltningsorganisation och ansvarar för arbetsgivarpolitiken.

Ekonomisk ram för kommunstyrelsen 2027 (mnkr)

Kommunstyrelsens fastställda budget för 2026 (beslut i juni 2025)	-1 348,39
Kommunstyrelsens tilldelning enligt förslag i planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt modell	-63,72
Justering till PKV per invånare för relevant åldersintervall	1,41
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Xx	-x,xx
Yy	-y,yy
Ekonomisk tilldelning för 2027	**-1 410,71**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	-62,32

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1
- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag Kommunstyrelsen
Tex. tilläggsuppdrag 2027:1
Tex. Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Byggnadsnämnden

I byggnadsnämndens uppdrag ingår att verkställa kommunens fysiska planering i form av nya detaljplaner, områdesbestämmelser samt stadsdels- och kvartersöversyner. Nämnden ansvar även för lovprövning, tillsyn och prövning av strandskyddsdispens. Nämnden tar beslut om bidrag för bostadsanpassningar. Inom nämndens område finns mätnings- och kartverksamhet, förvaltning av kommunens landskaps- och fastighetsinformation samt förädling av geografiska data. Nämnden ansvarar för den kommunala lantmäterimyndigheten samt för namnsättning av stadsdelar, gator med mera. Inom sina områden arbetar byggnadsnämnden för en hållbar utveckling i Umeå.

Ekonomisk ram för byggnadsnämnden 2027 (mnkr)

Byggnadsnämndens fastställda budget för 2026 (beslut i juni 2025)	-65,54
Byggnadsnämndens tilldelning enligt förslag i planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt modell	-2,93
Justering till PKV per invånare för relevant åldersintervall	0,32
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Xx	-x,xx
Yy	-y,yy
Ekonomisk tilldelning för 2027	**-68,15**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	-2,61

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1
- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag Byggnadsnämnden
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Fritidsnämnden

Fritidsnämnden ansvarar för att erbjuda Umeås invånare ett rikt, jämlikt, jämställt och hållbart fritidsutbud, där barn och ungas delaktighet och möjlighet till utveckling har en särställning. Nämnden erbjuder fritidsaktiviteter och inkluderande mötesplatser, för unga liksom för vuxna med intellektuell funktionsnedsättning. Nämnden har det samlade ansvaret för handläggning av kommunens föreningsbidrag, samt ett särskilt uppdrag att stödja föreningslivet och främja det ideella engagemanget.

Nämnden ansvarar för skötsel och uthyrning av idrotts- och fritidsanläggningar, både för elit- och breddidrott. I uppdraget ingår även skötsel av friluftsområden samt fiskefrämjande åtgärder. Nämnden har i uppdrag att erbjuda Umeås invånare badupplevelser, friskvård samt ansvara för simundervisning för samtliga grundskoleelever.

Ekonomisk ram fritidsnämnden 2027 (mnkr)

Fritidsnämndens fastställda budget för 2026 (beslut i juni 2025)	-166,27
Fritidsnämndens tilldelning enligt förslag i planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt modell	-7,43
Justering till PKV per invånare för relevant åldersintervall	0,80
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Xx	-x,xx
Yy	-y,yy
Ekonomisk tilldelning för 2027	**-172,90**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	-6,63

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1
- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag Fritidsnämnden
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

För- och grundskolenämnden

Nämnden har ett övergripande ansvar för att alla barn folkbokförda i kommunen har tillgång till förskola och pedagogisk omsorg samt skolgång i kommunens egna eller i fristående verksamheter. Nämnden ansvarar för kommunal förskola inklusive förskolor på minoritetsspråk, pedagogisk omsorg i form av dagbarnvårdare och nattisverksamhet, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem.

Nämnden ansvarar för att fördela resurser till egen verksamhet och till fristående verksamheter enligt bidrag på lika villkor. Vidare har nämnden ansvar för skolpliktsbevakning och samverkan med fristående verksamheter i egenskap av hemkommun, samt att bevilja tillstånd och genomföra tillsyn av fristående förskoleverksamheter eller pedagogisk omsorg.

Nämnden ska säkerställa att den kommunala utbildningen utgår från grundläggande demokratiska värderingar och alla barn och elevers lika värde.

Ekonomisk ram för- och grundskolenämnden 2027 (mnkr)

För- och grundskolenämndens fastställda budget för 2026 (beslut i juni 2025)	-2 384,94
Teknisk ramjustering 2026 KS nau 2025-09-09	5,21
För- och grundskolenämndens tilldelning enligt förslag i planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt modell	-106,34
Justering till PKV per invånare för relevant åldersintervall	61,07
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Xx	-x,xx
Yy	-y,yy
Ekonomisk tilldelning för 2027	**-2 425,01**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	-45,27

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1
- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag För- och grundskolenämnden
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Nämnden har ett övergripande ansvar för att alla ungdomar och unga vuxna boende i kommunen har tillgång till skola i kommunens egna verksamheter eller i fristående verksamheter. Nämnden ansvarar för kommunens gymnasieskolor, anpassad gymnasieskola, Elitidrottsgymnasium (NIU- och RIG) och Riksgymnasium för rörelsehindrade (RH-gymnasium).

Nämnden ansvarar för att fördela resurser till egen verksamhet och fristående verksamheter enligt bidrag på lika villkor, samt svara för insyn och samråd gällande fristående gymnasieskolor. Nämnden ska säkerställa att nämndens verksamheter ger eleverna en grund för fortsatta studier och/eller yrkesverksamhet, samt ett aktivt deltagande i samhället i övrigt. Nämnden ansvarar övergripande för ledning, samordning och utveckling av skolväsendet.

Vidare har nämnden ett samlat ansvar för det kommunala aktivitetsansvaret och kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, gymnasienivå och som anpassad utbildning samt svenska för invandrare (sfi). Nämnden svarar vidare för arbetsmarknad och integration, genom att tillhandahålla sysselsättningsbefrämjande åtgärder samt mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Ekonomisk ram gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2027 (mnkr)

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens fastställda budget för 2026 (beslut i juni 2025)	-680,84
Teknisk ramjustering 2026 KS nau 2025-09-09	-5,21
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens tilldelning enligt planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt modell	-30,66
Justering till PKV per invånare för relevant åldersintervall	-11,82
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Xx	-x,xx
Yy	-y,yy
Ekonomisk tilldelning för 2027	**-728,52**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	-42,48

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1

- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Individ- och familjenämnden

Individ- och familjenämndens grunduppdrag är att tillgodose behov av stöd och omsorg inom socialtjänstens lagstadgade ansvarsområde för att stärka och trygga den enskilde att leva ett självständigt liv. Socialtjänsten arbetar förebyggande för att främja jämlika levnadsvillkor.

Grunduppdraget omfattar att:

- ge stöd, omsorg och skydd till barn, unga och vuxna
- ge stöd och service till barn, unga och vuxna med funktionsnedsättning
- ge stöd till självförsörjning och tillgodose behov av försörjningsstöd
- tillgodose behov av råd, stöd samt handläggning av familjerättsliga frågor
- tillhandahålla familjerådgivning
- erbjuda hälso- och sjukvård till personer i bostad med särskild service och under vistelsetid på daglig verksamhet
- erbjuda hälso- och sjukvård till personer i ordinärt boende (hemsjukvård under 65 år).

Ekonomisk ram för individ- och familjenämnden 2027 (mnkr)

Individ- och familjenämndens fastställda budget för 2026 (beslut i juni 2025)	-1 872,19
Individ- och familjenämndens tilldelning enligt förslag i planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt modell	-83,66
Justering till PKV per invånare för relevant åldersintervall	12,43
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Xx	-x,xx
Yy	-y,yy
Ekonomisk tilldelning för 2027	**-1 943,42**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	-71,23

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1
- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag Individ och familjenämnden
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Kulturnämnden

Kulturnämnden svarar för folkbibliotek, Skolbiblioteksservice, konstverksamhet, kulturskola, kvinnohistoriskt museum, kultur i skolan, kultur för seniorer, arrangemang i Väven och kommungemensamma arrangemang samt den kommungemensamma konstsamlingen.

Utöver detta svarar Kulturnämnden för Sveriges Depåbibliotek och lånecentral samt stöd till kulturföreningar, kulturfestivaler och studieförbund. Kulturnämnden fördelar stipendier och annat stöd till kulturutövare samt till samlingslokaler.

Kulturnämnden ska medverka i kommunens arbete med stadsmiljö- och bevarandefrågor och i kommunövergripande kulturfrågor som handläggs av andra nämnder och styrelser.

Kulturnämnden ska inom sitt ansvarsområde stödja och främja yttrandefriheten, möjliggöra konstnärliga upplevelser, stödja skapande verksamhet, samarbeta och samråda med samhällsorgan, föreningar, intresseorganisationer, övriga tillskyndare inom verksamhetsområdet samt stödja och främja internationellt kulturutbyte.

Ekonomisk ram för kulturnämnden 2027 (mnkr)

Kulturnämndens fastställda budget för 2026 (beslut i juni 2025)	-177,71
Kulturnämndens tilldelning enligt förslag planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt modell	-7,94
Justering till PKV per invånare för relevant åldersintervall	0,86
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Xx	-x,xx
Yy	-y,yy
Ekonomisk tilldelning för 2026	**-184,79**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	-7,08

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1
- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag Kulturnämnden
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

I miljö-och hälsoskyddsnämndens uppdrag ingår att möjliggöra god hälsa och en hållbar utveckling i Umeå. Nämnden ansvarar för prövning och tillsyn beträffande miljö- och hälsoskyddsområdet, livsmedelssäkerhet samt serveringstillstånd. Nämnden bidrar med underlag för en god samhällsplanering och utveckling genom miljöövervakning, energieffektivisering och klimatpåverkan, naturvård samt kompetensstöd i miljöfrågor vid översiktsplanering och detaljplanering. Nämnden ansvarar också för den lagstadgade budget- och skuldrådgivningen samt för att tillvarata konsumenternas intressen inom konsumentpolitikens område. I tillägg till det ska kommunens förvaltare fullgöra uppgifter enligt föräldrabalken. Nämnden ansvarar även för att avgöra i vilken omfattning tillsynsansvar enligt miljöbalken ska övertas från länsstyrelsen.

Ekonomisk ram för miljö- och hälsoskyddsnämnden 2027 (mnkr)

Miljö- och hälsoskyddsnämndens fastställda budget för 2026 (beslut i juni 2025)	-22,65
Miljö- och hälsoskyddsnämndens tilldelning enligt förslag i planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt modell	-1,01
Justering till PKV per invånare för relevant åldersintervall	0,11
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Xx	-x,xx
Yy	-y,yy
Ekonomisk tilldelning för 2027	**-23,56**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	-0,90

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1
- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Personalnämnden

Nämnden är kommunens samordnande nämnd för personalstrategiska frågor. Nämnden samordnar och verkar för att Umeå kommun har en enhetlig och sammanhållen personalpolitik samt följer upp och rapporterar utveckling och ställning i personalpolitiska frågor till kommunfullmäktige och nämnderna.

Ekonomisk ram för personalnämnden 2027 (mnkr)

Personalnämndens fastställda budget för 2025 (beslut i juni 2024)	-1,34
Personalnämndens tilldelning enligt förslag i planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt modell	-0,06
Justering till PKV per invånare för relevant åldersintervall	0,01
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Ekonomisk tilldelning för 2027	**-1,39**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	-0,05

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1
- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag Personalnämnden
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden har ansvar för kommunens anläggningar, infrastruktur och allmänna platser såsom fastigheter, gator, vägar, parker och närskogar. Uppdraget innefattar att planera, bygga, förvalta och utveckla kommunens infrastruktur och offentliga utomhusmiljöer, kommunens IT- och kommunikationssystem samt Umeå kommuns fastigheter- både avseende verksamhetslokaler och boenden för sociala behov. Nämnden ska tillhandahålla färdtjänst, uppfylla kommunens uppgifter avseende trafikfrågor samt tillhandahålla intern service inom måltider och lokalvård.

Nämnden har också ansvar för att samordna Umeå kommuns fordonsanskaffning samt att leda, samordna och utveckla kommungemensamt arbete med digitalisering och digital transformation.

Uppdraget innefattar även att svara för klimatomställningsarbetet inom nämndens ansvarsområden.

Nämndens ansvarsområde omfattar alla verksamheter inom teknik- och fastighetsförvaltningen vilka är Digital omställning och IT, Fastighet, Gator och parker, Måltidsservice samt Städ- och verksamhetsservice.

Ekonomisk ram för tekniska nämnden 2027 (mnkr)

Tekniska nämndens fastställda budget för 2026 (beslut i juni 2025)	-1 633,70
Tekniska nämndens tilldelning enligt förslag i planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt modell	-73,00
Justering till PKV per invånare för relevant åldersintervall	7,87
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Xx	-x,xx
Yy	-y,yy
Ekonomisk tilldelning för 2027	**-1 698,83**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	-65,13

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1
- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag Tekniska nämnden
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Valnämnden

Valnämnden ska fullgöra de uppgifter som ankommer på valnämnd samt ansvara för genomförande av val eller folkomröstning enligt vallagen, folkomröstningslagen samt lagen om kommunala folkomröstningar.

Ekonomisk ram för valnämnden 2027 (mnkr)

Valnämndens fastställda budget för 2026 (beslut i juni 2025)	-19,94
Valnämndens tilldelning enligt förslag i planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt beslutad flerårsbudget	16,34
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Ekonomisk tilldelning för 2027	**-3,60**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	16,34

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1
- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag Valnämnden
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Äldrenämnden

Grunduppdrag

Äldrenämnden ansvarar för kommunens insatser inom äldreomsorg samt hälso- och sjukvård på primärvårdsnivå i den enskildes hem för personer 65 år och äldre.

Äldreomsorgens insatser är frivilliga och ges efter en ansökan från den enskilde och utifrån en individuell bedömning.

Äldrenämndens övergripande uppdrag är att främja självständighet och kvarboende. Detta sker genom förebyggande verksamhet, information kring seniorlivet och aktiviteter som främjar hälsa och välmående hos den enskilde.

Äldrenämndens ger service, vård och omsorg i form av hemtjänst och hemsjukvård samt stöd i form av dagverksamhet, korttidsboende samt stöd och avlastning för anhöriga. Är den enskilde i behov av heldygnsomsorg och omfattande hälso- och sjukvård bedöms behov av plats på ett vård- och omsorgsboende.

Ekonomisk ram för äldrenämnden 2027 (mnkr)

Äldrenämndens fastställda budget för 2026 (beslut i juni 2025)	-1 511,64
Äldrenämndens tilldelning enligt förslag i planeringsdirektiv 1	
Tillskott enligt modell	-67,55
Justering till PKV per invånare för relevant åldersintervall	-1,01
Av kommunfullmäktige beslutade justeringar i juni 2026	
Xx	-x,xx
Yy	-y,yy
Ekonomisk tilldelning för 2027	**-1 580,20**
Ökad ekonomisk tilldelning 2027 jämfört med 2026	-68,56

Motiv för ökad/minskad tilldelning

- Motivering 1
- Motivering 2

Tilläggsuppdrag

Tilläggsuppdrag Äldrenämnden
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Kommungemensamma nämnder

Umeå kommun har fyra gemensamma nämnder med andra kommuner. Budget för dessa hanteras i samråd med övriga deltagande kommuner och fastställs av Umeå kommunfullmäktige. Umeås andel av de kommungemensamma nämndernas tilldelning ingår i det totala budgetbeslutet och framgår i tabell 1.

Umeå kommunföretag och de kommunala bolagen

För bolag framgår grunduppdraget i bolagsordning och konkretiseras genom bolagets ägardirektiv. Inriktningsmål destinerade till enskilda bolag framgår i avsnittet Inriktningsmål och program. Tilläggsuppdrag riktade till ett eller flera av de kommunala bolagen framgår i nedanstående tabell.

Tilläggsuppdrag UKF/kommunala bolag
Tilläggsuppdrag 2027:1
Tilläggsuppdrag 2027:2
Tilläggsuppdrag 2027:3

Inriktningsmål och program

Kommunfullmäktige styr med inriktningsmål och program Kommunfullmäktige fastställde i mars 2021 riktlinjer för aktiverande styrning i Umeå kommun, där framgår att kommunfullmäktige använder inriktningsmål för att skapa riktning och förändring i en avgränsad fråga eller inom ett avgränsat område som är gemensamt för flera kommunala aktörer.

- Inriktningsmålen kan syfta till att skapa såväl utvecklings- som driftskapacitet
- Inriktningsmålen berör alltid flera kommunala aktörer.
- Inriktningsmålen bör vara långsiktiga och gälla för minst en mandatperiod.
- Inriktningsmålen ska vara minst 3 och maximalt 9

Ett givet inriktningsmål ska enbart destineras till de namngivna nämnder och bolag som:

- särskilt ska prioritera arbete med just detta inriktningsmål
- bedöms ha de reella förutsättningar som krävs för att inriktningsmålet ska uppnås

På följande sidor presenteras kommunens inriktningsmål med tillhörande program. Även om inte alla nämnder är direkt involverade i arbetet med ett givet inriktningsmål och program så förväntas alla nämnder verka för att inriktningsmålen ska uppfyllas och att program med fokusområden och åtgärder kan verkställas. Eventuella inriktningsmål som destineras till bolag ska infogas i bolagets ägardirektiv varpå förändrat ägardirektiv fastställs vid bolagstämma och därefter anmäls till kommunfullmäktige.

Ett program fungerar som en konkretisering och inramning av respektive inriktningsmål som kommunfullmäktige antar. Ett program omfattar nya eller befintliga planer, strategier, projekt, tilläggsuppdrag, samverkansavtal och överenskommelser som bedöms vara relevanta och väsentliga för kommunens möjligheter att nå det inriktningsmål som programmet ska stödja. Ett program berör oftast flera nämnder och bolagsstyrelser.

Kommunstyrelsen har ansvar och mandat att upparbeta, upprätthålla och vid behov utveckla kommungemensam modell för programhantering.

Varje program inleds med beskrivning av vad som ska prioriteras och utgöra fokusområden under kommande planeringsperiod. För att följa och analysera kommunkoncernens utveckling mot målbilden kan kommunövergripande indikatorer kopplas till varje inriktningsmål. I varje program finns även förteckning över de styrande dokument som inryms i programmet.

Inriktningsmål

Mål 1. Umeås tillväxt ska klaras med social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050.

Samordningsansvar: kommunstyrelsen.

Mål 1 destineras särskilt till: kommunstyrelsen, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, byggnadsnämnden, tekniska nämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Umeå energi, AB Bostaden, Vakin samt Infrastruktur i Norr AB.

Mål 2. Umeå ska växa hållbart utan några utsatta områden

Samordningsansvar: kommunstyrelsen

Mål 2 destineras särskilt till: individ- och familjenämnden, för- och grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, fritidsnämnden, kulturnämnden, tekniska nämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, samt Umeå kommunföretag, AB Bostaden och UPAB.

Mål 3. Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv

Samordningsansvar: kommunstyrelsen.

Mål 3 destineras särskilt till: för- och grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, individ- och familjenämnden, tekniska nämnden, byggnadsnämnden, äldrenämnden, samt Umeå kommunföretag.

Mål 4. Umeå ska vara klimatneutralt till 2040 Samordningsansvar: kommunstyrelsen.

Mål 4 destineras särskilt till: kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, tekniska nämnden, Umeå kommunföretag, AB Bostaden, Umeå energi, samt Vakin.

Program för tillväxt

Programmet är en konkretisering av inriktningsmål 1 - Umeås tillväxt ska klaras med social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050.

Programmets syfte är att prioritera och lyfta viktiga fokusområden, faktorer och förmågor som Umeå behöver utveckla för att kunna bibehålla och stärka tillväxten. Umeå är på god väg men samtidigt behöver vi stärka arbetet inom angivna områden.

Följande fokusområden prioriteras för perioden 2026-2029:

1. **Bostadsbyggande och attraktiva livsmiljöer**

Med en växande befolkning måste fler bostäder tillkomma och vi måste fortsätta växa med människorna i fokus. Nya bostäder ska komplettera befintliga stadsdelar och tätorter, samt tillkomma inom kollektivtrafikstråk. Nya bostadsområden ska ha hög täthet. Ett svagt bostadsbyggande är en tydlig hämmare av tillväxt och motsatt, en hög takt i bostadsbyggandet driver tillväxt och stärker även för Umeå viktiga branscher såsom bygg och fastighet. Planberedskapen måste öka i kommunen och målet är ge förutsättningar för minst 2000 bostäder per år. Huvudansvar: KS, BN

2. **Universiteten som tillväxtmotorer**

Universiteten har varit den enskilt viktigaste faktorn bakom Umeås starka tillväxt. Platsen Umeå och Umeå kommun har på många olika sätt växt ihop med universiteten och samverkan sker både på övergripande nivå men även brett inom områden som tex gemensamma innovationsmiljöer, kompetensförsörjning och talangattraktion. Huvudansvar: KS, PN, GVN

3. **Etableringar och företagens tillväxt**

Fokus på arbetstillfällen och hur vi kan nyttja och stärka Umeås diversifiering och förmåga att växa inom alla sektorer. Men även ett starkt fokus på att stärka Umeås förmåga att attrahera, omhänderta och utveckla etableringar utifrån omvärldens efterfrågan på ren energi och att Umeås specifika styrkor tillvaratas. Huvudansvar: KS, Umeå Energi

Uppföljning

Berörda nämnder och bolagsstyrelser ska årligen redovisa resultatet av sitt arbete med att uppfylla de uppställda målen till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen följer årligen upp program och handlingsplan i ordinarie programuppföljning. Kommunstyrelsen kan sedan revidera handlingsplanen vid behov. Revidering ska ske genom gemensam beredning.

Näringslivsavdelningen och avdelningen Övergripande planering har uppdrag från kommunstyrelsen att vara programansvariga och har därmed det operativa ansvaret för samordning, uppföljning och utvärdering av programmet. Indikatorer kommer att tas fram i respektive handlingsplan.

Riktade utvecklingsanslag för tillväxtområdet

Anslag (tkr)	Budget 2026	Budget 2027	Plan		
			2028	2029	2030
Utvecklingsanslag tillväxt	34 904	34 904	34 904	34 904	34 904

Relaterade dokument

Övergripande styrdokument

- Strategisk plan 2016–2028
- Umeå kommuns Översiktsplan
- Umeå kommuns Bostadsförsörjningsprogram

Övriga relaterade dokument

- Umeås stadsdelar – så står det till
- CEMR-deklarationen (jämställdhet)
- Globala målen – Agenda 2030
- Social progress declaration

Program för social hållbarhet

Programmets syfte är att bidra till att uppnå kommunens ambitioner att motverka ökade skillnader mellan medborgarna, genom att bygga kommunen och verksamheterna så jämställt och jämlikt som möjligt, och aktivt arbeta för att skapa goda livsvillkor för alla. En socialt hållbar kommun är inkluderande, trygg och skapar förutsättningar för välbefinnande för alla invånare. Det är viktigt att även ha ett intersektionellt perspektiv, där fler maktordningar synliggörs och beaktas.

Programmet är en konkretisering av inriktningsmål två och tre: Umeå ska växa hållbart utan några utsatta områden, samt Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv.

Det finns en stark koppling mellan målen då social hållbarhet är komplext och kräver bred samverkan mellan aktörer på alla nivåer för att möta de gemensamma samhällsutmaningarna. I arbetet med social hållbarhet är ett helhetsperspektiv av stor betydelse, så att insatser inte enbart sker punktvis för särskilda platser eller särskilda grupper. Dessa inriktningsmål är sammanhängande dimensioner av det som gemensamt utgör social hållbarhet och bör inte hanteras separat från varandra.

Programmets fokus är på de övergripande utvecklingsområden där samverkan mellan olika förvaltningar, och med de kommunala bolagen, är avgörande för att uppnå inriktningsmålen. Arbetet för social hållbarhet ska även fortsätta främja sociala innovationer och medskapande mellan offentlig sektor, civilsamhälle, näringsliv, forskarsamhälle och alla andra som bor och verkar i Umeå.

Fokusområde 1 - Umeå ska växa hållbart utan några utsatta områden

Umeå ska växa till en hållbar storstad utan storstadens problem. Tillväxtmålet ska klaras utan att äventyra kommunens höga värden när det gäller tillit, trygghet och social sammanhållning, och utan att utveckla utsatta områden enligt polisens definition[4] .För att uppnå det målet är det avgörande att arbeta långsiktigt och i samverkan med två delmål:

1.1 Stärka inkludering och jämlikhet

När människor med olika etnisk bakgrund och/eller ekonomiska förutsättningar inte bor på samma områden, träffas på samma arbetsplatser eller möts i föreningslivet så minskar den sociala sammanhållningen. Därför är det viktigt att:

[4] Se polisens förklaring av hur de arbetar med sin klassificering: Utsatta områden | Polismyndigheten

- Främja goda och jämlika levnadsvillkor samt jämlika möjligheter för alla, genomförebyggande folkhälsoarbete, tillgång till utbildning, särskilt stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden, och ett fördjupat arbete med att förhindra diskriminering och säkerställa jämlika möjligheter, inklusive inom den kommunala organisationen. Det är viktigt att särskilt främja goda uppväxtvillkor för barn och unga, oavsett föräldrarnas bakgrund, inkomst eller livsval, bland annat genom att motverka barnfattigdom.
- Skapa förutsättningar för social blandning, genom att öka flöden mellan stadsdelar, stärka mötesplatser, utveckla trygga och tillgängliga boendemiljöer och ett blandat bostadsbestånd där människor med olika ekonomiska förutsättningar har möjlighet att bo nära varandra.
- Stärka möjligheterna för dialog och delaktighet för att alla ska känna att de är en del av samhället och har möjlighet att göra sina röster hörda. Barn och ungdomars rätt till delaktighet och inflytande i kommunens utveckling ska säkerställas, i enlighet med Barnkonventionens grundläggande principer.

1.2 Förebygga brottslighet och våld

I Umeå ska brottsligheten fortsatt vara låg och tryggheten hög[5]. Därför är det viktigt att i samverkan mellan kommun, polis och andra aktörer:

- Förebygga och motverka organiserad brottslighet, eftersom den utgör ett systemhot mot ett tryggt, öppet och demokratiskt samhälle[6]. Fokus bör ligga på att förebygga rekrytering av barn och unga till kriminella gäng (det arbete som pågår inom Umeå växer tryggt och säkert), samt att minska den organiserade brottslighetens påverkan och inkomstkällor genom att motverka narkotikahandel, välfärdsbrott, arbetslivskriminalitet, människohandel, infiltration och otillåten påverkan.
- Förebygga våld genom att öka medvetenheten om våld hos medborgarna och kompetenshöja kommunens medarbetare, i synnerhet de som arbetar med barn och unga. Två särskilt prioriterade områden utifrån kommunens lägesbild av brottsligheten är mäns våld mot kvinnor samt våld mot och mellan barn. Fokus bör ligga på förebyggande arbete, samt på att erbjuda snabbt och samordnat stöd till särskilt utsatta brottsoffer, och att utveckla riktade insatser för våldsutövare.

[5] För mer data om brottslighet och trygghet i Umeå kommun, se Brottsligheten i Umeå - Lägesbild 2023
[6] Se Regeringens skrivelse 2023/24:67 Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet

I arbetet ingår att utveckla hur kommunen mellan olika förvaltningar kan arbeta mer tillsammans, samt med andra aktörer och civilsamhället, detta i syfte att förbättra och utveckla arbetsmetoderna för att skapa ännu bättre förutsättningar för tidiga insatser och långsiktiga verksamheter.

Fokusområde 2 - Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv.

Jämställdhet är en övergripande strategisk fråga för kommunen och ska även fortsatt genomsyra samtliga program och verksamheter genom ett aktivt jämställdhetsarbete inom ramen för sina grunduppdrag. För att främja den sociala hållbarheten är det särskilt viktigt att:

2.1 Fortsätta arbetet med jämställd stadsplanering

Arbete med jämställdhet i samhällsutvecklingen har varit en central del av utformningen av staden i över fyra decennier. Umeå är en ledande stad i Europa inom jämställd och hållbar stadsutveckling. För att skapa en stad som är inkluderande och rättvis för alla invånare är både bredd och spets nödvändiga i arbetet:

- Systematiskt integrera ett jämställdhetsperspektiv i utvecklingen av det offentliga rummet för att bygga en hållbar stad med och för de som ska leva i den. Detta innebär att säkerställa att alla, oavsett kön, kan vistas och röra sig i staden på lika villkor. Detta inkluderar även att ta hänsyn till olika behov och livsvillkor i planeringen och utformningen av offentliga platser.
- Genomföra särskilda pilotsatsningar för att flytta fram positionerna inom jämställd stadsplanering och aktivt utmana rådande maktstrukturer. Dessa satsningar kan inkludera innovativa projekt och initiativ som syftar till att främja jämställdhet på nya och kreativa sätt.

Exempel på sådana satsningar kan vara att utveckla nya metoder för medborgardialog, testa nya teknologier och att främja sociala innovationer och medskapande mellan offentlig sektor, civilsamhälle, näringsliv, forskarsamhälle och alla andra som bor och verkar i Umeå.

2.2 Systematiskt utmana och ifrågasätta könade maktrelationer i arbetet med hållbar utveckling

Enligt Parisavtalet ska klimatomställningen och arbete för klimatanpassning främja jämställdhet. Parisavtalet säger också att utsläppsminskningar ska och kan utföras inom ramen för hållbar utveckling, där jämställdhet utgör ett av målen enligt Agenda 2030.

I takt med klimatomställningen är det viktigt att säkerställa en rättvis fördelning av makt, inflytande och resurser i samhället som innebär att vinsterna kommer flertalet till del samtidigt som kostnaderna och ansvaret fördelas efter bärkraft. Rättvisa är också centralt för att skapa acceptans för den hållbara utvecklingen.

Grunden i jämställdhetsarbetet handlar om att synliggöra livsvillkor och erfarenheter för flickor och pojkar, kvinnor och män i vår kommun, och vilka konsekvenser dessa får, för att utifrån denna analys genomföra åtgärder för en jämnare fördelning av makt och resurser samt för att skapa förutsättningar för alla att ha samma makt och möjlighet att påverka sin livssituation.

Uppföljning

Berörda nämnder och bolagsstyrelser ska årligen redovisa resultatet av sitt arbete med att uppfylla de uppställda målen till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen följer årligen upp program och handlingsplaner i ordinarie programuppföljning. Kommunstyrelsen kan sedan revidera handlingsplanen vid behov. Revidering ska ske genom gemensam beredning.

Relaterade dokument

- Strategisk plan för Umeå kommun 2016–2028
- Umeå kommuns översiktsplan
- Umeå kommuns bostadsförsörjningsprogram
- Umeå kommuns program för hållbar landsbygdsutveckling
- Kulturpolitiskt program för Umeå kommun
- Program för tillgänglighet i Umeå kommun
- Avsiktsförklaring för en god, jämlik och jämställd hälsa i Västerbotten
- Umeå kommuns handlingsplan mot barnfattigdom
- Kommungemensam handlingsplan för det suicidförebyggande arbetet
- Överenskommelse om samverkan för att förbättra kompetensförsörjningen och påskynda individers etablering i arbetslivet mellan Arbetsförmedlingen, Umeåregionens kommuner och Samordningsförbundet
- Överenskommelse om samverkan och prioriteringar mellan Umeå kommun och Polismyndigheten 2025–2027
- Medborgarlöften Umeå 2025-2027
- Brottsligheten i Umeå - lägesbild 2023
- Strategi för jämställdhetsarbete i Umeå kommun
- Den europeiska deklarationen för jämställdhet på lokal och regional nivå (CEMR deklarationen)
- Länsstrategi Ett jämställt Västerbotten 2023–2030

Program för Klimatneutrala Umeå 2040

Programmet är en konkretisering av inriktningsmål 4 - Umeå ska vara klimatneutral till 2040

Programmets syfte är att minska utsläppen av växthusgaser för att bidra till att minska den globala uppvärmningen och de klimatförändringar som medföljer, i enlighet med Parisavtalet. Kommunfullmäktige har i februari 2020 antagit lokala miljömål och beslutat att Umeå ska vara klimatneutralt 2040[7], dvs ha nettonollutsläpp av växthusgaser.

Umeå kommunkoncern genomförde en nulägesanalys[8] av de utsläpp av växthusgaser som uppstår från den egna verksamheten. Analysen grundade sig på 2019 års tillgängliga data och visade att koncernen ger upphov till ungefär 20 % av de territoriella växthusgasutsläppen inom Umeå kommun.

Mot denna bakgrund ska följande fokusområden prioriteras för perioden:

Fokusområde 1 – Transporter

Transporter har stor betydelse för klimatpåverkan – de står för ungefär hälften av all klimatpåverkan i Umeå. Därför kommer det behövas stora förändringar på det området för att klara klimatmålen. Samtidigt är transporter väldigt viktiga för att samhället ska fungera. Stadens alla aktörer och invånare behöver därför vara delaktiga i arbetet med att minska transporternas och resornas klimatpåverkan.

Umeå kommuns arbete med att bli ett mer transporteffektivt samhälle och minska klimatpåverkan från resor och transporter utgår från översiktsplanen och de strategier som finns där. Det finns flera redan beslutade program och styrdokument (se nedan), där strategierna konkretiseras – det är av största vikt att de åtgärderna effektbedöms och genomförs.

Fokusområde 2 - Bygg och anläggning

Bygget av nya hus, vägar och annan infrastruktur genererar stora klimatutsläpp. Samtidigt måste de byggnader och den infrastruktur som redan finns underhållas, vilket också medför utsläpp. En växande kommun behöver fler bostäder, utbyggnad av den kommunala servicen,

[7] Klimatneutralt Umeå 2040 - Klimatneutralt Umeå innebär att senast år 2040 ska Umeå inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från Umeå ska vara minst 85 procent lägre år 2040 än utsläppen år 1990. (Definitioner har samma betydelse som Sveriges klimatmål.)

[8] [4] Nulägesanalysen presenteras i Umeå kommunkoncerns åtgärdsprogram för miljömålen.

och förbättrade förutsättningar för industri och företag att etablera sig och växa. Därför kommer det att krävas stora förändringar i materialval och byggteknik för att minska byggsektorns klimatpåverkan.

Fokusområde 3 - Energi, el och fjärrvärme

För att minska klimatutsläppen behövs en samhällsomställning och livsstilsförändringar med ett ökat fokus på bland annat energieffektivisering i byggnader, energirådgivning till privatpersoner och företag samt fortsatt utveckling av produktion av el och fjärrvärme och metoder för koldioxidinfångning.

Produktion och användning av el och fjärrvärme står för omkring en femtedel av Umeås totala växthusgasutsläpp. I och med Umeås tillväxt med fler bostäder och utveckling av industrier tillsammans med en elektrifiering av hela samhället inklusive transportsektorn kommer dessutom användningen av el att öka i Umeå liksom uttaget av effekt.

Fokusområde 4 - Cirkulär ekonomi

För att skapa hållbara affärsmodeller och samtidigt klara klimatmålen är det viktigt att ställa om från en linjär ekonomi till en så kallad cirkulär ekonomi. En linjär ekonomi bygger på att naturresurser utvinns, produceras, konsumeras och sedan blir till avfall. En cirkulär ekonomi bygger i stället på kretsloppstänkande, alltså att material och produkter återanvänds eller återvinns för att fortsätta skapa värde så länge som möjligt. Det handlar bland annat om att verka för ökad återvinning, matavfallsutsortering och användning av fjärrvärme liksom om olika satsningar på återbruk och reparationer.

Fokusområde 5 - Övergripande insatser

För att klara klimatmålen måste konkreta insatser inom områden med stor klimatpåverkan kompletteras med mer övergripande insatser för att utveckla kommunkoncernens förmåga att bidra till Umeås klimatomställning. Det handlar om exempelvis metodutveckling inom uppföljning, upphandling och klimatinvesteringsplaner samt kunskapshöjning och samarbete lokalt till internationellt. Även ledning, styrning och organisation likt etablering av gemensamma styr- och arbetsgrupper utifrån prioriterade områden är viktigt.

Uppföljning

Kommunstyrelsen har samordningsansvar för programmet och har därmed det övergripande ansvaret för uppföljning och utvärdering.

Kommunstyrelsen följer årligen upp program och handlingsplan i ordinarie programuppföljning. En viktig del i programuppföljningen är att säkerställa om programmet uppnår sitt syfte.

Berörda nämnder och bolagsstyrelser ska årligen redovisa resultatet av sitt arbete med att uppfylla de uppställda fokusområdena till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen kan sedan revidera handlingsplanen vid behov. Revidering ska ske genom gemensam beredning.

Flera kommunala bolag, ex. Umeå Energi, Bostaden och VAKIN upprättar årligen hållbarhetsredovisningar. Där redovisas bland annat utsläpp från egna transporter, energianvändning och energiproduktion och relevanta mätetal ingår som en del i uppföljningen av programmet.

För varje fokusområde finns indikatorer som följs upp i programrapporteringen. Några av de viktigaste indikatorerna är förändring av territoriella samt kommunorganisatoriska CO2e-utsläpp, andel hållbart resande liksom användning av fossila bränslen. Det finns ytterligare behov av att utveckla uppföljningen inkl. indikatorer för vissa fokusområden och konsumtionsbaserade utsläpp.

För att bistå i utveckling och utvärdering av klimatarbetet inrättas ett klimatråd som arbetar på uppdrag av kommunstyrelsen. Rådet ska konstruktivt bidra till Umeås inriktningsmål och program för klimat, och kan bestå av forskare från Umeå universitet och SLU.

Relaterade dokument till program för klimatneutralitet

Styrdokument antagna av KF/KS

- Avfallsplan för Umeåregionen (KF 2020)
- Cykeltrafikprogram (KF 2018)
- Energiplan (KF 2025)
- Fotgängarprogram för Umeå (KF 2019)
- Godstrafikprogram (KF 2018)
- Inköps- och upphandlingspolicy (KF 2025)
- Kollektivtrafikprogram (KF 2021)
- Strategiska planen (KF 2016)
- Umeå kommuns Översiktsplan (KF 2018)
- Umeås lokala miljömål (KF 2020)
- Åtgärdsprogrammet för renare luft (KF 2015)
- Resepolicy (KF 2023)

Kommande styrdokument

- Arkitekturpolicy/träbyggnadsstrategi
- Handlingsplan för cirkulär ekonomi

Undertecknade åtaganden

- Klimatkontrakt 2030
- Circular Cities Declaration
- Covenant of Mayors
- Cities Race to Zero
- Umeå klimatfärdplan

Umeå kommunkoncerns bolag

- Affärsplan Bostaden
- Affärsplan Vakin
- Affärsplan UPAB
- Affärsplan Umeå Energi
- Hållbarhetspolicy -Umeå Energi
- Hållbarhetsstrategi -Bostaden
- Kollektivtrafikplan 2025-2028 (KF 2025)
- Ägardirektiv för de kommunala bolagen
- Miljöledningssystem (ISO 14 001) Umeå Energi, Vakin, delar av Umeå kommun

Personalpolitiska mål och uppdrag

Välfärden står inför stora utmaningar gällande finansiering och personalbrist. Det behövs därför nya arbetssätt för att klara utmaningarna och här ger digitaliseringen avgörande möjligheter. Kommunen behöver också förbättra samverkan över förvaltningsgränserna och med andra organisationer.

Mål 5. Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället. Samordningsansvar: personalnämnden.

Mål 6. Umeå kommun ska ha ledarskap som ges och ger förutsättningar för goda resultat, där riktvärdet för antalet medarbetare per chef inte är fler än 30. Samordningsansvar: personalnämnden.

Mål 7. Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden. Samordningsansvar: personalnämnden.

God ekonomisk hushållning - Ekonomiska riktlinjer och finansiella mål

Finansiella mål

Mål 8. Resultatet i förhållande till skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning ska uppgå till 2 procent 2027-2030.

Regler för god ekonomisk hushållning

Kommunfullmäktige fastställde i december 2024 nya riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

God ekonomisk hushållning innebär att under given tidsperiod är respektive nämnds och bolags ändamål/grunduppdrag tillgodosett, inom de finansiella och ekonomiska ramar som kommunfullmäktige angett och kommunens finansiella ställning är god.

I enlighet med fastställd riktlinje ska principerna för god ekonomisk hushållning omsättas i praktik genom att kommunen ska:

- Beakta principerna för god ekonomisk hushållning i årlig planerings- och budgetprocess
- Bedriva den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.
- Upprätthålla en effektiv och ändamålsenlig organisation.
- Ha en god finansiell ställning i både kort (1 årigt) och långt (10 årigt) perspektiv.
- Vårda och underhålla fastigheter och andra tillgångar väl
- Ha ett proaktivt förhållningsätt och förmåga att i tid identifiera och genomföra nödvändiga åtgärder.
- Ha förmåga att identifiera och bedöma risker och konsekvenser som blir en följd av prioritering och vägval.
- Ha förmåga att genomföra prioriteringar och vägval som är nödvändiga för att bedriva ändamålsenlig verksamhet inom de ekonomiska och finansiella ramar som kommunfullmäktige angett.
- Ha god kostnadskontroll och förmåga att hantera kostnadsmässiga avvikelser.

Finansiering av arbete med destinerade inriktningsmål

Nämnd ska årligen avdela medel för att möjliggöra satsningar/utveckling i enlighet med inriktningsmål destinerade till nämnd.

Uppföljning, analys och utvärdering

Återrapportering till kommunfullmäktige från kommunstyrelse, nämnder och bolag sker via årsredovisning över föregående kalenderår. Årsredovisning sammanställs av kommunstyrelsen och överlämnas till kommunfullmäktige och revisorer inför kommunfullmäktiges sammanträde i april. Förutom årsredovisningen ska kommunstyrelsen sammanställa och överlämna ett delårsbokslut över årets åtta första månader, delårsbokslutet inkluderar kommunstyrelse, nämnder och bolag. Delårsbokslutet överlämnas till kommunfullmäktige och revisorer senast 15 oktober.

För att förbättra kommunfullmäktiges insyn och möjlighet att hantera avvikelser sker även återapportering från nämnder, bolag och kommunstyrelse till kommunfullmäktige via en förenklad rapport för perioden januari – april. Den förenklade rapporten innehåller information relaterad till bolagens ekonomi samt nämndernas ekonomi och personalförhållanden.

Övrig uppföljning

De kommunala verksamheterna följs upp och utvärderas kontinuerligt. Uppföljning och utvärdering sker med syfte att följa nämnders och bolags grunduppdrag samt uppfyllelse av inriktningsmål och tilläggsuppdrag, men även att uppnå kvalitet och utveckling av kommunens strukturella förutsättningar/resurser. Uppföljning och utvärdering ger även signaler om behov av och underlag för att kunna korrigera grunduppdrag, inriktningsmål, planering eller resursfördelning. Uppföljning sker till exempel genom:

- uppföljning av grunduppdrag
- uppföljning av inriktningsmål & program
- uppföljning av tilläggsuppdrag
- resultatutvärderingar
- process- och kvalitetsuppföljning
- medborgar- och brukarundersökningar

- synpunkter och klagomål från medborgare och brukare
- uppföljning Intern kontroll
- förslag- och avvikelsehantering

Intern styrning och kontroll

Kommunfullmäktige har beslutat om riktlinjer för kommunens arbete med intern styrning och kontroll. Den interna kontrollen skall baseras på riskanalyser och innehålla lämpliga åtgärder mot prioriterade risker. För mer information se Riktlinjer för Intern styrning och kontroll.

Lagstadgade planer

Umeå kommun är enligt lag ålagd att utarbeta vissa kommunala planer. Dessa lagstadgade planer bereds på kommunfullmäktiges uppdrag av aktuell nämnd och beslutas av kommunfullmäktige (om så krävs i lagstiftningen) alternativt ansvarig nämnd.

Budget 2027 och plan 2028–2030 för nämnder och styrelse

Budgetram för nämnd innefattar medelstilldelning för samtliga kostnader för nämndens verksamhet och utgår från oförändrat PO-pålägg i förhållande till budgeten för 2026, 40,02 procent.

Budgetramarna är nettokostnadsramar för styrelse och nämnder. Ramarna har beräknats utifrån nuvarande organisation. Eventuella organisationsöversyner och/eller överföring av verksamheter till nytt ansvar regleras genom beslut om tekniska förändringar av budgetramarna.

Tabell 1. Budgetramar nämnder och styrelse 2027

Belopp i tkr

Nämnd/styrelse	Budget 2026	Budget 2027	Plan		
			2028	2029	2030
Kommunstyrelse*	-1 348 388	-1 410 709	-1 454 533	-1 486 545	-1 530 405
Teknisk nämnd	-1 633 700	-1 698 829	-1 777 895	-1 844 545	-1 925 072
För- och grundskolenämnd	-2 384 944	-2 425 008	-2 537 872	-2 633 011	-2 747 960
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd	-680 839	-728 523	-762 430	-791 011	-825 545
Individ- och familjenämnd	-1 872 190	-1 943 419	-2 033 869	-2 110 114	-2 202 235
Äldrenämnd	-1 511 637	-1 580 200	-1 653 745	-1 715 740	-1 790 644
Byggnadsnämnd	-65 537	-68 150	-71 322	-73 996	-77 226
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	-22 654	-23 557	-24 653	-25 578	-26 694
Kulturnämnd	-177 706	-184 790	-193 390	-200 640	-209 400
Fritidsnämnd	-166 268	-172 896	-180 943	-187 726	-195 922
Kommunfullmäktige	-4 048	-4 118	-4 186	-4 255	-4 326
Valnämnd	-19 938	-3 600	-3 700	-20 000	-3 800
Personalnämnd	-1 336	-1 389	-1 454	-1 508	-1 574
Umeåregionens brand- och räddningsnämnd	-104 497	-108 663	-113 720	-117 983	-123 134
Överförmyndarnämnd i Umeåregionen	-16 753	-17 421	-18 232	-18 915	-19 741
IT kapacitetsnämnd	-1 908	-1 984	-2 076	-2 154	-2 248
Umeåregionens nämnd för PA-system	-5 197	-5 404	-5 656	-5 868	-6 124
Summa nämndsramar	**-10 017 540**	**-10 378 660**	**-10 839 675**	**-11 239 589**	**-11 692 050**
Varav finansiella kostnader pensioner	-14 266	-28 457	-40 683	-36 558	-37 838
Summa verksamhetens nettokostnader (exkl finansiella kostnader)	**-10 003 274**	**-10 350 203**	**-10 798 992**	**-11 203 031**	**-11 654 212**

*Avser total ram för kommunstyrelsen vilken även innefattar av kommunfullmäktige beslutade åtaganden och finansiella kostnader för pensioner.

Tabell 2. Specifikation av kommunstyrelsens budgetram

Belopp i tkr

Kommunstyrelse	Budget 2026	Budget 2027	Plan		
			2028	2029	2030
Kraftverksamhet	107 000	107 000	107 000	107 000	107 000
Kollektivtrafik	-179 566	-185 566	-191 566	-197 566	-203 566
Umeå Folkets Hus	-26 821	-27 089	-27 360	-27 634	-27 910
Västerbottens Museum*	-19 093	-19 781	-20 493	-21 231	-21 995
Norrlandsoperan*	-35 645	-36 928	-38 257	-39 634	-41 061
Friskvårdsbidrag	-7 747	-7 825	-7 903	-7 982	-8 062
Fackliga förtroendemän	-14 235	-14 820	-15 368	-15 755	-16 152
Utdelning från UKF	0	0	0	0	0
Tillväxtanslag	-34 904	-34 904	-34 904	-34 904	-34 904
Anslag för oförutsedda behov och civil beredskap	-31 337	-31 337	-31 337	-31 337	-31 337
Avskrivningar	-620 757	-650 222	-660 677	-677 847	-691 432
Utrangeringar	-12 000	-12 000	-12 000	-12 000	-12 000
Pensioner nettokostnad	-180 381	-192 659	-202 914	-196 951	-203 844
Kommunstyrelsen administration, bidrag och politisk verksamhet övrigt	-292 902	-304 579	-318 755	-330 704	-345 142
Summa kommunstyrelse (inkl finansiella kostnader pensioner)	**-1 348 388**	**-1 410 709**	**-1 454 533**	**-1 486 545**	**-1 530 405**

*Utbetalning ska ske i enlighet med ägarsamråd och under förutsättning att Region Västerbotten fattar motsvarande beslut. Innan utbetalning bör modell för beräkning av lokalbidrag fastställas.

Tabell 3. Resultaträkning 2026–2030

Belopp i mnkr

	Budget 2026	Budget 2027	Plan		
			2028	2029	2030
Verksamhetens intäkter	2 345,6	2 425,0	2 534,6	2 631,3	2 740,7
Verksamhetens kostnader	-11 728,1	-12 125,0	-12 672,9	-13 156,5	-13 703,5
Avskrivningar	-620,8	-650,2	-660,7	-677,8	-691,4
Verksamhetens nettokostnader	**-10 003,3**	**-10 350,2**	**-10 799,0**	**-11 203,0**	**-11 654,2**
Skatteintäkter, statsbidrag och utjämning	10 249,8	10 769,7	11 195,3	11 639,9	12 103,1
Finansiella intäkter	307,0	313,7	384,5	509,0	533,8
Finansiella kostnader	-348,1	-373,6	-470,7	-620,7	-644,7
Fördelningsreserv för politiska prioriteringar		-144,3	-86,2	-92,4	-95,9
Resultat	**205,3**	**215,4**	**223,9**	**232,8**	**242,1**

Tabell 4. Finansieringsbudget 2026–2030

Belopp i mnkr

	Budget 2026	Budget 2027	Plan		
			2028	2029	2030
Tillförda medel					
Resultat	205,3	215,4	223,9	232,8	242,1
Avskrivningar	620,8	650,2	660,7	677,8	691,4
Pensionsavsättning	-28,2	-26,5	-22,1	-21,4	-22,1
Summa tillförda medel	**797,9**	**839,1**	**862,5**	**889,3**	**911,4**
Använda medel					
Nettoinvesteringar*	-1 611,9	-1 317,1	-1 058,5	-859,3	-792,8
Nettoutgifter mark- och exploatering	-161,7	-183,3	-174,8	-257,0	37,5
Summa använda medel	**-1 773,6**	**-1 500,4**	**-1 233,3**	**-1 116,3**	**-755,3**
Förändring av rörelsekapital	**-975,8**	**-661,3**	**-370,8**	**-227,0**	**156,1**

* Inklusive ombudgeteringar från tidigare år.

Tabell 5. Nyckeltal

	Budget 2026*	Budget 2027	Plan		
			2028	2029	2030
Nettokostnadernas (exkl avskrivningar) andel av skatteintäkter och generella statsbidrag	91,5%	90,1%	90,6%	90,4%	90,6%
Soliditet	31,1%	30,7%	30,9%	31,4%	32,5%
Självfinansieringsgrad inkl exploatering*	41,9%	52,8%	71,7%	81,6%	123,6%
Självfinansieringsgrad exkl exploatering*	45,6%	59,4%	83,6%	106,0%	117,8%
Låneskuld/invånare, tkr **	27,0	32,5	34,7	36,0	34,4

*****Justerat för prognos för bokslut 2025 inklusive ombudgeteringar av investeringar.

**Inklusive exploateringsintäkter, exklusive vidareutlåning till bolagen.

Investeringsramar 2026–2030

Tabell 6. Investeringsramar per nämnd

Belopp i tkr

Nämnd/styrelse	Budget 2026	Budget 2027	Plan		
			2028	2029	2030
Kommunstyrelsen	72 392	101 345	131 042	59 307	25 959
Teknisk nämnd	1 170 081	1 087 481	825 708	694 038	654 650
För- och grundskolenämnd	19 320	20 820	19 488	17 462	15 441
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd	10 500	21 500	6 500	16 620	6 753
Individ- och familjenämnd	15 254	19 926	9 251	9 339	10 360
Äldrenämnd	24 437	22 437	28 626	20 222	40 214
Byggnadsnämnd	470	470	479	489	498
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	282	282	287	293	299
Kulturnämnd	7 850	12 850	10 947	14 708	6 167
Fritidsnämnd	16 450	18 950	16 326	16 643	16 976
Valnämnd	500	500	510	520	531
Umeåregionens brand- och räddningsnämnd	47 582	10 550	9 344	9 631	14 924
Summa styrelse/nämnd	**1 385 117**	**1 317 110**	**1 058 509**	**859 273**	**792 772**
Ombudgeteringar*	226 793	0	0	0	0
Summa inkl ombudgeteringar	**1 611 910**	**1 317 110**	**1 058 509**	**859 273**	**792 772**
Mark- och exploatering - anläggningar	250 300	508 850	561 950	639 400	350 850
Summa inkl mark- och exploatering	**1 862 210**	**1 825 960**	**1 620 459**	**1 498 673**	**1 143 622**

*Ombudgeteringar från 2024 särredovisas 2026 och ingår i nämndernas investeringsramar 2027.

Tabell 7. Nya investeringsprojekt över 50 mnkr

Belopp i tkr

Projekt	Totalt 2027-2030	Total budget
Inga nya investeringsprojekt över 50 mnkr		

Redogörelse för ekonomin i de kommunala bolagen

Utifrån nya lagkrav ska kommunens budget innehålla en redogörelse för ekonomin i de kommunala bolagen. Då bolagen står inför väsentliga investeringsbehov är det investeringsprognoserna och dess inverkan på de ekonomiska förutsättningarna som lyfts fram för Umeå kommun. Det bör dock observeras att kommunfullmäktige inte beslutar om investeringarna, utan det är endast en information. Vilka investeringar som ska genomföras beslutar respektive bolag själva. Fullmäktige ska dock ta ställning innan principiellt viktiga beslut fattas i de kommunala bolagen, exempelvis beslut om stora investeringar. Under planeringsperioden planeras dock inte för några sådana investeringar, utan kommunfullmäktige styr bolagen genom ägardirektiv och genom de kreditlimiter som fastställs inför varje budgetår.

Under perioden 2026-2030 uppgår den samlade investeringsprognosen för bolagskoncernen till ca 14,5 miljarder kronor, vilket innebär i snitt 2,9 miljarder per år. De största investeringarna planeras inom Umeva, AB Bostaden samt Umeå energi AB. Dessa bolag är de största bolagen i koncernen och de står för 72 procent av bolagskoncernens samlade investeringsvolym dessa år.

Inom Umeva, kommunens VA-bolag, handlar den ökade investeringsnivån under perioden om investeringar för vattenförsörjning. Inom Umeå energi investeras det i värme, elnät samt grön omställning och inom AB Bostaden beräknas nyproduktion av bostäder komma i gång framför allt under 2027-2028. Även ett nytt vård- och omsorgsboende ligger i planen. Bolagens investeringar är kassaflödesgenererande, dvs självbärande inom respektive bolag. I prognosen för övriga UKF inkluderas uppförande av koncerngemensamt kontor 2028-2029. Inom bolagskoncernen finns dock infrastrukturinvesteringar som inte är självbärande i det korta perspektivet, men som finansieras inom UKF-koncernen som helhet. Den största är renovering och utbyggnad av Umeå hamn. Detta åtagande innebär att det inte planeras för någon utdelning från UKF till kommunen under planeringsperioden.

Nedanstående tabell visar de prognosticerade investeringsvolymerna för bolagskoncernen för 2026-2030, där de helägda bolagen framgår enskilt.

Tabell 8. Prognos investeringsramar bolagskoncern

Belopp i mnkr

	2026	2027	2028	2029	2030
Umeå Energi	546	958	990	594	400
Bostaden	664	615	707	695	450
Umeva	613	1 052	871	919	432
INAB	9	102	450	400	100
Hamnen	280	365	869	323	205
Övriga UKF	93	118	445	175	10
Totalt UKF	**2 205**	**3 211**	**4 332**	**3 106**	**1 597**

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-01-16

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/00982

JUSK Remiss Umeå kommuns konstpolicy

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet beslutar

Att anta förslag till yttrande enligt nedan

Ärendebeskrivning

Kommunfullmäktige beslöt 2024-11-25 att en konstpolicy ska tas fram. Beslutet föregicks av en förstudie och beslut i kulturnämnden 2024-05-23. Kulturnämnden skriver att vikten av ett kommungemensamt styrdokument primärt kan kopplas till processer för offentlig gestaltning där flertalet nämnder och förvaltningar är aktörer i arbetet och där behovet av ökad tydlighet och samsyn är som störst för att nå effektivitet, resursoptimering och kvalitet för intressenter och medborgare.

Det senaste styrdokumentet som idag berör arbetet med konst inom Umeå kommun, vid sidan av det kulturpolitiska programmet, är ”Umeås offentliga rum” – en riktlinje framtagen av samhällsbyggnadskontoret och kulturförvaltningen i maj 2007. Förslaget till konstpolicy har arbetats fram i dialog med en arbetsgrupp bestående av Konstverksamheten samt genom remissrundor med representanter för Strategisk utveckling, Mark- och exploatering, Detaljplanering, Bygglov, byggnadsantikvarie, Gator och parker, Fastighet och stadsarkitekt.

Jämställdhetsutskottets yttrande

Jämställdhetsutskottet anser att jämställdhet bör skrivas in som ett tydligt mål i Umeå kommuns konstpolicy. Konsten har en unik förmåga att synliggöra samhällsfrågor och skapa samtal om makt och kön i stadens offentliga rum, vilket är centralt för ett mer jämställt samhälle. Att kulturen ska vara dynamisk och utmanande handlar också om vems liv och vilka erfarenheter som synliggörs i den offentliga konsten.

Konsten påverkar upplevelsen av våra gemensamma rum och kan väcka känslor, skapa dialog och ge en känsla av platsens identitet. Därför är det viktigt att jämställdhet inte bara beaktas i urvalet av konstnärer, utan även i vilken konst som prioriteras.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00982

Under rubriken *”Varför en konstpolicy?”* saknas jämställdhet som område, vilket utskottet ser som olyckligt. Flera av Umeås mest kända konstverk, exempelvis *Listen!* och *Lev!*, som illustreras i konstpolicyn, har tydlig koppling till jämställdhetsfrågor. Detta visar att jämställdhetsarbete redan påverkat konsten, men att det inte finns inskrivet som ett värde för framtiden är problematiskt.

Argumentet att jämställdhet är en självklarhet och därför inte behöver skrivas in håller inte, då prioriteringen av jämställdhetsarbete inte längre kan tas för given på internationell eller nationell nivå. Därför är det av stor vikt att jämställdhet finns med i policyn som en del av Umeås identitet och utveckling. Detta står inte i konflikt med konstnärlig frihet.

Sammanfattning:
Jämställdhetsutskottet önskar att:

- Jämställdhet inkluderas under rubriken *”Varför en konstpolicy?”*
- Jämställdhet inkluderas i beskrivningen av Umeås identitet under rubriken *"Inledning"*
- Policyn tydliggör att jämställdhetsarbete är en del av Umeås DNA och att offentlig konst är ett verktyg för detta.

Beslutsunderlag

Konstpolicy, remissversion

Beredningsansvariga

Linda Gustafsson, jämställdhetsstrateg
Annika Dalén, utvecklingsstrateg jämställdhet

Beslutet ska skickas till
umea.kultur@umea.se märkt KU-2024/00013 Konstpolicy

Förnamn, Efternamn	Annika Dalén
Befattning	Utvecklingsstrateg jämställdhet

Umeå. Mer konst.

6 principer för konst i Umeå kommun

Umeå kommuns konstpolicy har utarbetats av en arbetsgrupp bestående av Konstverksamheten samt genom remissrundor med representanter för strategisk utveckling, mark- och exploatering, detaljplanering, bygglov, byggnadsantikvarie, gator och parker, fastighet och stadsarkitekt.

Innehåll

Varför en konstpolicy? 4
Umeå. Mer konst. 5
6 principer för konst i Umeå 7
1 Gestaltad livsmiljö 8
2 Kulturell välfärd 11
3 Professionellt kulturliv 13
4 Konstnärlig frihet 15
5 Goda uppväxtvillkor för barn och ungdomar 16
6 Kulturarv och Kulturmiljö 18
Hur gör vi? - verktyg för goda livsmiljöer 20
Finansiering 20
Konstprogram 20
Gemensamt ansvar 21
Referenser 24

Inledning

Umeå har en stark identitet. Vi är kulturstaden, universitetsstaden, idrottsstaden, den nordliga storstaden, en del av Sápmi, kommunen utan utsatta områden och en plats för många röster, åsikter och uttryck. Umeås identitet är också landskapet, älven, den stora slätten och skogarna. De många årstiderna och den årliga rytmen av sommarljus och vintermörker skapar förutsättningar som få stora städer har.

Umeå kommun växer och förtätas mot målet 200 000 invånare år 2050. Översiktsplanens strategier syftar till att tillväxten ska ske på ett socialt, kulturell, ekologiskt och ekonomiskt hållbart sätt. Fokus ska vara att säkerställa en god livsmiljö. En attraktiv, trygg och upplevelserik livsmiljö är en förutsättning för att Umeå ska kunna nå sina tillväxtmål och gå från en stor stad till en storstad.

Vi utvecklar tätort och landsbygd, bygger vidare på historien, lägger till nya årsringar och lämnar samtidigt plats för framtida generationer. Umeå blir aldrig färdigt. Den offentliga konsten är en viktig del i denna stora helhet, för Umeå idag och imorgon.



Detalj av konstverket ”Listen!”, 2019
©Camilla Akraka/Bildupphovsrätt 2025

Fotograf Fredrik Larsson

Varför en konstpolicy?

Konstpolicyn uttrycker ett värdegrundsbaserat förhållningssätt och principer för vägledning i kommunkoncernens arbete med konst i Umeå kommun och utvecklingen av Umeå som konststad. Konst knyter an till flera områden inom samhällsplaneringen som demokrati, hållbar tillväxt, lärande, bildning, stadsplanering, näringslivsutveckling, miljö, klimat och folkhälsa. Rörande utvecklingen av det offentliga rummet reglerar **Översiktsplanen** Umeås samlade ambitioner och strategier. Konstpolicyn är ett av många styrdokument som syftar till att genomföra översiktsplanens visioner. Med sitt fokus på konstnärlig gestaltning i det offentliga rummet kompletterar den övriga styrdokument.

Policyn bidrar även till att realisera **Umeå kommuns kulturpolitiska program**. Det kulturpolitiska programmet tar i sin tur sin utgångspunkt i de nationella målen för kulturpolitik, FN:s deklaration om de mänskliga fri- och rättigheter samt Agenda 2030 med dess globala mål för hållbar utveckling. Programmet syftar till att genom kulturlivets utveckling ge umeborna en hög livskvalitet, stärka invånarnas engagemang och platsen Umeås attraktivitet. Konstpolicyn beskriver hus dessa mål relaterar till konstområdet och tydliggör därmed Umeå kommuns vilja.

Policyn utgör även en grund för **ökad samsyn och bättre samverkan** inom kommunens olika förvaltningar och externa aktörer. Den bidrar till en bättre förståelse för offentlig konst, inspirerar till ett ökat engagemang och därmed bättre dialog.

- Konstpolicyn har tagits fram på uppdrag av kommunstyrelsen.
- Konstpolicyn ersätter Umeås offentliga rum som antogs av Kommunfullmäktige 2007.
- Konstpolicyn för offentlig konst i Umeå kommun gäller för samtliga kommunala förvaltningar och kommunala bolag.

Kompletterande dokument

Konstpolicyn redogör för **vad** som ska göras och behöver genom riktlinjer och rutiner kompletteras med beskrivningar av **hur** detta arbete skall utföras i det löpande arbetet vid förvaltningarna.

Riktlinjer och rutiner skall utgå från policyn och säkerställer att arbetet med offentlig konst sker transparent och konsekvent.

- Konstpolicy bereds av kulturnämnden och beslutas sedan i kommunfullmäktige.
- Riktlinjer bereds i kulturnämnden och antas av kommunstyrelsen.
- Rutiner antas av respektive förvaltningschef i samverkan med andra berörda förvaltningschefer.



Umeå. Mer konst.

Konst är en rättighet

Konst är en demokratisk rättighet, vilket framgår tydligt av de kulturpolitiska mål som antagits nationellt. De framhåller att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och en obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och kreativitet, mångfald samt konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.

Konst skapar identitet

Den offentliga konsten är ett betydelsefullt inslag i vår gemensamma miljö. Offentlig konst skapar upplevelser för oss som bor och verkar i kommunen eller kommer på besök. Konst skapar förutsättningar för trygga allmänna platser, orienterbarhet och platstillhörighet. Konsten kan ge identitet och särprägel till en plats och kan komma att bli landmärken i staden. Den bidrar till att stärka kommunens identitet, attraktionskraft och människors trivsel och välbefinnande.

Konst är en del av gestaltad livsmiljö

Umeås samhällsplanering sätter människan i centrum. Umeås konstpolicy tar sin utgångspunkt i Umeå kommuns övergripande mål och i det nationella målet för gestaltad livsmiljö där konst är en central del i samhällsbyggandet: *”Arkitektur, form och design ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer, där alla ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön”. (regeringsbeslut 2019)*

Det nationella målet ska uppnås genom att:

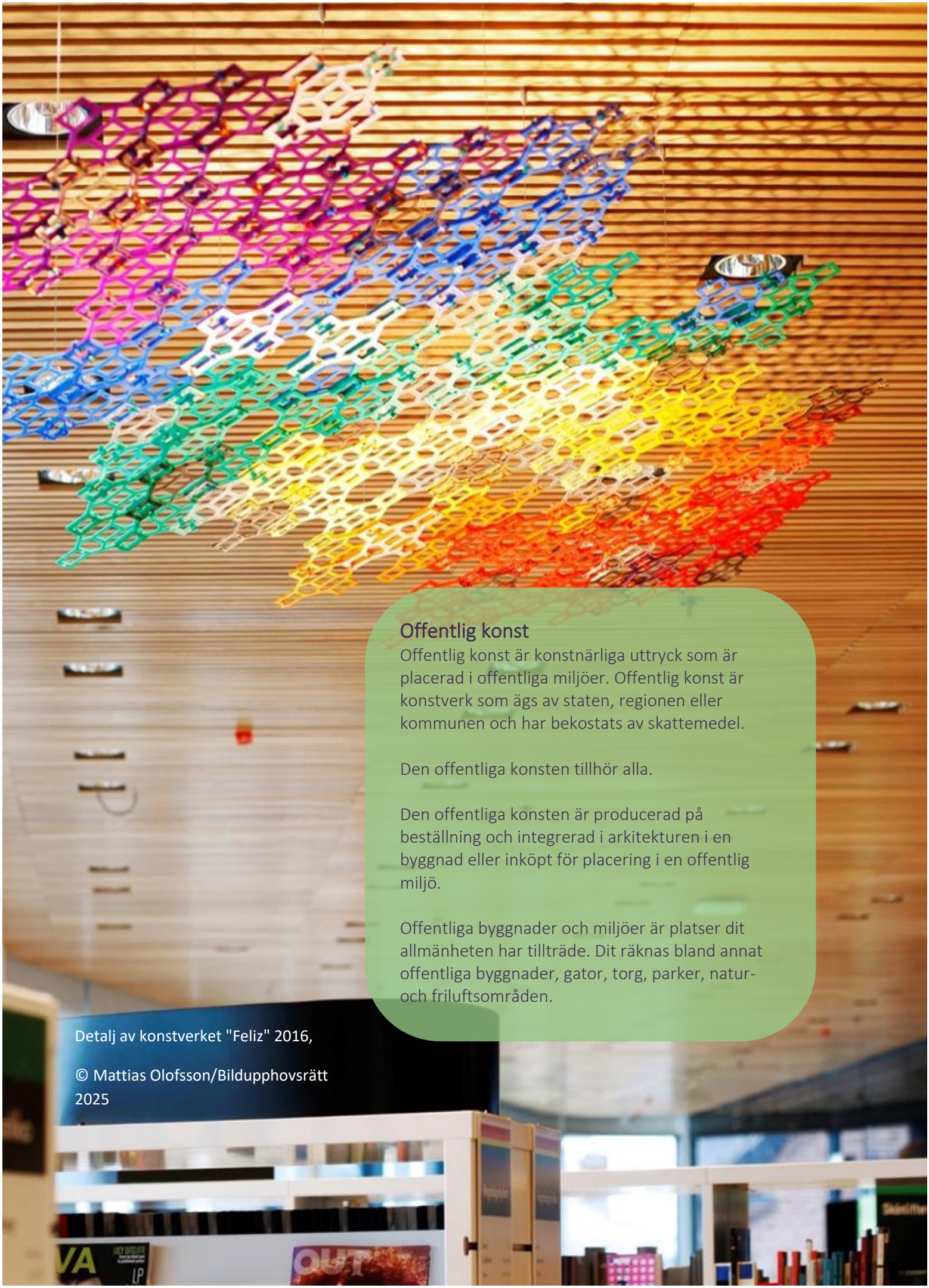
- *hållbarhet och kvalitet inte underställs kortsiktiga ekonomiska överväganden,*
- *kunskap om arkitektur, form, design och konst utvecklas och sprids,*
- *det offentliga agerar förebildligt,*
- *estetiska, konstnärliga och kulturhistoriska värden tas till vara och utvecklas,*
- *miljöer gestaltas för att vara tillgängliga för alla,*
- *samarbete och samverkan utvecklas, inom landet och internationellt.*

Konst skapar dialog

Konst kan beröra och utmana oss på olika sätt. Konst i stadsrummet möter oss i vår vardag oavsett vilka vi är och hur våra liv ser ut. Det som en gång var kritiserat kan idag utgöra ett uppskattat och naturligt inslag i stadsbilden. Konsten har förmåga att skapa perspektiv, reflektion och gemenskaper i samhället. Den fria konsten är en del av det offentliga samtalet och våra demokratiska processer.

Konst bidrar till innovation

Konst kan och ska ta många olika uttryck och därigenom berika både stadsplaneringsprocessen och den specifika platsen där konsten finns. Konsten kan vara målningen på väggen på den lokala förskolan eller skulpturen på torget. Det kan även vara stenläggningen på samma torg, ljusinstallationen eller fasaden på byggnaden bredvid. Det kan vara lekplatsen där en konstnärlig blick och konstens kreativa process skapar nya värden och ingångar i platsutvecklingen och berikar därmed både plats och funktion.



Offentlig konst

Offentlig konst är konstnärliga uttryck som är placerad i offentliga miljöer. Offentlig konst är konstverk som ägs av staten, regionen eller kommunen och har bekostats av skattemedel.

Den offentliga konsten tillhör alla.

Den offentliga konsten är producerad på beställning och integrerad i arkitekturen i en byggnad eller inköpt för placering i en offentlig miljö.

Offentliga byggnader och miljöer är platser dit allmänheten har tillträde. Dit räknas bland annat offentliga byggnader, gator, torg, parker, natur- och friluftsområden.

Detalj av konstverket "Feliz" 2016,

© Mattias Olofsson/Bildupphovsrätt 2025

6 principer för konst i Umeå

Med konstpolicyn tydliggörs hur konst kan bidra till att Umeå växer hållbart och kan möta kommande utmaningar och möjligheter. För att kunna jobba mot målet presenteras här 6 principer för konst i Umeå.

Principerna är hämtade från det kulturpolitiska programmet 2020–2030, vilka formulerar en tydlig vision för Umeå kommuns kulturpolitiska ansatser och är framtaget som ett uppdrag till Kulturnämnden från Umeå kommunfullmäktige. Programmet utgör ett av kommunens långsiktiga styrdokument och syftar till att genom kulturlivets utveckling ge umeborna hög livskvalitet, stärka invånarnas engagemang och platsen Umeås attraktivitet.

Av det kulturpolitiska programmets 12 punkter har sex punkter en särskild tydlig koppling till konst. Principerna är följande:

1. Gestaltad livsmiljö
2. Kulturell välfärd
3. Professionellt kulturliv
4. Konstnärlig frihet
5. Goda uppväxtvillkor för barn och ungdomar
6. Kulturarv och kulturmiljö

Nedan presenteras ett antal förtydliganden som klargör principerna för Umeå kommuns förhållningssätt i relation till konstområdet. Där närliggande eller överlappande innehåll avhandlas under flera punkter har förtydligande text placerats under den mest relevanta punkten.

1 Gestaltad livsmiljö

Det kulturpolitiska programmet understryker Umeå kommuns förhållningssätt till det styrande målet kopplat till gestaltad livsmiljö: *”Detta förhållningssätt bör genomsyra allt kommunalt förändringsarbete i det offentliga rummets inre och yttre miljöer. De kommunala insatserna syftar till att, genom inköp eller beställningar av yrkesutövande konstnärer, berika den offentliga miljön med samtida konst av bestående konstnärligt värde.”*

Därför ska Umeå kommun:

- *utveckla Umeås offentliga rum genom att initiera och genomföra konstnärliga gestaltningar för att bidra till stadsutveckling utifrån ett estetiskt perspektiv*
- *verka för att attraktiva stads- och kulturmiljöer skapas och bevaras*
- *i tillämpliga delar implementera fastställt Kulturpolitiskt program vid kommunala planeringsprocesser*
- *fästa stort avseende vid pedagogiska initiativ i syfte att förklara den idébaserade konsten, för att därigenom öka legitimiteten för genomförda kommunala satsningar inom bildkonstområdet*

(Kulturpolitiskt program 2020-2030)

Gestaltad livsmiljö omfattar en helhetssyn på utformningen av våra livsmiljöer, inklusive arkitektur, design, konst och kulturarv där dessa perspektiv samspelar och berikar varandra. Det handlar om hur planeringen och utformningen av städer och platser påverkar vårt vardagsliv och välbefinnande. När kommunen planerar, bygger och förvaltar i egen regi ska det ske föredömligt. Med planmonopol och rådighet över allmän plats har kommunen stor möjlighet att påverka livsmiljöernas utformning. Som mark- och fastighetsägare bygger, bygger om och förvaltar kommunen dessutom egna verksamhetslokaler och offentliga miljöer (till exempel skolor, förskolor, parker och torg), och ska där visa gott exempel i konstnärlig gestaltning.

Gestaltad livsmiljö handlar om att använda konst som verktyg för att forma goda livsmiljöer för människan och bygga ett hållbart samhälle. Konst kan vara verkningsfull i sig själv, men när den uppförs för att samverka med det byggda och dess omgivning blir helheten rikare. Konst bör integreras i kommunens sociala hållbarhetsarbete genom att bidra till platsers identitet och utforma allmänna platser med hög kvalitet.

Strategisk planering
För att lyckas med arbetet med gestaltad livsmiljö ska satsningar på konst ska göras strategiskt, långsiktigt och hållbart. Arbetet med offentlig konst ska integreras i stadsutveckling och samhällsbyggnadsprocessen. Detta möjliggörs bland annat genom att konstnärlig gestaltning planeras i tidiga skeden av byggprojekten. På så sätt säkerställs att viktig konstnärlig kompetens tas tillvara vid kritiska planeringsfaser, att nödvändig finansiering avsätts och att korrekt upphandlingsförfarande för konstnärer kan utföras i linje med projektets tidsplan och gällande regelverk.

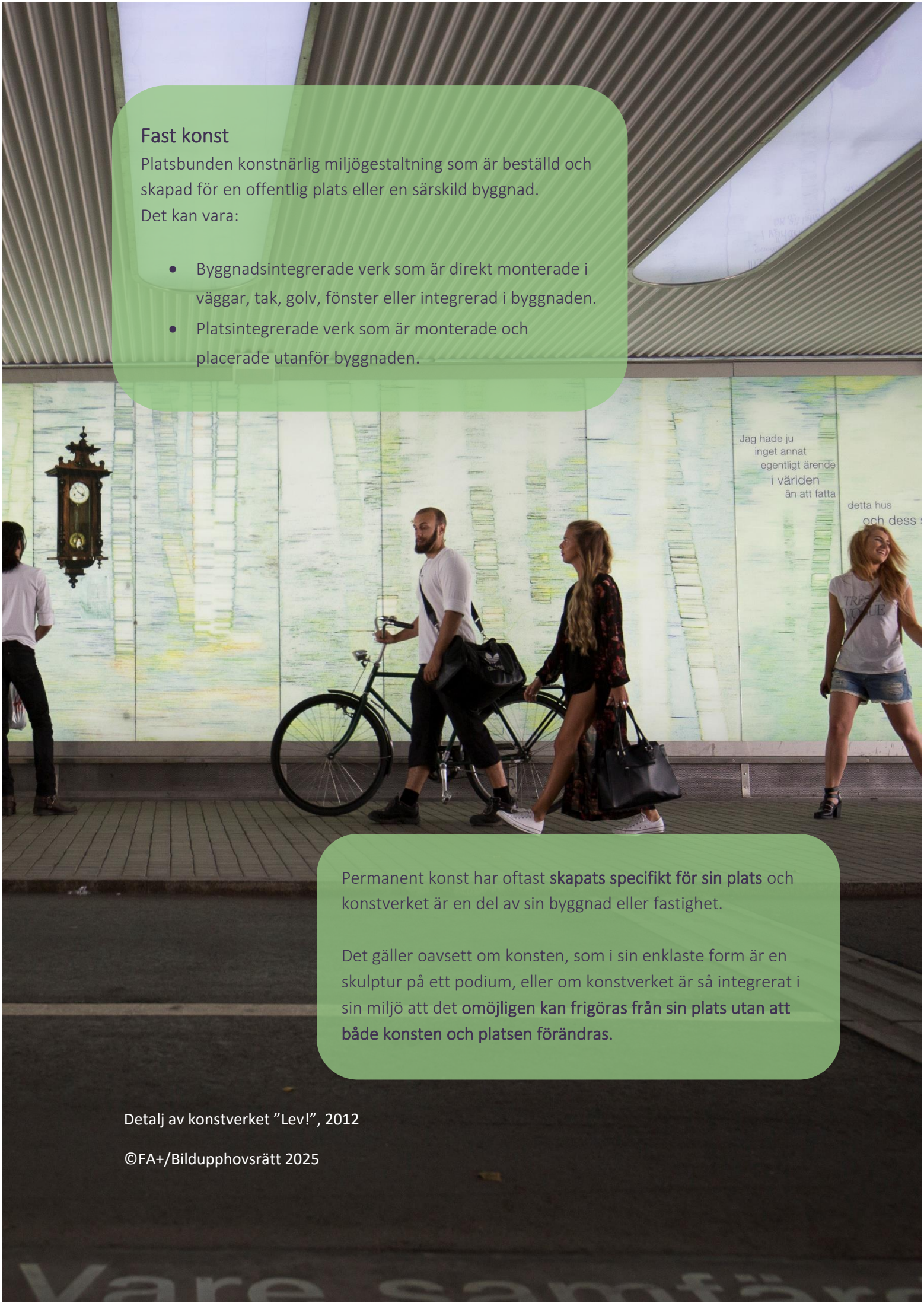
Samarbete
Samarbete är avgörande för det hållbara samhällsbygget, där kommunens olika delar samverkar för att gestalta vår livsmiljö. Det krävs ett förvaltningsövergripande och transparent samarbete för att säkerställa att arbetet med konst implementeras i utformningen av kommunens gemensamma miljöer. Detta sker genom regelbundna möten mellan kultur- och samhällsbyggnadsförvaltning samt att berörda parter bjuds in för information om kommande och pågående planer för kommunen.
En strategisk styrgrupp för Gestaltad livsmiljö (Stadsbyggnadsförvaltningen, Stadsledningskontoret, Teknik- och fastighetsförvaltningen samt Kulturförvaltningen) ses regelbundet för att implementera Umeå kommuns vision för konst i enlighet med översiktsplanen och rådande konstpolicy.

Förankra och tillgängliggöra konsten
Utvecklingen av stadsrummet och förändringar i den offentliga miljön ska mötas genom att använda konsten innovativt, där dialog, informationsinsatser och samverkan med medborgarna är centralt. Även utanför stadsplaneringssammanhang har kommunen uppgiften att förmedla och förankra konstens vikt och bjuda in till delaktighet och kunskapsförmedlande i andra sammanhang.

Detta sker i olika skalor från såväl fysiska skyltar eller digitala lösningar för att ge information om konstverken till skapandet av pedagogiska/publika program samt aktiviteter tillägnade olika målgrupper.

Umeå kommun ska:

- **arbeta i linje med de nationella målen i Gestaltad livsmiljö.**
- **beakta den offentliga konsten och konstnärliga processerna i ett tidigt skede i samhällsbyggnadsprocessen.**
- **säkra delaktighet och inflytande i arbetet med konst och konstnärliga processer och att arbetet med offentlig konst kännetecknas av öppenhet och dialog.**
- **genom pedagogiska initiativ förankra och tillgängliggöra konsten i det offentliga rummet.**



Fast konst

Platsbunden konstnärlig miljögestaltning som är beställd och skapad för en offentlig plats eller en särskild byggnad.
Det kan vara:

- Byggnadsintegrerade verk som är direkt monterade i väggar, tak, golv, fönster eller integrerad i byggnaden.
- Platsintegrerade verk som är monterade och placerade utanför byggnaden.

Permanent konst har oftast **skapats specifikt för sin plats** och konstverket är en del av sin byggnad eller fastighet.

Det gäller oavsett om konsten, som i sin enklaste form är en skulptur på ett podium, eller om konstverket är så integrerat i sin miljö att det **omöjligen kan frigöras från sin plats utan att både konsten och platsen förändras.**

Detalj av konstverket ”Lev!”, 2012

©FA+/Bildupphovsrätt 2025

2 Kulturell välfärd

”Ett omfattande, fritt och aktivt konst- och kulturliv, en bred folkbildning och en rik amatörkultur ökar människors engagemang, kunskap och möjligheter att komma till tals. Kulturens djupa förankring och breda representation i lokalsamhället utgör en stark förnyelsekraft och bidrar till att etablera nya demokratiska arenor och ickekommersiella kulturella mötesplatser”[i]

Därför ska Umeå kommun:

- *satsa på ett kulturliv som är öppet och tillgängligt för alla över hela kommunen*
- *utveckla ickekommersiella kulturella mötesplatser*
- *aktivt söka nå nya målgrupper*

(Kulturpolitiskt program 2020-2030)

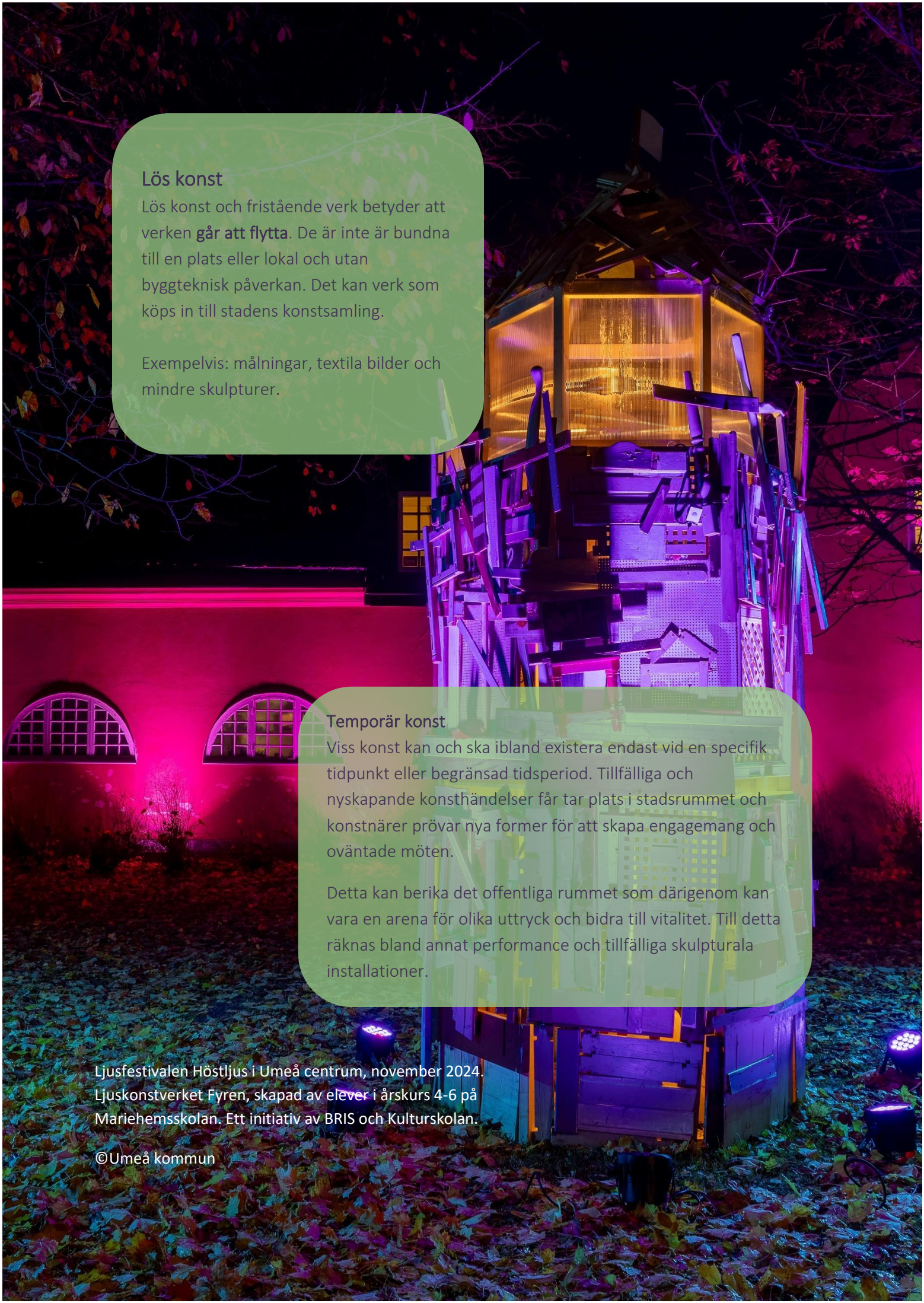
Konst i våra livsmiljöer är en fråga om demokrati utifrån allas rätt till konstupplevelser. Konst skapar mervärden för samhället och berikar kommunen med varierade och intressanta platser som kan väcka nya tankar och perspektiv. Bredden av konstnärliga uttryck och dess tillgänglighet bidrar till mångfald, inkludering och vår kulturella välfärd.

Tillgänglighet
Den offentliga konsten ska placeras ut så att den tillgängliggörs för den breda allmänheten. Våra livsmiljöer ska gestaltas konstnärligt i både inom- och utomhusmiljöer i stadskärnan, stadsdelar, mindre tätorter och landsbygd. Kommunen ska stötta utvecklandet av ickekommersiella mötesplatser för kulturupplevelser vilket inom konsten bland annat tar sig uttryck genom **Umeå Konsthall** som arena för samtidskonst.

Kvalitet och bredd
För att uppnå de kulturpolitiska målen ska det offentliga bland annat främja kvalitet och konstnärlig förnyelse. Umeå kommun förvaltar en samling med verk från 40-talet till nutid. Nya inköp av offentlig konst, oavsett skala, ska hålla hög kvalitet och representera en bredd av uttryck, tekniker och konstnärskap så att en mångfald uppnås i kommunens konstsamling. Det möjliggör att tillgängliggöra både lös konst och fasta gestaltningar i offentlig miljö som visar konst ur ett brett och komplext perspektiv. Såväl lokala som nationella och om möjligt internationella konstnärskap ska finnas representerade.

Umeå kommun ska:

- **möjliggöra för alla invånare att få uppleva och möta konst i sin vardag**
- **placera/ integrera offentlig konst i kommunens lokaler och i offentliga miljöer i stadskärnan, stadsdelar, mindre tätorter och landsbygd**
- **främja att konsten medverkar till att skapa nya möten mellan invånare och stimulera till nya intryck och samtal**
- **främja konstnärlig kvalitet och förnyelse samt en mångfald av konstnärliga uttryck och metoder**



Lös konst

Lös konst och fristående verk betyder att verken **går att flytta**. De är inte är bundna till en plats eller lokal och utan byggteknisk påverkan. Det kan verk som köps in till stadens konstsamling.

Exempelvis: målningar, textila bilder och mindre skulpturer.

Temporär konst

Viss konst kan och ska ibland existera endast vid en specifik tidpunkt eller begränsad tidsperiod. Tillfälliga och nyskapande konsthändelser får tar plats i stadsrummet och konstnärer prövar nya former för att skapa engagemang och oväntade möten.

Detta kan berika det offentliga rummet som därigenom kan vara en arena för olika uttryck och bidra till vitalitet. Till detta räknas bland annat performance och tillfälliga skulpturala installationer.

Ljusfestivalen Höstljus i Umeå centrum, november 2024. Ljuskonstverket Fyren, skapad av elever i årskurs 4-6 på Mariehemsskolan. Ett initiativ av BRIS och Kulturskolan.

©Umeå kommun

3 Professionellt kulturliv

”Umeå som kulturkommun strävar efter en gränsöverskridande samverkan, både konstnärligt och organisatoriskt mellan de ideella och institutionella kulturarrangörerna och de professionella kulturutövarna. Genom att främja samverkan och uppträda förebildligt skapas goda förutsättningar för utveckling av kulturlivet på så väl amatör- som professionell nivå. ”

Därför ska Umeå kommun

- *tillhandahålla goda villkor för kommunens yrkesverksamma kulturarbetare*
- *uppträda förebildligt i sina relationer till kulturlivets aktörer*
- *nyttja professionella konstnärers yrkeskompetens vid konstnärliga gestaltningar i det offentliga rummet*

(Kulturpolitiskt program 2020-2030)

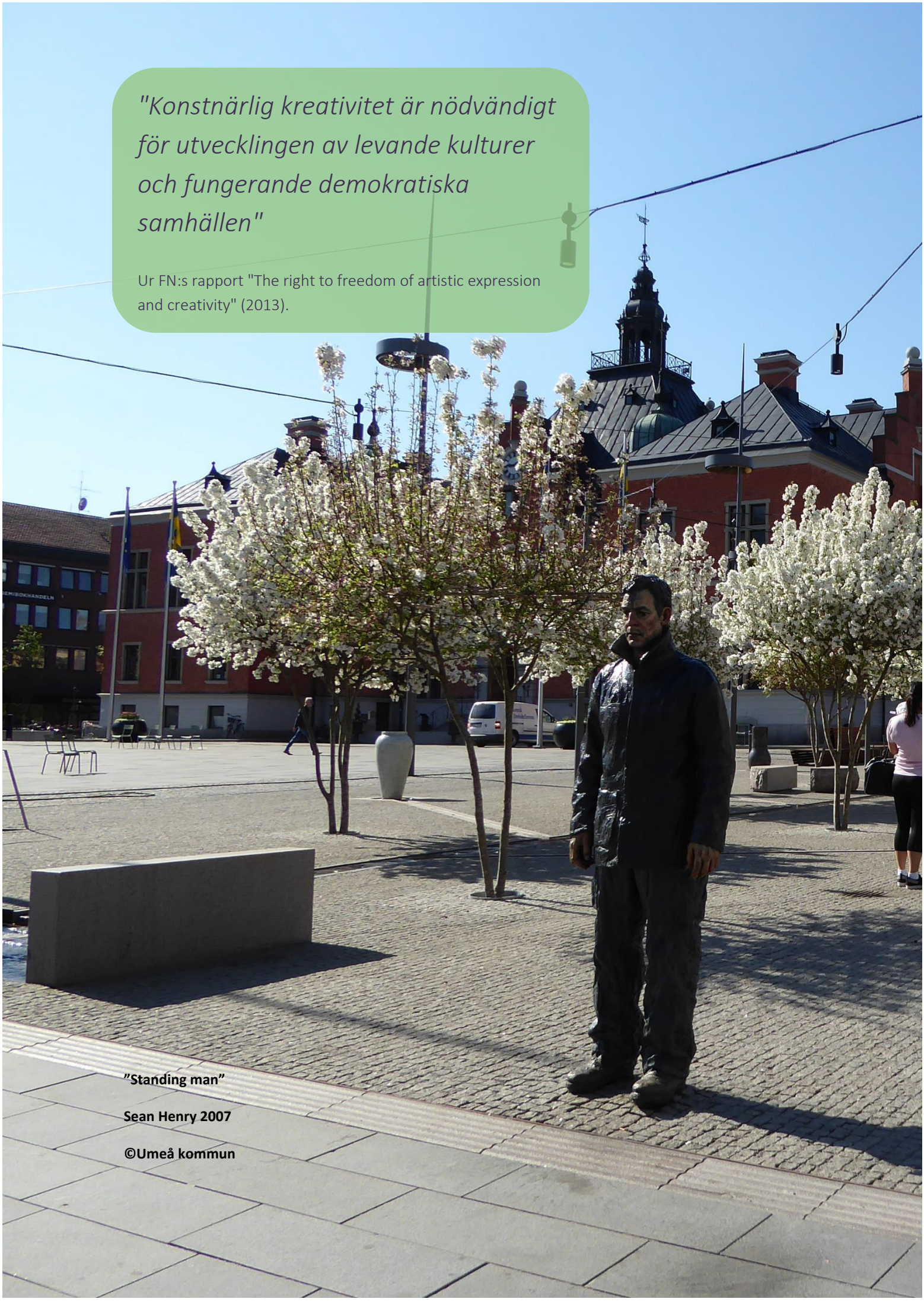
Uppdrag och konstexpertis
Kommunen ska främja konstnärers roll och arbetsvillkor och uppträda föredömligt i samarbete med dem och tillämpa deras specifika kompetens i relevanta sammanhang. Genom respekterandet av konstnärer och konstkompetens säkras både konstnärlig kvalitet och kommunens förtroende för profession och kunskap. Konstnärer kan kontrakteras genom konstinköp, gestaltningsuppdrag, utställningar och pedagogisk verksamhet. Kommunen främjar även det fria kulturlivet och konstnärers praktik genom anslag och stipendier.

Vid behov kan extern konstkonsult upphandlas som process/projektledare vid konstnärliga gestaltningar. Extern expertis används även vid exempelvis urval av skissuppdrag vid konstinköp för riktad komplettering av den kommunala konstsamlingen.

Branschenliga ersättningar och transparenta processer
MU-avtalet kallas ramavtalet för konstnärers ersättning för medverkan vid utställningar, föreläsningar och pedagogisk verksamhet. Avtalets syfte är att skapa bättre förutsättningar för bild- och formkonstnärer att få betalt för utfört arbete, främja konstnärers roll i samhället och tillämpa branschenliga avtal och ersättningar. Upphandlingsärenden ska ske i enlighet med Lagen om offentlig upphandling för transparens och rättvisa konkurrensvillkor.

Umeå kommun ska:

- **nyttja professionella konstnärers yrkeskompetens**
- **förvärva konst från samtida, yrkesverksamma, lokala, regionala och nationella och internationella konstnärer via gallerier, museum och konsthallar eller annan offentlig visning.**
- **förvärva offentlig konst i enlighet LOU (Lagen om offentlig upphandling).**
- **främja konstnärers roll i samhället och tillämpa branschenliga avtal och ersättningar (MU-avtalet och KRO:s (Konstnärernas Riksorganisation) riktlinjer)**



"Konstnärlig kreativitet är nödvändigt för utvecklingen av levande kulturer och fungerande demokratiska samhällen"

Ur FN:s rapport "The right to freedom of artistic expression and creativity" (2013).

”Standing man”

Sean Henry 2007

©Umeå kommun

4 Konstnärlig frihet

”Principen om armlängds avstånd innebär förutom demokrati och yttrandefrihetsaspekterna en stark tilltro till den konstnärliga kompetensen. Det är sakkunniga som ska göra de bedömningar som ligger till grund för politiska beslut om offentligt finansierad kultur”

Därför ska Umeå kommun

- *tillämpa principen om armlängds avstånd*

(Kulturpolitiskt program 2020-2030)

Yttrandefrihet
I linje med FN:s hållning fastslår Sverige i sitt mål för kulturpolitiken att ”Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund.” Vid inköp av offentlig konst inom Umeå kommun ska alltid den konstnärliga friheten värnas.

Armlängds avstånd
Principen om armlängds avstånd är viktigt för att säkra konstnärlig frihet i kommunen. Det innebär att den politiska organisationen beslutar om mål och ekonomiska ramar men överlåter konstnärliga och kvalitativa bedömningar åt sakkunniga tjänstepersoner med god kännedom inom konstområdet, om konst, nu levande konstnärer och dess praktiker. Politiken ska inte besluta, eller försöka påverka beslut, som rör vilka konstnärer eller vilka enskilda verk som ska köpas in.

Delegation
Delegation för inköp av Umeå kommunens offentliga konst till tjänsteperson med konstkompeten (Konstintendent) till en marknadsrelevant summa är ett av verktygen för att realisera armlängds avstånd och säkrandet av en kvalitativ och effektiv konstanskaffningsprocess.

Upphovsrätt
Ägare och förvaltare av offentlig konst har också att ta hänsyn till upphovsrättslagen, Lag (1960:729). Denna lag ger konstnären ensamrätt att tillåta eller förbjuda vissa åtgärder med avseende på verket samt verkets tillgängliggörande för allmänheten under sin livstid och 70 år efter dödsåret. Upphovsrätten regleras i avtal och förvaltningsavtal med respektive konstnär.

Umeå kommun ska:

- **tillämpa principen om armlängds avstånd och främja konstnärlig frihet.**
- **säkra att inköp konst och konstnärliga tjänster utförs av sakkunniga med konstkompetens**
- **nedteckna konstnärers upphovsrätt i avtalsskrivning.**

5 Goda uppväxtvillkor för barn och ungdomar

”I Sverige är barnkonventionen lag. I artikel 31 stipuleras ”att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet. Konventionsstaterna ska även respektera och främja barnets rätt att till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet och ska uppmuntra tillhandahållandet av lämpliga och lika möjligheter till kulturell och konstnärlig verksamhet samt till rekreations- och fritidsverksamhet”

Därför ska Umeå kommun

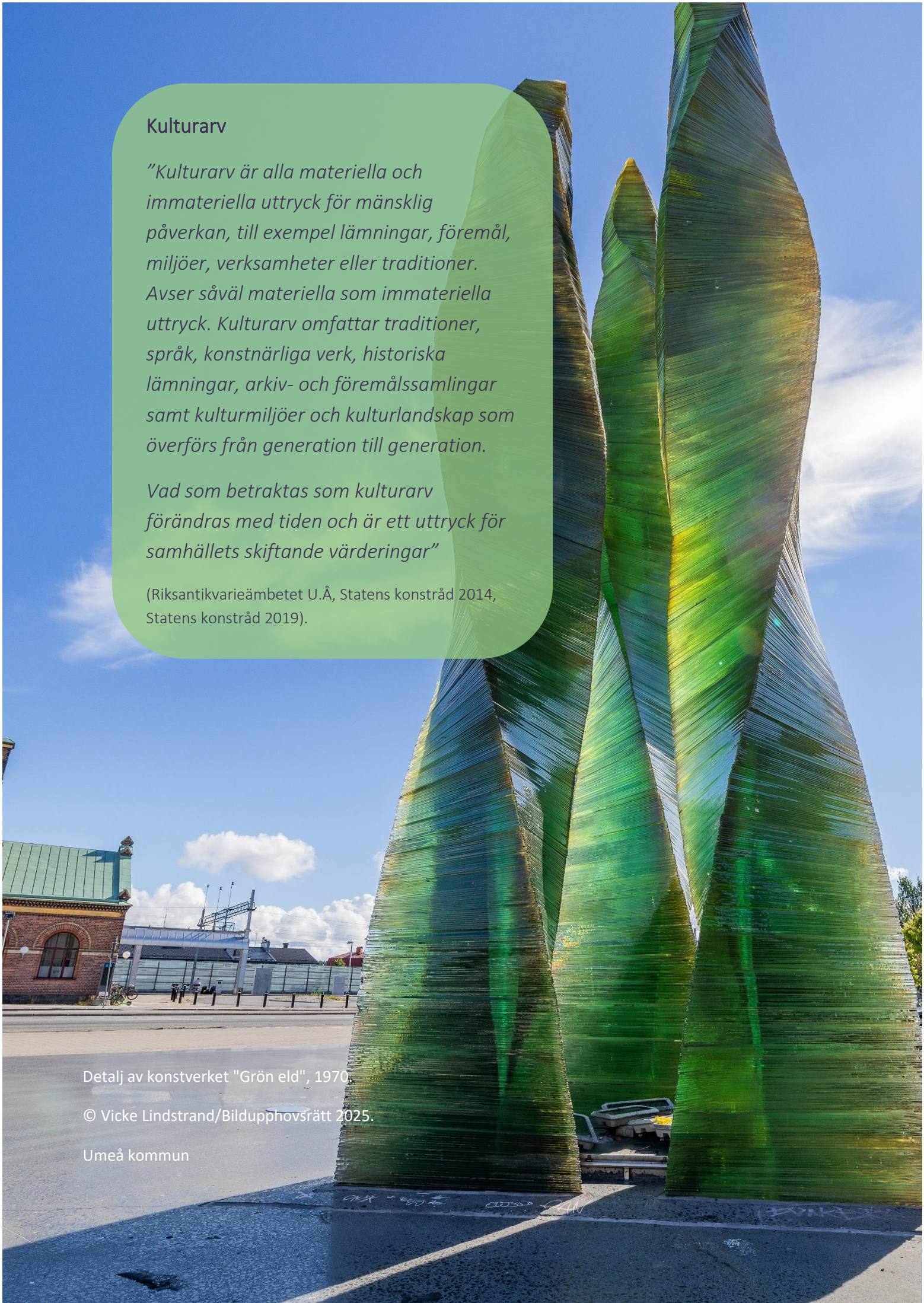
- *verka för att alla barn och ungdomar ska få lika möjligheter att under läsår och skollov möta många olika kulturella upplevelser och konstnärliga verksamheter samt utveckla eget skapande*
- *utveckla och samordna de kulturpedagogiska resurserna för att stärka för-, grund-, och gymnasieskolans pedagoger genom en bred och varierad kompetensutveckling inom det kulturella fältet*
- *genom fortsatt dialog mellan skol- och kulturförvaltning och berörda intressenter erbjuda barn och unga möjlighet att aktivt delta och påverka kulturaktiviteter som riktar sig till den egna målgruppen*
- *aktivt söka nå nya målgrupper.*

(Kulturpolitiskt program 2020-2030)

Kunskap och eget skapande
Konstpedagogisk verksamhet riktat till skola är en betydande del av tillgängliggörandet av konstupplevelser och eget skapande för målgruppen barn och unga. Konstpedagogik erbjuds i anslutning till Umeå konsthall och den offentliga konsten i vårt offentliga rum och kulturpedagogiska program och projekt sker genom bland annat Skapande skola, respektive öppen bildverkstad.

Umeå kommun ska:

- **vara en katalysator för kreativitet, ny kunskap och stärka barns egna deltagande i kulturlivet som såväl utövare, mottagare och producent inom konstområdet.**



Kulturarv

”Kulturarv är alla materiella och immateriella uttryck för mänsklig påverkan, till exempel lämningar, föremål, miljöer, verksamheter eller traditioner. Avser såväl materiella som immateriella uttryck. Kulturarv omfattar traditioner, språk, konstnärliga verk, historiska lämningar, arkiv- och föremålssamlingar samt kulturmiljöer och kulturlandskap som överförs från generation till generation.

Vad som betraktas som kulturarv förändras med tiden och är ett uttryck för samhällets skiftande värderingar”

(Riksantikvarieämbetet U.Å, Statens konstråd 2014, Statens konstråd 2019).

Detalj av konstverket "Grön eld", 1970.

© Vicke Lindstrand/Bildupphovsrätt 2025.

Umeå kommun

6 Kulturarv och Kulturmiljö

” Kulturarv omfattar alla materiella och immateriella uttryck av mänsklig aktivitet genom tiderna. Uttrycken kan vara historiska spår, objekt eller företeelser. Kulturarv kan också beskrivas som förutsättningar för eller resultatet av dynamiska samtal eller förhandlingar om samhällets utveckling”

Därför ska Umeå kommun

- *Främja att kulturarv och kulturmiljöer värnas, vårdas, tillgängliggörs och utvecklas.*

(Kulturpolitiskt program 2020-2030)

Tillväxt och förändring är inte något nytt i Umeå. Kommunen har vuxit under en lång tid och har formats av olika tiders planerings- och visuella ideal. Umeå är i ständig förändring, förutsättningarna förändras och för varje nytt tillägg fylls berättelsen på. Kulturmiljön bär på berättelser om utvecklingen av en plats och konsten är både ett verktyg för att synliggöra och vidareutveckla dessa värden och utgör en framtida årsring i det kulturarv som lämnas vidare. Policyn säkerställer att den konstnärliga utvecklingen sker med en medvetenhet om de dubbla målen att ha respekt för befintliga kulturmiljöer och att ge utrymme för nya konstnärliga uttryck. Detta innebär särskilda överväganden gällande konstområdet.

Hållbarhet
Konsten i vårt offentliga rum skall förvaltas och underhållas så att kommande generationer kan uppleva dem och konsten ska betraktas som en del av vårt kulturarv. Hållbara material och arbetsmetoder är av stor vikt. Verken ska hålla under lång tid och därför är det viktigt att den konstnärliga kvalitén, uttrycket och tekniken är av hög kvalitet.

Registrering och bevarande
Den offentliga konstsamlingen registreras (både fast och lös konst), tillses och underhålls. Vid fasta gestaltningar skall en underhållsplan klargöra framtida underhållsbehov samt ansvarsfördelningen för dess utförande nedtecknas. För att korrekt tillsyn skall kunna ske är inskrivning av konsten i kommunens konstsamling avgörande.

Konst eller kulturhistoriskt bevarandeintresse?
I Umeå kommuns konstpolicy görs följande principiella åtskillnad mellan konstnärliga skulpturer och kulturhistoriska monument.

- **Konstnärlig skulptur**: Ett tredimensionellt konstverk skapat med konstnärlig avsikt, oftast av en namngiven konstnär. Verket är unikt, estetiskt motiverat. Dessa verk bedöms, hanteras och underhålls inom ramen för den offentliga konsten.
- **Kulturhistoriskt monument**: En fysisk struktur eller installation som främst har minnesfunktion eller historisk betydelse, t.ex. minnesstenar, krigsmonument eller platsspecifika minnesmärken. Dessa har ofta upprättats av ideella föreningar, staten eller kommunen för att hedra historiska händelser eller personer, och saknar ofta en namngiven

konstnärlig upphovsman. Fokus ligger på kulturarvets bevarandevärde snarare än det konstnärliga uttrycket.

Det är dock viktigt att förstå att gränsen mellan dessa kategorier inte alltid är skarp. Vissa verk uppfyller kriterier för både konstnärligt uttryck och kulturhistoriskt värde.

- Om monumentet har en tydlig estetisk gestaltning, skapats av en konstnär och uttrycker konstnärliga intentioner, kan det betraktas som ett konstverk.
- Om monumentet främst fyller en ceremoniell eller dokumenterande funktion (t.ex. en enkel sten med inskription, rest av en förening), betraktas det i första hand som ett kulturhistoriskt minnesmärke.

Vid övervägande av inskrivning i kommunens konstsamling behövs bägge perspektiv: konstnärlig sakkunskap vid bevarande, men även kulturmiljökompetens vid värdering och restaurering. Kommunen avgör från fall till fall – men som huvudprincip bör monument utan konstnärlig upphovsman hanteras inom ramen för kulturmiljöansvar, inte konstsamlingen. Kommunen bär likväl ett underhållsansvar för dessa objekt men detta omfattas ej av konstpolicyns ramar.

Nya årsringar

Umeå kommun välkomnar hållbar utveckling och tillväxt. Vid förändringar skall redan befintliga konstnärliga eller kulturhistoriska värden undersökas och tas hänsyn till för att kvalitén och verkens integritet inte skall riskera att försvagas. Konsten kan skapa nya uttryck samtidigt som vi utgår från det befintliga där identitet, karaktär och kulturmiljö är viktiga utgångspunkter. Konst och nya gestaltningar kan skapa spännande kontraster mellan nytt och gammalt.

Umeå kommun ska:

- **hantera offentlig konst som ett kulturarv som förvaltas och underhålls som sådant.**
- **registrera sitt konstinnehav i kommunens databas och upprätta underhållsplaner för fasta gestaltningar som en del av gestaltningsprocessen,**
- **säkra att fastighetsägaren ska avsätta medel för underhåll och renovering av byggnadsanknuten konst enligt en underhållsplan.**
- **utföra tillsyn och underhåll av offentlig konst regelbundet.**
- **använda samtida konst för att tolka, aktivera och komplettera historiska miljöer och berättelser.**

Hur gör vi? - verktyg för goda livsmiljöer

Finansiering

Umeå kommun ska ha en hållbar finansiering som möjliggör att kommunen lever upp till visionen för arbetet med offentlig konst i denna policy, både gällande investering och underhåll. Umeå Kommun ska ha ett finansieringssystem för konstinvestering som följer stadens tillväxt, samtidigt som långsiktigt underhåll och hög konstnärlig kvalitet säkras.

Enprocentregeln är en ekonomisk princip för offentlig konst som innebär att cirka en procent av den totala budgeten avsätts för konstnärlig gestaltning vid ny-, om- och tillbyggnad. Umeå kommun har sedan 2008 valt inte att arbeta med en "en-procents-regel" för offentlig konst. I stället finns ett kommungemensamt investeringsanslag för konsten (basanslag) som beslutas av kommunfullmäktige samt kompletteras av avsatta konstinvesteringsmedel inom ramen för större kommunala byggprojekt (projektbudget).

Konstprogram

När konst ska integreras i ett plan- eller byggprojekt ska ett konstprogram tas fram. Det säkerställer konstnärlig kvalitet, tydliggör förutsättningar och fungerar som grund för upphandling av konstnär.

Konstprogrammet tas fram i samverkan mellan kulturförvaltning, projektägare, berörda brukare och sakkunniga. Det beskriver förutsättningar, teman, tekniker, platser, budget, urvalsprocess och tidsplan. Konstprogrammet är ett levande dokument och stöd för alla parter genom hela projektet – från planering till förvaltning – och omfattar även befintlig konst som påverkas.

Programmet är ett verktyg för samordning mellan kommunens förvaltningar och ska finnas med i samhällsbyggnadsförvaltningens checklista för utredning och förstudie. I projekt där konst ingår ska konstprogram tas fram i samband med planläggning, och konstkostnader ska inkluderas i investerings- eller exploateringskalkylen.

Det finns två nivåer:

- **Översiktligt konstprogram** – vid större områden i flera etapper
- **Enskilt konstprogram** – inför produktion av ett specifikt konstverk

Gemensamt ansvar

Umeå kommun har ett övergripande ansvar att långsiktigt säkra hållbara konstnärliga värden i kommunen. Detta ansvar innebär att bevaka och främja stadens gemensamma intressen samt att utveckla Umeå enligt översiktsplanens mål. Kommunen tar fram översiktsplaner, detaljplaner och beslutar om bygglov – alla med stor påverkan på den byggda miljön. Även projektens budgetering och finansiering påverkar hur vår livsmiljö utformas. Det kan vara en utmaning att skapa samsyn, gemensamma mål och gemensamma prioriteringar mellan olika intressenter.

Umeå kommun har ett övergripande ansvar att säkra långsiktigt hållbara konstnärliga värden. Alla aktörer i samhällsbyggnadsprocessen behöver därför ta ett gemensamt ansvar för utvecklingen av våra livsmiljöer.

Arbetet är långsiktigt och förutsätter helhetssyn samt samarbete mellan många parter. Genom en tydlig ansvarsfördelning och tidig samverkan säkerställs att offentlig konst integreras på ett kvalitativt och hållbart sätt i Umeå kommuns stadsutveckling. Detta arbetssätt främjar en gestaltad livsmiljö där arkitektur, form och konst samverkar till gagn för alla kommuninvånare. Tidig samverkan mellan kultur-, byggnads- och teknik/fastighetsförvaltningen är avgörande för att offentlig konst integreras med god kvalitet och hållbarhet.

Kulturförvaltningen har det huvudsakliga ansvaret för kommunens konstverksamhet. I samhällsbyggnadsprojekt bidrar kulturförvaltningen med konstnärlig kompetens och leder arbetet med konstnärlig gestaltning. Konkret ansvarar kulturförvaltningen för att:

- **Bidra med konstkompetens:** Säkerställa att projekt får tillgång till professionell konstnärlig expertis.
- **Utforma konstprogram:** Ta fram ett konstprogram för projektet i samråd med en referensgrupp med relevanta kompetenser.
- **Upphandling och urval:** Förbereda upphandlingsunderlag, anlita extern konstprojektledare eller konsult vid behov, samt leda urvalsprocesser för konstnärliga uppdrag i enlighet med LOU.
- **Dokumentation:** Registrera nyinköpt konst i kommunens konstsamling.
- **Underhållsplanering:** Planera för skötsel och underhåll av ny upphandlad offentlig konst i samverkan med berörda enheter (Teknik- och fastighetsförvaltningen).

Stadsbyggnadsförvaltningen har huvudansvaret för kommunens fysiska planering. I konstsammanhang ansvarar stadsbyggnadsförvaltningen för integrering och praktisk hantering av den offentliga konsten i stadsutvecklingen. Konkret ansvarar stadsbyggnadsförvaltningen för att:

- **Samarbeta från start:** Bjuda in kulturförvaltningens representant till samverkan i tidiga skeden av planering för nya projekt, så att konstperspektivet beaktas från början.
- **Lovprövning:** Beaktar konstperspektivet i översikts- och detaljplanering samt vid lovprövning. Handlägger bygglov och fattar PBL-beslut som kan påverka konstnärliga inslag (t.ex. fasader, ljus, skyltning).

Teknik- och fastighetsförvaltningen ansvarar för kommunens anläggningar. I konstsammanhang är förvaltningen beställare/byggherre i kommunens bygg- och anläggningsprojekt samt ansvarig för drift och skötsel av byggnadsanknuten konst. Konkret ansvarar teknik- och fastighetsförvaltningen för att:

- Avsätter och följer upp **projektmedel** för konst i investeringskalkyler.
- **Beställer vid behov konstprogram**/konstutredning av kulturförvaltningen.
- **Samordnar** bygg- och installationsfrågor så att konst byggs in/placeras korrekt i tidplan.
- Säkerställer **tekniska förutsättningar** i projektering/produktion (fundament, infästningar, el, markarbete).
- **Ansvarar för basdrift**/underhåll (ex. snöröjning, rengöring, vegetation).

Ansvar i olika skeden

För att lyckas med konstnärlig gestaltning krävs att **förvaltningarna samverkar i varje skede** av samhällsbyggnadsprocessen. Ansvarsrollerna kan sammanfattas per projektfas enligt nedan:

Planering (idé- och förstudiefas):

- *Kulturförvaltningen:* Tillför konstnärlig kompetens tidigt. Identifierar tillsammans med projektägare var konst kan bidra och börjar planera för eventuella konstinsatser.
- *Stadsbyggnadsförvaltningen:* Integrerar konstperspektivet i utredningar/planmål, bjuder in kulturförvaltningens representant till samverkan i tidiga skeden av planering av nya projekt, så att konstperspektivet beaktas från början.
- *Teknik- och fastighetsförvaltningen:* Säkerställer budgetutrymme och praktiska/tekniska förutsättningar för konst i projektplaneringen.

Programskede (planering/detaljplan):

- *Kulturförvaltningen:* Utarbetar ett konstprogram i samråd med projektets övriga aktörer. Konstprogrammet samordnas med övrigt gestaltningsprogram och beskriver hur och var konstnärliga inslag ska utformas.
- *Stadsbyggnadsförvaltningen:* Integrerar konstnärliga riktlinjer från konstprogrammet i planeringsdokument och detaljplaner.
- *Teknik- och fastighetsförvaltningen:* Säkerställer att konstprogram tas fram genom att formellt beställa konstprogrammet av kulturförvaltningen.

Projektering och byggskede:

- *Kulturförvaltningen:* Leder konstprojektets genomförande. Genomför upphandling eller urval av konstnär(er) enligt konstprogrammet och följer upp att den konstnärliga gestaltningen genomförs enligt plan.

- *Stadsbyggnadsförvaltningen:* Prövar lov/tekniska frågor enligt PBL, fastställer kontrollplaner och utövar tillsyn under byggprocessen.

- *Teknik- och fastighetsförvaltningen:* Genomför och samordnar tekniska lösningar enligt överenskommelse av konstnärlig gestaltning (tex fundament, markberedning, infästningar, installationer).

Förvaltning (drift- och underhållsskede):

- *Kulturförvaltningen:* Övertar förvaltningsansvaret för det färdiga konstverket som del av kommunens konstsamling. Följer upp verkets skick och ser till att det finns en underhållsplan eller skötselanvisningar för konstverket.

- *Stadsbyggnadsförvaltningen:* Bedriver PBL-tillsyn i relevanta delar (t.ex. byggnaders underhåll) – separat från konstsamlingens vård.

- *Teknik- och fastighetsförvaltningen:* Utför löpande skötsel och yttre underhåll enligt överenskommen underhållsplan (Fastighet för byggnadsanknuten konst; Gator och parker för utomhusverk).

Referenser

Översiktsplan Umeå kommun
Planeringsstrategi 2024. Umeå kommun
https://www.umea.se/byggaboochmiljo/

Kulturpolitisk Program
Kulturpolitiskt program för Umeå kommun 2020–2030

Om gestaltad livsmiljö
https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/arkitektur-och-gestaltad-livsmiljo/gestaltad-livsmiljo/

Umeå kommun
Kulturnämnden

Protokollsutdrag
2025-10-23

§ 50

Diarienr: KU-2024/00013

Konstpolicy - Remiss

Beslut

Kulturnämnden beslutar

att godkänna förslag till remissversion av konstpolicy,

att förslaget skickas på remiss till kommunens nämnder och kommunala bolag att besvaras senast 30 januari, 2026.

Ärendebeskrivning

Kommunfullmäktige beslöt 2024-11-25 §200, KS-2024/00933 att en konstpolicy ska tas fram. Beslutet föregicks av en förstudie och beslut i kulturnämnden 2024-05-23 §43.

Vikten av ett kommungemensamt styrdokument kan primärt kopplas till processer för offentlig gestaltning där flertalet nämnder och förvaltningar är aktörer i arbetet och där behovet av ökad tydlighet och samsyn är som störst för att nå effektivitet, resursoptimering och kvalitet för intressenter och medborgare.

Det senaste styrdokumentet som idag berör arbetet med konst inom Umeå kommun, vid sidan av det kulturpolitiska programmet, är ”Umeås offentliga rum” – en riktlinje framtagen av samhällsbyggnadskontoret och kulturförvaltningen i maj 2007. Senare statligt fastställd inriktning såsom ”Gestaltad livsmiljö”, 2018 har inte föranlett en revidering av dokumentet varpå ytterligare behov av en konstpolicy kan understrykas.

Förslaget till konstpolicy har arbetats fram i dialog med en arbetsgrupp bestående av Konstverksamheten samt genom remissrundor med representanter för Strategisk utveckling, Mark- och exploatering, Detaljplanering, Bygglov, byggnadsantikvarie, Gator och parker, Fastighet och stadsarkitekt.

Umeå kommun
Kulturnämnden

Protokollsutdrag
2025-10-23

Remissvar

Remissvar lämnas senast 30 januari 2026, umea.kultur@umea.se märkt KU-2024/00013 Konstpolicy

Beslutsunderlag

Konstpolicy - remissversion

Beredningsansvariga

Sara Edenius, enhetschef Musei-och konstenheten

Beslutet ska skickas till
Sara Edenius

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-01-13

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/01191

Remiss: Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel, SOU 2025:119

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet beslutar

Att godkänna förslag till yttrande

Ärendebeskrivning

Umeå kommun har beretts möjlighet att yttra sig på betänkandet *Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel (SOU 2025:119).* Utredningens uppdrag har varit att analysera ändringarna i EU:s människohandelsdirektiv, som antogs den 14 juli 2024, och bedöma vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet samt lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder.

Förslagen i betänkandet innebär sammanfattningsvis:

- Att det ska införas ett nytt brott (olaga tjänsteutnyttjande) som utvidgar det kriminaliserade området och gör det straffbart att beställa eller nyttja en tjänst som tillhandahålls av en person som är utsatt för människohandel eller människoexploatering.
- Att straffbestämmelsen om människohandel och nödlägesrekvisitet ska formuleras om för att förenkla tillämpningen av straffbestämmelsen.
- Jämställdhetsmyndigheten får ett helhetsansvar för det strategiska arbetet mot människohandel i Sverige som nationell samordnare mot människohandel, ansvarig för Sveriges vidareslussningsmekanism (NRM) och nationell kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidareslussningen av brottsoffer inom EU.
- Institutet för mänskliga rättigheter ges i uppgift att fungera som oberoende organ enligt direktivet.
- Socialstyrelsen ges i uppdrag att kartlägga tillgången till boendeinsatser, samt ta fram stödmaterial och vidta kunskapshöjande åtgärder.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/01191

Jämställdhetsutskottets yttrande

Jämställdhetsutskottet ser positivt på utredningens bedömning att förslagen väntas kunna ge positiva effekter både för de individer som utsätts eller riskerar att utsättas för människohandel och för samhället i stort, både genom att fler gärningspersoner döms för människohandel, eller för olaga tjänsteutnyttjande, och att den förbättrade samordning och utvärderingen i förlängningen leda till att fler brottsoffer får tillgång till sådant skydd och stöd som de behöver.

Jämställdhetsutskottet bedömer att förslagen i utredningen är relevanta och bidrar till att uppfylla Sveriges åtaganden. Vidare bedömer jämställdhetsutskottet det som positivt att Jämställdhetsmyndigheten får ett fortsatt och utökat samordningsansvar för arbetet. Polismyndigheten uppger själva i sin rapport *Människohandel för sexuella och andra ändamål* (Lägesrapport 26) att det är svårt att uppskatta hur många som utsätts för människohandel i Sverige och mörkertalet är stort. Enligt den statistik som Jämställdhetsmyndigheten sammanställt från regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel, som polismyndigheten hänvisar till, identifierades under 2024 totalt 430 brottsoffer varav 255 vuxna kvinnor, 152 vuxna män, 15 flickor, 7 pojkar samt en person med okänt kön som utsatta för prostitution och människohandel i Sverige. En majoritet hade utsatts för arbetskraftsexploatering, där männen utgör en större andel (65%), men vad gäller sexuella ändamål är kvinnor så överrepresenterade att de ändå utgör en majoritet av det totala antalet brottsoffer. Jämställdhetsutskottet önskar se ett tydligare resonemang om mäns och kvinnors olika typer av utsatthet för dessa typer av brott i den omvärldsbevakning utredningen redogör för. Nu återfinns detta endast översiktligt i avsnitt 10.8 ”Konsekvenser för jämställdheten”.

Jämställdhetsutskottet välkomnar uppdraget till Socialstyrelsen att kartlägga tillgången till boendeinsatser för människohandelsoffer, inklusive skyddade boenden. Här vill utskottet också lyfta konsekvenserna av den nya tillståndsplikten för skyddade boenden som trädde i kraft 1 april 2024. Europarådets expertgrupp GREVIO (group of experts on actions against violence against women and domestic violence) samlar experter inom området mäns våld mot kvinnor och har till uppgift att se till att Istanbulkonventionen efterlevs bland konventionsparterna. I deras rapport publicerad 28 november 2024 (*GREVIO(2024)12*) kritiseras bland annat tillståndsplikten som leder till att vinstdrivna privata aktörer än mer tar över skyddet från de ideella kvinnojourerna, som GREVIO menar har den gedigna erfarenheten och kunskapen om mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetsutskottet ser därför gärna att slutsatserna från regeringens uppdrag till Statskontoret att följa upp och analysera effekterna av

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/01191

reformen om skyddat boende (S2025/00585) tas i beaktande i Socialstyrelsens föreslagna kartläggning.

Beslutsunderlag

Remissmissiv SOU 2025:119
SOU 2025:119

Beredningsansvariga

Annika Dalén, utvecklingsstrateg jämställdhet
Linda Gustafsson, jämställdhetsstrateg

Beslutet ska skickas till

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 17 mars 2026**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L5@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2025/02760 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Förnamn, Efternamn	Annika Dalén
Befattning	Utvecklingsstrateg jämställdhet

Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel

Betänkande av Utredningen om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:119

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Åtta45
Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1431-3 (tryck)
ISBN 978-91-525-1432-0 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 6 februari 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs i syfte att anpassa svensk rätt till det EU-direktiv om ändring av människohandelsdirektivet som antogs den 14 juli 2024 (dir. 2025:8). Samma datum förordnades chefsjuristen och ekonomichefen Cecilia Eneman vid Brottsförebyggande rådet som särskild utredare.

Den 27 februari 2025 förordnades rättssakkunniga Karin Wetterberg (Justitiedepartementet) till sakkunnig i utredningen. Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag utredaren Paulina Bolton (Jämställdhetsmyndigheten), verksamhetsutvecklaren Janna Davidson (Polismyndigheten), rådmannen Charlotte Eklund Rimsten, ämnesrådet Anna Ekstedt (Utrikesdepartementet), advokaten Linus Gardell, nationella samordnaren Lisa Hultin Knutas (Migrationsverket), docenten Märta Johansson (Örebro universitet), seniora åklagaren Helena Ljunggren (Åklagarmyndigheten) och jur.kand. Fredrik Selin (Brottsoffermyndigheten).

Den 6 februari 2025 anställdes hovrättsassessorn Annika Stenberg som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet.

Lagstiftning och andra förhållanden har kunnat beaktas fram till och med oktober 2025. Experter och sakkunniga har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Utredningen överlämnar nu sitt betänkande *Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel* (SOU 2025:119). Utredningens uppdrag är genom detta slutfört.

Stockholm i december 2025

Cecilia Eneman

Annika Stenberg

Innehåll

Sammanfattning 13

1 Författningsförslag 25

1.1 Förslag till lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten 25

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken 28

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 31

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter 33

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten 35

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten 37

2 Utredningens uppdrag och arbete 39

2.1 Uppdraget 39

2.2 Utredningsarbetet 39

2.3 Betänkandets disposition 40

2.4 Allmänna utgångspunkter för genomförandet av ändringsdirektivet 41

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

3 Bakgrund 45

3.1 Internationella och unionsrättsliga instrument 47
3.1.1 Palermoprotokollet 47
3.1.2 Europakonventionen 48
3.1.3 Barnkonventionen 50
3.1.4 Kvinnokonventionen och anknytande instrument 52
3.1.5 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 53
3.1.6 Andra FN-instrument 54
3.1.7 EU:s direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn 55
3.1.8 Lanzarotekonventionen 56

3.2 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel 56
3.2.1 GRETA 59

3.3 EU:s direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel 60

3.4 Kort om den svenska kriminaliseringen 63

3.5 Förslag i andra utredningar 64

4 Allmänt om ändringsdirektivet 67

4.1 Bakgrund till ändringarna 67

4.2 Huvudsakligt innehåll i ändringsdirektivet 68

5 Straffrättsliga frågor 75

5.1 Gällande rätt 75
5.1.1 Människohandel i brottsbalken 75
5.1.2 Människoexploatering 86
5.1.3 Andra anknytande brott 91
5.1.4 Försvårande omständigheter 110
5.1.5 Bestämmelserna om företagsbot 112
5.1.6 Svenska domstolars behörighet 114

5.2 Specialisering vid brottsbekämpande myndigheter 115

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.3 Statistik ... 116

5.4 Anknytande förslag som lämnats av andra utredningar ... 120

5.5 GRETA:s utvärdering ... 125

5.6 Internationell utblick ... 126
5.6.1 Danmark ... 127
5.6.2 Finland ... 128
5.6.3 Norge ... 130
5.6.4 Belgien ... 131
5.6.5 Cypern ... 132

5.7 Närmare om innehållet i direktivet ... 133
5.7.1 Människohandelsbrott (artikel 2) ... 133
5.7.2 Brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel (artikel 18a) ... 134
5.7.3 Påföljder (artikel 4) ... 136
5.7.4 Juridiska personers ansvar (artikel 5) ... 137
5.7.5 Påföljder för juridiska personer (artikel 6) ... 137
5.7.6 Förverkande (artikel 7) ... 139
5.7.7 Avstående från att lagföra eller utdöma påföljd för brottsoffret (artikel 8) ... 139
5.7.8 Utredning och lagföring (artikel 9) ... 140
5.7.9 Behörighet (artikel 10) ... 141

5.8 Människohandelsbrottet bör ändras (artikel 2) ... 141
5.8.1 Bakgrund ... 141
5.8.2 De nya exploateringssyftena skulle förvisso kunna omfattas av nuvarande straffbestämmelse ... 147
5.8.3 Det finns ändå ett behov av ändringar ... 149
5.8.4 Fler exploateringssyften bör uttryckligen framgå av lagtexten ... 153
5.8.5 Utnyttjande av nödläge bör formuleras om ... 163
5.8.6 Frågan om uppsåt vid människohandel ... 167

5.9 Ett nytt brott om olaga tjänsteutnyttjande bör införas (artikel 18a) ... 169
5.9.1 Bakgrund ... 169

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.9.2 Det finns ett behov av en särskild straffbestämmelse ... 177
5.9.3 Utformningen av straffbestämmelsen ... 185
5.9.4 Brottsbeteckning och straffskala ... 201
5.9.5 Andra närliggande frågor ... 207

5.10 Övriga överväganden och förslag ... 210
5.10.1 Påföljder (artikel 4) ... 210
5.10.2 Ansvar och påföljder för juridiska personer (artikel 5 och 6) ... 216
5.10.3 Förverkande (artikel 7 upphört) ... 219
5.10.4 Avstående från att lagföra eller utdöma påföljd för brottsoffret (artikel 8) ... 219
5.10.5 Utredning och lagföring (artikel 9) ... 226
5.10.6 Behörighet (artikel 10) ... 232

6 Frågor om hjälp och stöd till samt skydd av brottsoffer ... 235

6.1 Nuvarande åtgärder och gällande rätt ... 235
6.1.1 Myndigheter och aktörer som är involverade i stöd- och skyddsprocessen ... 235
6.1.2 Den svenska manualen vid misstanke om människohandel ... 239
6.1.3 Nationella stödprogrammet ... 242
6.1.4 Socialnämndernas ansvar ... 244
6.1.5 Bestämmelser kopplade till migrationsrätt ... 253
6.1.6 Bestämmelser kopplade till hälso- och sjukvård ... 259
6.1.7 Bestämmelser kopplade till rättsprocessen ... 259

6.2 GRETA:s utvärdering ... 264

6.3 Närmare om innehållet i direktivet ... 267
6.3.1 Hjälp och stöd till offer (artikel 11) ... 267
6.3.2 Internationellt skydd (artikel 11a) ... 269
6.3.3 Skydd under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden (artikel 12) ... 270
6.3.4 Förfarandet för att anmäla brott (artikel 13) ... 271
6.3.5 Hjälp och stöd till barn (artikel 14) ... 271
6.3.6 Ersättning till brottsoffer (artikel 17) ... 272

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

6.4 Internationell utblick 272
6.4.1 Finland 272
6.4.2 Belgien 274
6.4.3 Frankrike 275
6.4.4 Storbritannien 277

6.5 Överväganden och förslag 278
6.5.1 Ändrad skrivning om specialiserat stöd med brottsoffret i centrum (artikel 11.1) 278
6.5.2 Vidareslussningsmekanism och nationell kontaktpunkt (artikel 11.4) 290
6.5.3 Inkvartering och skyddade boenden (artikel 11.5–11.6) 305
6.5.4 Internationellt skydd (artikel 11a) 315
6.5.5 Skydd under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden (artikel 12) 324
6.5.6 Förfarandet för att anmäla brott (artikel 13) 325
6.5.7 Hjälp och stöd till barn (artikel 14) 327
6.5.8 Ersättning till brottsoffer (artikel 17) 334

7 Förebyggande åtgärder, samordning och statistik 335

7.1 Nuvarande åtgärder och gällande rätt 335
7.1.1 Aktörer med uppdrag rörande samordning, rapportering och övervakning 335
7.1.2 Brottsförebyggande arbete 341
7.1.3 Nationella handlingsplaner 347
7.1.4 Utbildningsutbud 348
7.1.5 System för statistikinsamling 353

7.2 GRETA:s utvärdering 356

7.3 Närmare om innehållet i direktivet 357
7.3.1 Förebyggande (artikel 18) 357
7.3.2 Utbildning (artikel 18b) 359
7.3.3 Nationella samordnare och oberoende organ (artikel 19) 360
7.3.4 Insamling av uppgifter och statistik (artikel 19a) 361
7.3.5 Nationella handlingsplaner (artikel 19b) 363
7.3.6 Samordning av unionens strategi (artikel 20) 364

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

7.3.7 EU-kommissionens rapportering (artikel 23) 365

7.4 Överväganden och förslag..... 365
7.4.1 Förebyggande (artikel 18) 365
7.4.2 Utbildning (artikel 18b) 371
7.4.3 Nationella samordnare och oberoende organ (artikel 19) 376
7.4.4 Insamling av uppgifter och statistik (artikel 19a) 396
7.4.5 Nationella handlingsplaner (artikel 19b)..... 401
7.4.6 Samordning av unionens strategi (artikel 20)..... 402
7.4.7 EU-kommissionens rapportering (artikel 23) 403

8 Nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling och sekretess..... 405

8.1 Reglering till skydd för den personliga integriteten..... 405
8.1.1 Europakonventionen 405
8.1.2 EU:s dataskyddsförordning 406
8.1.3 Regeringsformen..... 410
8.1.4 Dataskyddslagen 410
8.1.5 Offentlighets- och sekretesslagen..... 411

8.2 En ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten..... 412
8.2.1 Det bör införas en särskild registerlag..... 412
8.2.2 Lagens tillämpningsområde och förhållandet till det allmänna dataskyddsregelverket 417
8.2.3 Personuppgiftsansvar..... 419
8.2.4 Ändamålsbestämmelser och finalitetsprincipen 420
8.2.5 Tillgången till personuppgifter..... 422
8.2.6 Känsliga personuppgifter och sökbegränsningar 423
8.2.7 Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser 425
8.2.8 Längsta tid för behandling av personuppgifter ... 427
8.2.9 Rätten att göra invändningar..... 428
8.2.10 Rätt att meddela föreskrifter..... 429

8.3 En ny sekretessbestämmelse..... 430

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 439

9.1 Ikraftträdande 439

9.2 Övergångsbestämmelser 439

10 Konsekvenser 441

10.1 Inledning 441

10.2 Syftet med utredningen och utredningens förslag 441

10.3 Alternativa lösningar och konsekvenser om förslagen inte genomförs 443

10.4 Ekonomiska konsekvenser 444

10.4.1 Förslagen om ändringar i brottsbalken 444

10.4.2 Förslagen om nya uppgifter för Jämställdhetsmyndigheten 454

10.4.3 Förslaget om ny uppgift för Institutet för mänskliga rättigheter 456

10.4.4 Förslagen om uppdrag till Socialstyrelsen 457

10.4.5 Förslaget om att Brottsförebyggande rådet ska rapportera statistik 458

10.5 Konsekvenser för den personliga integriteten 459

10.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 461

10.7 Konsekvenser för arbetet med stöd och skydd av brottsoffer 462

10.8 Konsekvenser för jämställdheten 463

10.9 Konsekvenser för barn 464

10.10 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning 465

10.11 Konsekvenser för företag 466

10.12 Övriga konsekvenser 467

10.13 Informationsinsatser 467

10.14 Utvärdering av förslagens konsekvenser 468

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

11 Författningskommentar 469

11.1 Förslaget till lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten 469

11.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken 476

11.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 484

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter 485

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2025:8 487

Bilaga 2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU 491

Bilaga 3 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 503

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och utgångspunkter

Människohandel är ett brott som innebär ett hänsynslöst utnyttjande av dem som utsätts. Utnyttjandet sker för annans vinning och frântar offren rätten att bestämma över sina egna liv och kroppar, i strid med deras mänskliga rättigheter. Att bekämpa människohandel är att bekämpa den organiserade brottsligheten. Människohandel anses utgöra en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet, samtidigt som riskerna för förövarna är låga.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF – det så kallade människohandelsdirektivet – antogs i mars 2011. Målet med direktivet var att skapa ett mer sammanhållet synsätt i kampen mot människohandel för att i ökad utsträckning förebygga och lagföra människohandelsbrott samt skydda brottsoffrens rättigheter. I syfte att ytterligare förstärka detta arbete har Europaparlamentet och rådet därefter antagit direktivet om ändring av människohandelsdirektivet (direktiv 2024/1712). Ändringsdirektivet trädde i kraft den 14 juli 2024 och ska vara genomfört senast den 15 juli 2026.

Vårt uppdrag har varit att analysera ändringarna i människohandelsdirektivet och bedöma vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet samt lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder. I vissa delar har vi också haft i uppdrag att beakta rekommendationerna som lämnades till Sverige den 15 december 2023 från Partskommittén för Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

I arbetet med utredningen har vi haft som utgångspunkt att människohandelsdirektivet i dess lydelse från 2011 är genomfört i svensk rätt. Bedömningarna och förslagen berör därför i huvudsak de tillägg

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

och ändringar som gjorts genom revideringen 2024. Människohandelsdirektivets syfte är att fastställa minimiregler på människohandelsområdet. Dess bestämmelser hindrar dock inte medlemsstaterna från att anta eller behålla bestämmelser som ger ett mer långtgående skydd. I de delar våra bedömningar eller förslag går utöver vad som bedöms motsvara direktivets miniminivå har detta angetts särskilt.

Utredningen tillsattes i februari 2025 och redovisades i december samma år. Vi har inom denna relativt korta utredningstid inte haft möjlighet att göra en mer övergripande översyn av straffbestämmelsen om människohandel eller se över andra relevanta straffbestämmelser. Det har inte heller legat inom vårt uppdrag. Vi föreslår dock några ändringar i människohandelsbestämmelsen, som går längre än vad direktivet kräver, för att säkerställa en mer effektiv tillämpning. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör ändringarna som vi föreslår i lag och förordning träda i kraft den 1 januari 2027.

Våra förslag

I vårt betänkande redovisas våra förslag kring genomförandet av det reviderade människohandelsdirektivet i svensk rätt. Förslagen syftar till att åstadkomma en mer ändamålsenlig strafflagstiftning mot människohandel, att förbättra myndigheternas samordning av stöd till personer som utsatts för människohandel och att säkerställa en förbättrad uppföljning och övervakning av arbetet mot människohandel. Vår avsikt är att förslagen sammantaget ska innebära en ambitionshöjning i kampen mot människohandel, vilket också är i linje med motiven för varför direktivet har ändrats. Våra förslag innebär i huvudsak följande.

- Att det ska införas ett nytt brott (olaga tjänsteutnyttjande) som utvidgar det kriminaliserade området och gör det straffbart att beställa eller nyttja en tjänst som tillhandahålls av en person som är utsatt för människohandel eller människoexploatering.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

- Att straffbestämmelsen om människohandel ska formuleras på ett enklare och tydligare sätt, där fler exploateringsformer uttryckligen lyfts fram i lagtexten, och det tidigare nödlägesrekvisitet formuleras om, vilket kan förenkla tillämpningen av straffbestämmelsen.
- Att åtgärder vidtas för att stärka offentliga aktörers samordning för att förebygga och bekämpa människohandel, bland annat genom att Jämställdhetsmyndigheten ges i uppgift att vara nationell samordnare mot människohandel enligt artikel 19.3 i direktivet.
- Att Jämställdhetsmyndigheten ges ett formellt ansvar för Sveriges vidareslussningsmekanism (NRM) och också utses till att vara nationell kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidareslussningen av brottsoffer inom EU. Myndigheten får på detta vis också ett helhetsansvar för det strategiska arbetet mot människohandel i Sverige.
- Att uppföljningen och övervakningen av arbetet mot människohandel ska förstärkas genom att Institutet för mänskliga rättigheter ges i uppgift att fungera som oberoende organ enligt direktivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.
- Att Socialstyrelsen ges i uppdrag att *dels* kartlägga tillgången till boendeinsatser, *dels* ta fram stödmaterial och vidta kunskapshöjande åtgärder på området riktade till aktörer på kommunal och regional nivå.

Förslagen väntas kunna ge positiva effekter både för de individer som utsätts eller riskerar att utsättas för människohandel och för samhället i stort. Förhoppningen är att ändringarna kan leda till att fler gärningspersoner döms för människohandel, eller för det anknytande brottet olaga tjänsteutnyttjande, vilket kan bidra till att ge upprättelse för de personer som utsatts. Därutöver kan förbättrad samordning och utvärdering i förlängningen leda till att fler brottsoffer får tillgång till sådant skydd och stöd som de behöver.

När det gäller effekterna på samhällsnivå är det viktigt att beakta att människohandel ofta begås inom ramen för organiserad brottslighet och är en lukrativ inkomstkälla för kriminella nätverk. Människohandel för arbetskraftsexploatering bidrar också till att snedvrida konkurrensen i vissa särskilt utsatta branscher.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

I direktivet pekas barn ut som en särskilt utsatt grupp som organiserade kriminella grupper riktar in sig på och utnyttjar för att begå brott. Detta är även en fråga som är högaktuell i en svensk kontext. En av de exploateringsformer som vi föreslår uttryckligen ska framgå av straffbestämmelsen om människohandel är brottslig verksamhet. Att otillbörligen använda någon i syfte att begå brott har sedan tidigare kunnat omfattas av denna straffbestämmelse, men genom att exploateringsformen tydligare lyfts fram understryks att ageranden där unga dras in i brottslighet kan utgöra det allvarliga brottet människohandel. Om ändringen i denna del leder till att fler personer som rekryterar och använder unga för att begå brott döms för människohandel, kan detta i sig vara ett bidrag i kampen mot den organiserade brottsligheten.

Nedan kommer våra bedömningar och förslag tas upp något mer utförligt. Redogörelsen syftar även till att tydliggöra vilka av förslagen som vi bedömer är nödvändiga för att genomföra direktivet och vilka som visserligen går utöver direktivets miniminivå, men som ändå bedöms som viktiga bidrag i arbetet mot människohandel i Sverige.

Straffrättsliga frågor

Ett nytt brott om olaga tjänsteutnyttjande bör införas

Genom ändringarna av direktivet har en ny artikel införts som innebär en skyldighet för medlemsstaterna att kriminalisera avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av människohandelsoffer (artikel 18a). Vår bedömning är att nuvarande straffrättsliga bestämmelser inte ger ett heltäckande skydd mot de ageranden som avses i artikeln. Det kan därtill antas att ett stort antal köp av sådana tjänster som avses i direktivet sker varje år och att en ny straffbestämmelse kan ha en normbildande effekt och bidra till att öka medvetenheten hos de som köper tjänster i utsatta branscher.

I sammanhanget kan även poängteras att köp av tjänster som produceras av offer för människohandel är en fundamental länk i den kedja som människohandelsbrott bygger på. Köpet av tjänster utgör det sista ledet i kedjan, men är samtidigt en förutsättning som motiverar alla de ageranden som leder fram till exploateringen. Om det inte fanns någon efterfrågan på brottsoffrens tjänster skulle det inte heller finnas någon anledning att utsätta dem för människohandel.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

På detta sätt kan användandet av tjänster som tillhandahålls av någon som exploaterats alltså ses som en indirekt form av människohandel och som ett agerande som i sig är befogat att kriminalisera.

Vi föreslår därför att det ska införas en ny straffbestämmelse om olaga tjänsteutnyttjande, som placeras i 4 kap. 1 c § brottsbalken. Straffansvaret för olaga tjänsteutnyttjande bör omfatta alla som beställer eller nyttjar en tjänst som tillhandahålls av en person som vid utförandet av tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Samtliga former av människohandel och människoexploatering bör omfattas. Den nya straffbestämmelsen ska vara subsidiär till 4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken.

Den föreslagna utformningen går till viss del utöver vad som krävs för att genomföra direktivet på miniminivå. Detta eftersom även tjänster från offer för människoexploatering inkluderas och eftersom vi inte föreslår någon begränsning av vilka uppsåtsformer som ska kunna grunda ansvar för brott. Vi menar dock att dessa avsteg är motiverade och att de kan bidra till att öka straffbestämmelsens praktiska genomslag.

Vi föreslår att straffet ska vara fängelse i högst fyra år och att även försök till olaga tjänsteutnyttjande ska vara straffbart.

Detta är en åtgärd som är nödvändig för att genomföra direktivet.

Människohandelsbrottet bör också ändras

I artikel 2 finns en definition av vad som ska anses utgöra människohandelsbrott enligt direktivet. Listan över vilka former av utnyttjande som omfattas har genom ändringarna utökats på så sätt att tre nya former för utnyttjande har lagts till. Dessa är utnyttjande av surrogatmoderskap, tvångsäktenskap och illegal adoption.

Vår analys i den här delen är att de nya exploateringsformerna skulle kunna omfattas av den nuvarande straffbestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Detta eftersom utnyttjande av surrogatmoderskap, tvångsäktenskap och illegal adoption redan i dag kan anses omfattas av begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” i straffbestämmelsen.

Det finns emellertid tecken på tillämpningsproblem beträffande flera olika exploateringsformer, även bland dem som funnits med i direktivet i dess ursprungliga lydelse. Till detta kommer att det under

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

utredningstiden har blivit tydligt för oss att det finns ett behov av förenklingar av straffbestämmelsen, inte minst när det gäller hur begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” är formulerat. Det framstår därför inte som ändamålsenligt att fortsatt hänvisa till denna skrivning vid genomförande av Sveriges EU-rättsliga åtaganden på området.

För att säkerställa en mer effektiv tillämpning av straffbestämmelsen om människohandel ser vi därför ett behov av att fler exploateringssyften framgår direkt av lagtexten och att begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” formuleras om. De exploateringssyften som föreslås uttryckligen framgå av lagtexten, utöver de som redan anges i dag, är tiggeri, brottslig verksamhet, surrogatmoderskap, tvångsäktenskap och illegal adoption. När det gäller begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” föreslår vi att detta ändras till ”något annat jämförbart ändamål”. Genom att ändamålet ska vara jämförbart med de övriga nämnda exploateringssyftena tydliggörs att det endast är situationer av allvarlig karaktär som innebär någon typ av kränkning av den utsatta personens människovärde som omfattas. I sak avses inte någon förändring av vilka situationer som skulle kunna omfattas.

För att underlätta tillämpningen av straffbestämmelsen bör alla exploateringssyften som ska anges i lagtexten föras över till ett nytt numrerat andra stycke.

Detta är en åtgärd som går utöver direktivets miniminivå.

Frågor om hjälp och stöd till samt skydd av brottsoffer

Jämställdhetsmyndighetens bör få formellt ansvar för den svenska vidareslussningsmekanismen och bli kontaktpunkt

I direktivet har flera ändringar gjorts i de artiklar som handlar om hjälp och stöd till samt skydd av brottsoffer. En av dessa är att medlemsstaterna numera är skyldiga att genom lag eller annan författning inrätta en eller flera mekanismer som syftar till tidig upptäckt och identifiering av samt hjälp och stöd till identifierade och förmodade brottsoffer i samarbete med relevanta stödorganisationer (artikel 11.4). Dessa benämns som vidareslussningsmekanismer (NRM).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

I Sverige är Manualen vid misstanke om människohandel som hanteras av Jämställdhetsmyndigheten vår motsvarighet till sådan vidareslussningsmekanism. Vår bedömning är att utformningen av Manualen vid misstanke om människohandel motsvarar de krav som ställs i direktivet, men att åtgärder behöver vidtas för att rättsligt förankra Manualen. Vi föreslår därför att Jämställdhetsmyndighetens instruktion ändras för att ge myndigheten ett formellt ansvar för Sveriges vidareslussningsmekanism, i enlighet med artikel 11.4, och därigenom ansvaret för förvaltningen och utvecklingen av Manualen vid misstanke om människohandel.

En annan ändring i artikel 11.4 är att medlemsstaterna ska inrätta kontaktpunkter för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer. Även denna uppgift föreslår vi att Jämställdhetsmyndigheten ska ansvara för, vilket bör framgå av myndighetens instruktion. För att kunna fullgöra uppgiften föreslås även att det ska införas en ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten och en ny sekretessbestämmelse som innebär att sekretess gäller hos myndigheten för vissa uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som rör myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt.

Detta är åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktivet.

Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att kartlägga tillgången till boendeinsatser för människohandelsoffer

Artikel 11.5 och 11.5a berör frågor om hjälp- och stödåtgärder till människohandelsoffer i form av inkvartering och skyddade boenden. I punkten 5a, vilken är ny, förtydligas bland annat att skyddade boenden och annan lämplig inkvartering ska tillhandahållas i tillräckliga antal och vara lättillgängliga för förmodade och identifierade offer för människohandel.

Till stor del faller frågor om boendeinsatser inom socialnämndernas ansvarsområde. Vi bedömer att det befintliga regelsystemet ger möjlighet till de typer av inkvartering för människohandelsoffer som direktivet kräver. Det finns dock inte någon övergripande information eller statistik kring vilka typer av insatser som förmodade människohandelsoffer får genom socialnämndernas försorg.

För att det ska vara möjligt att bedöma om insatserna är lättillgängliga och i tillräckliga antal föreslår vi att Socialstyrelsen får i

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

uppdrag att kartlägga tillgången till boendeinsatser (inklusive skyddat boende) samt undersöka omfattningen och typen av boendeinsatser som tillhandahålls till offer för människohandel inom ramen för socialnämndernas ansvarsområden. Detta kommer att leda till bättre kunskap om hur det faktiska stödet till brottsoffer avseende boendeinsatser ser ut. Om det genom kartläggningen framkommer att tillgången till boendeinsatser inte motsvarar de behov som finns behöver insatser vidtas för att åtgärda detta.

Detta är en åtgärd som är nödvändig för att genomföra direktivet.

Socialstyrelsen bör också ges i uppdrag att ta fram stödmaterial och vidta kunskapshöjande åtgärder

Som framgått ovan föreslår vi att Jämställdhetsmyndigheten formellt får i uppgift att ansvara för Sveriges vidareslussningsmekanism, Manualen vid misstanke om människohandel. Syftet med manualen är att ge stöd och praktiskt vägleda yrkesverksamma som kan komma i kontakt med personer som utsatts för människohandel, samt att ge en helhetsbild av det stöd och skydd som erbjuds offer för människohandel i Sverige. Manualen tydliggör även vilket ansvar olika myndigheter har och hur de kan agera vid människohandelsärenden samt vilket metodstöd de har tillgång till via Jämställdhetsmyndigheten.

Mycket av det praktiska stöd och skydd som finns tillgängligt för personer som utsatts för människohandel tillhandahålls på kommunal nivå. Kunskapen om människohandel inom kommunerna framstår dock som varierande. För att förbättra Manualens praktiska genomslag föreslår vi att Socialstyrelsen ges i uppdrag att, i samråd med Jämställdhetsmyndigheten, ta fram ytterligare stödmaterial samt vidta kunskapshöjande åtgärder för att förbättra genomslaget för Manualen vid misstanke om människohandel på kommunal och regional nivå.

Detta uppdrag kan förmodas leda till en kunskapshöjning inom kommunerna, vilket, tillsammans med de förtydliganden av människohandelsbestämmelsen som föreslås i betänkandets straffrättsliga del, kan leda till positiva effekter för brottsoffers praktiska tillgång till skydd och stöd.

Detta är en åtgärd som går utöver direktivets miniminivå.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Förebyggande åtgärder, samordning och statistik

Jämställdhetsmyndigheten bör ges i uppgift att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel

Artikel 19 i direktivet har ändrats på så sätt att den tidigare funktionen som nationell rapportör har omvandlats till en nationell samordnare för arbetet mot människohandel. Den nationella samordnaren ges också ett bredare uppdrag med ökat fokus på samarbete och samordning. Med hänsyn till funktionens ökade inriktning mot samordning föreslår vi att Polismyndighetens uppgift som nationell rapportör i frågor som rör människohandel ska upphöra och att Jämställdhetsmyndigheten ska ges uppgiften att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel i enlighet med direktivet. För Jämställdhetsmyndigheten innebär detta att myndighetens befintliga uppdrag om att samordna arbetet mot prostitution och människohandel till viss del breddas.

Förslagen som vi lämnar rörande Jämställdhetsmyndigheten innebär sammantaget att myndighetens roll i arbetet mot människohandel förstärks och att myndigheten får ett helhetsansvar på området. Myndighetens ställning inom området stärks därmed. Förslagen kan antas leda till förbättringar både när det gäller samordningen mellan aktörer som arbetar mot människohandel och arbetet med att följa upp och utvärdera bland annat åtgärder för att säkerställa att brottsoffer får nödvändigt skydd och stöd.

Detta är en åtgärd som är nödvändig för att genomföra direktivet.

Institutet för mänskliga rättigheter bör ges i uppgift att fungera som ett oberoende organ

Utöver ändringen i artikel 19 om att funktionen som nationell rapportör omvandlas till en nationell samordnare för arbetet mot människohandel har ett nytt stycke lagts till i artikeln, vilket ger medlemsstaterna möjlighet att inrätta oberoende granskande organ.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel innehåller också en bestämmelse med liknande inriktning, nämligen artikel 29.4. Enligt denna ska varje part överväga att tillsätta nationella rapportörer eller andra verktyg för att övervaka statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på nationell

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

lagstiftning. I anslutning till denna bestämmelse har Sveriges hittillsvarande ordning, där Polismyndigheten har haft ansvaret för uppgiften som nationell rapportör, kritiserats och vikten av att separera övervakande och verkställande funktioner betonats.

Även om Jämställdhetsmyndigheten, som alltså nu i stället för Polismyndigheten föreslås fungera som nationell samordnare enligt direktivet, inte har ett verkställande uppdrag inom brottsbekämpningen på det sätt som Polismyndigheten har kan det ifrågasättas om ändringen i denna del är tillräcklig för att möta kritiken om oberoende övervakning och uppföljning. I andra länder där mer oberoende granskande funktioner finns kan tecken på att detta har bidragit till ett relativt framgångsrikt arbete mot människohandel dessutom skönjas.

För att fullt ut bemöta kritiken om separata övervakande funktioner och för att säkerställa en kontinuerlig och oberoende granskning av arbetet mot människohandel i Sverige är det därför vår starka rekommendation att ett oberoende organ inrättas enligt artikel 19.3 i direktivet. Uppdraget bör också omfatta granskning enligt artikel 29.4 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

Vi föreslår att Institutet för mänskliga rättigheter ska ges denna uppgift. Detta bedöms ligga väl i linje med institutets kärnuppdrag. Förslaget lämnas dels för att uppnå en sådan ambitionshöjning på området som ändringarna av artikel 19 i människohandelsdirektivet motiverats av, dels för att förbättra Sveriges efterlevnad av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Avsikten är att institutets arbete ska komplettera och förstärka det arbete som utförs av andra myndigheter, till exempel Jämställdhetsmyndigheten, genom att institutet bidrar med kunskap i specifika rättighetsfrågor eller expertis kring hur arbetet med mänskliga rättigheter kan bedrivas.

Detta är en åtgärd som går utöver direktivets miniminivå.

Polismyndighetens rapporteringsskyldighet bör behållas

Som framgått ovan föreslår vi att Polismyndighetens uppgift som nationell rapportör i frågor som rör människohandel ska upphöra i samband med att Jämställdhetsmyndigheten får i uppgift att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel i enlighet med direktivet. Utöver att fungera som nationell rapportör har Polismyndigheten för närvarande enligt sin instruktion också i uppgift att

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

till Regeringskansliet årligen redovisa uppgifter från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige samt lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.

Under utredningens gång har det framkommit att det finns stora utmaningar kopplade till utredning och lagföring av människohandelsbrott. Brister har till exempel påtalats i förhållande till arbetet med att utreda och korrekt rubricera människohandelsbrott. Det finns också ett behov av att säkerställa att frågorna prioriteras på ett ändamålsenligt sätt inom Polismyndigheten.

Mot denna bakgrund menar vi att det finns skäl att bevara Polismyndighetens instruktionsenliga rapporteringsskyldighet på området. Vi menar att detta skulle bidra till att säkerställa att arbetet mot människohandel och människoexploatering bedrivs på ett effektivt sätt inom myndigheten. En skyldighet för Polismyndigheten att aktivt arbeta för att samla in data och utvärdera omfattningen av människohandel i Sverige kan också förväntas underlätta informationsutbytet mellan myndigheten och den nationella samordnaren för arbetet mot människohandel.

Detta är en åtgärd som går utöver direktivets miniminivå.

Brottsförebyggande rådet bör årligen rapportera statistik till EU-kommissionen

Genom ändringsdirektivet har en ny artikel införts, vilken innehåller bestämmelser om insamling av vissa uppgifter och statistik samt en skyldighet för medlemsstaterna att årligen rapportera dessa till kommissionen (artikel 19a). I denna del föreslår vi att Brottsförebyggande rådet bör vara den myndighet som har i uppgift att årligen rapportera till kommissionen i enlighet med artikel 19a.3. Vår bedömning är att denna uppgift ryms inom myndighetens nuvarande uppdrag och att det därför inte krävs några författningsändringar eller åtgärder i övrigt för att fastslå detta.

Detta är en åtgärd som är nödvändig för att genomföra direktivet.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Särskilt rörande våra bedömningar

I betänkandet finns det även en relativt stor mängd bedömningar under respektive kapitel. En del bedömningar innebär att ändringarna i direktivet inte kräver lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder (se ett sådant exempel i avsnitt 6.5.8 rörande ersättning till brottsoffer). Vissa bedömningar innebär att Regeringskansliet får fortsatt följa frågan (se ett sådant exempel i avsnitt 5.10.5 rörande Polismyndighetens utredningsmöjligheter avseende människohandel). En annan bedömning kan vara att EU-kommissionen bör underrättas angående svensk domsrätt (se avsnitt 5.10.6). Vi instämmer ibland också i tidigare bedömningar som gjorts av andra utredningar (se ett sådant exempel i avsnitt 7.4.1 rörande förebyggande där vi särskilt tar upp ett utredningsförslag om en ny nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten

Härigenom föreskrivs[1] följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Jämställdhetsmyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid personuppgiftsbehandling i verksamhet vid Jämställdhetsmyndigheten som avser myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer enligt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

[1] Jämför Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

4 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

5 § Jämställdhetsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna utföra uppgiften som anges i 2 §.

7 § Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Personuppgifterna får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Tillgången till personuppgifter

8 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Behandling av känsliga personuppgifter

9 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas med stöd av artikel 9.2 g i förordningen om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Detta hindrar dock inte att Jämställdhetsmyndigheten arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Rätten att göra invändningar

12 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs[1] i fråga om brottsbalken

dels att 4 kap. 1 a och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 4 kap. 1 c §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
1 a §[2]	
Den som, i annat fall än som avses i 1 § genom	
1. olaga tvång,	
2. vilseledande,	
3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller	
4. annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ	
rekryterar transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras *för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte*, döms för *människohandel* till fängelse i lägst två och högst tio år.	rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras, döms för *människohandel* till fängelse i lägst två och högst tio år.
	Syftet för exploatering enligt denna paragraf ska avse
	1. sexuella ändamål,
	2. tvångsarbete,
	3. tiggeri,
	4. avlägsnande av organ,
	5. krigstjänst,
	6. brottslig verksamhet,

[1] Jämför Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.
[2] Senaste lydelse 2018:601.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

7. surrogatmoderskap,
8. tvångsäktenskap,
9. illegal adoption, eller
10. något annat jämförbart ändamål.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller *andra* stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Är ett brott som avses i första eller *tredje* stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

1 c §

Den som, i annat fall än vad som avses i 1 a eller 1 b §, beställer eller nyttjar en tjänst som tillhandahålls av en person som vid utförandet av tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering, döms för olaga tjänsteutnyttjande till fängelse i högst fyra år.

10 §[3]

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering, olaga frihetsberövande, äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering, olaga frihetsberövande, äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt

[3] Senaste lydelse 2025:962.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

olaga tvång, grovt olaga hot, grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.	olaga tvång, grovt olaga hot, grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång, *samt för försök till olaga tjänsteutnyttjande.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs[1] i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 40 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 40 kap. 7 g §, och närmast före 40 kap. 7 g § en ny rubrik, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	40 kap.
	Viss verksamhet vid Jämställdhetsmyndigheten
	7 g §
	Sekretess gäller hos Jämställdhetsmyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som rör myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer för människohandel, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.
	För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

[1] Jämför Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS nr 197, 2005).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

8 §[2]

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5 *och 7* d §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.	Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5, *7* d *och 7 g* §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

[2] Senaste lydelse 2023:460.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter

Härigenom föreskrivs[1] att 1 § lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 §

Institutet för mänskliga rättigheter ska främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i

1. regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen,
2. den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,
3. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och
4. andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Institutet ska fullgöra de uppgifter som en oberoende nationell mekanism har enligt artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Institutet ska även fullgöra uppgiften som oberoende organ enligt artikel 19.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712, samt enligt artikel 29.4 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, i den utsträck-

[1] Jämför Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS nr 197, 2005).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ning uppgifterna faller under 2 § i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten

Härigenom föreskrivs[1] i fråga om förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[2]	
Myndigheten ska även	
1. främja utvecklingen av förebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för alla ändamål samt mot våld i samkönade relationer,	
2. synliggöra och motverka hedersrelaterat våld och förtryck med inriktning på nationell kunskapsutveckling och strategiska övergripande frågor,	
3. på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling, *och*	3. på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling *samt vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel enligt artikel 19 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets di-*
4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.	

[1] Jämför Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.
[2] Senaste lydelse 2024:1322.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

rektiv (EU) 2024/1712, här benämnt människohandelsdirektivet,

4. ha ansvaret för Sveriges vidareslussningsmekanism (NRM) enligt artikel 11 i människohandelsdirektivet genom att förvalta och utveckla Manual vid misstanke om människohandel,

5. vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer enligt artikel 11 i människohandelsdirektivet, och

6. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att punkten 1 h i bilagan till förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten ska upphöra att gälla vid utgången av december 2026 och att nuvarande 1 i–p ska betecknas 1 h–o.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens direktiv beslutades av regeringen den 6 februari 2025. Av direktiven framgår att utredningen ska

- analysera direktivet om ändring av människohandelsdirektivet,
- bedöma vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder.

Partskommittén för Europarådets konvention om bekämpande av människohandel har den 15 december 2023 lämnat rekommendationer till Sverige, bland annat avseende identifiering av offer för människohandel och kriminalisering av användning av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel. I utredningens uppdrag har det ingått att också beakta dessa rekommendationer vid analysen av vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra artikel 11 (om hjälp och stöd till offer för människohandel) och artikel 18a (om brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel).

Utredningens direktiv i sin helhet finns intagna som bilaga 1.

2.2 Utredningsarbetet

Vårt arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade experter och sakkunnig. Sedan mars 2025 har vi hållit sammanlagt fem sammanträden, varav ett tvådagars in-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ternatsammanträde. Utöver dessa möten har underhandskontakter med utredningens experter och sakkunnige ägt rum. Genom expertgruppen har vi löpande utbytt information med i huvudsak Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Utrikesdepartementet, Brottsförebyggande rådet, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Med Jämställdhetsmyndigheten Polismyndigheten har vi också tagit särskilda kontakter. Uppgifter har därtill inhämtats från Domstolsverket, Institutet för mänskliga rättigheter och Socialstyrelsen.

När det gäller frågan om ekonomiska konsekvenser av våra förslag har uppgifter inhämtats från Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Institutet för mänskliga rättigheter, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten, Regeringskansliet, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Vidare har vi haft möten med företrädare för Frälsningsarmén, Talita, Plattformen Civila Sverige mot Människohandel och Nationella Stödprogrammet. Uppgifter har även inhämtats från Östersjöstaternas råd.

Samråd har ägt rum med Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt, Ju 2024:E. Utredningssekreteraren har även deltagit vid ett genomförandemöte initierat av EU:s samordnare för arbetet mot människohandel och haft kontakt med det finländska justitieministeriet beträffande Finlands arbete med att genomföra direktivet.

Experterna och sakkunnig har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningen överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller elva numrerade kapitel. I *kapitel 1* redovisas våra författningsförslag. Därefter behandlas i detta kapitel vårt uppdrag och arbete.

I *kapitel 3* behandlas bakgrund där det bland annat redogörs för olika internationella och unionsrättsliga instrument men också kort om den svenska kriminaliseringen och förslag i andra utredningar av relevans för denna utredning.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

I *kapitel 4* redogör vi allmänt om ändringsdirektivet. Där återfinns således en redogörelse för vad som ändrats genom revideringen av människohandelsdirektivet men också om bakgrunden till ändringarna.

Förslag om ändring av straffbestämmelsen om människohandel och införandet av ett nytt brott, olaga tjänsteutnyttjande, behandlas i *kapitel 5*, tillsammans med andra närliggande straffrättsliga frågor.

I *kapitel 6* behandlas frågor om hjälp och stöd till samt skydd av brottsoffer. I det kapitlet behandlas bland annat frågan om vidareslussningsmekanismen (NRM) och förslaget om att Jämställdhetsmyndigheten ska bli Sveriges kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer.

I *kapitel 7* behandlas frågor om förebyggande åtgärder, samordning och statistik. I det kapitlet behandlas bland annat förslaget om att Jämställdhetsmyndigheten ska utses till Sveriges nationella samordnare för arbetet mot människohandel och att Institutet för mänskliga rättigheter ska utses till ett oberoende organ.

I *kapitel 8* behandlas nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling och sekretess vid Jämställdhetsmyndigheten, med anledning av förslaget om att myndigheten ska vara Sveriges kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer.

I *kapitel 9* finns våra överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Konsekvenserna av utredningens förslag behandlas huvudsakligen i *kapitel 10*.

Kapitel 11 innehåller en kommentar till de författningsförslag som redovisas i kapitel 1.

2.4 Allmänna utgångspunkter för genomförandet av ändringsdirektivet

Vårt uppdrag har bestått i att analysera direktivet om ändring av människohandelsdirektivet och föreslå vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att anpassa svensk rätt till direktivet.

Direktiv är rättsakter som riktar sig till medlemsstaterna och som syftar till att få till stånd samordnade regler. Ett direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås genom direktivet, men det överlåter till medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Det innebär att medlems-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

staterna inte är bundna av sådant som direktivets terminologi och systematik, om det avsedda resultatet uppnås på något annat sätt. Det aktuella direktivet är ett s.k. minimidirektiv. Det innebär att medlemsstaterna ska garantera ett visst minimiskydd, men att inget hindrar medlemsstaterna att införa en mer långtgående skyddsreglering.

EU-direktiv ska genomföras i nationell rätt. Genomförandet av ett direktiv kräver inte nödvändigtvis att bestämmelserna i direktivet återges i uttryckliga och specifika författningsbestämmelser. Det avgörande är att det i nationell rätt läggs fast en rättslig ram som garanterar att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt. Enskilda ska ha möjlighet att identifiera sina rättigheter enligt direktivet och göra dessa rättigheter gällande. Kravet på tydlighet och precision slår olika beroende på vilken slags direktivbestämmelse det är fråga om. En mycket allmän direktivbestämmelse med abstrakta syften sänker kraven på klarhet och precision på det nationella planet. En detaljerad direktivbestämmelse som tillåter inga eller få avvikelser i det nationella genomförandet för med sig hårdare krav på tydlighet och precision. Finns det redan nationella regler som uppfyller direktivets målsättning behövs inga särskilda åtgärder.

Enligt huvudregeln ska ett direktiv genomföras genom en författningsreglering. Detta kan för svensk del innebära att de delar av ett direktiv som kräver reglering i lag, eller förordning, tas in i redan befintlig eller ny lagstiftning medan andra bestämmelser i direktivet kan genomföras genom föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Som nämns närmare i avsnitt 3.3 gjordes bedömningen att några lagändringar eller andra åtgärder inte behövdes i Sverige när människohandelsdirektivet infördes år 2011. EU-kommissionen har inte vidtagit några åtgärder mot Sverige med anledning av införlivandet av direktivet. Människohandelsdirektivet i dess lydelse från 2011 får mot den bakgrunden anses genomfört i svensk rätt. Vårt uppdrag syftar till att lämna förslag kring genomförandet av ändringarna av direktivet (se mer om ändringarna i kapitel 4). Vi kommer som utgångspunkt därför endast lyfta frågor och lämna förslag utifrån de tillägg och ändringar som gjorts i direktivet 2024. När hänvisning sker till artiklar i människohandelsdirektivet som ändrats avses den lydelse som artikeln fått genom ändringsdirektivet, om inget annat uttryckligen anges.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Människohandelsdirektivets syfte är att fastställa minimiregler på människohandelsområdet. Dess bestämmelser hindrar inte medlemsstaterna från att anta eller behålla bestämmelser som ger ett mer långtgående skydd. I de delar våra bedömningar eller förslag går utöver vad som bedöms motsvara direktivets miniminivå kommer detta att anges särskilt.

3 Bakgrund

Människohandel är ett brott som innebär ett hänsynslöst utnyttjande av dem som utsätts. Utnyttjandet sker för annans vinning och frântar offren rätten att bestämma över sina egna liv och kroppar, i strid med deras mänskliga rättigheter. Att bekämpa människohandel är att bekämpa den organiserade brottsligheten. Människohandel anses utgöra en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet, samtidigt som riskerna för förövarna är låga.

Människohandel sker för olika syften och förekommer över hela världen. Det är svårt att uppskatta hur många som utsätts och mörkertalen antas vara stora. Enligt globala uppskattningar bedöms det vara uppemot 50 miljoner människor som varje dag tvingas till arbete eller som lever i tvångsäktenskap och trenden är ökande.[1] Sverige är i huvudsak ett destinations- och transitland för människohandel och merparten av de offer som identifieras är utländska medborgare.[2]

Inom EU är sexuell exploatering den vanligast förekommande formen av människohandel, följt av människohandel för arbetskraftsexploatering. Andra former av exploatering som förekommer är till exempel påtvingad brottslig verksamhet, påtvingat tiggeri och olagligt avlägsnande av organ. Även multipel exploatering förekommer, dvs. att människor utsätts för flera exploateringsformer samtidigt. Kvinnor och barn är särskilt utsatta och utgör en majoritet av alla offer både inom EU och globalt. Ofta har handeln med kvinnor och män delvis olika syften. Kvinnor och flickors utsatthet är särskilt framträdande vid sexuell exploatering, medan det oftast handlar om arbetskraftsexploatering när det gäller mäns utsatthet (cirka 70 pro-

[1] ILO:s rapport Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage, 2022.
[2] Polismyndigheten, Människohandel för sexuella och andra ändamål, Lägesrapport 25 och https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/eu-countries/sweden_en (hämtad 2025-02-25).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

cent). Barn, migranter och personer med funktionsnedsättning är särskilt sårbara.[3]

Det är svårt att uppskatta hur många som utsätts för människohandel i Sverige. Enligt den officiella kriminalstatistiken från Brottsförebyggande rådet gjordes totalt 185 polisanmälningar beträffande människohandel år 2024, att jämföra med 228 anmälningar år 2023 och 196 anmälningar år 2022. Den officiella statistiken ger dock inte en heltäckande bild av omfattningen eftersom alla brottsoffer inte vänder sig eller har möjlighet att vända sig till rättsväsendet, och eftersom kontakter med rättsväsendet inte alltid leder till anmälningar. Andra källor får därför användas som komplement. I de ärenden som regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel[4] kommit i kontakt med år 2024 identifierades 430 personer utsatta för människohandel under det året. Det var 255 kvinnor, 152 män och 1 med okänd könsidentitet. 22 av personerna var barn, varav 15 flickor och 7 pojkar. För andra året i rad var arbetskraftsexploateringen den vanligaste exploateringsformen, följt av sexuella ändamål. De vanligaste ursprungsländerna under 2024 var Thailand, Ukraina, Sverige, Colombia och Filippinerna.[5] Ytterligare statistik kommer att tas upp i kapitel 5.

Handel med människor begås ofta inom ramen för organiserad brottslighet. Europol har i en rapport om de kriminella nätverk som utgör störst hot mot EU:s inre säkerhet angett att 55 av dessa nätverk har människohandel som en av sina främsta verksamheter. Vidare uppskattar United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) att 74 procent av människohandlarna agerar som grupper och nätverk som är löst sammankopplade i ett företagslikt brottsligt förhållande eller som strukturerade kriminella organisationer, vilket belyser de organiserade kriminella gruppernas dominerande roll inom människohandel. Människohandel anses utgöra en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet, samtidigt som riskerna för förövarna är låga.[6]

[3] EU-kommissionens rapport till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om framsteg i kampen mot människohandel i Europeiska unionen (femte rapporten), s. 1 ff. samt s. 17.
[4] Regionkoordinatorerna ansvarar för koordinering och tillämpning av stödprocessen inom människohandelsarbetet och är knutna till Jämställdhetsmyndigheten. En närmare beskrivning finns i kap. 6.
[5] Jämställdhetsmyndigheten, Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024, Rapport 2025:11, s. 31.
[6] Europol, Decoding the EU's most threatening criminal networks, 2024, s. 35 samt UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2024, s. 10 f. och 16.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Mot bakgrund av den internationella och gränsöverskridande karaktären av brottsligheten krävs internationellt samarbete för att förebygga och bekämpa människohandel. Det finns flera konventioner och instrument som behandlar människohandel och som innebär åtaganden för Sverige. Grundläggande och allmänna bestämmelser återfinns till exempel i

- artikel 4 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna där det sägs att ingen får hållas i slaveri eller träldom och att slaveri och slavhandel i alla dess former ska vara förbjudna,
- artikel 8 FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter där det bland annat sägs att ingen får hållas i slaveri, att varje form av slaveri och slavhandel ska vara förbjuden, att ingen får hållas i träldom och att ingen får tvingas att utföra tvångsarbete eller annat obligatoriskt arbete, och
- artikel 5 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) som förbjuder slaveri och tvångsarbete samt artikel 31 som föreskriver varje arbetstagares rätt till rättvisa arbetsförhållanden.

I andra överenskommelser behandlas människohandel mer utförligt och vissa instrument syftar särskilt till att skydda barn. I framställningen nedan ges en överblick över de mest centrala internationella och unionsrättsliga instrumenten på området. De instrument som är av störst betydelse för denna utredning tas därefter upp mer ingående. Slutligen beskrivs utvecklingen av den svenska kriminaliseringen av människohandel i korthet.

3.1 Internationella och unionsrättsliga instrument

3.1.1 Palermoprotokollet

Sverige har ratificerat FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, UNTOC). Sverige har även undertecknat ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvin-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

nor och barn, det så kallade Palermoprotokollet. Palermoprotokollet trädde i kraft i december 2003.[7]

Syftet med Palermoprotokollet är enligt artikel 2 att förebygga och bekämpa människohandel, särskilt vad avser kvinnor och barn, att skydda och bistå brottsoffren med full respekt för deras mänskliga rättigheter och att främja samarbetet mellan staterna för att uppnå dessa syften.

Genom utformningen av Palermoprotokollet kom man för första gången på global nivå överens om en rättsligt bindande definition av människohandel. I artikel 3a definieras sådan handel genom en uppräkning av olika *åtgärder* (rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande) som begås med vissa *medel* (hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person) för ett *utnyttjandesyfte* (åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, träldom eller avlägsnande av organ).

Gärningen består alltså av tre moment, en åtgärd som vidtas genom användandet av något av de nämnda medlen för ett visst utnyttjandesyfte. Enligt artikel 3b saknar samtycke till utnyttjande från någon som är offer för människohandel betydelse och enligt artikel 3c är handelsåtgärder som vidtas mot barn i utnyttjandesyfte att betrakta som människohandel även om något otillbörligt medel inte använts.

Palermoprotokollet innehåller även bestämmelser om bistånd till och skydd av offer för människohandel (artikel 6), offers återvändande och mottagande (artiklarna 7 och 8), förebyggande åtgärder (artikel 9) samt informationsutbyte och utbildning (artikel 10).

3.1.2 Europakonventionen

Sverige ratificerade den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen, eller EKMR) år 1952. År 1994 införlivades EKMR i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konven-

[7] Prop. 2003/04:111 Ett utvidgat straffansvar för människohandel s. 7.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

tionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. EKMR gäller således som svensk lag.

I artikel 4 EKMR stadgas att ingen får hållas i slaveri eller träldom och att ingen får tvingas att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete. Bestämmelsen innebär även vissa förpliktelser för medlemsstaterna att förhindra sådant arbete. Till dessa förpliktelser hör en skyldighet att vidta effektiva åtgärder för att bekämpa all exploatering som faller inom artikelns tillämpningsområde.[8] I artikel 4 anges även vad som inte ska förstås med tvångsarbete eller annat påtvingat arbete.

Artikel 4 har prövats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i Strasbourg vid ett antal tillfällen. Ett rättsfall av särskilt intresse när det gäller att klargöra innebörden av termerna slaveri, träldom och tvångsarbete är *Siliadin mot Frankrike*. Rättsfallet handlade om ett franskt par som höll en flicka från Togo som husslav under fyra års tid. Flickan, som saknade pass och formell invandrarstatus, fick under flera år arbeta 15 timmar om dygnet sju dagar i veckan utan lön och utan någon ledighet. Hon saknade även rörelsefrihet. Efter en nationell process klagade flickan till Europadomstolen och menade att Frankrike inte tillhandahöll ett tillräckligt skydd mot tvångsarbete, i enlighet med artikel 4.

Europadomstolen uttalade i Siliadin-målet att med slaveri förstås i 1926 års slaverikonvention det tillstånd som en människa befinner sig i när hon av någon annan behandlas som egendom och inte som en person. Trots att Siliadin hade berövats sin bestämmanderätt, kunde hon ändå inte anses ha behandlats som ett föremål som ägdes av någon annan. Behandlingen av henne var därför inte ett fall av slaveri. Europadomstolen framhöll sedan att begreppet ”träldom” i konventionen avser en skyldighet att tillhandahålla tjänster som skapas genom tvång och att det vid tolkningen är av betydelse att begreppet nämns omedelbart efter ”slaveri”. Europadomstolen konstaterade vidare att flickan åtminstone hade varit föremål för tvångsarbete, men omständigheterna var sådana att hon dessutom hade hållits i träldom. På grund av brister i den nationella kriminaliseringen och otillräckliga straffmöjligheter ansåg Europadomstolen att Frankrike inte hade uppfyllt sina förpliktelser enligt konventionens artikel 4. De personer som utnyttjat flickan hade nämligen inte dömts straffrättsligt, eftersom slaveri och träldom inte var krimina-

[8] SOU 2016:70 Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer s. 218.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

liserat i Frankrike. Att de personerna fick en civilrättslig sanktion av den nationella domstolen ansågs otillräckligt utifrån brottets allvar. Det kan särskilt noteras att Europadomstolen ansåg att hot om avvisning ur ett främmande land, tillsammans med allmänt nedvärderande behandling och viss övervakning, var tillräckligt för att hålla en svag person under kontroll. Något krav på att flickan skulle ha varit tillfångatagen, slagen eller inlåst ställdes alltså inte för att tvångsarbete eller träldom skulle kunna föreligga.[9]

Frågor om tillämpning av artikel 4 kan uppkomma även vid fall av människohandel. *Rantsev mot Cypern och Ryssland* gällde en rysk kvinna som kommit till Cypern, där hon avlidit under säregna och delvis oklara omständigheter. Det fanns misstankar om att hon var ett offer för människohandel, men de cypriotiska myndigheterna hade inte vidtagit effektiva åtgärder för att skydda henne från exploatering för sexuella ändamål, och de ryska myndigheterna hade inte sökt utreda vem som rekryterat henne och arrangerat hennes resa till Cypern. Båda staterna ansågs därför ha kränkt artikel 4 i konventionen. I detta fall, och senare fall, av människohandel har Europadomstolen tolkat artikel 4 på ett sätt som överensstämmer med innehållet i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och Palermoprotokollet.[10] I samband med senare prövningar har domstolen konstaterat att det nu är väl etablerat att både nationell och gränsöverskridande människohandel, oberoende av om den är kopplad till organiserad brottslighet, faller inom ramen för tillämpning av artikel 4.[11]

3.1.3 Barnkonventionen

Den 20 november 1989 antog FN:s generalförsamling konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen). Sverige ratificerade konventionen den 21 juni 1990. Därmed åtog sig Sverige att garantera rättigheterna enligt konventionen för alla barn och ungdomar i Sverige samt att verka för respekt för och främjande av barnets rättigheter internationellt. Med barn avses i konventionen personer

[9] Siliadin mot Frankrike, dom den 26 juli 2005, mål nr 73316/01.
[10] Rantsev mot Cypern och Ryssland, dom den 7 januari 2010, mål nr 25965/04. Se även Hans Danelius et. al. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (2023), s. 116 f.
[11] Se till exempel I.C. mot Moldavien, dom den 27 februari 2025, mål nr 36436/22.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

under 18 år. Till konventionen antogs år 2000 ett tilläggsprotokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi, vilket för Sverige trädde i kraft år 2007.[12] Barnkonventionen blev år 2020 lag i Sverige.[13]

Grundläggande i barnkonventionen är att alla barn har samma rättigheter och lika värde, oavsett exempelvis ras, hudfärg, kön, språk eller religion. Barn ska skyddas mot alla former av diskriminering och bestraffning på grund av ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro (artikel 2). Vid alla åtgärder som rör barnet ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Vidare framgår att alla barn som är i stånd att bilda egna åsikter har rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikt ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12). Barn har också rätt att skyddas mot fysiskt eller psykiskt våld och mot vanvård eller utnyttjande av föräldrar eller andra vårdnadshavare (artikel 19). Konventionen slår också fast att varje barn har rätt att skyddas mot ekonomiskt utnyttjande och mot skadligt eller annars olämpligt arbete (artikel 32). Vidare ska varje barn skyddas mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp samt mot att utnyttjas för prostitution, i pornografiska föreställningar eller pornografiskt material (artikel 34). Konventionsstaterna ska vidta lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra bortförande och försäljning av eller handel med barn för varje ändamål och i varje form (artikel 35) och staterna ska också skydda barn mot alla andra former mer av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende (artikel 36).

Det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnpornografi och barnprostitution ska enligt dess ingress ses som en förstärkning och fördjupning av de åtaganden i barnkonventionen som handlar om skydd mot övergrepp och utnyttjanden. Det innehåller krav om att vissa handlingar ska kriminaliseras (artikel 3). Konventionsstaterna ska vidare besluta om lämpliga åtgärder för att skydda de rättigheter och intressen som barn som är offer för de förbjudna verksamheterna har under alla stadier av det straffrättsliga förfarandet (artikel 8). De ska även se till att barnets bästa kommer i första rummet vid rättsväsendets behandling av barn som är offer för brott enligt proto-

[12] SÖ 2007:7 Fakultativt protokoll till konventionen den 20 november 1989 (SÖ 1990:20) om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.
[13] Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

kollet (artikel 8.3) samt säkerställa att personer som arbetar med offer för angivna brott ges lämplig utbildning, särskilt i juridik och psykologi (artikel 8.4). Konventionsstaterna ska också arbeta för att förebygga de angivna brotten samt se till att offren för de brott som avses i protokollet får lämpligt bistånd, möjlighet till återanpassning och möjlighet att söka skadestånd (artikel 9).

3.1.4 Kvinnokonventionen och anknytande instrument

FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (Kvinnokonventionen, eller CEDAW) antogs av FN:s generalförsamling år 1979 och ratificerades av Sverige året efter.[14]

Konventionen är rättsligt bindande, vilket innebär att stater vid kränkningar av konventionen kan hållas ansvariga. Kvinnokonventionen innehåller 30 artiklar. I dem fastslås bland annat att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor i landets politiska och offentliga liv, avskaffa diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden och angripa stereotypa beteendemönster som framställer det ena könet som bättre eller sämre än det andra. Av artikel 6 framgår att konventionsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av människohandel av kvinnor och utnyttjande av kvinnor i prostitution.[15] Alla stater rapporterar vart fjärde år till FN:s kvinnodiskrimineringskommitté hur de lever upp till konventionens artiklar.

FN-organet CEDAW[16] antog 1992 en allmän rekommendation om våld mot kvinnor (FN 1992). Rekommendationen slår fast att könsbaserat våld (gender-based violence) är en form av diskriminering som allvarligt hindrar kvinnors möjlighet att åtnjuta fri- och rättigheter som jämställda med män. Rekommendationen förtydligar också att Kvinnokonventionens första artikel om diskriminering av kvinnor inkluderar könsbaserat våld, alltså sådant våld som riktas

[14] SÖ 1980:8 Konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, New York den 18 december 1979.
[15] År 2020 antogs även en rekommendation som behandlar staternas ansvar att bekämpa människohandel, se CEDAW, General recommendation No. 38 (2020) on the trafficking in women and girls in the context of global migration.
[16] Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Kommittén för avskaffande av all form av diskriminering av kvinnor).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

mot en kvinna för att hon är en kvinna eller som drabbar kvinnor oproportionerligt.[17]

År 1993 antogs FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor. Deklarationen innebar att våld mot kvinnor slutade betraktas som en privat angelägenhet på global nivå. Deklarationen tydliggör att våld mot kvinnor är ett samhällsproblem och en manifestation av de ojämlika maktrelationerna mellan män och kvinnor. Deklarationen definierar våld mot kvinnor som varje fall av könsbaserat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysiskt, sexuellt eller psykiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang (artikel 1). Deklarationen omfattar sexuella övergrepp och trakasserier, kvinnlig könsstympning och prostitution och människohandel för sexuella ändamål.[18]

3.1.5 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs 2006 och ratificerades av Sverige 2008. Konventionen innehåller inga nya rättigheter, utan förtydligar vad som krävs för att personer med funktionsnedsättning fullt ut ska få sina rättigheter uppfyllda som alla andra. Konventionen innehåller flera artiklar som på olika sätt beskriver hur personer med funktionsnedsättning i alla åldrar har rätt till skydd från våld och övergrepp.

Enligt artikel 6 ska konventionsstaterna erkänna att kvinnor och flickor med funktionsnedsättning är utsatta för flerfaldig diskriminering och därför vidta åtgärder för att säkerställa att de fullt och likaberättigat åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Vidare ska konventionsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder som behövs för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning fullt åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn (artikel 7).

[17] General recommendations adopted by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Eleventh session (1992), General recommendation No. 19: Violence against women. Denna har senare ersatts av recommendation nr 35, se General recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19 (1992).

[18] Declaration on the Elimination of Violence against Women Proclaimed by General Assembly resolution 48/104 of 20 December 1993. Se även SOU 2024:21 Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld, s. 28.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Konventionsstaterna ska också vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att skydda personer med funktionsnedsättning, såväl inom som utom hemmet, mot alla former av utnyttjande, våld och övergrepp (artikel 16).

3.1.6 Andra FN-instrument

Sverige är medlem i FN:s fackorgan Internationella arbetsorganisationen (ILO), vilket har som grundläggande mål att bekämpa fattigdom och främja social rättvisa. Av de ILO-konventioner som Sverige har antagit är två av särskilt intresse.

ILO:s konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete antogs år 1930. Konventionen innehåller en definition av tvångsarbete och ett åtagande för konventionsstaterna att undertrycka användandet av tvångs- eller obligatoriskt arbete i alla dess former. År 2014 antog ILO:s internationella arbetskonferens ett protokoll till konventionen och en rekommendation (nr 203) i syfte att stärka genomförandet av konventionen, vilka godkändes av riksdagen i maj 2017.[19] Protokollet och rekommendationen syftar bland annat till att staterna ska införa effektiva åtgärder för att förebygga och avskaffa tvångsarbete eller obligatoriskt arbete, erbjuda offer skydd och tillgång till lämplig och effektiv kompensation och att straffa förövare som utnyttjat andra för tvångsarbete eller obligatoriskt arbete.

ILO:s konvention nr 182 om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete antogs år 1999 och ratificerades av Sverige i juni 2001.[20] Enligt konventionen ska varje konventionsstat genast vidta effektiva åtgärder för att förbjuda och avskaffa de värsta formerna av barnarbete. Som exempel på sådant arbete anges i artikel 3 i konventionen utnyttjande av barn för prostitution och arbete som kan skada barns hälsa, säkerhet eller moral.

Andra bestämmelser som rör frågan om människohandel förekommer även i FN:s globala mål för hållbar utveckling (Agenda 2030), vars mål bland annat omfattar att alla barn får växa upp utan våld och utnyttjande (delmål 16.2) och att alla former av våld mot kvinnor och flickor i det offentliga och privata rummet, inklusive människo-

[19] Prop. 2016/17:93 2014 års protokoll och rekommendation till ILO:s konvention om tvångsarbete.
[20] Prop. 2000/01:93 ILO:s konvention och rekommendation om de värsta formerna av barnarbete m.m.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

handel, sexuellt utnyttjande och andra typer av exploatering ska avskaffas (delmål 5.2).

3.1.7 EU:s direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn

I december 2011 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF i kraft. Syftet med direktivet är att skapa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom området sexuella övergrepp och sexuell exploatering av barn. Direktivet syftar också till att införa gemensamma bestämmelser för att stärka åtgärderna för att förebygga sådana brott och förbättra skyddet för brottsoffer.

Direktivets utgångspunkter är att sexuella övergrepp mot barn och sexuell exploatering av barn, däribland barnpornografi, utgör allvarliga kränkningar av de grundläggande rättigheterna och att sexuell exploatering av barn ökar och sprids genom användningen av ny teknik och internet. I direktivet slås fast att allvarliga brott som sexuell exploatering av barn och barnpornografi kräver en övergripande strategi som omfattar lagföring av gärningsmän, skydd av barn som är brottsoffer och förebyggande åtgärder.

I direktivet anges att medlemsstaterna ska kriminalisera vissa handlingar som har samband med sexuella övergrepp, sexuell exploatering, barnpornografi och kontaktsökande med barn i sexuellt syfte (artiklarna 3–6). Direktivet innehåller också bestämmelser om skydd av och stöd till brottsoffer före, under och efter straffrättsliga förfaranden samt regler om skyddsåtgärder för såväl brottsoffret som dennes anhöriga samt om formerna för barns deltagande i brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden (artiklarna 18–20). Medlemsstaterna ska vidare vidta lämpliga åtgärder i syfte att minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av sexuella övergrepp mot, och sexuell exploatering av, barn. Därutöver ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att öka medvetenheten och minska risken för att barn faller offer för sexuella övergrepp och sexuell exploatering samt främja regelbunden kompetensutveckling för tjänstemän som kan väntas komma i kontakt med barn som fallit offer för sexuella övergrepp och exploatering (artikel 23).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

För att säkerställa att sexuella övergrepp och utnyttjanden av barn på internet är kriminaliserat och för att bättre förebygga och bekämpa sådana brott pågår för närvarande förhandlingar om ändringar av direktivet.[21]

3.1.8 Lanzarotekonventionen

Sverige ratificerade Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (CETS nr 201, Lanzarotekonventionen) år 2013.[22] Konventionens syfte är att förebygga och bekämpa sexuell exploatering och sexuella övergrepp mot barn. Konventionen innehåller bland annat skyldigheter för medlemsstaterna att införa straffbestämmelser som ska skydda barn mot sexuella övergrepp, barnprostitution, barnpornografi, deltagande i pornografiska föreställningar, bevittnande av sexuella övergrepp och sexuella handlingar samt kontaktsökande med barn i sexuellt syfte (artiklarna 18–23).

3.2 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS nr 197, 2005) antogs 2005 och ratificerades av Sverige 2010.[23] Konventionen syftar till att förebygga och bekämpa människohandel, att skydda brottsoffrens mänskliga rättigheter och att utforma en allsidig ram för skydd av och hjälp till brottsoffer och vittnen samt att säkerställa att utredningar och åtal genomförs effektivt. Den syftar också till att främja internationellt samarbete när det gäller insatser mot människohandel. Konventionen gäller alla former av människohandel, nationell eller gränsöverskridande, oberoende av dess eventuella samband med organiserad brottslighet.

Konventionen innehåller tio kapitel med sammanlagt ett fyrtiotal artiklar av olika karaktär. Vissa artiklar utgör målsättningsstadganden och vissa artiklar innehåller krav på att staterna ska vidta vissa åt-

[21] Jämför COM(2024) 60, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/93/EU.
[22] SÖ 2013:16 Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp.
[23] SÖ 2010:8 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

gärder, såsom lagstiftningsåtgärder. Kapitel I innehåller syften, tillämpningsområde, en icke-diskrimineringsprincip och definitioner (artiklarna 1–4). Kapitel II tar upp frågor om förebyggande åtgärder av olika slag (artiklarna 5–9).

Kapitel III tar upp åtgärder för att skydda och främja brottsoffers rättigheter (artiklarna 10–17). Enligt *artikel 10* ska parterna bland annat se till att behöriga myndigheter har utbildad och kvalificerad personal för att kunna identifiera offer för människohandel och även se till att offren inte avvisas innan de identifierats och erbjudits hjälp enligt artikel 12.1 och 12.2. Enligt *artikel 11* ska varje part också skydda brottsoffrens privatliv och identitet.

I *artikel 12* slås fast att parterna ska anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att hjälpa brottsoffren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning. Hjälpen till brottsoffren ska minst innefatta a) en levnadsstandard som kan trygga deras uppehälle, till exempel bostad och bistånd, b) tillgång till akutsjukvård, c) hjälp med översättning och tolkning, d) rådgivning och information om lagliga rättigheter på ett språk de kan förstå, e) biträde så att deras rättigheter och intressen framförs och beaktas i brottmålsförfaranden och f) tillgång till utbildning (för barn). Varje part ska också enligt samma artikel bland annat beakta brottsoffrets behov av trygghet och skydd, samt anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att trygga att ett brottsoffers villighet att vittna inte uppställs som villkor för hjälp till vederbörande.

I *artikel 13* föreskrivs att varje part i sin nationella lag ska fastställa en period på minst 30 dagar för återhämtning och eftertanke, om det finns skälig anledning att tro att den berörda personen är ett brottsoffer. Perioden ska vara så lång att personen kan återhämta sig och göra sig fri från människohandlarnas inflytande och/eller fatta ett välinformerat beslut om samarbete med de behöriga myndigheterna. Under denna period ska inget beslut om utvisning av personen kunna verkställas. Under denna period ska parterna tillåta berörda personer att vistas inom deras territorium och personen i fråga ska ha rätt till den hjälp som avses i artikel 12.1 och 12.2. Av artikel 13.3 följer att parterna inte är bundna av att iaktta denna period om det strider mot den allmänna ordningen eller det konstateras att ställning som brottsoffer åberopas felaktigt.

Enligt *artikel 14* ska varje part utfärda ett förnyelsebart uppehållstillstånd till brottsoffer när den behöriga myndigheten anser att deras

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

vistelse är nödvändig på grund av deras personliga situation, eller när den behöriga myndigheten anser att deras vistelse krävs för deras samarbete med de behöriga myndigheterna i utrednings eller straffrättsliga förfaranden. *Artikel 15* behandlar frågor om offers gottgörelse och rätt till skadestånd. I *artikel 16* finns bestämmelser om brottsoffrens repatriering och återvändande. Enligt artikel 16.2 ska den återsändande staten ta vederbörlig hänsyn till brottsoffrets rättigheter, säkerhet och värdighet och enligt artikel 16.5 ska parterna inrätta repatrieringsprogram, under samverkan med organisationer, med syftet att förebygga att personer åter blir brottsoffer. Barn som är brottsoffer ska enligt artikel 16.7 inte återsändas om detta skulle strida mot barnets bästa.

Kapitel IV tar upp de straffrättsliga bestämmelserna (artiklarna 18–26). I *artikel 18* stadgas att parterna ska anta lagstiftning och vidta andra åtgärder för att straffbelägga sådana gärningar som omfattas av definitionen i artikel 4, dvs. rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet, eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person *i syfte att* utnyttja denna person.

Utnyttjande ska åtminstone innebära utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, träldom eller avlägsnande av organ. Samtycke från ett offer för människohandel till sådant åsyftat utnyttjande som anges ovan ska sakna betydelse om något av de medel som anges där har använts.

Rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av barn i syfte att utnyttja dessa ska betraktas som människohandel även om inget av de medel som anges ovan har använts. Med barn avses person under 18 år.

Av *artikel 19* följer att parterna ska överväga att anta lagstiftning och vidta andra åtgärder som krävs för att straffbelägga användningen av tjänster från en person som är föremål för sådant utnyttjande som definieras i artikel 4, som begås med vetskap om att den som erbjuder tjänsten är ett människohandelsoffer.

I kapitel V återfinns bestämmelser om utredningar, åtal och processrätt (artiklarna 27–31). Därefter följer i kapitel VI ett avsnitt om

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

internationellt samarbete och samarbete med det civila samhället (artiklarna 32–35). Kapitel VIII tar upp konventionens samband med andra internationella instrument (artiklarna 39 och 40). Kapitel IX tar upp regler om ändringar i konventionen (artikel 41). I kapitel X finns slutbestämmelser (artiklarna 42–47).

Vid Sveriges tillträde till konventionen gjordes bedömningen att det inte krävdes några lagändringar för att tillgodose konventionens krav gällande straffrättsliga bestämmelser. Vad särskilt gäller uppmaningen i artikel 19 konstaterades att användningen av människohandelsoffrens tjänster kan aktualisera tillämpningen av en rad andra straffbestämmelser och att Sverige därigenom redan lever upp till åtagandet i konventionen. Sverige ansågs också redan leva upp till kraven på skydd av och stöd till brottsoffer i artikel 10–17, varför det inte krävdes några lagändringar för att tillgodose dessa åtaganden.[24]

3.2.1 GRETA

För att övervaka tillämpningen av bestämmelserna tillhandahåller Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, i artiklarna 36–38, en övervakningsmekanism i form av Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA). Sedan inrättandet har GRETA genomfört tre utvärderingsrundor av Sverige, i syfte att övervaka och ge förslag kring Sveriges tillämpning av konventionen. Den senaste utvärderingsrapporten publicerades i oktober 2023. I rapporten lämnas ett antal råd och förslag om hur Sverige kan behandla problem som uppmärksammats i utvärderingen.[25] Baserat på vad som framkommit i rapporten har konventionens partskommitté den 15 december 2023 antagit bindande rekommendationer riktade till Sverige. I dessa lyfts vissa av GRETA:s förslag särskilt och rekommenderas för omedelbart åtgärdande, men genom en hänvisning rekommenderas Sverige att vidta åtgärder även i förhållande till övriga förslag som förts fram i rapporten.[26] Mot bakgrund av att alla GRETA:s förslag på så vis omfattas av rekommen-

[24] Prop. 2009/10:152 Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel s. 35 och 44 f.
[25] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023).
[26] Recommendation CP/Rec(2023)11 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden, adopted at the 33rd meeting of the Committee of the Parties on 15 December 2023.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

dationerna kommer det i den fortsatta framställningen inte att göras någon skillnad på hur de har värderats av partskommittén.[27]

Som nämndes ovan gjorde regeringen vid tillträdandet av konventionen bedömningen att det inte krävdes några lagändringar för att tillgodose åtagandena om skydd av och stöd till brottsoffer eller straffrättsliga bestämmelser. GRETA har dock i flera granskningar pekat på att Sverige bör vidta åtgärder inom ett flertal området, till exempel för att säkerställa att utsatta får stöd. De förslag som är relevanta för vårt utredningsuppdrag kommer att gås igenom under respektive kapitel.

3.3 EU:s direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel

Europaparlamentets och rådets direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF – det så kallade människohandelsdirektivet – antogs i mars 2011. Målet med direktivet var att skapa ett mer sammanhållet synsätt i kampen mot människohandel för att i ökad utsträckning förebygga och lagföra människohandelsbrott samt skydda brottsoffrens rättigheter. Vid införandet ansågs det inte krävas några lagändringar eller andra åtgärder i svensk rätt till följd av direktivet.[28]

I direktivet i dess ursprungliga lydelse finns minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området människohandel. Det innehåller också gemensamma bestämmelser som syftar till att, med beaktande av genusperspektivet, stärka åtgärderna för att förebygga människohandelsbrott samt skydda brottsoffrens rättigheter (artikel 1).

Enligt *artikel 2* ska kriminaliseringen av människohandelsbrott omfatta uppsåtliga gärningar som avser rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över dessa personer, genom hot om eller användning av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri,

[27] Dvs. om de omfattas av rekommendationerna för omedelbart åtgärdande i punkten A eller av hänvisningen till övriga förslag från GRETA i punkten B.
[28] Justitiedepartementet, Analys inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer, diarienummer Ju 2013/275/L5/.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta situation eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person.

Med en utsatt situation avses en situation där den berörda personen inte har något verkligt eller godtagbart alternativ till att underkasta sig utnyttjandet. Samtycke från den som är offer för människohandel till utnyttjandet ska sakna betydelse, om något av de medel som anges i ovan har använts. Om en handling av det nämnda slaget involverar en person under 18 år ska det vara ett straffbelagt människohandelsbrott, även om inget av de nyss nämnda medlen har använts.

Utnyttjandet ska åtminstone avse utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tvångstjänster, inklusive tiggeri, slaveri eller slaveriliknande förhållanden, träldom, utnyttjande av brottslig verksamhet eller avlägsnande av organ.

Enligt *artikel 3* ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att anstiftan av, medhjälp till eller försök till något av de brott som avses i artikel 2 är straffbart.

I *artikel 4* finns regler om påföljder. Lägsta maxstraff för människohandelsbrott ska vara fem års fängelse. För sådana brott där vissa försvårande omständigheter föreligger ska lägsta maxstraff vara tio års fängelse. Det gäller till exempel om offret varit ett barn eller om brottet begåtts inom ramen för en kriminell organisation. Direktivet innehåller också bestämmelser om juridiska personers ansvar och påföljder för dem (artikel 5 och 6), beslag och förverkande (artikel 7), åtgärder för att i vissa fall inte åtala eller straffa människohandelsoffer för brott som de tvingas begå (artikel 8) samt regler om utredning och lagföring, inklusive preskription, utvidgad jurisdiktion och undantag från kravet på dubbel straffbarhet (artikel 9 och 10).

Artiklarna 11–16 i direktivet innehåller regler om hjälp och stöd till samt skydd av brottsoffer. I *artikel 11* anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att brottsoffer får hjälp och stöd före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan utöva de rättigheter som fastställs i rambeslut 2001/220/RIF och direktivet. Medlemsstaterna ska också vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en person får hjälp och

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

stöd så snart behöriga myndigheter har en skäligen grundad indikation att anta att personen i fråga kan ha varit utsatt för människohandelsbrott. Hjälpen och stödet ska tillhandahållas med informerat samtycke och ska åtminstone omfatta en levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning, genom åtgärder som tillhandahållande av lämplig och säker bostad och materiellt understöd samt nödvändig sjukvård, och när det är lämpligt psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning. Informationen ska vid behov omfatta information om bland annat betänketid och återhämtningsperiod enligt direktiv 2004/81/EG.[29]

Medlemsstaterna ska även vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att hjälp och stöd till ett brottsoffer inte är beroende av att offret är villigt att samarbeta i en rättsprocess. De ska även vidta nödvändiga åtgärder för att inrätta mekanismer för att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer och ge hjälp och stöd till dem. De ska också ta hand om brottsoffer med särskilda behov när dessa behov har sin grund i, framför allt, om de är gravida, deras hälsotillstånd, eventuella funktionsnedsättningar, eventuella mentala eller psykiska störningar, eller på grund av att de har utsatts för allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Artikel 12 innehåller bestämmelser om bland annat brottsoffers rätt till juridisk rådgivning och juridiskt ombud vid brottsutredning och straffrättsligt förfarande samt lämpligt skydd utifrån individuell riskbedömning.

I artikel 13–15 finns bestämmelser som rör barn som är offer för människohandel. De ska enligt *artikel 13* ges hjälp, stöd och skydd. Enligt *artikel 14* ska medlemsstaterna säkerställa att de särskilda åtgärderna, för att på kort och lång sikt bistå och stödja dem i deras fysiska och psykosociala återhämtning, vidtas efter en individuell bedömning av varje enskilt barns särskilda omständigheter i syfte att finna en varaktig lösning för barnet med beaktande av barnets synpunkter, behov och problem. De ska inom rimlig tid ges tillgång till utbildning i enlighet med nationell lagstiftning. *Artikel 15* innehåller bestämmelser om bland annat rätt till juridiskt ombud i rättsprocessen och om formerna för förhör med barnet.

[29] Rådets direktiv 2004/81/EG 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.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Artikel 16 innehåller bestämmelser om att ett ensamkommande barns personliga och särskilda förhållanden ska beaktas när ett sådant barn är offer för människohandel.

I *artikel 17* anges att medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel får tillgång till befintliga system för ersättning till brottsoffer för uppsåtliga våldsbrott.

Direktivet innebär vidare skyldighet för medlemsstaterna att vidta förebyggande åtgärder bland annat bestående i att överväga att straffbelägga användningen av sådana tjänster som är ett resultat av människohandel om den som använder tjänsten har vetskap om det (artikel 18) samt om inrättande av nationella rapportörer (artikel 19). I Sverige är det Polismyndigheten som är nationell rapportör. Inom ramen för det uppdraget redogör myndigheten varje år i en skrivelse till regeringen för omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige samt lämnar förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.[30]

Ovanstående redogörelse avser direktivet i dess ursprungliga lydelse. I nästkommande kapitel kommer de ändringar och tillägg som gjorts i det reviderade direktivet att gås igenom.

3.4 Kort om den svenska kriminaliseringen

Den svenska straffbestämmelsen om människohandel infördes 2002 och bygger på de kriminaliseringsåtaganden som följer av bland annat Palermoprotokollet.[31] Brottet var då rubricerat människohandel för sexuella ändamål och tog sikte på sådana gränsöverskridande handelsåtgärder med människor som syftade till att dessa skulle utsättas för vissa sexualbrott, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål.

Straffansvaret utvidgades 2004 till att bland annat även omfatta andra former av exploatering, och rubriceringen av brottet ändrades till människohandel.[32] Genom en lagändring 2010 togs det tidigare kravet på att gärningspersonen genom handelsåtgärden skulle ta kontroll över offret – det så kallade kontrollrekvisitet – bort. Även kravet

[30] Se 14 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.
[31] Prop. 2001/02:124 Straffansvaret för människohandel.
[32] Prop. 2003/04:111 Ett utvidgat straffansvar för människohandel.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

på dubbel straffbarhet för att svensk domstol ska kunna döma för människohandel som begåtts utomlands togs bort.[33]

Den senaste lagändringen skedde 2018 och innefattade bland annat förtydliganden avseende de otillbörliga medlen samt införande av straffansvar för brott mot en person som är under arton år även vid oaktsamhet i fråga om offrets ålder. Vidare infördes ett nytt brott, människoexploatering, vilket syftar till att åstadkomma ett straffrättsligt skydd mot att utsatta personer exploateras som arbetskraft eller i tiggeri.[34]

De svenska straffbestämmelserna och andra bestämmelser av betydelse kommer att tas upp mer detaljerat i den fortsatta framställningen under respektive avsnitt.

3.5 Förslag i andra utredningar

Genomförandet av det här direktivet rör frågor om människohandel för alla ändamål. De senaste åren har ett antal andra utredningar tillsatts med uppdrag att utreda frågor som anknyter till de som är aktuella för vår utredning. Flera av dessa har dock haft specifika inriktningar och fokus på särskilda målgrupper (till exempel personer utsatta för sexuell exploatering eller arbetskraftsexploatering). Bland de utredningar som är aktuella kan följande nämnas:

- Utredningen om en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat och hedersrelaterat våld och förtryck, som har lämnat slutbetänkandet SOU 2025:28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande.
- Delegationen mot arbetslivskriminalitet, som har lämnat flera delbetänkanden (SOU 2022:36 Arbetslivskriminalitet – En definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge, SOU 2023:8 Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland, SOU 2024:14 Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete) samt slutbetänkandet SOU 2025:25 Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete.

[33] Prop. 2009/10:152 Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel.
[34] Prop. 2017/18:123 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

- Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution, som har lämnat betänkandet SOU 2023:97 Ut ur utsatthet.
- Utredningen om skydd, stöd och vård för personer som har utsatts för övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi, som har lämnat betänkandet SOU 2023:98 Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften.
- Utredningen om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck, som har lämnat betänkandet SOU 2025:59 Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck.
- Straffreformutredningen, som har lämnat betänkandet SOU 2025:66 En straffreform.
- Utredningen om ett nationellt tiggeriförbud, som har lämnat betänkandet SOU 2025:83 Ett nationellt förbud mot tiggeri.

I dessa utredningar har det lagts ett brett spektrum av förslag, varav vissa har bäring även på de frågor som aktualiseras genom ändringarna av människohandelsdirektivet. Även om förslagen kan vara särskilt inriktade på offer för vissa exploateringsformer och behoven mellan målgrupperna kan skilja sig åt är det också många frågor som kräver likartade lösningar.

Beredningen av förslagen pågår i flera fall fortfarande inom Regeringskansliet och det återstår att se vilka åtgärder eller lagändringar som i slutändan kommer att genomföras. I de delar vi bedömer att förslag i utredningarna ovan skulle kunna bidra till att uppfylla människohandelsdirektivets krav kommer detta att nämnas särskilt i den fortsatta framställningen.

4 Allmänt om ändringsdirektivet

4.1 Bakgrund till ändringarna

När människohandelsdirektivet antogs 2011 var syftet att skapa ett övergripande ramverk för att förebygga och bekämpa människohandel. Detta skulle ske genom fastställande av minimiregler när det gäller definitionen av vad som ska utgöra straffbelagd människohandel och påföljder på området. Därutöver syftade direktivet till att harmonisera medlemsländernas bestämmelser om bland annat utredning och lagföring av människohandelsbrott samt hjälp och stöd till och skydd för brottsoffer.

År 2022 föreslog EU-kommissionen att människohandelsdirektivet skulle ändras i syfte att än bättre förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer. Bakgrunden till detta var att ett antal nya trender och utmaningar hade identifierats.

När det gäller den straffrättsliga lagstiftningen pekade kommissionen på att förekomsten av människohandel ökat och att nya exploateringsformer vuxit fram sedan 2011. För att säkerställa att medlemsländernas nationella system svarar upp mot denna ökning föreslogs därför en utökning av den icke-uttömmande listan över straffbelagda exploateringsformer. Kommissionen framhöll också att förövarnas tillvägagångssätt förändrats i och med en ökad digitalisering av samhället. Tekniska framsteg har gjort det möjligt för människohandlare att rekrytera, annonsera ut och utnyttja offer på distans och att ge exploaterande material stor spridning på nätet. Samma tekniska hjälpmedel har även gjort det svårare att upptäcka brotten, identifiera gärningspersonerna och spåra de pengar som använts för att begå brotten och de vinster som de genererar.[1]

[1] Europeiska kommissionen, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/EU om preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, Explanatory memorandum, COM (2022) 732, 2022/0426 (COD), s. 1 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Därtill underströk kommissionen att det förelåg utrymme för förbättring vad gäller frågor om tidig identifiering och vidareslussning av brottsoffer, både på nationell och gränsöverskridande nivå.[2]

Kommissionen pekade vidare på att det – trots att en mängd informationskampanjer och utbildningsinsatser genomförts – fortsatt finns en hög efterfrågan på sexuella tjänster och billig arbetskraft, vilket i sig driver brottsligheten. För att stävja detta föreslogs bland annat att den tidigare uppmaningen till medlemsstaterna om att straffbelägga användandet av tjänster från offer för människohandel skulle göras obligatorisk.[3]

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU)2024/1712 av den 13 juni 2024 om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer trädde i kraft den 14 juli 2024 och ska vara genomfört i nationell rätt senast den 15 juli 2026.

4.2 Huvudsakligt innehåll i ändringsdirektivet

Människohandelsbrott och påföljder (artikel 2 och 4)

I artikel 2 i människohandelsdirektivet regleras vad som ska utgöra människohandelsbrott. Enligt artikeln ska kriminaliseringen omfatta vissa uppsåtliga gärningar som begås i utnyttjandesyfte. Av artikel 2.3 följer att åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tvångstjänster, inklusive tiggeri, slaveri eller slaveriliknande förhållanden, träldom, utnyttjande av brottslig verksamhet eller avlägsnande av organ ska omfattas. I ändringsdirektivet kompletteras artikel 2.3 med exploateringsformerna utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption.

I artikel 4 föreskrivs att vissa påföljdsnivåer ska gälla för brott som avses i artikel 2. Genom en ändring av artikel 4.3 tydliggörs att det faktum att gärningspersonen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik underlättade eller genomförde spridning av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som involverar brottsoffret ska beaktas som en försvårande omständighet.

[2] A.a.
[3] A.a.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Ansvar och påföljder för juridiska personer (artikel 5 och 6)

Artikel 5 innehåller bestämmelser om juridiska personers ansvar. Genom ändringsdirektivet kompletteras bestämmelserna på så vis att det tillkommer en hänvisning till det nya brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel som införs genom den nya artikeln 18a.

Ett motsvarande tillägg görs i artikel 6.2, vilken innehåller bestämmelser om påföljder för juridiska personer. Därutöver kompletteras uppräkningen av andra straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder som medlemsstaterna frivilligt kan vidta mot juridiska personer. Tilläggen handlar om uteslutning från tillgång till offentlig finansiering, återkallande av tillstånd och auktorisationer och möjligheten att offentliggöra hela eller delar av det rättsliga avgörandet som rör det begångna brotten och dess påföljder, utan hinder av regler om integritet eller skydd av personuppgifter.

Beslag och förverkande (artikel 7)

Genom ändringsdirektivet tas artikel 7 i människohandelsdirektivet bort, vilket sker till följd av införandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1260 av den 24 april 2024 om återvinning av tillgångar och förverkande.

Avstående från att lagföra eller utdöma påföljd (artikel 8)

Artikel 8 innehåller bestämmelser om att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att nationella myndigheter har befogenhet att avstå från att lagföra eller straffa människohandelsoffer för deltagande i brottslig verksamhet. Genom ändringsdirektivet görs ett tillägg om att detta även ska gälla annan olaglig verksamhet, vilket enligt skälen till ändringsdirektivet kan omfatta administrativa överträdelser med anknytning till prostitution, tiggeri, olovligt uppehållande eller odeklarerat arbete, eller andra handlingar som inte är av straffrättslig karaktär men som är föremål för administrativa eller ekonomiska påföljder eller sanktioner.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Utredning och lagföring samt behörighet (artikel 9 och 10)

Artikel 9 behandlar frågor om utredning och lagföring. Genom ett tillägg i punkten 3 slås i ändringsdirektivet fast att medlemsstaterna ska säkerställa att personer, enheter eller avdelningar som utreder och lagför de brott som avses i artiklarna 2 och 3 har lämplig sakkunskap och teknisk kapacitet i de fall brotten begås eller underlättas med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik. Medlemsstaterna uppmanas vidare att inrätta specialiserade enheter inom brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter, när så är lämpligt och i enlighet med sina nationella rättssystem.

Artikel 10 innehåller bestämmelser om behörighet när det gäller de brott som omfattas av människohandelsdirektivet. Genom ändringsdirektivet kompletteras bestämmelsen med en hänvisning till det nya brottet som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel (artikel 18a).

Skydd av samt hjälp och stöd till offer (artikel 11–14)

Artikel 11 innehåller bestämmelser om hjälp och stöd till offer för människohandel. Enligt punkten 4 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer. I ändringsdirektivet ges punkten 4 en ny lydelse genom vilken det slås fast att medlemsstaterna ska formalisera inrättandet av nationella vidareslussningsmekanismer, genom lagar eller andra författningar, samt utse en nationell kontaktpunkt för vidareslussning av brottsoffer i gränsöverskridande ärenden. Mekanismerna ska åtminstone inbegripa fastställande av minimistandarder för upptäckt och tidig identifiering av brottsoffer, anpassat efter exploateringsform, hänvisning av brottsoffer till det stöd och den hjälp som är lämpligast samt inrättande av samarbetsarrangemang eller samverkansformer med asylmyndigheterna. I punkterna 5 och 5a sätts fokus på skyddade boenden och annan tillfällig inkvartering, vilka bland annat ska tillhandahållas i tillräckliga antal, vara lättillgängliga, underlätta för återhämtning och vara utrustade så att de särskilda behoven hos barn tillgodoses.

Genom ändringsdirektivet införs vidare en ny artikel 11a som berör offer för människohandel som kan vara i behov av interna-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

tionellt skydd. Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna säkerställa komplementaritet och samordning mellan asylmyndigheterna och de myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel samt säkerställa att offer för människohandel kan utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande status.

Artikel 13 innehåller allmänna bestämmelser om hjälp, stöd och skyddsåtgärder för barn som är offer för människohandel. Genom ändringsdirektivet införs en ny punkt som syftar till att medlemsstaterna ska säkerställa att förfarandena för att anmäla brott enligt direktivet är säkra, genomförs på ett konfidentiellt sätt i enlighet med nationell rätt, är utformade och tillgängliga på ett barnvänligt sätt och använder ett språk som är anpassat till ålder och mognad för barn som är brottsoffer.

Enligt artikel 14.1 ska medlemsstaterna vidta vissa åtgärder för att hjälpa och stödja barn som fallit offer för människohandel. Det handlar till exempel om åtgärder för att stödja barnens fysiska och psykosociala återhämtning, vilket ska ske efter en individuell bedömning av varje enskilt barns särskilda omständigheter och i syfte att finna en varaktig lösning för barnet med beaktande av barnets synpunkter, behov och problem. Av ett tillägg i ändringsdirektivet följer att detta även inbegriper program för att stödja barnens övergång till myndighet och vuxenliv i syfte att undvika att de åter blir föremål för människohandel.

Vidare följer av artikel 14.2 att medlemsstaterna ska utse en förmyndare eller ett ombud för ett barn som fallit offer för människohandel om de personer som i enlighet med nationell rätt har föräldraansvar inte kan säkerställa barnets bästa och/eller företräda barnet till följd av en intressekonflikt mellan dem och det barn som är brottsoffer. Genom ändringsdirektivet slås fast att medlemsstaterna även ska säkerställa att en annan förmyndare eller ett annat ombud utses i händelse av en intressekonflikt mellan förmyndaren eller ombudet och det barn som är brottsoffer.

Ersättning till brottsoffer (artikel 17)

Av artikel 17 följer att medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel får tillgång till befintliga system för ersättning till brottsoffer för uppsåtliga våldsbrott. Genom ändringsdirektivet läggs

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

till att medlemsstaterna får inrätta en nationell brottsofferfond eller ett liknande instrument, i enlighet med sin nationella lagstiftning, för att betala ut ersättning till brottsoffer.

Förebyggande åtgärder (artikel 18–18b)

Artikel 18 i människohandelsdirektivet innehåller bestämmelser om förebyggande åtgärder. För att motverka efterfrågan stadgade artikel 18.4 tidigare att medlemsländerna skulle överväga att vidta åtgärder för att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande genom människohandel, i de fall användandet av tjänsterna sker med vetskap om att personen i fråga är offer för människohandel. Genom ändringsdirektivet stryks artikel 18.4. I stället införs artikel 18a, enligt vilken det ska vara obligatoriskt för medlemsstaterna att införa en sådan kriminalisering. Därutöver läggs genom ändringar i artikel 18.1 ett ökat fokus på onlinedimensionen vid utbildningar, kampanjer och andra åtgärder för att motverka och minska sådan efterfrågan som ligger till grund för utnyttjande relaterat till människohandel.

Även artikel 18b om utbildning är ny i ändringsdirektivet, men motsvarar till viss del vad som gällde enligt artikel 18.3. Enligt den nya lydelsen ska medlemsstaterna främja eller erbjuda regelbunden och specialiserad utbildning för yrkesverksamma som sannolikt kommer i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel. Det inbegriper poliser ute på fältet, domstolspersonal, hjälp- och stödtjänster, inspektörer av arbetsplatser, socialtjänst samt hälso- och sjukvårdspersonal. Syftet är att göra det möjligt för dem att förebygga och bekämpa människohandel och att undvika sekundär viktimisering samt att upptäcka, identifiera, bistå, stödja och skydda brottsoffren. Sådan utbildning ska vara människorättsbaserad och sätta brottsoffren i centrum utifrån ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv.

Av punkt 2 följer att medlemsstaterna – utan att det påverkar rättsväsendets oberoende eller skillnader i rättsväsendets organisation inom unionen – även ska uppmuntra både allmän och specialiserad utbildning för domare och åklagare som deltar i straffrättsliga förfaranden.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Nationella samordnare för arbetet mot människohandel (artikel 19)

Artikel 19 innehöll bestämmelser om inrättande av nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer. Enligt ändringsdirektivet ska den tidigare lydelsen ändras i syfte att åstadkomma stärkta nationella politiska åtgärder. Medlemsstaterna ska i stället enligt punkten 1 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel, eller motsvarande mekanismer, och förse dem med de resurser som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Den nationella samordnaren ska samarbeta med relevanta nationella, regionala och lokala organ och byråer, särskilt nationella brottsbekämpande myndigheter och nationella vidareslussningsmekanismer, samt med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område.

Av punkten 2 följer att uppgifterna för de nationella samordnarna (eller motsvarande mekanismerna) ska omfatta bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, inbegripet insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område, samt utarbetande av rapporter. De nationella samordnarna kan också ha i uppgift att upprätta beredskapsplaner för att förebygga risken för människohandel i händelse av större nödsituationer samt att främja, samordna och när så är lämpligt finansiera program mot människohandel.

Enligt punkten 3 får medlemsstaterna också inrätta oberoende organ som kan ha i uppgift att övervaka genomförandet och effekterna av åtgärder för att bekämpa människohandel, lägga fram rapporter om frågor som kräver särskild uppmärksamhet från de behöriga nationella myndigheterna och göra bedömningar av de bakomliggande orsakerna till och trenderna när det gäller människohandel. Om ett sådant oberoende organ inrättas får medlemsstaterna tilldela det en eller flera av de uppgifter som avses i punkt 2.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Datainsamling och statistik, nationella handlingsplaner samt övriga bestämmelser (artikel 19a–20 och 23)

Genom ändringsdirektivet införs en ny artikel 19a om insamling av uppgifter och statistik. Enligt artikeln ska medlemsstaterna samla in vissa statistiska uppgifter som listas i artikeln, om de finns tillgängliga på central nivå, och lämna dem vidare till kommissionen.

Vidare följer av den nya artikeln 19b att medlemsstaterna senast den 15 juli 2028 ska anta nationella handlingsplaner mot människohandel. Handlingsplanerna kan innehålla mål, prioriteringar och åtgärder för att bekämpa människohandel, förebyggande åtgärder såsom utbildning, kampanjer och utbildning för att öka medvetenheten, åtgärder som syftar till att stärka kampen mot människohandel, åtgärder som ska stärka tidig identifiering av samt hjälp och stöd till och skydd av offer för människohandel samt förfaranden för regelbunden övervakning och utvärdering av genomförandet av handlingsplanerna.

Slutligen innehåller ändringsdirektivet även bestämmelser om bland annat samordning av unionens strategi mot människohandel och kommissionens rapportering (artiklarna 20 och 23) samt om medlemsstaternas införlivande och ikraftträdande (artikel 2–4 i ändringsdirektivet).

5 Straffrättsliga frågor

5.1 Gällande rätt

I detta avsnitt behandlas innehållet i gällande rätt som anknyter till ändringarna i artiklarna 2–10 och den nyinförda artikel 18a i människohandelsdirektivet. Dessa berör bland annat definitionen av människohandelsbrott, som till viss del ändrats, och den nya skyldigheten för medlemsstaterna att kriminalisera användningen av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel. De svenska straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering samt vissa andra anknytande brott kommer därför att gås igenom. Gällande rätt som anknyter till ändringarna i artiklarna om påföljder och behörighet kommer också att tas upp. Ändringarna i artikel 5 avser endast ändrade hänvisningar och artikel 7 upphör genom ändringsdirektivet att gälla. Någon beskrivning av gällande rätt i förhållande till dessa kommer därför inte beröras närmare i detta avsnitt. När det gäller ändringarna av artikel 9 om utredning och lagföring kommer Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens nuvarande arbetssätt i människohandelsärenden att beskrivas närmare i avsnitt 5.2.

5.1.1 Människohandel i brottsbalken

Straffbestämmelsens utformning

Den svenska straffbestämmelsen om människohandel infördes 2002 och bygger på de kriminaliseringsåtaganden som följer av bland annat Palermoprotokollet. Brottet var då rubricerat människohandel för sexuella ändamål och tog sikte på sådana gränsöverskridande handelsåtgärder med människor som syftade till att dessa skulle utsättas för

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

vissa sexualbrott, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål.[1]

Straffansvaret utvidgades 2004 till att även omfatta andra former av exploatering, och rubriceringen av brottet ändrades till människohandel. Kravet på att gärningen skulle innehålla ett gränsöverskridande moment togs samtidigt bort.[2] Genom en lagändring 2010 togs det tidigare kravet på att gärningspersonen genom handelsåtgärden skulle ta kontroll över offret – det så kallade kontrollrekvisitet – bort. Även kravet på dubbel straffbarhet för att svensk domstol ska kunna döma för människohandel som begåtts utomlands togs bort.[3] Den senaste lagändringen skedde 2018 och innefattade bland annat förtydliganden avseende de otillbörliga medlen samt införande av straffansvar för brott mot en person som är under arton år även vid oaktsamhet i fråga om offrets ålder.[4] Sedan dess har bestämmelsen, vilken återfinns i 4 kap. 1 a § brottsbalken, följande utformning:

> Den som, i annat fall än som avses i 1 § [människorov], genom
> 1. olaga tvång,
> 2. vilseledande,
> 3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller
> 4. annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ
>
> rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.
>
> Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.
>
> Är ett brott som avses i första eller andra stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Straffbestämmelsen innefattar alltså tre huvudsakliga rekvisit som alla måste vara uppfyllda för att ansvar för människohandel med vuxna personer ska kunna komma i fråga.

---

[1] Prop. 2001/02:124 Straffansvaret för människohandel s. 18 ff.
[2] Prop. 2003/04:111 Ett utvidgat straffansvar för människohandel.
[3] Prop. 2009/10:152 Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel.
[4] Prop. 2017/18:123 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Det första rekvisitet är de *otillbörliga medel* som används för att påverka offret. För straffansvar förutsätts att en handelsåtgärd vidtas genom (1) olaga tvång, (2) vilseledande, (3) utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ eller (4) annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ. Det måste finnas ett orsakssamband mellan användandet av ett otillbörligt medel och handelsåtgärden. Det första rekvisitet krävs endast beträffande vuxna målsägande. För målsäganden som är under arton år finns ett undantag i andra stycket.

Det andra rekvisitet avser *handelsåtgärden*, dvs. åtgärden för genomförandet av själva handeln. De handelsåtgärder som omfattas av straffbestämmelsen är att rekrytera, transportera, överföra, inhysa eller ta emot en person.

Det tredje rekvisitet är syftet med handeln. Handelsåtgärderna ska ha vidtagits *i syfte att exploatera* offret för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte.

I förhållande till vuxna målsäganden är brottet fullbordat så snart dessa tre moment är uppfyllda. För straffansvar krävs alltså inte att någon faktisk exploatering har kommit till stånd. Detta innebär i sin tur att det saknar betydelse för den straffrättsliga bedömningen om offret efter brottets fullbordan samtycker till en exploatering. Utrymmet för ett brottsoffer att lämna ett rättsligt relevant samtycke begränsas också av kravet på användande av ett otillbörligt medel.[5]

Det bör särskilt noteras att straffbarhet förutsätter att gärningspersonen har haft avsiktsuppsåt i förhållande till exploateringssyftet. Detta har tidigare ifrågasatts och 2014 års människohandelsutredning föreslog att det för straffansvar skulle vara tillräckligt att gärningspersonen, i förhållande till exploateringssyftet, agerat med insikts- eller likgiltighetsuppsåt. Utredningen föreslog därför att straffbestämmelsen om människohandel skulle ändras på så sätt att det skulle vara tillräckligt att det otillbörliga medlet (tvång etc.) skett ”med uppsåt” att exploatera en annan person (i stället för ”i syfte”). Regeringen gjorde dock en annan bedömning och valde att behålla kravet på avsiktsuppsåt, med motiveringen att en ändring skulle innebära ett alltför vidsträckt gärningsmannaansvar.[6]

[5] Prop. 2003/04:111 s. 60 f.
[6] Prop. 2017/18:123 s. 28 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Otillbörliga medel

De otillbörliga medlen är som framgått ovan olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ. För människohandel krävs alltså att en handelsåtgärd (rekrytering m.m.) har skett genom användning av minst ett av dessa otillbörliga medel.

Kravet på att människohandel ska innefatta användandet av ett otillbörligt medel uppställdes redan när straffbestämmelsen infördes 2002 och motiverades med att brottet, för att kunna avgränsas i förhållande till andra, mindre allvarliga brott, borde innefatta ett angrepp på offrets frihet och frid.[7]

Med *olaga tvång* i punkten 1 avses detsamma som i straffbestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken, dvs. att genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvinga annan att underkasta sig någon åtgärd. Rekvisitet *vilseledande* i punkten 2 innebär förmedlande av en oriktig uppfattning till någon och förekommer bland annat i straffbestämmelsen om bedrägeri i 9 kap. 1 § brottsbalken.

I punkten 3 regleras *utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ*. Med utnyttjande av någons utsatta belägenhet avses olika situationer där gärningspersonen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne, till exempel till följd av ett ekonomiskt skuldförhållande eller ett anställnings- eller lydnadsförhållande. Andra exempel är situationer där gärningspersonen utnyttjar att offret lever under ekonomiskt svåra förhållanden, lever i flyktingskap, befinner sig i vanmakt, lider av förståndshandikapp eller någon sjukdom, eller är beroende av narkotika.

I punkten 4 regleras *annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ*. Med annat sådant otillbörligt medel avses situationer där gärningspersonen på andra sätt bemästrar offrets fria och verkliga vilja så att handelsåtgärden kunnat genomföras.

Att det ska finnas ett *orsakssamband* mellan det otillbörliga medlet och handelsåtgärden har sin grund i hur brottet definierats i bland annat Palermoprotokollet. I tidigare förarbeten har detta uttryckts som att det otillbörliga medlet ska ta sikte på de objektiva handels-

[7] Prop. 2001/02:124 s. 24.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

åtgärder som ingår i människohandelsbrottet och att det bör förutsättas att offret har förmåtts att underkasta sig åtgärden genom det otillbörliga medlet.[8]

I samband med den förra översynen av bestämmelsen problematiserade utredningen att det – i förhållande till samtliga otillbörliga medel – föreföll som att det i domstolarna ställdes ytterligare krav på att omständigheterna skulle vara sådana att offret inte haft något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig gärningspersonens vilja. Därtill såg utredningen tendenser till att domstolarnas bedömningar av orsakssambandet mellan det otillbörliga medlet och handelsåtgärden felaktigt utsträcktes till att också omfatta utnyttjandet i sig eller, annorlunda uttryckt, att det ställdes krav på att brottsoffret inte kunnat lämna utnyttjandesituationen.[9]

Utredningens analys var att detta hade sin grund i tidigare förarbetsuttalanden där rekvisitet otillbörligt medel diskuterats och ansetts ge uttryck för ett krav på ett maktförhållande mellan gärningspersonen och offret. Utredningen konstaterade emellertid att det i Palermoprotokollet och människohandelsdirektivet endast ställs ett liknande krav på maktförhållande i förhållande till rekvisitet utnyttjande av någons utsatta belägenhet. Därtill hänvisade utredningen till att det av Palermoprotokollets tolkningsverktyg tydligt framgick att varje otillbörligt medel är tillräckligt för straffansvar och att det inte krävs någon exploatering för att brottet ska anses fullbordat.[10]

För att komma till rätta med problematiken och för att förtydliga att det inte finns något generellt krav på ett maktförhållande mellan gärningspersonen och offret föreslog utredningen vissa ändringar i lydelsen av straffbestämmelsen.[11]

I det efterföljande lagstiftningsärendet valdes emellertid en något annan lagteknisk lösning än den som utredningen föreslagit. Den ändring som sedan också beslutades bestod i att de otillbörliga medlen, vilka tidigare varit beskrivna i löptext, i stället angavs i en lista. Samtidigt tydliggjordes i bestämmelsen att det endast är i förhållande till rekvisiten utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat sådant otillbörligt medel som det uppställs ett krav på att omständigheterna ska vara sådana att personens alternativ allvarligt begränsas.

[8] Prop. 2003/04:111 s. 59.
[9] SOU 2016:70 Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer s. 161 ff.
[10] A.a. samma sidor.
[11] A.a. s. 169 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

I förarbetena angavs att regeringen instämde i slutsatsen att straffbestämmelsen i praxis kommit att tolkas på så sätt att det för straffbarhet ställdes krav att offret inte skulle ha haft något annat verkligt eller godtagbart alternativ, men att detta krav inte bör uppställas vid tillämpning av de otillbörliga medlen olaga tvång och vilseledande, utan endast vid utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat sådant otillbörligt medel. Vidare angavs att frågan om huruvida olaga tvång eller vilseledande förelegat enbart bör bedömas på samma sätt som i bestämmelserna om olaga tvång respektive bedrägeri. För att uppnå en mer ändamålsenlig tillämpning av de otillbörliga medlen föreslogs därför de ovannämnda förtydligandena av straffbestämmelsen. Samtidigt uttalades emellertid att regeringen inte såg några egentliga problem med att de otillbörliga medlen på ett generellt plan ansågs inrymma ett bemästrande av offrets fria och verkliga vilja, eller ett visst maktförhållande mellan gärningsperson och offer, men att det var angeläget att detta inte får för vidsträckt betydelse.[12]

Sammanfattningsvis kan de otillbörliga medlen så som bestämmelsen är utformad i dag alltså på ett mer övergripande plan anses innefatta ett bemästrande av offrets fria och verkliga vilja och ett angrepp på offrets frihet och frid. Det är dock bara i förhållande till punkterna 3 och 4, dvs. utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat sådant otillbörligt medel, som det finns ett krav på att offrets handlingsalternativ i förhållande till handlingsåtgärden ska ha varit begränsade på grund av ett maktförhållande mellan gärningspersonen och offret. Det är följaktligen endast i dessa fall som omständigheterna, vid en helhetsbedömning, ska ha varit sådana att offret saknat reella alternativ till att underkasta sig handelsåtgärden.

Handelsåtgärder

De handelsåtgärder som omfattas av straffbestämmelsen är att rekrytera, transportera, överföra, inhysa eller ta emot en person. Det förutsätts inte att handelsåtgärderna, om det förekommer flera, sker i en viss ordning. Inte heller förutsätts att det är en och samma person som genomför samtliga aktuella handelsåtgärder. Det kan noteras att brottet sedan 2004 inte förutsätter att någon gräns har passerats.[13]

[12] Prop. 2017/18:123 s. 24 f.
[13] Prop. 2003/04:111 s. 48 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Med *rekrytera* avses olika förfaranden för att värva eller anskaffa en person. Rekryteringen kan gå till på olika sätt. Ett typexempel är att erbjuda någon arbete eller att sluta ett avtal om att offret ska bege sig någonstans och utföra exempelvis arbete. Med *transportera* avses både organisering av resa och själva framförandet av transportmedlet. Transporten kan ske såväl inom ett land som från ett land till ett annat. Rekvisitet *överföra* avser olika förfaranden som utgör ett led i en förflyttning eller en överföring av en person. Ett exempel är när gärningspersonen förmår offret att själv bege sig någonstans. Ett annat exempel är när gärningspersonen överlåter offret till en annan person. Med *inhysa* avses att gärningspersonen ger tillfälligt eller permanent boende åt offret. Rekvisitet *ta emot* innefattar både ett faktiskt mottagande och ett övertagande av offret.[14]

Förfarandet vid brottet människohandel kan alltså omfatta handelsåtgärder i flera led. För gärningsmannaansvar är det tillräckligt att en av handelsåtgärderna har vidtagits. Följaktligen kan såväl den som till exempel rekryterar ett offer som den som därefter transporterar samma offer dömas som gärningsperson. För att dömas som gärningsperson krävs emellertid att syftet med handelsåtgärden är att offret ska exploateras för vissa särskilda ändamål, vilket gärningspersonen ska ha avsiktsuppsåt till.

I förarbetena poängteras att brottsligheten kan organiseras på olika sätt med flera personer inblandade och att det ibland framstår som en tillfällighet i vilket led tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel används. Tanken är att de olika länkarna i en sådan handelskedja bör omfattas av kriminaliseringen, oberoende av inbördes arbetsfördelning och oberoende av hur kedjan i det enskilda fallet har organiserats. I detta sammanhang pekas även på den möjlighet som svensk rätt ger att i olika situationer döma flera personer som gärningsmän för samma gärning. Detta kan exempelvis gälla fall där flera tillsammans och i – uttryckligt eller underförstått – samråd utför brottet, till exempel genom att mellan sig fördela arbetet så att olika personer genomför olika moment i brottet. Även om det inte går att fastställa exakt vad var och en av de inblandade har gjort kan det finnas möjligheter att döma alla de inblandade såsom gärningspersoner. Vid sådana upplägg är det alltså möjligt att lägga en medgärningspersons avsiktsuppsåt till grund för bedömningen och medverkansansvar alltså aktualiseras om den som genomför en

[14] A. prop. s. 65 f. och prop. 2009/10:152 s. 16 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

handelsåtgärd har uppsåt till annans människohandelssyfte. Om så inte är fallet kan ansvar för till exempel medhjälp till människohandel aktualiseras (eller för annat brott som gärningen inneburit, till exempel olaga frihetsberövande).[15]

Exploateringssyften

För straffansvar krävs vidare att gärningspersonen har vidtagit handelsåtgärderna i syfte att exploatera offret. Med exploatering avses ett otillbörligt användande av offret. Uttrycket i syfte innebär att det krävs ett avsiktsuppsåt (tidigare kallat direkt uppsåt) i förhållande till exploateringen. Som tidigare nämnt är det dock inte nödvändigt att exploateringen har kommit till stånd för att brottet ska anses fullbordat. Offrets eventuella samtycke till den åsyftade exploateringen saknar betydelse för den straffrättsliga bedömningen.

De syften som nämns i straffbestämmelsen är exploatering för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte.

När straffbestämmelsen först infördes tog den endast sikte på olika typer av utnyttjanden för sexuella ändamål. År 2004 utvidgades det straffbara området till följd av Sveriges godkännande av Palermoprotokollet och EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel och för att innefatta de ageranden som däri angavs. Då inkluderades även utnyttjande i krigstjänst eller tvångsarbete eller annat sådant tvångstillstånd, utnyttjande för avlägsnande av organ och utnyttjande på annat sätt i en situation som innebär nödläge för den utsatte.[16] Lydelsen har sedan justerats något vid genomsynen år 2010, men den huvudsakliga inriktningen har i denna del varit densamma sedan 2004.

Med exploatering för *sexuella ändamål* avses att offret ska utsättas för sexualbrott eller utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser, dvs. prostitution. Det innefattar även ett otillbörligt användande av offret för medverkan vid framställning av pornografiska alster eller medverkan i pornografisk föreställning.[17]

---

[15] Prop. 2003/04:111 s. 55 och Göran Nilsson, Brottsbalk (1962:700) 4 kap. 1 a §, Lexino, 2024-11-01 (JUNO).
[16] Samtidigt upphävdes bestämmelsen om försättande i nödläge, vilken dessförinnan täckt in delar av de ageranden som efter lagändringen kom att omfattas av människohandelsbestämmelsen.
[17] Prop. 2009/10:152 s. 60.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Exploatering för *avlägsnande av organ* innebär att offret ska utnyttjas för organanskaffningsändamål. I förarbetena nämns att det i praktiken torde vara vanligast förekommande med avlägsnande av njure. Att utnyttja någon i syfte att avlägsna annat biologiskt material än organ, till exempel vävnad såsom hud och brosk, omfattas inte av formuleringen avlägsnande av organ, men bör i regel omfattas av formuleringen en situation som innebär nödläge för den utsatte.[18]

När det gäller *krigstjänst* innehåller förarbetena inte någon tydlig definition, men fenomenet som sådant konstateras vara relativt sällsynt i Sverige.[19]

Begreppet *tvångsarbete* är avsett att ha samma innebörd som de internationella överenskommelser som Sverige är bundet av. Enligt ILO:s konvention om tvångsarbete[20] (vilken har tillträtts av Sverige) definieras tvångsarbete som varje arbete eller tjänst som med hot om något slags straff krävs av en person och som personen i fråga inte frivilligt har erbjudit sig att utföra. Alla typer av arbeten och tjänster omfattas, utan begränsning till anställningsförhållanden eller legala arbeten. Uttrycket att stå under hot om något slags straff ska förstås i vid bemärkelse. Det kan avse fysiskt våld och frihetsberövanden, men även till exempel hot om att anmäla en illegal arbetstagare till en myndighet eller hot om utebliven betalning av lön ifall arbetstagaren vägrar att arbeta övertid. Åtgärder som hindrar en arbetstagare från att lämna arbetet kan innebära att tvångsarbete föreligger, även om arbetstagaren inledningsvis har ingått anställningsförhållandet frivilligt.[21]

Vidare omfattas *annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte*. Med verksamhet avses någon form av åtgärd som offret ska utföra eller underkasta sig. Uttrycket nödläge avser både situationer där offret är förhindrat att fritt bestämma över sina göranden och låtanden (i tidigare versioner av bestämmelsen benämnt tvångstillstånd) och andra situationer där offret befinner sig i en verkligt svår situation som inte är helt tillfällig eller övergående.[22]

När människohandelsbestämmelsen utvidgades 2004 baserades den då valda formuleringen av exploateringssyftena delvis på utform-

[18] Prop. 2003/04 :111 s. 66 f.
[19] Prop. 2017/18:123 s. 41.
[20] Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete (The Forced Labour Convention).
[21] Prop. 2017/18:123 s. 34 f.
[22] Prop. 2009/10:152 s. 21. Den då gällande lydelsen av bestämmelsen framgår i lag (2005:90) om ändring av brottsbalken.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ningen av straffbestämmelsen om försättande i nödläge i 4 kap. 3 § brottsbalken (som upphävdes i samband med lagändringarna). Försättande i nödläge hade dessförinnan under lång tid varit kriminaliserat i svensk rätt och innefattade begreppen ”krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd” samt ”nödläge”. I förarbetena angavs att dessa begrepp täckte in de syften som angavs i Palermoprotokollet och rambeslutet (senare ersatt av människohandelsdirektivet), även om formuleringen inte helt korresponderade med den som användes i de båda instrumenten. Begreppen tvångstillstånd och nödläge valdes alltså för att de redan förekom i straffbestämmelsen försättande i nödläge och det ansågs därför naturligt och ändamålsenligt att använda den i straffrättsliga sammanhang bekanta terminologin. Samtidigt angavs att avsikten var att kriminaliseringen skulle omfatta också sådan människohandel som syftar till att offren ska utnyttjas i tvångsarbete och liknande tvångstjänstgöring, i slaveri eller därmed jämförbara bruk och sedvänjor eller i träldom, för avlägsnande av organ eller andra situationer som utgör ett nödläge.[23]

Ett exempel på en verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte är när en person – även utan att det är fråga om tvångsarbete – förmås att arbeta under synnerligen svåra förhållanden till en mycket låg lön. Andra exempel är när en person förmås att tigga eller stjäla. Ytterligare ett exempel är när en person förmås att avlägsna annat biologiskt material än organ, till exempel vävnad såsom hud och brosk, eller att en ung person utnyttjas sexuellt och för hushållsarbete inom ramen för ett tvångsäktenskap.[24]

Beträffande ordet verksamhet kan följande särskilt noteras. Straffbestämmelsen fick sin nuvarande lydelse 2010. Innan dess var formuleringen ”på annat sätt utnyttjas i en situation som innebär nödläge för den utsatte”. Sedan ändringen 2010 har lydelsen alltså i stället avsett att någon ska exploateras för ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte”. Någon närmare motivering av varför orden ”annan verksamhet” då lades till framgår dock inte av förarbetena.

I förhållande till tvångsäktenskap kan särskilt nämnas att straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa i 4 kap. 4 c och 4 d §§ brottsbalken år 2020 uttryckligen gjordes subsidiära till människohandel. I förarbetena konstaterades att explo-

[23] Prop. 2003/04:111 s. 46 f.
[24] A. prop. s. 67 samt prop. 2009/10:152 s. 60 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

atering av offer i människohandelsbestämmelsens bemärkelse inbegriper vissa former av tvångsäktenskap, men att det i konkurrenshänseende framstod som otydligt hur brotten förhöll sig till varandra, vilket riskerade att medföra att polis och åklagare inte i den praktiska tillämpningen ställde sig frågan om det kan röra sig om ett människohandelsbrott och att det därför fanns en risk att sådana fall förbises.[25]

Brott riktade mot personer under arton år

Andra stycket innehåller en reglering i fråga om handel med personer som inte fyllt arton år. För straffansvar i dessa fall krävs det inte i något fall att gärningspersonen har genomfört handeln med användande av något otillbörligt medel. Unga personer får redan genom sin ålder anses befinna sig i en sårbar situation. För straffansvar är det därför tillräckligt att relevanta handelsåtgärder vidtas med ett barn i syfte att barnet ska utnyttjas för ett sådant ändamål som avses i bestämmelsen.[26] När bestämmelsen senast reviderades gjordes ett tillägg för att utvidga straffansvaret till att omfatta även den som begår en sådan gärning även om han eller hon inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år. Det krävs alltså inte längre att den som begår gärningen haft uppsåt till att brottsoffret inte fyllt arton år, utan det ska göras en allmän oaktsamhetsbedömning av vad personen i fråga har insett, misstänkt eller bort misstänka avseende den unges ålder. Ett offers samtycke till en åsyftad exploatering saknar betydelse för straffansvaret.[27]

Mindre grovt brott

Av paragrafens tredje stycke följer att straffskalan är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år i de fall brott enligt första eller andra stycket är mindre grovt.

När straffbestämmelsen infördes uttalades att mindre grova fall kan föreligga exempelvis då risken för exploatering varit liten. Förutom detta måste även arten och omfattningen av den åsyftade explo-

[25] Prop. 2019/20:131 s. 53.
[26] Prop. 2003/04:111 s. 59 f.
[27] Prop. 2017/18:123 s. 58.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ateringen beaktas, liksom vad intrånget i annans frihet har inneburit i form av fysiskt eller psykiskt lidande eller kränkning.[28]

Straffskala

Straffskalan för människohandelsbrott är, som tidigare framgått, fängelse i lägst två och högst tio år, eller, vid mindre grovt brott, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Ett högt straff kan dömas ut exempelvis i de fall gärningsmannen har visat särskild hänsynslöshet. Vidare har åldern hos den eller dem som varit föremål för handeln betydelse för straffvärdet: ju yngre ett barn varit, desto högre bör straffvärdet vara. Huruvida syftet har förverkligats eller lett till det avsedda resultatet ska inte tillmätas betydelse för straffansvaret. Detta kan däremot beaktas vid bedömningen av straffvärdet.[29]

Minimistraffet för människohandel, mindre grovt brott, höjdes till den nuvarande nivån genom en ändring år 2018. I förarbetena angavs då att allvaret i människohandelsförfaranden kan variera, men det är ändå alltid fråga om att offren hanteras och betraktas som handelsvaror. Vid den praktiska tillämpningen av bestämmelsen torde det också oftast ha skett en exploatering av människohandelsoffret, även om en sådan inte krävs för straffansvar. Mot denna bakgrund ansågs straffvärden motsvarande fängelseminimum som alltför låga, även i de fall av människohandel som är att bedöma som mindre grova.[30]

5.1.2 Människoexploatering

För att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och tiggeri infördes 2018 ett nytt gradindelat brott benämnt människoexploatering. Bestämmelsen finns i 4 kap. 1 b § brottsbalken.

Enligt första stycket döms den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga

[28] Prop. 2001/02:124 s. 37.
[29] A. prop. s. 35 f.
[30] Prop. 2017/18:123 s. 31.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

villkor eller tiggeri, för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

På liknande sätt som gäller för människohandel särregleras situationen vid brott mot personer som är under arton år. För straffansvar ställs i dessa fall inte något krav på att det ska ha förekommit olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta följer av andra stycket och gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

I tredje stycket straffbeläggs grova fall av människoexploatering, där straffskalan uppgår till fängelse lägst två och höst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

Otillbörliga medel

Beträffande tolkningen av de otillbörliga medel som krävs enligt första stycket kan följande nämnas. De två första medlen, olaga tvång och vilseledande, överensstämmer med formuleringen i människohandelsbestämmelsen och ska enligt förarbetena tolkas på samma sätt. När det gäller ”utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation” anges i förarbetena att detta i huvudsak avser detsamma som enligt rekvisitet ”utnyttjande av någons utsatta belägenhet” i straffbestämmelsen om människohandel. Med andra ord avses olika situationer där gärningspersonen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne, till exempel till följd av ett ekonomiskt skuldförhållande eller ett anställnings- eller lydnadsförhållande. Vidare anges att utnyttjande av skyddslöshet till exempel avser situationer där gärningspersonen utnyttjar att offret befinner sig i vanmakt, lider av förståndshandikapp eller av någon sjukdom. Utnyttjande av någons svåra situation kan avse situationer där gärningspersonen utnyttjar att offret till exempel lever under ekonomiskt svåra förhållanden, lever i flyktingskap eller är beroende av narkotika. Till skillnad från vad som gäller för rekvisitet utnyttjande av någons utsatta belägenhet i bestämmelsen om män-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

niskohandel, krävs emellertid inte att offrets alternativ allvarligt begränsas. Det innebär att det för straffansvar enligt människoexploateringsbestämmelsen inte förutsätts att omständigheterna vid en helhetsbedömning har varit sådana att offret saknat något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig exploateringen.[31]

Exploateringsformer

Den andra förutsättningen för straffansvar är exploatering av en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Med exploatering avses alltid, liksom vid människohandel, ett otillbörligt användande av offret. Det innebär att exploatering inte föreligger vid varje slags användning av en person. I stället krävs att användningen av personen vid en bedömning i det enskilda fallet framstår som otillbörlig. När det gäller exploatering i arbete är gärningspersonen oftast en arbetsgivare eller en uppdragsgivare. Vid tiggeri kan gärningspersonen vara en person som exempelvis organiserar eller övervakar någon annans tiggeri. För straffansvar krävs att det finns ett orsakssamband mellan användandet av ett otillbörligt medel och exploateringen. En skillnad mot människohandelsbestämmelsen är emellertid att exploatering faktiskt måste ha ägt rum för att brottet ska vara fullbordat.[32]

Begreppet *tvångsarbete* tolkas på samma sätt som i människohandelsbestämmelsen (se under rubriken Exploateringssyften i avsnittet 5.1.1 ovan). Arbete under uppenbart orimliga villkor avser arbete eller tjänst under villkor – såväl faktiska arbetsförhållanden som andra villkor – som är så dåliga att de vid en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som får anses acceptabelt på arbetsmarknaden. Det uppställs därmed ett högt krav för att exploatering i arbete under uppenbart orimliga villkor ska anses föreligga. Exempel på exploatering i *arbete under uppenbart orimliga villkor kan* vara att en person får arbeta för en synnerligen låg lön eller oavlönat, eller under orimligt långa arbetsdagar. Andra exempel kan vara att den anställde utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker i arbetet eller

[31] A. prop. s. 59 ff.
[32] A. prop. samma sidor.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

att arbetsgivaren i samband med arbetet tar ut orimligt hög ersättning för en resa till Sverige eller för mat eller boende, som sedan dras av från inarbetad lön. Om det rör sig om arbete under uppenbart orimliga villkor får dock alltid avgöras efter en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.[33]

Straffbestämmelsen träffar vidare den som exploaterar någon i *tiggeri*. Med begreppet tiggeri avses främst att en person, utan erbjudande av motprestation, vänder sig till allmänheten i syfte att få motta en mindre gåva, som från givarens perspektiv framstår som avsedd för någons försörjning. Tiggeri kan också ta sig andra former och uttryck och föreligga även vid erbjudande av viss motprestation från den som tigger. En förutsättning för att det i sådant fall ska anses vara fråga om tiggeri, är att situationen sammantaget ändå präglas av det benefika inslaget. Om ett visst förfarande ska anses utgöra tiggeri får avgöras efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Kravet på exploatering innebär att det för straffansvar förutsätts att gärningspersonen otillbörligt använder någon i tiggeri. Sådan exploatering kan till exempel bestå i att den som tigger förmås överlämna en del av sin förtjänst från tiggeriet till någon annan, om detta innebär att den personen därigenom otillbörligt använder sig av den andra personens tiggeri. Ett annat exempel på exploatering i tiggeri kan vara att en person i samband med sitt tiggeri förmås betala för något som egentligen är kostnadsfritt, såsom en plats att tigga på i det offentliga rummet. Ett samarbete om tiggeri som bygger på frivillighet och inte innefattar något otillbörligt användande av en annan person träffas inte av straffansvar. Det gör inte heller anlitandet av någon frivilligarbetare för insamling till exempelvis välgörande ändamål eller föreningsverksamhet. För straffansvar måste det finnas ett orsakssamband mellan användandet av ett otillbörligt medel och exploateringen.[34]

Utrymmet för ett brottsoffer att samtycka till en exploatering begränsas av kravet på att exploateringen ska ha skett genom ett otillbörligt medel och att själva exploateringen ska innefatta ett otillbörligt användande. Ett eventuellt samtycke efter denna tidpunkt saknar relevans för straffansvaret. Det är till exempel ovidkommande för

[33] A. prop. samma sidor.
[34] A. prop. samma sidor.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

straffansvaret om en arbetstagare i det skedet accepterar de dåliga arbetsvillkoren.[35]

Överväganden kring exploateringsformer

Beträffande formerna för exploatering kan också nämnas att utredningens förslag var mer omfattande än vad som sedan kom att ingå i straffbestämmelsen. Utredningens förslag korresponderade i denna del med människohandelsbestämmelsen och omfattade utnyttjande av en person sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte.

I propositionen angavs emellertid ett en utgångspunkt för nykriminaliseringen var att den inte bör omfatta fler exploateringsformer än nödvändigt. När det gäller exploatering för sexuella ändamål hänvisades till att regleringen om sexualbrott i 6 kap. brottsbalken utgör ett omfattande straffrättsligt skydd mot utnyttjanden av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering. När det gällde exploatering i brottslig verksamhet ansågs behovet av kompletterande straffrättsligt skydd inte vara tydligt framträdande och det konstaterades att ett visst straffrättsligt skydd redan finns genom bestämmelsen om människohandel, vilket är särskilt gott i de fall barn exploateras för brottslig verksamhet. Slutligen tillades att det inte finns något internationellt åtagande på detta från människohandel fristående område. Den sammantagna bedömningen var därför att exploatering i brottslig verksamhet inte borde omfattas av människoexploateringsbrottet. Samma slutsats nåddes beträffande behovet av nykriminalisering i förhållande till exploatering för avlägsnande av organ och för krigstjänst.[36]

Därefter har Gängbrottsutredningen i sitt betänkande Skärpta straff för brott i kriminella nätverk föreslagit en utvidgning av straffbestämmelsen avseende människoexploatering för att omfatta exploatering i brottslig verksamhet. Samtidigt föreslog utredningen att ett nytt brott skulle införas, främjande av ungdomsbrottslighet, vilket inte skulle kräva att den unge har utnyttjats på det sätt som

[35] A. prop. samma sidor.
[36] A. prop. s. 39 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

avses i straffbestämmelsen om människoexploatering (och heller inte kräva någon handelsåtgärd).[37]

Det var emellertid endast det senare förslaget som kom att genomföras, dock då benämnt som involverande av underårig i brottslighet (för vidare redogörelse kring den bestämmelsen, se nedan i avsnitt 5.1.3). När det gäller den föreslagna utvidgningen av det straffbara området för människoexploatering hänvisades till tidigare överväganden. Samtidigt uttalades att den föreslagna straffbestämmelsen om involverande av en underårig i brottslighet åtminstone delvis skulle träffa samma gärningar även om skyddsintresset är ett annat, och att samtidigt även utvidga exploateringsbrottet till att omfatta brottslig verksamhet antogs innebära ett relativt begränsat mervärde.[38]

Grov människoexploatering

Tredje stycket behandlar grova fall av människoexploatering. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan. Ett exempel på när människoexploatering bör bedömas som grovt brott är att en person genom fysiskt våld tvingar någon att arbeta under ovärdiga förhållanden, såsom då det pågår under orimligt långa arbetsdagar eller oavlönat. Ett annat exempel är exploatering i tiggeri som sker inom ramen för ett organiserat nätverk eller under mycket kontrollerande former. En exploatering av ett barn bör i högre grad än när det gäller vuxna kunna bedömas som särskilt hänsynslöst. I subjektivt hänseende krävs uppsåt för samtliga brottsrekvisit, utom för den omständigheten att en person inte hade fyllt arton år.[39]

5.1.3 Andra anknytande brott

Många av de handlingar som kan ingå i människohandelsförfaranden omfattas även av andra straffbestämmelser och kan antingen ses som en indikation på människohandel eller utgöra alternativa rubriceringar

[37] SOU 2021:68 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, s. 261 f.
[38] Prop. 2022/23:53 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk s. 91.
[39] Prop. 2017/18:123 s. 61 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

i de fall det finns brister i till exempel bevishänseende. Nedanstående avsnitt syftar till att ge en överblick över de straffbestämmelser som kan vara av särskilt intresse vid en översyn av människohandelsbestämmelsen samt i förhållande till det nya brott om användande av tjänster som tillhandahålls av människohandelsoffer som ska införas i enlighet med artikel 18a i människohandelsdirektivet.

När det gäller sådana andra anknytande brott kan noteras att bestämmelsernas skyddsintressen kan skilja sig åt. I vissa situationer kan även två eller flera skyddsintressen aktualiseras. Den följande redogörelsen är i huvudsak indelad utifrån bestämmelsernas primära skyddsintresse. Inledningsvis beskrivs några av de olika brotten mot person som kan komma i fråga, uppdelat utifrån brott mot frihet och frid i 4 kap. brottsbalken och sexualbrott i 6 kap. samma balk. Därefter följer en redogörelse för vissa brott som rör *bedrägeri och annan oredlighet* samt *brott mot staten och allmän ordning.* Även vissa bestämmelser inom specialstraffrätten kommer att tas upp.

En särskild fråga som har stor betydelse för den som utsatts för brott är vilken status som denne får i brottmålsprocessen. Exempelvis har målsäganden, till skillnad från ett vittne, rätt till målsägandebiträde och till skadestånd i vissa fall samt rätt till mer information under processens gång. Avgörande för om någon är att betrakta som målsägande är enligt 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken om brottet begåtts mot den personen eller om han eller hon blivit förnärmad eller lidit skada av brottet. Frågan om offret är vittne eller målsägande måste prövas och avgöras i varje enskilt fall. Detta innebär att offer vid vissa brott, exempelvis koppleri eller köp av sexuell handling, i vissa fall kan anses vara målsäganden och i andra fall vittnen. Detta kan vara värt att ha med sig, även om frågan om målsägandestatus inte kommer att beröras närmare i framställningen nedan.

Särskilt om brott mot frihet och frid

Människorov

I 4 kap. 1 § brottsbalken regleras det straffrättsliga ansvaret för människorov. Människorov utgör en kvalificerad form av olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken, och innebär att gärningspersonen utöver själva frihetsberövandet har uppsåt att utsätta målsäganden för vissa typer av brott eller utövar utpressning.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

För människorov döms den som bemäktigar sig och för bort eller spärrar in ett barn eller någon annan med uppsåt att skada honom eller henne till liv eller hälsa eller att tvinga honom eller henne till tjänst eller att utöva utpressning till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt döms gärningspersonen till fängelse i högst sex år.

Det kan särskilt noteras att straffbestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken är subsidiär till straffbestämmelsen om människorov.

Olaga frihetsberövande

I 4 kap. 2 § brottsbalken regleras det straffrättsliga ansvaret för olaga frihetsberövande. Brottet är uttryckligen subsidiärt till straffbestämmelsen om människorov och människohandel, 4 kap. 1 och 1 a §§ brottsbalken. Olaga frihetsberövande kan alltså komma i fråga om det inte har visats att gärningspersonen haft sådant överskjutande uppsåt att exempelvis skada offret som krävs vid ansvar för människorov.

Ansvaret omfattar den som för bort, spärrar in eller på annat sätt berövar en person friheten. För att det ska vara fråga om olaga frihetsberövande krävs det att den utsatte förlorat sin rörelsefrihet eller handlingsfrihet så gott som fullständigt genom att förhindras att förflytta sig från en viss plats. Hindret ska vara väsentligt. Den som utsätts behöver dock inte vara medveten om att denne är frihetsberövad.

Straffet är fängelse, lägst ett och högst tio år.

Olaga tvång

I 4 kap. 4 § brottsbalken regleras straffansvaret för olaga tvång. Det är ett brott som förekommer som rekvisit för ett flertal andra straffbestämmelser i brottsbalken, bland annat i människohandel och människoexploatering (4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken).

Straffbestämmelsen reglerar straffansvar för den som tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något. Tvånget ska ha skett genom våld (misshandel eller annars med våld) eller genom vissa särskilda former av hot (hot om brottslig gärning, hot att åtala eller ange någon annan för brott samt hot att lämna ett menligt meddelande om någon annan).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

När det gäller olaga tvång som begås genom hot att åtala eller ange någon annan för brott, eller då gärningspersonen hotar att lämna ett menligt meddelande, måste tvånget ha varit otillbörligt.

Under vissa förutsättningar kan olaga tvång begås genom underlåtenhet.

Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Det finns också en särskild straffskala för grovt brott, fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag, har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa

I 4 kap. 4 c § brottsbalken regleras brotten äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott.

Enligt första stycket döms den som, i annat fall än som avses i 1 a §, genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist för *äktenskapstvång* till fängelse i högst fyra år. Under vissa förutsättningar kan detsamma, enligt andra stycket, gälla även vid andra äktenskapsliknande förbindelser. I praktiken handlar det om olika religiösa eller traditionella äktenskap. I rekvisitet att gärningsmannen ska förmå brottsoffret att ingå äktenskap ligger ett krav på kausalitet mellan tvånget eller utnyttjandet och det ingångna äktenskapet. En förutsättning för straffansvar är alltså att offret ingår äktenskapet mot sin vilja.[40]

Enligt tredje stycket ska om ett äktenskapstvångsbrott riktar sig mot en person som inte har fyllt arton år i stället dömas för *barnäktenskapsbrott* till fängelse i högst fyra år. För barnäktenskapsbrott döms också den som genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmått en person som inte har fyllt arton år att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Detsamma gäller

[40] Prop. 2013/14:208 Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor s. 139 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

den som i annat fall förmår eller tillåter en person som inte har fyllt arton år att ingå ett äktenskap som är giltigt på samma sätt som anges i första stycket eller en äktenskapsliknande förbindelse enligt vad som anges i andra stycket. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Brottet *vilseledande till äktenskapsresa* i 4 d § samma kapitel och lag är ett nära komplement till brotten äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott i 4 c §. Enligt brottsbeskrivningen följer straffansvar för den som genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen ska förmås att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i bestämmelserna om äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott i 4 c §. Straffskalan för brottet är fängelse i högst två år. Brottet är uttryckligen subsidiärt till brottet människohandel i 4 kap. 1 a §.

Det bör noteras att Utredningen om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck i sitt betänkande Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck bland annat har lämnat vissa förslag på ändringar i de ovannämnda bestämmelserna.[41] Förslagen kommer att tas upp närmare i avsnitt 5.3.

Kränkande fotografering

I 4 kap. 6 a § brottsbalken regleras straffansvaret för kränkande fotografering. Ansvaret omfattar den som olovligen med tekniskt hjälpmedel i hemlighet tar upp bild av någon som befinner sig inomhus i en bostad eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller ett annat liknande utrymme. Det finns dock undantag från straffansvaret som handlar om försvarliga gärningar och bildupptagning i myndighets verksamhet.

Bakgrunden till införandet av straffbestämmelsen är att alla människor ska ha rätt till en personlig sfär där olovlig avbildning utgör ett intrång, oavsett vad bilden har för innehåll.[42] Det finns annars inte något generellt förbud mot att fotografera någon utan personens samtycke eller vetskap. Vissa fall av integritetskränkande fotogra-

[41] SOU 2025:59 Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck.
[42] Prop. 2012/13:69 Kränkande fotografering s. 27 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

fering på andra platser än de som anges i bestämmelsen för kränkande fotografering kan omfattas av straffbestämmelserna för ofredande, 4 kap. 7 § brottsbalken, eller sexuellt ofredande, 6 kap. 10 § andra stycket brottsbalken.[43]

Det är personen som fotograferar som är gärningsperson. Andra som medverkar till bildupptagningen kan omfattas av medverkansansvar.[44]

Försök till kränkande fotografering är inte kriminaliserat. Det finns dock en särskild regel som reglerar ansvar för förberedande gärningar som vidtas med uppsåt att begå kränkande fotografering i 4 kap. 9 b § brottsbalken, förutsatt att personen inte gjort sig skyldig till fullbordad kränkande fotografering.

Olaga integritetsintrång

I 4 kap. 6 c § brottsbalken regleras straffansvaret för olaga integritetsintrång. Ansvaret omfattar den som gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida vissa typer av bilder eller uppgifter, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör. Det ska dock inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter var försvarlig.

I 4 kap. 6 d § brottsbalken regleras ansvaret för grovt olaga integritetsintrång. Vid bedömningen om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till bildens eller uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen var ägnad att medföra mycket allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör.

Brotten olaga integritetsintrång och grovt olaga integritetsintrång infördes 2018 med avsikten att anpassa det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten mot sådana intrång som möjliggörs i och med teknikutvecklingen.[45] Införandet av bestämmelsen motiverades bland annat av att uppgifter som sprids på internet eller i sociala medier kan bli tillgängliga för ett stort antal människor under en oöverskådlig tid, vilket kan leda till personligt lidande och negativa sociala konsekvenser.[46] Tidigare fanns det inget generellt förbud för enskilda personer att sprida integritetskänsliga uppgifter om andra

[43] A. prop. s. 10 och NJA 2017 s. 393.
[44] Jämför 23 kap. 4 § brottsbalken, se prop. 2012/13:69 s. 23 och 39.
[45] Prop. 2016/17:222 Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten s. 20.
[46] A. prop. s. 19–21 och 29.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

personer, även om straffbestämmelsen om förtal i 5 kap. 1 § brottsbalken skulle kunna bli tillämplig i vissa fall.[47]

Särskilt om sexualbrott

Utgångspunkten för regleringen av sexualbrott är att varje människa i varje situation har rätt att bestämma över sin egen kropp och sexualitet och att dennes önskan att inte ha samlag eller annat sexuellt umgänge ovillkorligen ska respekteras. När brottsbalken infördes 1965 placerades våldtäktsbestämmelsen och de övriga sexualbrotten i 6 kap. om sedlighetsbrott. Huvudstadgandet i 6 kap. har sedan balkens tillkomst utgjorts av bestämmelsen om våldtäkt. Straffansvaret för det brottet har emellertid utvecklats och förändrats genom ett flertal reformer. Också de övriga straffbestämmelserna om sexualbrott har genomgått betydande förändringar.

Under 2018 genomfördes en reform med omfattande förändringar för straffansvaret på sexualbrottsområdet, bland annat genom att en frivillighetsbaserad reglering och ett särskilt oaktsamhetsansvar för våldtäkt respektive sexuellt övergrepp infördes. Syftet med ändringarna var att tydliggöra varje människas rätt till personlig och sexuell integritet och sexuellt självbestämmande. Genom reformen kom gränsen för straffbar gärning att gå vid om deltagandet i en sexuell aktivitet varit frivilligt eller inte. Det skulle inte längre krävas att gärningspersonen använt sig av våld eller hot, eller utnyttjat offrets särskilt utsatta situation, för att kunna dömas för till exempel våldtäkt. Vid bedömningen av om ett deltagande varit frivilligt eller inte skulle det särskilt beaktas om frivillighet kommit till uttryck genom ord eller handling eller på annat sätt. Vidare angavs i lagtexten ett antal omständigheter som innebär att ett deltagande aldrig kan anses som frivilligt. Utöver fall där deltagandet är en följd av hot eller våld rör det sig om situationer där gärningspersonen otillbörligt utnyttjar att den andra personen befinner sig i en särskilt utsatt situation eller där gärningspersonen förmår offret att delta genom att allvarligt missbruka att denne står i beroendeställning till gärningspersonen.[48]

[47] A. prop. s. 24.
[48] Prop. 2017/18:177 En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Våldtäkt, oaktsam våldtäkt och sexuellt övergrepp

Av 6 kap. 1 § brottsbalken följer att den som, med en person som inte deltar frivilligt, genomför ett vaginalt, analt eller oralt samlag eller en annan sexuell handling som med hänsyn till kränkningens allvar är jämförlig med samlag, döms för *våldtäkt* till fängelse i lägst tre och högst sex år. Detsamma gäller den som förmår en person som inte deltar frivilligt att företa eller tåla en sådan handling. Vid bedömningen av om ett deltagande är frivilligt eller inte ska det särskilt beaktas om frivillighet har kommit till uttryck genom ord eller handling eller på annat sätt. En person kan, enligt vad som anges i första stycket fjärde meningen, aldrig anses delta frivilligt om deltagandet är en följd av misshandel, annat våld eller hot om brottslig gärning, hot om att åtala eller ange någon annan för brott eller hot om att lämna ett menligt meddelande om någon annan, gärningsmannen otillbörligt utnyttjar att personen på grund av medvetslöshet, sömn, allvarlig rädsla, berusning eller annan drogpåverkan, sjukdom, kroppsskada, psykisk störning eller annars med hänsyn till omständigheterna befinner sig i en särskilt utsatt situation, eller gärningsmannen förmår personen att delta genom att allvarligt missbruka att personen står i beroendeställning till gärningsmannen.

Om brottet är mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är grovt, döms för *grov våldtäkt* till fängelse i lägst fem och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har använt våld eller hot som varit av särskilt allvarlig art eller om fler än en förgripit sig på offret eller på annat sätt deltagit i övergreppet eller om gärningsmannen med hänsyn till tillvägagångssättet eller offrets låga ålder eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Av 1 a § följer att den som begår en gärning som avses i 1 § och är grovt oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte deltar frivilligt, döms för *oaktsam våldtäkt* till fängelse i högst fyra år. Om gärningen med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar.

Vidare följer av 2 § att den som, med en person som inte deltar frivilligt, genomför en annan sexuell handling än som avses i 1 § döms för *sexuellt övergrepp* till fängelse i lägst sex månader och högst två år. Detsamma gäller den som förmår en person som inte deltar frivilligt att företa eller tåla en sådan handling. Vid bedömningen av om ett

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

deltagande är frivilligt eller inte tillämpas 1 § första stycket tredje och fjärde meningarna.

Om brottet är mindre grovt, döms till fängelse i högst ett år. Om brottet är grovt, döms för *grovt sexuellt övergrepp* till fängelse i lägst ett och högst sex år. Kvalifikationsgrunderna för grovt brott är desamma som i 1 §.

På liknande sätt som för våldtäkt sanktioneras oaktsamhetsbrott. Av 3 § följer att den som begår en gärning som avses i 2 § och är grovt oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte deltar frivilligt, döms för *oaktsamt sexuellt övergrepp* till fängelse i högst fyra år. Även i dessa fall ska inte ansvar inte dömas ut om gärningen med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig.

En skillnad mot vad som gällde före den 1 juli 2018 är att det för straffansvar enligt 6 kap. inte längre krävs att den person som genomför den sexuella handlingen är densamma som, eller agerar i samförstånd med, den som har utövat våldet eller hotet mot målsäganden. Även den som inte själv utövat våld eller hot, men som hade uppsåt till att målsägandens deltagande till följd av våld eller hot inte var frivilligt, omfattas av straffansvaret om han eller hon genomför en sexuell handling med den utsatte.

I förarbetena till 2018 års reform angavs att ett exempel på när detta utvidgade straffansvar kan komma att aktualiseras är vid människohandel som syftar till prostitution och målsäganden genom våld eller hot tvingas att delta i sexuella handlingar med personer som köper sexuella tjänster. Det kan vara så att målsäganden i dessa fall befinner sig i en särskilt utsatt situation (se punkten 2) och att sexköparen av den anledningen skulle kunna dömas för våldtäkt eller sexuellt övergrepp. Om den sexuella handlingen är framtvingad av någon annan genom våld eller hot skulle dock sexköparen, om han eller hon har uppsåt till detta, redan på den grunden kunna dömas för våldtäkt eller sexuellt övergrepp oavsett om målsäganden befinner sig i en särskilt utsatt situation eller inte. I 2018 års lagstiftningsärende var Sveriges advokatsamfund i sitt remissvar kritiskt till att köp av sexuell tjänst[49] som sker från en person som är tvingad att utföra sexuella tjänster av någon annan än köparen av tjänsterna skulle kunna komma att rubriceras som våldtäkt, samtidigt som samma handling vid frivillig försäljning av sexuell tjänst endast kunde straffas enligt en betydligt lägre straffskala. Regeringen ansåg dock att skill-

[49] Sedan den 1 juli 2025 har brottsbeteckningen ändrats till köp av sexuell handling.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

naden i straffvärde var väl motiverad och påpekade att det är en betydligt mer straffvärd handling att köpa en sexuell tjänst med vetskap om att personen är tvingad till detta än att köpa den sexuella tjänsten av någon som säljer den frivilligt.[50]

Beträffande gärningar riktade mot barn finns särskilda straffbestämmelser om våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn och sexuellt övergrepp mot barn i 4–6 §§.

Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling

Enligt 9 § döms den som förmår ett barn som inte fyllt arton år att mot ersättning företa eller tåla en sexuell handling, för *utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling* till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är mindre grovt, döms till fängelse i högst ett år. Vad som sägs i första och andra styckena gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan.

Bestämmelsen tar i första hand sikte på köp av sexuella handlingar av barn över 15 år. När det gäller barn under 15 år blir andra straffbestämmelser om sexualbrott tillämpliga, till exempel våldtäkt mot barn. Syftet med bestämmelsen är framför allt att skydda ungdomar från att dras in i prostitution.[51]

Bestämmelsen ändrades senast 2025. Den subsidiaritetsklausul som tidigare fanns i bestämmelsen togs då bort för att tydliggöra att bestämmelsen inte längre skulle vara underordnad de tidigare bestämmelserna i kapitlet. Detta innebär att det finns förutsättningar att döma för såväl brott enligt 9 § som för något annat brott enligt 1–8 §§ och att frågor om s.k. brottskonkurrens kan uppkomma.[52]

[50] Prop. 2017/18:177 s. 39 och 81 f. Att ett straffansvar för oaktsam våldtäkt kan aktualiseras även vid människohandel som syftar till prostitution där målsäganden genom våld eller hot tvingats att delta har också bekräftats i praxis, jämför dom från Svea hovrätt av den 15 juli 2019 i mål B 5624–19.
[51] Prop. 2021/22:231 Skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar s. 64.
[52] Prop. 2024/25:124 Skärpt syn på sexuella kränkningar, bedrägerier mot äldre och brott med kön som hatbrottsmotiv s. 58. Tidigare gällde att 9 § endast skulle tillämpas *”i annat fall än som avses förut i detta kapitel”*.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Köp av sexuell handling

Enligt 11 § döms den som, i annat fall än som avses förut i kap. 6, förmår en person att mot ersättning företa eller tåla en sexuell handling i huvudsakligt syfte att delta i eller förevisas handlingen, för *köp av sexuell handling* till fängelse i högst ett år. Detta gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan.

Paragrafen reglerar straffansvar för köp av sexuell handling. Paragrafen har under 2025 ändrats dels genom att tillämpningsområdet utvidgats till att även omfatta sexuella handlingar som utförs på distans (dvs. handlingar som utförs utan fysisk kontakt), dels genom att brottsbeteckningen ändrats från köp av sexuell tjänst till köp av sexuell handling. Ändringarna tillkom till följd av den utveckling som skett kring sexhandelns digitalisering och mot bakgrund av att sexualbrott som begås på distans, såväl mot barn som mot vuxna, kan vara lika allvarliga som sexualbrott som inte sker på distans. I förarbetena anges att omständigheten att gärningspersonen ”förmår” en person att mot ersättning företa eller tåla en sexuell handling innebär ett krav på att det är gärningspersonens agerande som leder till att en sexuell handling mot ersättning utförs och att ersättningen är en förutsättning för att den sexuella handlingen ska äga rum. Det ska alltså, i likhet med vad som gällde innan lagändringarna, finnas ett orsakssamband mellan ersättningen – eller löftet om ersättning – och den andra personens utförande av eller deltagande i den sexuella handlingen. Även om en slags påverkan krävs betyder rekvisitet förmå inte att den som begår gärningen behöver övervinna ett motstånd från den andres sida. Det krävs inte heller att det är gärningspersonen som tar initiativ till den sexuella handlingen. För straffansvar krävs att gärningspersonens huvudsakliga syfte har varit att antingen delta i den sexuella handlingen eller att den sexuella handlingen ska förevisas för honom eller henne.[53]

I remissyttrandet i samband med lagstiftningsärendet framförde Jämställdhetsmyndigheten att regeringen borde klargöra att de som säljer sexuella handlingar alltid ska betraktas som målsägande. Detta var emellertid inte någonting som ingått i utredningens uppdrag och regeringen konstaterade att det därmed saknades beredningsunderlag i den frågan. I förarbetena uttalades dock att frågan om en person som utfört en sexuell handling mot betalning har ställning som mål-

[53] A. prop. samma sida.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

sägande eller vittne vid köp av sexuell handling får prövas i varje enskilt fall liksom tidigare.[54]

Koppleri

Den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att en person förmås att mot ersättning företa eller tåla sexuella handlingar, på det sätt som avses i 6 kap. 9 eller 11 § brottsbalken, döms enligt 6 kap. 12 § brottsbalken för koppleri till fängelse i högst fyra år.

Detsamma gäller om en person som med nyttjanderätt har upplåtit en lägenhet får veta att lägenheten helt eller till väsentlig del används för sexuella handlingar mot ersättning, på det sätt som avses i 9 eller 11 §, och inte gör vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra, ska han eller hon, om verksamheten fortsätter eller återupptas i lägenheten, anses ha främjat verksamheten och dömas till ansvar enligt första stycket.

Är koppleribrottet att anse som grovt döms gärningspersonen för grovt koppleri till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan.

Försök och förberedelse till koppleri är straffbart, likaså försök, förberedelse och stämpling till grovt koppleri samt underlåtenhet att avslöja sådant brott (6 kap. 15 § brottsbalken).

Koppleribestämmelsens syfte är att motverka prostitution och brottet är primärt inte utformat som ett brott mot person utan för att skydda allmänna intressen.[55]

Den 1 juli 2025 utvidgades straffansvaret till att även omfatta främjande eller otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annans köp av sexuella handlingar som utförs på distans, dvs. utan någon fysisk kontakt mellan köparen och utföraren.[56] Den som t.ex. tillhandahåller eller administrerar en webbplats som underlättar för personer att komma i kontakt med någon som på beställning utför sexuella handlingar mot ersättning kan alltså göra sig skyldig till koppleri, även om de sexuella handlingarna inte utförs fysiskt med köparen

[54] A. prop. s. 35.
[55] Prop. 2004/05:45 En ny sexualbrottslagstiftning s. 104.
[56] Prop. 2024/25:124 s. 61.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

utan förevisas denne exempelvis i form av foton eller en film. Koppleribrott kan också begås genom att någon anlitar en annan person för att utföra föreställningar som inkluderar sexuella handlingar på beställning av en tredje part. Sådana föreställningar kan exempelvis utföras digitalt eller på en strippklubb. Produktion eller distribution av pornografi som till exempel spelas in för distribution till en ospecificerad publik omfattas däremot inte av koppleriansvaret eftersom det i de fallen inte finns någon som förmås att mot ersättning företa eller tåla sexuella handlingar med ett sådant huvudsakligt syfte som avses i 11 §.

Hänvisningen i straffbestämmelsen till 6 kap. 9 och 11 §§ brottsbalken ska tydliggöra att koppleri som avser såväl barn som vuxna även fortsättningsvis omfattas av tillämpningsområdet.

Särskilt om bedrägeri och annan oredlighet

I 9 kap. brottsbalken straffbeläggs gärningar som innebär angrepp på någon annans maktsfär med psykiska medel. Den centrala straffbestämmelsen om bedrägeri finns i 1 §. Där föreskrivs straffansvar bland annat för den som genom vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är. Bestämmelsen kommer att tas upp närmare nedan.

Andra paragrafer straffbelägger gärningar där något av rekvisiten i bedrägeribestämmelsen saknas. Har gärningen inte inneburit vinning för gärningsmannen men väl skada för den vilseledde kan förfarandet vara straffbart som oredligt förfarande. Om brottet inte inneburit vilseledande men däremot olaga tvång (dock inte råntvång) kan förfarandet bestraffas som utpressning. Har gärningsmannen utnyttjat någons utsatta ställning till att skaffa sig oproportionerliga förmåner i avtalssituationer kan förfarandet i vissa fall bestraffas som ocker.[57]

Bedrägeri

För bedrägeri döms den som genom vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är. Det-

[57] SOU 2013:85 Stärkt straffrättsligt skydd för egendom s. 58 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

samma gäller den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan. Straffskalan för bedrägeri är fängelse i högst två år. Bestämmelsen finns in 9 kap. 1 § brottsbalken.

Brottet är gradindelat. Brott som med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter är att anse som ringa bedöms enligt 2 § samma kapitel och lag som ringa bedrägeri. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader.

I 3 § finns en bestämmelse om grovt bedrägeri. Vid bedömande om brottet är grovt ska särskilt beaktas, om gärningsmannen har missbrukat allmänt förtroende eller använt urkund eller annat vars brukande är straffbart enligt 14 eller 15 kap. eller vilseledande bokföring, gärningsmannen på ett hänsynslöst sätt har utnyttjat offrets skyddslösa eller utsatta ställning, gärningen har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, gärningen har ingått i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt, eller gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Straffskalan för grovt bedrägeri är fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

När det gäller rekvisitet vilseledande, vilket även förekommer i människohandelsbestämmelsen, kan följande särskilt nämnas. Att vilseleda någon betyder att förmedla en oriktig uppfattning om någonting till någon. För bedrägeriansvar är det dock inte tillräckligt att konstatera att någon muntligen eller skriftligen uttalat en uttrycklig lögn till en annan person, eftersom det är möjligt att denne inte låtit sig påverkas av detta. Omvänt är det fullt möjligt att en person blivit vilseledd av en annan person utan att denne uttalat en bokstavlig osanning. Vilseledandet ska bedömas från den vilseleddes perspektiv. Avgörande är att offret faktiskt blivit vilseförd, även om han var ovanligt lättlurad. Vilseledande kan exempelvis ske om gärningsmannen uppträder som om han hade en viss behörighet, vilken han faktiskt saknat.[58]

Rekvisitet vilseleda omfattar även fall då någon hos annan vidmakthåller eller förstärker en oriktig föreställning som denne redan har. En förutsättning är dock att en påverkan sker i förledande riktning.

[58] Se Johansson, Trost och Wennberg, Brottsbalken (22 juli 2025-07, JUNO) kommentaren till 9 kap. 1 § brottsbalken, med däri gjorda hänvisningar.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Villfarelsen ska alltså vara styrande för dennes beslut att utföra en viss handling respektive avstå därifrån. Att enbart utnyttja någon annans villfarelse, utan att påverka vederbörande i vilseledande riktning, är däremot inte straffbelagt som bedrägeri, även om det ålegat utnyttjaren att upplysa om sanningen. Detsamma gäller fall där offret skulle ha företagit dispositionen i vilket fall som helst (till följd av den egna villfarelsen). Avgörande för bedrägeriansvar är alltså att – inte hur – gärningsmannen förmedlat ett vilseledande budskap till offret och härigenom förmått offret till dispositionen.

Att gärningen ska ske genom vilseledande betyder inte att gärningsmannen själv på ett mera omedelbart sätt måste träda i förbindelse med den skadelidande eller någon som är i hans ställe, till exempel genom brev eller samtal. Bedrägeribrott kan även ske genom exempelvis en annons. Vidare kan en villfarelse avse ett s.k. inre faktum hos gärningsmannen, till exempel en avsikt. Att lova något med avsikt att inte hålla löftet kan innebära ett bedrägerigrundande vilseledande, vilket i de fallen består av att lämna osann uppgift om sin uppfyllelsevilja.[59]

Ocker

För ocker döms enligt 9 kap. 5 § brottsbalken den som vid avtal eller någon annan rättshandling utnyttjar någons trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroendeställning till att bereda sig förmån, som står i uppenbart missförhållande till motprestationen eller för vilken motprestation inte ska lämnas. Detsamma gäller den som vid kreditgivning i näringsverksamhet eller i annan verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, bereder sig ränta eller annan ekonomisk förmån, som står i uppenbart missförhållande till motprestationen. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Bestämmelsen om ocker har sitt ursprung i 1901 års ockerlag (där endast kreditocker reglerades) och den nuvarande straffrättsliga bestämmelsen fungerar parallellt med bestämmelsen om civilrättsligt ocker i 31 § lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen).

[59] A.a.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Ocker kan delas in i två varianter; *traditionellt ocker* som innebär att gärningsmannen utnyttjar en annan persons svaghet eller underläge i vissa hänseenden och *kreditocker* där något krav inte finns på att någon annans underläge har utnyttjats. Ur ett människohandelsperspektiv är det främst den första varianten som är av intresse.[60]

En ockersituation måste utnyttjas vid avtal eller annan *rättshandling*. Rättshandlingen kan företas av offret eller gärningsmannen eller båda. En förutsättning för att traditionellt ocker ska föreligga är alltså att gärningsmannen begagnat sig av annans trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroendeställning. Med *trångmål* avses en omständighet som minskar motståndskraften hos just offret för gärningen. Ett utnyttjande av allmän brist på en viss vara eller en nyttighet för att sätta upp priset på denna faller inte in under ockerbestämmelsen, även om priset skulle förefalla oskäligt. Inte heller har bestämmelsen avseende på hyresmarknaden, arbetsmarknaden eller lånemarknaden i allmänhet, utan endast på individuellt betingade fall. Det är främst ekonomiskt trångmål som avses i bestämmelsen, men även nödställdhet av annat slag, såsom livsfara, torde vara att räkna dit. Det är tveksamt om hemfallenhet åt narkotikamissbruk kan uppfattas som trångmål. För att ockeransvar ska inträda krävs att trångmålet är verkligt. Att begagna sig av inbillat trångmål omfattas inte av ockeransvar. I sådant fall begagnar sig gärningsmannen ofta av medkontrahentens oförstånd. Att medkontrahenten själv försatt sig i trångmålet, kanske mycket klandervärt, fritar inte den som utnyttjat trångmålet från ansvar.

Med uttrycket *oförstånd* avses bristande omdömesförmåga i allmänhet eller beträffande sådana affärer som den aktuella. Om den bristande omdömesförmågan beror på enfald eller på oerfarenhet saknar här betydelse. Däremot kan oförstånd inte anses föreligga hos en avtalskontrahent endast för att han är okunnig om förhållandena och därför inte lika bra som den andre kan bedöma den ifrågavarande prestationens värde. Med *lättsinne* avses främst ekonomiskt lättsinne (konstant eller tillfälligt). *Beroendeställning* kan vara till exempel anställningsförhållande.[61]

Slutligen ställs krav på att gärningsmannens förmån ska stå i uppenbart missförhållande till vederlaget eller att förmånen inte har något

[60] Se Johansson, Trost och Wennberg, Brottsbalken (22 juli 2025-07, JUNO) kommentaren till 9 kap. 5 § brottsbalken, med däri gjorda hänvisningar.
[61] A.a.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

vederlag alls. I ockerbestämmelsen i brottsbalken straffbeläggs fall där missförhållande råder mellan prestation och vederlag i något större utsträckning än missförhållandet är ogiltighetsgrund enligt 31 § avtalslagen.[62]

Särskilt om brott mot staten och allmän ordning

Involverande av en underårig i brottslighet

Sedan den 1 juli 2023 är det straffbart att anlita, betala, instruera, överlämna egendom till eller på annat sätt involvera någon som är under arton år i brott eller brottslig verksamhet genom brottet involverande av underårig i brottslighet, 16 kap. 5 a § brottsbalken. Straffbestämmelsen kriminaliserar således involveringen av unga i brott eller brottslig verksamhet och skyddsintresset är primärt samhällets intresse av att unga inte dras in i kriminalitet.[63]

Med anlita avses att den unge till exempel används, beordras eller hörsammar en uppmaning om att utföra en handling som har betydelse vid utförandet av ett brott. På motsvarande sätt kan den straffbara gärningen bestå i att den unge betalas, dvs. belönas med till exempel pengar eller föremål, för att utföra en tjänst som är brottslig. Även den som lämnar instruktioner för brott eller brottslig verksamhet omfattas. Att överlämna egendom genom att förse, tillhandahålla eller liknande, en ung person med föremål att användas för brott eller brottslig verksamhet träffas också. Likaså den som på annat liknande sätt involverar en ung person i brott eller brottslig verksamhet kan drabbas av straffansvar. Det kan till exempel handla om att erbjuda betalning eller annan förmån för en tjänst som är brottslig eller att gå i god för eller att på olika sätt uppmuntra den unge att agera på ett sätt som har betydelse vid utförandet av ett brott.

Det krävs inte, för straffansvar, att gärningen innefattat tvång, vilseledande, övertalning eller liknande även om sådana inslag kan ha betydelse vid straffvärdebedömningen. Att den unge av fri vilja och kanske till och med på eget initiativ deltar i brott eller brottslig verksamhet utesluter alltså inte ansvar för den som genom någon sådan åtgärd som omfattas av straffbestämmelsen kan sägas ha involverat den unge.

[62] A.a.
[63] Prop. 2022/23:53 s. 144–145.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

För straffansvar krävs att gärningspersonens handlande innebär att den unge involveras i brott eller brottslig verksamhet. I detta krav ligger att den unges inblandning avser en brottslighet som någon annan i huvudsak står bakom. Annars kan den unge inte anses ha involverats genom gärningspersonens handlande.

För brottets fullbordan krävs inte att de uppdrag som den underårige har åtagit sig ska ha utförts.

Det finns en begränsning från straffansvar som avser bland annat den situationen att den som involverar någon under arton år själv är underårig (16 kap. 5 a § andra stycket).

Straffet för brottet är fängelse i högst fyra år. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år. Det döms inte till ansvar om involverandet med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder eller utveckling mellan den som har begått gärningen och den andra personen eller annars är uppenbart mindre allvarligt (andra stycket).

En skillnad mot människohandelsbrottet i 4 kap. 1 a § brottsbalken är att människohandelsbrottet är ett brott mot personens frihet och frid medan brottet involverande av en underårig i brottslighet är ett brott mot allmän ordning. Det innebär att en underårig i det senare fallet inte är att anse som målsägande och därmed inte heller kan tillerkännas skadestånd.

För både involverande av en underårig i brottslighet och människohandel är det tillräckligt att gärningspersonen är oaktsam avseende den unges ålder.

Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning rörande människohandel och människoexploatering (2025:1) har straffbestämmelsen om involverande av en underårig i brottslighet och människohandel olika skyddsintressen och bör som utgångspunkt dömas i konkurrens. I den rättsliga vägledningen nämns även särskilt att det är viktigt att uppmärksamma att den unge kan ha varit utsatt för människohandel om två av de tre rekvisiten för brottet människohandel, alltså handelsåtgärd och exploateringssyfte, föreligger.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Människosmuggling

Den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera genom Sverige, en annan EU-stat eller Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein döms enligt 20 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716) för människosmuggling till fängelse i högst två år. Är brottet att anse som grovt döms för grov människosmuggling till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen utförts mot ersättning, utgjort ett led i en verksamhet som avsett ett stort antal personer, eller utförts under former som innebär livsfara för utlänningen eller annars utförts under hänsynslösa former. Det finns även en särskild straffskala för ringa brott. Försök och förberedelse till brott är straffbelagt.

Lagen om straff för vissa internationella brott

I syfte att i Sverige kunna lagföra personer för brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i samma utsträckning som är möjligt vid Internationella brottsmålsdomstolen, ICC, har lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott kommit till. Genom lagen kriminaliseras de nämnda brotten i svensk rätt. Även vissa osjälvständiga brottsformer, som försök, förberedelse eller stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott är straffbart enligt lagen. När aggressionsbrottet kriminaliserades i svensk rätt fördes det brottet in i denna lag, samtidigt som lagen bytte rubrik.[64]

Lagen om transplantation m.m.

Lagen (1995:831) om transplantation m.m. innehåller bestämmelser om ingrepp för att ta till vara organ eller annat biologiskt material från en levande eller avliden människa för behandling av sjukdom eller kroppsskada hos en annan människa (transplantation) eller för annat medicinskt ändamål. Lagen innehåller också bestämmelser om användning av vävnad från ett aborterat foster och förbud mot vissa förfaranden med biologiskt material.

[64] Prop. 2020/21:204 Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Lagen om genetisk integritet m.m.

I lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. finns bestämmelser om begränsningar i användningen av viss bioteknik som utvecklats för medicinska ändamål samt om vissa rättsliga verkningar av sådan användning. Syftet med lagen är att värna den enskilda människans integritet. I lagen fastställs bland annat under vilka förutsättningar assisterad befruktning kan beviljas. Av bestämmelserna anses följa att det inte är tillåtet att utföra assisterad befruktning i syfte att genomföra ett surrogatarrangemang inom den svenska hälso- och sjukvården.[65]

5.1.4 Försvårande omständigheter

De grundläggande bestämmelserna om straffmätning finns i 29 kap. brottsbalken. I 1 § anges utgångspunkterna för hur straffvärdet ska bestämmas. Enligt paragrafen ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde (första stycket). Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft (andra stycket första meningen). Vidare ska hänsyn särskilt tas till om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person (andra stycket andra meningen).

Uttrycket skada är avsett att uppfattas i vid bemärkelse och vad som i enskilda fall anses utgöra skada, fara och kränkning, bestäms utifrån de omständigheter och rekvisit som utmärker en viss brottstyp.[66] Endast sådan skada, fara eller kränkning som täcks av gärningspersonens uppsåt eller, när det är fråga om ett oaktsamhetsbrott, oaktsamhet, ska emellertid beaktas. Den sista meningen i bestämmelsen, om att hänsyn ska tas till om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person, lades till genom en ändring 2010. I motiven angavs att syftet var att åstadkomma en höjd straffnivå för brott som inneburit ett sådant angrepp som åsyftas i bestämmelsen. Bestämmelsen omfattar brott där gär-

[65] SOU 2016:11 Olika vägar till föräldraskap s. 361 f.
[66] Prop. 1987/88:120 om ändring i brottsbalken m.m. s. 80 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ningen består i eller innefattar uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot eller med sådant våld eller hot jämställbart handlande, direkt riktat mot en annan person. Också medhjälp och anstiftan samt försök och andra osjälvständiga brottsformer omfattas. Med allvarligt angrepp avses att brottets straffvärde motsvarar fängelse i sex månader eller mer. Människohandel nämns i förarbetena som ett exempel på sådant brott som kan omfattas.[67]

Utöver den allmänna bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken finns det i de efterföljande paragraferna angivet vissa försvårande (2 §) och synnerligen försvårande (2 a §) omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för de olika brotten, ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Det är fråga om generella omständigheter som alltid anses kunna påverka straffvärdet i försvårande riktning, oberoende av vilket brott straffvärdebedömningen avser.

Enligt bestämmelsen i 29 kap. 2 § brottsbalken ska som försvårande omständigheter särskilt beaktas om

- den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarligare följder än det faktiskt fått,
- den tilltalade visat stor hänsynslöshet,
- den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge eller annars utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,
- en tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
- den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
- brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,
- ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, kön, könsidentitet eller könsuttryck eller annan liknande omständighet,

[67] Prop. 2009/10 :147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. s. 40 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

– brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person,
– brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet,
– ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, eller
– brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.

Uppräkningen är exemplifierande. Bestämmelsen i 2 § infördes genom 1989 års påföljdsreform och har under åren reviderats ett antal tillfällen, då ytterligare punkter lagts till eller befintliga punkter utvidgats. Bestämmelsen ändrades också i samband med 2010 års reform angående skärpta straff för allvarliga våldsbrott.[68]

Under sommaren 2025 lämnade Straffreformutredningen betänkandet *En straffreform,* med förslag på omfattande förändringar i påföljdssystemet vilket bland annat innefattar nya regler för straffmätningen. I utredningens uppdrag ingick att överväga och föreslå ändringar för att uppnå en differentierad straffmätning där försvårande omständigheter får större genomslag.[69] Förslagen bereds nu vidare i Regeringskansliet, men kommer i korthet beskrivas ytterligare nedan i avsnitt 5.4.

5.1.5 Bestämmelserna om företagsbot

I 36 kap. 23–27 §§ brottsbalken finns bestämmelser om företagsbot. Företagsboten är konstruerad som en särskild rättsverkan av brott, dvs. en författningsreglerad följd av ett brott som varken är en brottspåföljd eller en skyldighet att betala skadestånd.[70] Genom att använda denna konstruktion har det varit möjligt att undvika omfattande ingrepp i den grundläggande straffrättsliga systematiken med avseende

[68] Se prop. 2002/03:53 Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m., prop. 2009/10:147, prop. 2017/18:59 Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner, prop. 2019/20:131 Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet och prop. 2022/23:53.
[69] SOU 2025:66.
[70] Se 1 kap. 8 § brottsbalken.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

på begrepp som brott, straff och skuld som är kopplade till en individ och inte ett kollektiv.[71] Samtidigt framstår företagsbot i praktiken som en rent bestraffande sanktion.

Frågan om företagsboten ska utgöra ett renodlat straffansvar för juridiska personer, i stället för att vara konstruerad som en särskild rättsverkan av brott, har tidigare övervägts. Med hänsyn till bland annat att Sveriges internationella åtaganden inte krävde att det infördes ett straffansvar för juridiska personer fick företagsboten behålla sin karaktär av särskild rättsverkan av brott.[72]

Företagsbot kan enligt 36 kap. 23 § brottsbalken åläggas ett företag, dvs. enskilda näringsidkare eller juridiska personer, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter. Vidare krävs att brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, sådan offentlig verksamhet som kan jämställas med näringsverksamhet, eller annan verksamhet som ett företag bedriver, om brottet har varit ägnat att leda till en ekonomisk fördel för företaget. För att företaget ska kunna åläggas företagsbot krävs också att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet, eller att brottet har begåtts av en person med ledande ställning i företaget, grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar, eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.

Med hänsyn till det internationella straffrättsliga samarbetet har 36 kap. 23 § utformats mot bakgrund av motsvarande bestämmelser i olika internationella instrument.[73]

Undantaget för brott begångna mot näringsidkaren enligt 23 § fjärde stycket är tillämpligt i de fall där näringsidkaren kan inta ställning som målsägande, men inte i fall där brottet på ett mer indirekt sätt drabbar näringsidkaren.[74]

Företagsbot kan åläggas i anledning av alla brott som begås i näringsverksamhet, oavsett om gärningen utgör ett brott enligt brottsbalken eller inom specialstraffrätten.

Av 36 kap. 24 och 25 §§ brottsbalken framgår hur företagsbotens storlek ska bestämmas. Vidare regleras i 36 kap. 26 § förutsättningarna för jämkning och eftergift. Slutligen finns i 36 kap. 27 § en åtalsprövningsregel för mindre allvarliga brott.

[71] Prop. 2018/19:164 Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag s. 14.
[72] Jämför t.ex. a. prop. s. 14 f.
[73] Prop. 2005/06:59 Företagsbot s. 16 f. och 25 f. samt prop. 2018/19:164 s. 13 f.
[74] Prop. 1985/86:23 om ändring i brottsbalken m.m. s. 66.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.1.6 Svenska domstolars behörighet

Bestämmelser om svensk domstols behörighet finns i 2 kap. brottsbalken. I 1 § första stycket anges att svensk domstol är behörig att döma över brott som har begåtts i Sverige. Av andra stycket framgår att ett brott anses ha begåtts i Sverige i huvudsak om gärningspersonen handlade här eller om brottets effekt inträdde här. Det är tillräckligt att någon del av handlingen är begången i Sverige. Gärningspersonen måste alltså till någon del ha agerat här på sätt som anges i den tillämpliga brottsbeskrivningen för att brottet ska kunna lokaliseras hit.[75]

När det gäller brott som har begåtts utanför Sverige är svensk domstol behörig i de fall som anges i 2 kap. 3 § brottsbalken. Det rör sig om brott som har anknytning till Sverige på grund av att de begåtts på svenskt fartyg eller liknande (punkten 1), att de begåtts av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige (punkten 2), att de rör svenskt enskilt intresse, dvs. har riktats mot någon som har hemvist i Sverige (punkten 3), att de rör ett svenskt allmänt intresse (punkten 4), att det föreligger härledd jurisdiktion (punkten 5) eller vid vissa särskilt angivna internationella brott. I dessa fall är emellertid utgångspunkten enligt 5 § att svensk domstol är behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet) och att det inte får dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten. Kravet på dubbel straffbarhet gäller dock inte för vissa i 5 § andra stycket särskilt angivna brott, bland annat människohandel. I dessa fall är alltså svensk domstol behörig att pröva frågan om ansvar för brott även gärningen skulle vara straffri i det land där den begåtts.

[75] Prop. 2020/21:204 s. 141 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.2 Specialisering vid brottsbekämpande myndigheter

Polismyndigheten[76]

Polismyndigheten bedriver arbete mot människohandel på nationell, regional och lokal nivå. På regional nivå organiseras verksamheten inom sju polisregioner, vilka har ett helhetsansvar för polisverksamheten inom sitt geografiska område. Ansvaret omfattar bland annat utredningsverksamhet, spaningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och service. Samtliga polisregioner har enheter för utredning, underrättelseverksamhet och operativ verksamhet samt ett regionkansli. Varje polisregion består i sin tur av ett antal polisområden. Ett polisområde omfattar i de flesta fall ett helt län, men de största länen är indelade i flera polisområden. Även polisområdena har enheter för utredning och underrättelseverksamhet och ett kansli. I polisområdena finns lokalpolisområden som har enheter för utredning och brottsförebyggande verksamhet och ingripandeverksamhet.

På regional nivå finns två sektioner, gränspolissektionen vid Polisregion Syd och människohandelsgruppen vid Polisregion Bergslagen, som specifikt riktar in sig på människohandel och människoexploatering. På dessa sektioner arbetar specialiserad personal. I övriga polisregioner är människohandelsutredarna integrerade på sektionen för internationell organiserad brottslighet (IGOB). Även de ska vara särskilt utbildade för att hantera brottstypen.

Vid polisregionernas IT-brottsenheter finns specialiserade arbetsgrupper som arbetar mot den digitala arenan. Dessa grupper får tillgång till specialutbildning samt teknisk hårdvara och mjukvara. De arbetar emellertid inte inriktat mot människohandel. Vid polisregionernas underrättelseenheter finns specialiserade handläggare som kartlägger förekomsten av människohandel och prostitution. De handläggare som arbetar specifikt mot människohandel kan ha samma utbildning som internetinhämtare och ha tillgång till samma verktyg men så är inte alltid fallet.

Nationellt ansvarar den Nationella operativa avdelningen (Noa) för verksamhetsutveckling, intern samordning, återrapportering till regeringen och för informationsutbytet internationellt kring människohandel, vilket är en vital del när det kommer till att fånga upp

[76] Uppgifterna i detta avsnitt har lämnats av representanter för Polismyndigheten.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

och dela trender och fenomen på människohandelsområdet. Noa deltar utöver det i de olika operativa analyser inom underrättelsearbetet som berör området.

Regeringen har sommaren 2025 gett Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att stärka förmågan att bekämpa människohandel och människoexploatering. I uppdraget ingår bland annat att förbättra arbetsmetoderna för att öka utredningsförmågan och lagföringen av människohandels- och människoexploateringsbrott samt att öka personalens kunskap på området, bland annat genom att tillse att det finns nödvändig specialistkunskap och kompetensutvecklingsinsatser. Polismyndigheten ska även stärka den uppsökande och förebyggande verksamheten, såväl digitalt som fysiskt. Uppdraget ska slutredovisas den 1 oktober 2026.[77]

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har åklagare på Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet (RIO) som alltid ska ansvara operativt för förundersökningar och åtal i ärenden om människohandel och människoexploatering. Till följd av detta sätt att organisera verksamheten koncentreras specialistkunskap på området vid enheten. Förundersökningar om närliggande brott som exempelvis koppleri kan däremot ledas av en åklagare vid allmän åklagarkammare. Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum ansvarar för rätts- och metodutveckling rörande människohandel och människoexploatering inom myndigheten.[78]

Även Åklagarmyndigheten omfattas av det regeringsbeslut som nämns i föregående avsnitt.

5.3 Statistik

Kort inledning och tabeller

I detta avsnitt redovisas uppgifter från Brottsförebyggande rådet om antal anmälda brott, antal personuppklarade brott där åtal väckts och antal lagföringsbeslut för människohandel, människoexploatering

[77] Regeringsbeslut, 2025-06-05, diarienummer Ju2025/01324.
[78] Åklagarmyndigheten, Arbetsordning för Åklagarmyndigheten, oktober 2025, s. 44.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

och vissa andra närliggande brott. Även det totala antalet målsägande i anmälda människohandelsbrott redovisas. Dessa siffror bryts också upp utifrån kön och åldersgrupp.

När det gäller människohandel och människoexploatering finns det ett förhållandevis stort utrymme för överlappning mellan rubriceringarna och även en brottsanmälan om människoexploatering skulle i vissa fall kunna inrymma gärningar som utgör människohandel. Detsamma gäller till viss del brottet involverande av en underårig i brottslighet och människohandel för övriga ändamål (vilket inkluderar brottslig verksamhet) mot en person under arton år. Även beträffande dessa rubriceringar lämnas därför viss ytterligare statistik.

Avsikten är att ge en bild av hur vanligt förekommande dessa brottstyper är i rättsväsendets hantering och hur stor andel av de brott som anmäls som också utreds och lagförs. För att få en bild av hur brottsligheten eventuellt utvecklats har statistik från den senaste femårsperioden tagits fram.

Tabell 5.1 Utveckling över tid för människohandel och vissa närliggande brott[79]

Brott		2020	2021	2022	2023	2024
Människohandel	Anm.	196	140	196	228	185
	Åtal	10	10	5	13	9
	Lagf.	7	1	0	0	0
Människoexploatering (inkl. grovt brott)	Anm.	79	78	87	127	164
	Åtal	1	4	1	24	3
	Lagf.	0	5	0	3	2
Koppleri (inkl. grovt brott)	Anm.	191	178	184	204	204
	Åtal	26	29	35	17	17
	Lagf.	21	28	23	12	16
Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling	Anm.	163	234	132	104	130
	Åtal	57	55	22	83	28
	Lagf.	11	11	12	19	8
Köp av sexuell handling	Anm.	1 055	1 886	1 263	1 513	1 805
	Åtal	277	455	455	650	746
	Lagf.	571	968	576	485	557
Involverande av en underårig i brottslighet	Anm.	*	*	*	122	462
	Åtal				**	99
	Lagf.				2	12

Källa: Brottsförebyggande rådet.
* Brottet infördes 2023.
** Uppgift saknas.

[79] Med lagföringar avses här fällande domar i tingsrätt, godkända strafföreläggande och åtalsunderlåtelse.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Tabell 5.2 Anmälda människohandelsbrott 2020–2024, utifrån exploateringssyfte och totalt

Även uppgift om antal brott som riktats mot barn beträffande varje exploateringssyfte.

Anmälda brott	2020	2021	2022	2023	2024
Människohandel för sexuella ändamål	110	66	87	110	93
Varav brott mot barn	*15*	*7*	*14*	*9*	*10*
Människohandel för tvångsarbete	24	24	37	48	34
Varav brott mot barn	*5*	*4*	*2*	*1*	*2*
Människohandel för tiggeri	13	8	7	1	2
Varav brott mot barn	*1*	*8*	*1*	*0*	*1*
Människohandel för organhandel	4	0	0	1	0
Varav brott mot barn	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
Människohandel för krigstjänst	3	0	1	0	0
Varav brott mot barn	*1*	*0*	*0*	*0*	*0*
Människohandel för övriga ändamål	42	42	64	68	56
Varav brott mot barn	*25*	*7*	*22*	*10*	*9*
Människohandel totalt	**196**	**140**	**196**	**228**	**185**

Källa: Brottsförebyggande rådet.

Tabell 5.3 Anmälda människoexploateringsbrott 2020–2024

Även uppgift om antal brott som riktats mot barn beträffande varje exploateringssyfte.

Anmälda brott	2020	2021	2022	2023	2024
Människoexploatering för tvångsarbete/uppenbart orimliga villkor	73	62	83	120	153
Varav brott mot barn	*1*	*1*	*1*	*5*	*3*
Människoexploatering för tiggeri	6	16	4	7	11
Varav brott mot barn	*2*	*12*	*1*	*2*	*2*
Människoexploatering totalt	**79**	**78**	**87**	**127**	**164**

Källa: Brottsförebyggande rådet.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Tabell 5.4 Anmälda brott avseende människohandel, övriga ändamål, för målsägande över/under arton år, och avseende involverande av en underårig i brottslighet

	2023	2024
Människohandel för övriga ändamål med person över 18	58	47
Människohandel för övriga ändamål med person under 18	10	9
Involverande av en underårig i brottslighet	122	462

Källa: Brottförebyggande rådet.

Tabell 5.5 Antal målsägande i anmälda människohandelsbrott 2020–2024

Totalt samt indelat efter kön

Målsägande	2020	2021	2022	2023	2024
Flicka/kvinna	138	78	83	114	100
Pojke/man	68	56	84	123	93
Okänt kön	0	0	4	0	3
Totalt	**206**	**134**	**171**	**237**	**196**
Andel flickor/kvinnor	**67 %**	**58 %**	**49 %**	**48 %**	**51 %**

Källa: Brottsförebyggande rådet.

Tabell 5.6 Antal målsägande i anmälda människohandelsbrott 2020–2024

Totalt samt indelat efter åldersgrupp

Målsägande	2020	2021	2022	2023	2024
Barn (0–17 år)	*	34	29	22	16
Vuxen (18– år)	*	94	135	211	168
Okänd ålder	*	6	7	4	12
Totalt	**206**	**134**	**171**	**237**	**196**
Andel barn	*	**25 %**	**17 %**	**9 %**	**8 %**

Källa: Brottsförebyggande rådet.
* Uppgift saknas.

Övergripande slutsatser

Av den statistik beträffande människohandelsbrottet som redovisats ovan kan några generella slutsatser dras. Antalet polisanmälda människohandelsbrott har under den gånga femårsperioden legat relativt stabilt på i snitt knappt 200 anmälda brott per år. Det går alltså inte att utifrån denna statistik dra slutsatsen att det har skett en ökning av förekomsten av människohandel. Här kan dock anmärkas att män-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

niskohandel är en typ av brott som ofta kräver aktiv spaning eller uppsökande verksamhet för att upptäckas. Hur många brott som anmäls hänger därför samman med vilka insatser som görs av de brottsbekämpande myndigheterna.

När det gäller exploateringssyften har människohandel för sexuella ändamål varit vanligast under hela perioden, följt av övriga ändamål och därefter tvångsarbete. Både tvångsarbete och övriga ändamål har under perioden ökat något.

Sett utifrån antal personer som varit registrerade som målsägande för de anmälda människohandelsbrotten har andelen kvinnor eller flickor sjunkit något sedan 2020 och 2021 och ligger sedan 2022 runt 50 procent. Även andelen barn som registrerats som målsägande har sjunkit under perioden och har de senaste två åren legat på 9 respektive 8 procent. De vanligaste exploateringsformerna där barn är målsägande är sexuella ändamål och övriga ändamål. Därutöver förekommer ett fåtal polisanmälningar avseende tvångsarbete och tiggeri.

Slutligen kan konstateras att antalet fällande domar vid tingsrätt för människohandel under perioden har varit få. Under åren 2022–2024 förekommer inte någon lagföring för människohandel. Beträffande människoexploatering är situationen liknande. Under den gångna femårsperioden uppgår antalet lagföringsbeslut till totalt 10.

5.4 Anknytande förslag som lämnats av andra utredningar

De senaste åren har ett antal andra utredningar tillsatts med uppdrag att utreda frågor som på olika sätt anknyter till de som är aktuella för vår utredning. Detta avsnitt tar upp några av de utredningar vars förslag är av relevans för bland annat frågorna om straffrätt i människohandelsdirektivet.

Utredningen om arbetskraftsinvandring

Utredningen om arbetskraftsinvandring har i sitt slutbetänkande Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88) bland annat föreslagit att den som exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor ska kunna dömas för exploatering

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Till skillnad mot människoexploatering förutsätter straffbarhet enligt utredningen inte att den som begår brottet ska ha utnyttjat arbetstagarens situation eller tvingat eller vilselett arbetstagaren. Detta innebär att brott även kan begås mot utlänningar som godtar att arbeta under uppbenbart orimliga villkor, till exempel för att man vill stanna i Sverige eller själv upplever arbetssituationen som acceptabel.

Vidare har det i utredningens kartläggning kommit fram att ett förfarande som ofta förekommer när arbetskraftsinvandrare blir utnyttjade är att utlänningar på olika sätt får betala för att få ett arbetserbjudande eller arbetstillstånd.[80] Det är enligt utredningen mycket otillfredsställande att det i dagsläget inte är kriminaliserat att i vinstsyfte på olika sätt kräva ersättning för ett erbjudande om arbete för att någon ska kunna få arbetstillstånd. Särskilt stötande är det att den som ägnar sig åt sådan verksamhet ostraffat kan fortsätta med detta även när det kommer till myndigheternas kännedom. Utredningen föreslår därför också att den som erbjuder arbete till en utlänning, anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär, avtalar om eller tar emot en ersättning som står i uppenbart missförhållande till motprestationen döms till fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Baserat på förslagen har lagrådsremissen Nya regler för arbetskraftsinvandring beslutats den 16 oktober 2025, vilken innefattar de två nya brotten exploatering av utländsk arbetskraft och handel med arbetstillstånd.

Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution

Utredningen om exitprogram för personer som är utsatt för prostitution har i sitt betänkande Ut ur utsatthet (SOU 2023:97) lämnat förslag på hur exitprogram för vuxna personer utsatta för prostitution

[80] Det kan här noteras en författningsändring skedde den 1 juni 2022 som innebär att arbetstillstånd inte längre kan ges till en utlänning som erbjudits en anställning, utan endast till den som har ett anställningsavtal, jämför prop. 2021/22:134 Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring och SFS 2022:303.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

och människohandel för sexuella ändamål samt program för barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål kan utformas.

Utredningen hade även i uppdrag att bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel, och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla arbetet. I förhållande till detta sistnämnda uppdrag tog utredningen upp att en fråga som hänger samman med vikten av ekonomiskt stöd för att kunna lämna prostitution är det faktum att ersättning, som den som är utnyttjad i prostitution mottagit, av Skatteverket och enligt domstolspraxis betraktas som en beskattningsbar inkomst som den som är utnyttjad ska redovisa i sin deklaration. Utredningen poängterade att utnyttjande i prostitution regelmässigt innefattar tvång och olika former av våld och att prostitution ses som en form av mäns våld mot kvinnor. Mot bland annat denna bakgrund ansåg utredningen att det inte är rimligt att staten genom beskattning tar del av den betalning som en förövare lämnar till den som utnyttjas vid ett sexköpsbrott. Utredningen föreslog därför att en utredning borde tillsättas för att se över frågan om beskattning av ersättning från prostitution.[81]

Betänkandet har varit ute på remiss och remisstiden gick ut den 24 maj 2024. Enligt uppgift bereds betänkandet vidare inom Regeringskansliet. Ett regeringsuppdrag har emellertid lämnats till Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) om att förbereda för regionalt och nationellt stöd i syfte att kommuner och regioner ska kunna erbjuda exitprogram och program för barn.[82]

Straffreformutredningen

Straffreformutredningen har i sitt betänkande En straffreform (SOU 2025:66) föreslagit att det svenska påföljdssystemet får en helt ny struktur med bland annat nya regler för straffmätning och införandet av villkorligt fängelse. Betänkandet, som är omfattande, har varit ute på remiss och remisstiden gick ut den 9 oktober 2025. Betänkandet bereds nu vidare inom Regeringskansliet.

[81] SOU 2023:97 Ut ur utsatthet s. 388 ff.
[82] Regeringsbeslut, 2025-06-12, diarienummer A2025/00637.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Utredningen har bland annat föreslagit en särskild regel som syftar till att säkerställa att hela straffskalan används när straffet bestäms. I den föreslagna bestämmelsen, vilken föreslås införas under rubriken ”Grunderna för bedömningen av straffvärdet”, anges att det vid bedömningen av straffvärdet för ett brott ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit för brottsoffret eller de andra intressen som straffbestämmelsen ska skydda. Det ska också beaktas vad den tilltalade insett eller borde ha insett om det som sägs i första meningen och vilka avsikter eller motiv som han eller hon haft. De omständigheter vid brottet som går utöver förutsättningarna för att den aktuella straffskalan ska vara tillämplig ska ges ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen, med beaktande av intresset av att hela straffskalan kommer till användning.

Beträffande sådana omständigheter som ska beaktas som försvårande enligt den nuvarande lydelsen av 29 kap. 2 § brottsbalken föreslås inte några egentliga ändringar i sak.[83]

Vidare föreslår utredningen ett nytt system med villkorligt fängelse som ersätter villkorlig dom och skyddstillsyn, vilket innebär att presumtionen mot fängelse tas bort, en särskild regel som syftar till att säkerställa att tillkommande brott får ökad betydelse vid straffmätningen när en person döms för flera brott samtidigt, och en ny straffskärpningsbestämmelse för brott med koppling till kriminella nätverk eller annan organiserad brottslighet enligt dansk modell, som innebär att gängrelaterad brottslighet ska kunna ge upp till dubbelt så långa straff. Förslagen omfattar även ett stort antal straffskärpningar, dock inte för brotten människohandel eller människoexploatering.

Utredningen om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck

Utredningen om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck har haft i uppdrag att ta fram förslag som återspeglar en skärpt syn på hedersrelaterat våld och förtryck. Utredningen har i sitt betänkande Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2025:59) lämnat en rad förslag. Utredningen föreslår att straffskalorna för barnäktenskapsbrott och äktenskapstvång höjs. Vidare föreslås att det straffbara området för äktenskapstvång ut-

[83] SOU 2025:66 s. 294.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

vidgas till att omfatta även vilseledande angående att ett äktenskap ingås eller förutsättningarna för äktenskapets upplösning. Straffbestämmelsen vilseledande till äktenskapsresa föreslås byta namn till äktenskapsresebrott och det kriminaliserade området för brottet utvidgas. Om brottet begås mot ett barn rubriceras det i stället som äktenskapsresebrott mot barn. Utredningen bedömer att straffskalan för straffbestämmelsen hedersförtryck bör lämnas oförändrad och att det inte ska införas en särskild kriminalisering av tvång att kvarbli i ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Det lämnas vidare förslag om bland annat hemliga tvångsmedel. Betänkandet har varit ute på remiss och remisstiden gick ut den 1 september 2025. Betänkandet bereds nu vidare inom Regeringskansliet.

Utredningen om ett nationellt tiggeriförbud

Utredningen om ett nationellt tiggeriförbud har haft i uppdrag att analysera frågan om tiggeri i Sverige och bedöma om det finns skäl att begränsa eller förbjuda tiggeri nationellt. I deras betänkande Ett nationellt förbud mot tiggeri (SOU 2025:83) bedömer utredningen att den nuvarande regleringen i 3 kap. ordningslagen (1993:1617), som innebär att man på kommunal nivå i lokala ordningsföreskrifter kan reglera tiggerifrågan, är en tillräcklig och ändamålsenlig lösning. Det konstateras också att tiggeriet har minskat och att situationen ser annorlunda ut i dag än när frågan om ett nationellt förbud diskuterades intensivt för några år sedan. Däremot har utredningen haft i uppdrag att oavsett ställningstagande i sak föreslå en sådan reglering. Det lämnas därför förslag på en sådan genom en ny straffbestämmelse i 16 kap. brottsbalken. Den föreslagna straffbestämmelsen innebär att den som på allmän plats för sin eller sina familjemedlemmars försörjning ägnar sig åt penninginsamling döms för tiggeri till böter. Om gärningen med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa, ska det inte dömas till ansvar. Betänkandet har varit ute på remiss och remisstiden gick ut den 3 november 2025. Betänkandet bereds nu vidare inom Regeringskansliet.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.5 GRETA:s utvärdering

Som nämnts i avsnitt 3.2.1 har expertgruppen som övervakar tillämpningen av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, GRETA, granskat Sveriges implementering av konventionen och lämnat ett antal förslag och råd, senast år 2023. När det gäller de frågor som aktualiseras i förhållande till ändringarna i människohandelsdirektivet om brott enligt direktivet, påföljder, andra sanktioner och utredning och lagföring är följande synpunkter av särskilt intresse.

I sina granskningar har GRETA återkommande uppmanat Sverige att överväga att införa ett brott som tar sikte på sådan användning av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel och som sker med vetskap om att personen är ett brottsoffer. Alla former av människohandel bör omfattas av en sådan kriminalisering.[84]

Beträffande utredning och lagföring lyfter GRETA att svenska myndigheter bör vidta åtgärder för att säkerställa att människohandelsbrott utreds och åtalas på ett effektivt sätt samt att detta leder till proportionerliga och avskräckande påföljder. Detta särskilt genom att säkerställa att alla former av människohandel utreds på ett proaktivt och skyndsamt sätt och genom att säkerställa att stödbevisning säkras i sådan mån att prövningen blir mindre beroende av uppgifter från brottsoffer och vittnen. Vidare bör Sverige säkerställa att brott som avser människohandel också rubriceras som sådana och att till exempel fall av arbetskraftsexploatering som kan utgöra människohandel inte i stället klassificeras som människoexploatering. Därutöver bör Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten tilldelas tillräckliga finansiella resurser för att kunna bedriva proaktiva och effektiva utredningar samt prioritera dessa ärenden. Svenska myndigheter bör även fortsätta att förverka brottsverktyg och förtjänster som härrör från människohandel i största möjliga mån samt fortsätta förbättra kunskapen om brottslighetens allvar bland utredare, åklagare och domare.[85]

När det gäller möjligheten att avstå från att lagföra människohandelsoffer för deras inblandning i olagliga aktiviteter menar GRETA att svenska myndigheter bör vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att artikel 26 i konventionen efterlevs på ett fullgott sätt. En

[84] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 23.
[85] A.a. s. 26.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

uttrycklig bestämmelse som tar sikte på detta skulle enligt GRETA underlätta arbetet. Därutöver pekar GRETA på att Riksåklagarens riktlinjer bör ändras så att det tydligare framgår att åtalsfrihet kan gälla för alla brott som ett människohandelsoffer tvingats begå och att åklagare bör uppmuntras att vara mer proaktiva i att bedöma om misstänkta personer kan vara offer för människohandel. Vidare bör Sverige vidta åtgärder för att säkerställa att alla negativa konsekvenser av brott som ett människohandelsoffer kan möta tas bort, exempelvis i förhållande till migrationsrättsliga prövningar.[86]

När det gäller frågan om specialisering vid brottsbekämpande myndigheterna uttrycker GRETA oro kring att vissa regionala utredningsgrupper inriktade mot människohandel inom polisen har lagts ned. GRETA uppmanar svenska myndigheter att säkerställa att detta inte har negativa konsekvenser för polisens möjligheter att utreda människohandelsbrott. Beträffande Åklagarmyndigheten uppmanas Sverige säkerställa att alla potentiella fall av människohandel eller människoexploatering hanteras av åklagare med specialistkunskap.[87]

5.6 Internationell utblick

I människohandelsdirektivet har det nu införts en ny artikel (18a) som innebär att medlemsstaterna ska kriminalisera användandet av tjänster där man vet att den som utför tjänsten är ett människohandelsoffer (ofta benämnt ”knowing use”). Det finns länder inom EU som redan i dag har kriminaliserat detta. Det handlar bland annat om Bulgarien, Cypern och Portugal. Andra EU-medlemsstater har begränsat omfattningen av kriminaliseringen till användandet av sexuella tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel. Ett sådant land är Finland. Nedan görs en något mindre utblick över våra grannländer och några andra utvalda länder när det gäller människohandelsbrottet i stort.

[86] A.a. s. 28 f.
[87] A.a. s. 30 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.6.1 Danmark

Det danska människohandelsbrottet bygger på Palermoprotokollet. I dansk rätt straffas för människohandel, precis som i svensk rätt, den som rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person (§ 262 a straffeloven). En förutsättning för straffansvar är även i Danmark att det används eller har använts otillbörliga medel såsom till exempel olovligt tvång, frihetsberövande, hot, utnyttjande av en villfarelse eller annat otillbörligt beteende. Vidare krävs ett exploateringssyfte. I lagtexten anges vissa särskilda sådana syften, till exempel att utnyttja personen för sexuella ändamål, såsom för pornografisk föreställning. Därutöver kan syftet även vara att utnyttja någon för tvångsarbete, slaveri, slaveriliknande förhållanden, brottsliga handlingar eller avlägsnande av organ. Påföljden är fängelse i högst tio år. Liksom i svensk rätt straffas den som begår en gärning enligt ovan mot en person som inte har fyllt arton år för människohandel även om något otillbörligt medel inte använts.

Begreppet *annat otillbörligt beteende* definieras inte närmare i strafflagen eller i förarbetena till den. Det ankommer således på domstolarna att bedöma när det kan föreligga ett otillbörligt beteende i en viss situation. Av information från Center Mod Menneskehandel har framkommit att rekvisitet har ansetts uppfyllt när den utsatte har befunnit sig i en utsatt ställning och det har förelegat två eller flera omständigheter, som att personen inte talar danska eller har dåliga språkkunskaper, personen har ingen eller liten utbildning/skolgång, personen kommer från socialt fattiga förhållanden, personen har inga eller begränsade ekonomiska tillgångar, personen har ingen anknytning till Danmark, personen står i ett beroendeförhållande till förövaren, eventuellt till följd av att de är älskare eller på annat sätt har en intim/nära relation, förövaren använder auktoritet – eventuellt i kombination med omsorg – gentemot den person som utsätts för människohandel m.m.[88]

Mot bakgrund av att inga personer hade dömts för människohandel när det var fråga om tvångsarbete, antogs en ny straffbestämmelse (§ 262 b) under 2022, vars avsikt är att stärka insatserna mot personer som utnyttjar andra för att arbeta under uppenbart orättvisa villkor.

[88] https://www.cmm.dk/om-menneskehandel/lovgivning/dansk-straffelov (hämtad 2025-08-22).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

För *utnyttjande av människor* döms således en person till fängelse i upp till sex år om den genom att utnyttja en annan persons betydande ekonomiska eller personliga svårigheter, brist på insyn, lättsinne eller ett befintligt beroendeförhållande rekryterar, transporterar, förflyttar, inhyser eller därefter tar emot personen i arbete under uppenbart orimliga villkor. På samma sätt ska den som under de omständigheter som anges ovan utnyttjar en person för prostitution, upptagning av sexuellt material såsom fotografier eller filmer eller föreställningar med sexuella föreställningar straffas.

5.6.2 Finland

I Finlands strafflag (39/1889) är människohandel, grov människohandel och försök till dessa brott kriminaliserade. Straffbestämmelsen om människohandel återfinns i 25 kap. 3 § och har följande lydelse:

> Den som genom att
> 1) utnyttja någon annans beroende ställning eller skyddslösa läge eller genom att utöva påtryckning mot någon annan,
> 2) vilseleda någon annan eller genom att utnyttja att någon vilseletts,
> 3) betala ersättning till en person som utövar makt över en annan person, eller
> 4) ta emot en sådan ersättning
> utövar makt över någon eller rekryterar, överlåter, transporterar, tar emot eller inhyser någon i syfte att göra personen till föremål för sexuellt utnyttjande i enlighet med 20 kap. 10 § 1 mom. 1 punkten eller därmed jämförbart sexuellt utnyttjande, tvångsarbete, tvångsäktenskap eller något därmed jämförbart förbund eller andra förhållanden som kränker människovärdet, eller i syfte att avlägsna organ eller vävnader, ska för människohandel dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år.
> För människohandel döms också den som utövar makt över en person som är yngre än 18 år eller som rekryterar, överlåter, transporterar, tar emot eller inhyser en sådan person i sådant syfte som anges i 1 mom., även om inget av de medel som nämns i 1 mom. 1–4 punkten har använts.
> Försök är straffbart.

När det gäller uppräkningen av vilka exploateringssyften som omfattas kan särskilt noteras att den nuvarande uppräkningen i den finska straffbestämmelsen både innehåller vissa särskilt angivna exploateringssyften (sexuellt utnyttjande, tvångsarbete, tvångsäktenskap eller något därmed jämförbart förbund, avlägsnande av organ eller väv-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

nader) och även ett bredare exploateringssyfte som avser andra förhållanden som kränker människovärdet.

Straffbestämmelsen om grov människohandel finns i 25 kap. 3 a § samma lag. Denna har följande lydelse:

> Om vid människohandel
> 1) våld, hot eller list används i stället för eller utöver de medel som avses i 3 §,
> 2) någon uppsåtligen eller genom grov oaktsamhet tillfogas svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom, försätts i livshotande läge eller utsätts för därmed jämförbart synnerligen kännbart lidande,
> 3) brottet riktar sig mot ett barn under aderton år eller mot en person som har en väsentligt nedsatt förmåga att försvara sig, eller
> 4) brottet begås som ett led i en i 6 kap. 5 § 2 mom. avsedd organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet,
> och gärningen även bedömd som en helhet är grov, skall gärningsmannen för grov människohandel dömas till fängelse i minst två och högst tio år.
>
> För grov människohandel döms också den som utsätter någon annan för slaveri eller håller någon annan i slaveri, transporterar slavar eller handlar med slavar, om gärningen bedömd som en helhet är grov.
>
> Försök är straffbart.

Den finska strafflagen innehåller även bestämmelser som straffbelägger utnyttjande av personer som är föremål för sexhandel. Av 20 kap. 8 § i Finlands strafflag (39/1889) framgår följande:

> Den som genom att utlova eller ge en ersättning som representerar ett direkt ekonomiskt värde får någon som är föremål för ett brott som avses i 10 eller 11 § [koppleri och grovt koppleri] eller i 25 kap. 3 eller 3 a § [människohandel och grov människohandel] att ha samlag eller företa en därmed jämförlig sexuell handling ska, om inte gärningen utgör brott enligt 9 §, för utnyttjande av person som är föremål för sexhandel dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.
>
> För utnyttjande av person som är föremål för sexhandel ska också den dömas som drar fördel av en ersättning enligt 1 mom. som utlovats eller getts av en tredje part genom att ha samlag eller företa en därmed jämförlig sexuell handling med en person som är föremål för ett brott som avses i det momentet.
>
> För utnyttjande av person som är föremål för sexhandel ska likaså den dömas som begår en i 1 eller 2 mom. avsedd gärning trots att han eller hon har haft skäl att misstänka att den i 1 eller 2 mom. avsedda personen är föremål för ett brott som avses i 10 eller 11 § eller i 25 kap. 3 eller 3 a §.
>
> Försök till ett uppsåtligt brott är straffbart.

Om målsäganden är en ung person tillämpas i stället 20 kap. 9 § samma lag, vilken har följande lydelse:

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

> Den som genom att utlova eller ge en ersättning får en person under 18 år att ha samlag eller företa någon annan sexuell handling ska för erbjudande av ersättning för sexuell handling mot ung person dömas till böter eller fängelse i högst två år.
>
> För erbjudande av ersättning för sexuell handling mot ung person ska också den dömas som deltar i ett samlag eller en annan sexuell handling med en person under 18 år, som någon annan har utlovat eller gett ersättning för.
>
> Försök är straffbart.

I dessa fall omfattas alltså alla fall av erbjudande av ersättning för sexuell handling mot ung person, inte endast sådana där målsäganden är föremål för människohandel eller koppleri.

5.6.3 Norge

I norsk rätt regleras människohandel i två olika bestämmelser (§ 257 och § 258 straffeloven). Det finns även särskilda straffbestämmelser som reglerar slaveri (§ 259 och § 260 straffeloven).

För människohandel straffas den som med våld, hot, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat otillbörligt beteende (atferd) tvingar, utnyttjar eller vilseleder en person till prostitution eller andra sexuella handlingar, tvångsarbete eller tvångstjänster (inklusive tiggeri), krigstjänst i främmande land eller organhandel. Människohandel straffas med fängelse upp till sex år.

På samma sätt straffas den som medverkar till ovan angivna otillbörliga beteende genom att rekrytera, transportera eller ta emot personen, ge betalning eller annan förmån (fordel) för att få samtycke från en person som har bestämmanderätt (myndighet) över den utsatte. Det sagda gäller även den som tar emot betalning eller annan förmån.

Den som begår en handling som angetts ovan mot en person som inte har fyllt arton år, döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt beteende förekommit. Den som var okunnig om att den utsatte var under arton år kan straffas om denne kan klandras för sin okunskap.

Grov människohandel straffas med fängelse upp till tio år. Vid bedömande av om brottet ska anses som grovt ska särskild vikt läggas vid om den som utsatts för handlingen var under arton år, om grovt våld eller tvång använts och om handlingen medfört betydande vinst.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Som vi nämnt ovan regleras slaveri enligt norsk rätt i en egen bestämmelse. I bestämmelsen anges att den som leder in någon i slaveri straffas med fängelse upp till tjugoett år. På samma sätt straffas den som bedriver slavhandel eller transporterar slavar eller personer avsedda för slavhandel. Även den som förbinder sig att på olika sätt medverka till en handling som nämnts ovan straffas med fängelse i upp till tio år.

5.6.4 Belgien

I belgisk rätt har människohandelsbrottet getts en lydelse som skiljer sig något från hur brottet definieras i till exempel direktivet, Palermoprotokollet eller Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

För att dömas för människohandel enligt artikel 433 i den belgiska strafflagen krävs att gärningspersonen har rekryterat, transporterat, överfört, inhyst, tagit emot, tagit eller överfört kontroll över någon, i syfte att exploatera henne eller honom för prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tiggeri, tillhandahållande av arbete eller tjänster under förhållanden som strider mot mänsklig värdighet, avlägsnande av organ eller för att förmå personen att begå brott. Listan över exploateringssyften är uttömmande. Straffskalan uppgår till fängelse i lägst ett och högst fem år samt böter på mellan 500 till 50 000 euro.[89]

En skillnad är alltså att det inte krävs något otillbörligt medel för att ett brott ska ha begåtts. Förekomsten av tvång, våld eller liknande beaktas i stället som försvårande omständigheter. I dessa fall är påföljden fängelse i lägst 10 och högst 15 år och böter på mellan 1 000 och 100 000 euro. Detsamma gäller om brottet har riktats mot en underårig person eller personer som av vissa andra anledningar är särskilt sårbara.[90]

[89] https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/eu-countries/belgium_en#institutional-legal-and-policy-framework. Se även den belgiska strafflagen (på franska) https://www.ejustice.just.fgov.be/img_l/pdf/1867/06/08/1867060850_F.pdf (båda sidor hämtade 2025-10-01).
[90] A.a.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Det finns ännu inte någon straffbestämmelse som kriminaliserar avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel i Belgien.[91]

5.6.5 Cypern

I Cypern straffbeläggs människohandel och anknytande förfaranden i lag 60(I)/2014 om förebyggande om bekämpande av människohandel och exploatering av personer samt skydd av offer, i vilken alla former av människohandel förbjuds. Lagen innefattar en relativt långtgående kriminalisering av användning av brottsoffers tjänster. Av den relevanta bestämmelsen följer att den som rimligen kan anta (reasonably assume) att den arbetskraft han anlitar eller någon av offrets tjänster är föremål för människohandelsbrott, ska vara skyldig till brott. I straffskalan anges fängelse i högst tio år, eller böter om högst 50 000 euro, eller båda dessa påföljder. Om brottsoffret är ett barn kan fängelse upp till livstid dömas ut, eller böter om högst 100 000 euro, eller båda dessa påföljder.[92]

Lagen innefattar också en bestämmelse som uttryckligen tar sikte på användande av sexuella tjänster. Bestämmelsen innebär att den som begär, tar emot eller använder tjänster från ett offer för sexuell exploatering gör sig skyldig till brott. I dessa fall ställs emellertid högre krav på vad gärningspersonen ska ha förstått och bestämmelsen innehåller inte någon formulering kring vad gärningspersonen rimligen kunnat anta liknande vad som nämnts ovan.

[91] Myria Federal Migration Center, Trafficking and smuggling of human beings, Annual Report 2024, s. 185.
[92] Informationen är hämtad från kommissionens sida om trafficking, se https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/eu-countries/cyprus_en (hämtad 2025-09-22). Lag 60(I)/2014 finns i engelsk översättning här: https://www.mip.gov.cy/dmmip/md.nsf/DAD7D1E2A2C6BC52C225877500380E18/$file/ANTI-TRAFFICKING%20LAW.pdf (hämtad 2025-09-22).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.7 Närmare om innehållet i direktivet

5.7.1 Människohandelsbrott (artikel 2)

Artikel 2 avser människohandelsbrott och fastställer en lägstanivå för de rekvisit som sådana brott ska omfatta. Genom ändringsdirektivet har ytterligare utnyttjandeformer inkluderats i bestämmelsens tredje punkt och ett tillägg gjorts i den femte punkten med anledning av att utnyttjande av surrogatmoderskap införts som exploateringsform.

I artikel 2.3 anges att utnyttjande ska omfatta åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tvångstjänster, inklusive tiggeri, slaveri eller slaveriliknande förhållanden, träldom, utnyttjande av brottslig verksamhet eller avlägsnande av organ. Genom ändringarna läggs utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption till i bestämmelsen.

Av artikel 2.5 i direktivets lydelse från 2011 följer att när en gärning som avses i punkt 1 involverar ett barn ska det vara ett straffbelagt människohandelsbrott, även om inget av de medel som anges i punkt 1 har använts. I förhållande till surrogatmoderskap har därefter lagts till att den här punkten inte ska tillämpas på sådant utnyttjande av surrogatmoderskap som avses i punkt 3, såvida inte surrogatmodern är ett barn.

Vidare framgår följande av skäl 6. De människohandelsbrott för vilka brottsrekvisit fastställs i direktivet i dess lydelse från 2011 kan redan omfatta utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption, i den mån samtliga kriterier som utgör dessa brott är uppfyllda. Med tanke på hur allvarliga dessa företeelser är och för att få bukt med det faktum att människohandelsbrott som begås för andra ändamål än sexuell exploatering eller arbetskraftsexploatering stadigt ökar i fråga om antal och relevans bör dock utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption inkluderas som former av utnyttjande i det direktivet, i den mån de uppfyller brottsrekvisiten för människohandel, inbegripet rekvisitet om otillbörligt medel. När det mer specifikt gäller människohandel som syftar till utnyttjande av surrogatmoderskap riktar sig ändringsdirektivet mot dem som tvingar eller vilseleder kvinnor att agera som surrogatmödrar. De ändringar av människohandelsdirektivet som görs påverkar inte definitionerna av äktenskap, adop-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

tion, tvångsäktenskap och illegal adoption, eller av andra brott än människohandel med anknytning till detta, när dessa fastställs i nationell eller internationell rätt. De reglerna påverkar inte heller nationella regler om surrogatmoderskap, inbegripet inom straffrätt eller familjerätt.

5.7.2 Brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel (artikel 18a)

Artikel 18a är ny i direktivet och innehåller en bestämmelse om brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel. I den tidigare lydelsen av artikel 18.4 fanns en uppmaning till medlemsstaterna att överväga att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande som avses i artikel 2 och som sker med vetskap om att personen i fråga är offer för ett brott som avses i artikel 2, men genom ändringsdirektivet upphör denna punkt att gälla. I stället införs en skyldighet för medlemsstaterna att införa sådan lagstiftning.

Av artikel 18a.1 framgår nu att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för ett brott som avses i artikel 2 utgör ett brott, om brottsoffret utnyttjas för tillhandahållandet av sådana tjänster och användaren av tjänsterna har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för ett brott som avses i artikel 2.

Vidare följer av 18a.2 att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott enligt punkt 1 är belagt med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Av skälen till ändringsdirektivet ges en bakgrund till ändringarna. I skäl 26 anges att det, för att utveckla ett enhetligt politiskt agerande som syftar till att motverka den efterfrågan som ligger till grund för människohandel, och för att ytterligare stärka och harmonisera de straffrättsliga åtgärderna i medlemsstaterna för att minska den efterfrågan, är viktigt att kriminalisera användningen av tjänster där brottsoffret utnyttjas för att tillhandahålla sådana tjänster och användaren har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för ett människohandelsbrott. Kriminaliseringen av detta ingår i ett sammanhållet angreppssätt för att minska efterfrågan, som syftar till att motverka den starka efterfrågan som ligger till grund för alla

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

former av utnyttjande. Kriminaliseringen bör inriktas endast på användning av tjänster som tillhandahålls inom ramen för utnyttjande som omfattas av brottet människohandel. Brottet bör därför inte gälla kunder som köper produkter som tillverkats under exploaterande arbetsvillkor, eftersom de inte är användare av en tjänst. Vidare framgår att det i människohandelsdirektivet fastställs en rättslig minimiram i detta avseende, och att det står medlemsstaterna fritt att anta eller behålla strängare straffrättsliga regler. Medlemsstaterna kan i sin nationella rätt kriminalisera köp av sexuella handlingar. Direktivet påverkar inte medlemsstaternas sätt att hantera prostitution i sin nationella rätt.

Vidare framgår av skäl 27 att människohandelsdirektivet kriminaliserar användningen av en tjänst som tillhandahålls av ett offer för människohandel när användaren av tjänsten har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är ett brottsoffer. Begreppet vetskap bör tolkas i enlighet med nationell rätt. Vid bedömningen av huruvida användaren hade vetskap om att personen var offer för människohandel, och utan att det påverkar rättsväsendets oberoende, bör de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall beaktas. Vetskap kan härledas från objektiva, faktiska omständigheter. Omständigheterna kan bland annat avse brottsoffren själva, de förhållanden under vilka brottsoffren skulle tillhandahålla tjänsterna och särskilda omständigheter som kan ses som tecken på att människohandlaren kontrollerar brottsoffren. När det gäller omständigheter som rör brottsoffren själva kan bristande kunskaper i ett nationellt eller regionalt språk, uppenbara tecken på psykisk eller fysisk skada eller rädsla, eller bristande kunskap om de städer eller platser där de befinner sig eller har befunnit sig beaktas. När det gäller de förhållanden under vilka tjänsterna skulle tillhandahållas kan hänsyn tas till levnadsstandarden och arbetsvillkoren för den som tillhandahåller tjänsten samt till förhållandena i de lokaler där tjänsten tillhandahölls. Tecken på att en människohandlare kontrollerar brottsoffer kan fastställas när de som tillhandahåller tjänsten är föremål för uppenbara externa kontrollåtgärder, begränsning av den fria rörligheten, eller om de som utför tjänsten inte är i besittning av sina nationella identitetskort eller pass.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.7.3 Påföljder (artikel 4)

Artikel 4 gäller påföljder för människohandelsbrott och ändringar har skett i punkten 2d och i punkten 3.

Av artikel 4.2 följer att medlemsstaterna i vissa fall ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott som avses i artikel 2 är belagt med ett maximistraff på minst tio års fängelse. Enligt 2d gäller detta om brottet har begåtts med användande av grovt våld eller vållat brottsoffret särskilt allvarlig skada. Genom ändringsdirektivet slås fast att detta inbegriper fysisk eller psykisk skada.

Artikel 4.3 anger vissa omständigheter som, i enlighet med relevanta bestämmelser i nationell rätt, ska betraktas som försvårande vid brott som avses i artikel 2. Genom ett tillägg anges att ytterligare en sådan försvårande omständighet är det faktum att gärningspersonen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik underlättade eller genomförde spridning av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som involverar brottsoffret.

Flera av skälen till direktivet är relevanta i förhållande till ändringarna i artikel 4.3. Av skäl 8 framgår att allt fler människohandelsbrott begås eller underlättas med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik. Människohandlare använder ofta internet och sociala medier för bland annat rekrytering, annonsering eller utnyttjande av brottsoffer, samt för att utöva kontroll över dem och organisera transport av dem. Internet och sociala medier används också för att sprida exploaterande material. Informationsteknik gör det också svårare att snabbt upptäcka brotten och identifiera brottsoffer och gärningsmän.

Vidare anges i skäl 10 att påföljdsnivån för människohandel bör återspegla graden av klander, som är större i samband med allvarligare gärningar, och de mer skadliga och långvariga konsekvenser som dessa får för brottsoffren. Detta omfattar den förstärkande effekt som spridning av exploaterande material kan medföra, inbegripet spridning i slutna grupper som är tillgängliga för ett begränsat antal deltagare. Det är därför nödvändigt att spridning med hjälp av informations- och kommunikationsteknik av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som involverar brottsoffret fastställs som en försvårande omständighet.

Slutligen följer av skäl 11 att även om det inte finns någon skyldighet att utdöma en strängare påföljd bör medlemsstaterna säker-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ställa att domare och domstolar har möjlighet att beakta de försvårande omständigheter som fastställs i detta direktiv när de bestämmer straffet för gärningsmän. Det är alltjämt domaren eller domstolen som med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet avgör om straffet ska skärpas på grund av de specifika försvårande omständigheterna. Medlemsstaterna bör inte vara skyldiga att föreskriva försvårande omständigheter om det i nationell rätt föreskrivs att spridning med hjälp av informations- och kommunikationsteknik av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som inbegriper brottsoffret utgör ett brott som kan bestraffas som ett separat brott och detta kan leda till strängare påföljder enligt nationell rätt.

5.7.4 Juridiska personers ansvar (artikel 5)

Artikel 5 innehåller bestämmelser om juridiska personers ansvar vid människohandelsbrott enligt artikel 2 samt anstiftan, medhjälp och försök till sådant brott enligt artikel 3. I straffrättsligt hänseende innehåller ändringarna i direktivet, som tidigare nämnts, en skyldighet att kriminalisera användning av tjänster som tillhandahålls av människohandelsoffer, när gärningspersonen har vetskap om detta. Som en följd ändras hänvisningarna i artikeln om juridiska personers ansvar till att även omfatta brott enligt den nya artikel 18a.1. I övrigt är lydelsen oförändrad.

5.7.5 Påföljder för juridiska personer (artikel 6)

Artikel 6 behandlar påföljder för juridiska personer. Även i denna del har ändringar av hänvisningarna till de brott som avses skett så att även brott enligt artikel 18a.1 nu omfattas. Utöver detta har vissa ändringar gjorts i punkten 2.

Punkten 1, vilken alltså inte ändrats, innebär en skyldighet för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar enligt artikel 5.1 eller 5.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder.

Av punkten 2 följer att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att påföljder, sanktioner eller

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

åtgärder för juridiska personer som har ställts till ansvar enligt artikel 5.1 eller 5.2 för de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 ska innefatta böter eller sanktionsavgifter. Därutöver anges vissa andra straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder som *kan* innefattas. I de exempel som sedan listas i artikeln har tre nya punkter lagts till. Dessa avser

- uteslutning från tillgång till offentlig finansiering, inklusive anbudsförfaranden, bidrag, koncessioner och licenser (punkten b),
- återkallande av tillstånd och auktorisationer att bedriva verksamhet som ledde till det relevanta brottet (punkten d),
- om det finns ett allmänintresse, offentliggörande av hela eller delar av det rättsliga avgörande som rör det begångna brottet och de påföljder, sanktioner eller åtgärder som utdömts, utan att det påverkar tillämpningen av reglerna om integritet och skydd av personuppgifter (punkten h).

I skälen anges att påföljderna och sanktionerna för juridiska personer bör klargöras och anpassas till unionens övriga straffrättsliga instrument, detta för att stärka de straffrättsliga åtgärderna mot människohandelsbrott som begås till förmån för juridiska personer och avskräcka från dessa brott. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU,[93] 2014/24/EU[94] och 2014/25/EU[95] utgör en lagakraftvunnen dom om barnarbete eller andra former av människohandel en grund för uteslutning från deltagande i ett upphandlingsförfarande eller ett koncessionstilldelningsförfarande. Medlemsstaterna kan dock besluta att bland de straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder som kan åläggas juridiska personer också inkludera uteslutande av sådana juridiska personer från upphandlingsförfaranden eller koncessioner, så att även upphandlingar och koncessioner under tröskelvärdena i de relevanta direktiven omfattas.[96]

[93] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.
[94] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.
[95] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.
[96] Skäl 12.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.7.6 Förverkande (artikel 7)

Genom ändringsdirektivet upphör den tidigare gällande artikel 7 om förverkande att gälla. Som skäl anges att det i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1260 om återvinning av tillgångar och förverkande fastställs minimiregler om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i straffrättsliga förfaranden, och det direktivet är tillämpligt på de brott som omfattas av människohandelsdirektivet. Bestämmelserna i människohandelsdirektivet om frysning och förverkande är därför inte längre aktuella och bör upphävas.[97]

5.7.7 Avstående från att lagföra eller utdöma påföljd för brottsoffret (artikel 8)

Enligt artikel 8 ska medlemsstaterna – i överensstämmelse med de grundläggande principerna i sina rättssystem – vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de behöriga nationella myndigheterna har befogenhet att avstå från att lagföra eller straffa människohandelsoffer för deras deltagande i brottslig verksamhet som de har tvingats att begå som en direkt följd av att de utsatts för någon av de gärningar som avses i artikel 2. Genom ändringsdirektivet läggs också ”annan olaglig verksamhet” till.

I skälen hänvisas det till att det i människohandelsdirektivet fastställs en möjlighet att avstå från att lagföra och utdöma påföljder för offer för människohandel när det gäller brott som de har tvingats utföra som en direkt följd av att de utsatts för människohandel. Det är enligt skälen lämpligt att utvidga den berörda bestämmelsens tillämpningsområde till all olaglig verksamhet som brottsoffer har tvingats att utföra som en direkt följd av att de utsatts för människohandel, såsom administrativa överträdelser med anknytning till prostitution, tiggeri, olovligt uppehållande eller odeklarerat arbete, eller andra handlingar som inte är av straffrättslig karaktär men som är föremål för administrativa eller ekonomiska påföljder eller sanktioner, i enlighet med nationell rätt, för att ytterligare uppmuntra offer för människohandel att anmäla brottet eller söka stöd och hjälp och försäkra dem om möjligheterna att inte hållas ansvariga.[98]

[97] Skäl 13.
[98] Skäl 14.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.7.8 Utredning och lagföring (artikel 9)

Artikel 9 innehåller bestämmelser om utredning och lagföring. Punkten 1 innehåller en skyldighet att säkerställa att utredning och lagföring inte är beroende av anmälan eller angivelse av målsäganden och att straffrättsliga förfaranden kan fortsätta även om målsäganden tagit tillbaka sina uppgifter. Bestämmelsen ändras nu på så vis att en hänvisning till brott enligt artikel 18a.1 förs in, vid sidan av vad som tidigare angetts för brott enligt artikel 2 och 3.

Av artikel 9.3 följer att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de personer, enheter eller avdelningar som har ansvaret för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 2 och 3 har lämplig utbildning. Genom ett tillägg fastslås att medlemsstaterna även ska säkerställa att personer, enheter eller avdelningar som utreder och lagför de brott som avses i artiklarna 2 och 3 när dessa begås eller underlättas med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik, har lämplig sakkunskap och teknisk kapacitet. Medlemsstaterna uppmanas även att inrätta specialiserade enheter inom brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter, när så är lämpligt och i enlighet med sina nationella rättssystem.

Av skälen framgår att den befintliga rättsliga ramen i människohandelsdirektivet, inom ramen för de fastställda brottsrekvisiten för människohandel, redan omfattar brott som begås med hjälp av informations- och kommunikationsteknik, till exempel vid rekrytering och utnyttjande av brottsoffer, organisering av deras transport och inkvartering, annonsering av brottsoffer på nätet och kontakter med potentiella kunder, kontroll av brottsoffer och kommunikation mellan gärningsmän, inbegripet alla relaterade finansiella transaktioner. För att ta itu med människohandlarnas tillvägagångssätt måste de brottsbekämpande myndigheterna förbättra sin digitala förmåga och expertis och hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen. Dessutom uppmanas medlemsstaterna att överväga användningen av förebyggande åtgärder, särskilt sådana som syftar till att motverka efterfrågan och riktar in sig på frågan om missbruk av onlinetjänster för människohandel.[99]

[99] Skäl 9.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.7.9 Behörighet (artikel 10)

Artikel 10 innehåller bland annat bestämmelser om medlemsstaternas behörighet när det gäller brott enligt direktivet (artikel 10.1) och en skyldighet att underrätta kommissionen om medlemsstaten beslutar att fastställa ytterligare behörighet över brott som begåtts utanför dess territorium (artikel 10.2). Till följd av införandet av artikel 18a.1 och skyldigheten däri att kriminalisera användandet av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel sker följdändringar i dessa båda punkter, vilka innebär att hänvisning sker även brott enligt artikel 18a.1, utöver sådana brott som avses i artikel 2 och 3.

5.8 Människohandelsbrottet bör ändras (artikel 2)

5.8.1 Bakgrund

Artikeln har delvis ändrats

Artikel 2 innebär en skyldighet för medlemsstaterna att kriminalisera människohandelsbrott. Artikeln innehåller även en beskrivning av vad som ska anses utgöra människohandel. I tredje punkten har listan över vilka former av utnyttjande som ska omfattas ändrats på så sätt att tre nya former för utnyttjande har lagts till, nämligen utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap och av illegal adoption.

Vidare har artikel 2.5 ändrats. Av denna punkt följer att om en gärning enligt första punkten involverar ett barn ska det vara ett straffbelagt människohandelsbrott, även om inget otillbörligt medel har använts. I förhållande till surrogatmoderskap har därefter lagts till att den här punkten inte ska tillämpas på sådant utnyttjande av surrogatmoderskap som avses i punkt tre, såvida inte surrogatmodern är ett barn.

Av skälen framgår vidare att de utnyttjandeformer som lagts till redan kan omfattas av de rekvisit för människohandelsbrott som fastställts i direktivet i dess ursprungliga lydelse. Med tanke på att det rör sig om allvarliga företeelser och eftersom människohandelsbrott för andra ändamål än sexuell exploatering eller arbetskraftsexploatering stadigt ökar i fråga om antal och relevans har ett tillägg ändå bedömts motiverat. När det mer specifikt gäller människohandel som syftar till utnyttjande av surrogatmoderskap tydliggörs i skälen

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

att ändringsdirektivet riktar sig mot dem som tvingar eller vilseleder kvinnor att agera som surrogatmödrar.

Kommissionens ursprungliga förslag till ändring av artikel 2 innefattade utnyttjande av tvångsäktenskap och av illegal adoption. Tilllägget om utnyttjande av surrogatmoderskap tillkom under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

Vårt uppdrag

Av våra kommittédirektiv framgår att vårt uppdrag är att analysera direktivet om ändring av människohandelsdirektivet, bedöma vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet, och lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder. Det har från flera håll lyfts att en mer övergripande översyn av människohandelsbestämmelsen i brottsbalken behövs, till exempel vad gäller rekvisitet om otillbörliga medel.[100] Vårt uppdrag i den här delen är emellertid begränsat till att analysera vilka ändringar som krävs till följd av den delvis ändrade lydelsen av artikel 2 i direktivet. Vi instämmer i att en större översyn av bestämmelsen kan vara motiverad, men har inte utifrån den snäva utredningstiden haft möjlighet att i någon större utsträckning överväga andra frågor än de som omfattas av kommittédirektivet. Vår genomgång kommer därför begränsas till formerna för utnyttjande i människohandelsbestämmelsen. I denna del ser vi dock behov av förändringar som till viss del går utöver vad som krävs enligt direktivet.

Nuvarande ordning och tidigare överväganden

I avsnitt 5.1.1 har vi redogjort mer ingående för den nuvarande straffbestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Den följande framställningen kommer i huvudsak att riktas in mot de exploateringssyften som anges i den bestämmelsen.

Dessa exploateringssyften är alltså exploatering för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verk-

[100] Se till exempel Polismyndigheten, Människohandel för sexuella och andra ändamål, Lägesrapport 25, s. 27, samt Jämställdhetsmyndigheten, Varför döms så få för människohandel? En analys av två forskningsstudier om hur människohandels- och Människoexploateringsbrotten tillämpas i svenska domstolar, 2024, s. 13.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

samhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. I denna del har bestämmelsens lydelse varit densamma sedan 2010.

Det sista exploateringssyftet som nämns i den nuvarande bestämmelsen, dvs. annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, är av särskilt intresse för frågan om lagstiftningsbehovet på grund av ändringarna av artikel 2.

Uppräkningen av exploateringssyften i bestämmelsen har sedan 2004 (då området för människohandelsbestämmelsen utvidgades) innehållit ett avslutande bredare rekvisit som kan träffa många olika typer av exploatering. Från början löd formuleringen ”på annat sätt utnyttjas i en situation som innebär nödläge för den utsatte”. Formuleringen av exploateringsformerna baserades då delvis på den tidigare straffbestämmelsen om försättande i nödläge (vilken upphävdes i samband med att det straffbara området för människohandel utvidgades).

Försättande i nödläge hade dessförinnan under lång tid varit kriminaliserat i en särskild straffbestämmelse som innefattade begreppen ”krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd” samt ”nödläge”. I förarbetena inför ändringen 2004 angavs att dessa begrepp täckte in de syften som fanns i Palermoprotokollet och rambeslutet om bekämpande av människohandel (senare ersatt av människohandelsdirektivet), även om formuleringen inte helt korresponderade med den som användes i de båda instrumenten. Begreppen tvångstillstånd och nödläge i lydelsen av människohandelsbestämmelsen från 2004 valdes alltså för att de förekom i straffbestämmelsen försättande i nödläge och det ansågs därför naturligt och ändamålsenligt att använda samma terminologi, vilken sedan tidigare var bekant i straffrättsliga sammanhang.[101]

Exploateringssyftena i bestämmelsen justerades sedan i samband med en lagändring år 2010. Nödlägesrekvisitet gavs då i stället formuleringen ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte”. Samtidigt togs det uttryckliga omnämnandet av tvångstillstånd bort med motiveringen att den typ av situationer som avsågs med tvångstillstånd också kunde rymmas under begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte”.[102]

Vidare angavs att med ”annan verksamhet” avsågs någon form av åtgärd som offret ska utföra eller underkasta sig. Det lämnades dock inte någon särskild motivering till varför dessa ord lades till.

[101] Prop. 2003/04:111 s. 46 f.
[102] Prop. 2009/10:152 s. 21.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

När det gäller den närmare innebörden av uttrycket nödläge omfattar detta både situationer där offret är förhindrat att fritt bestämma över sina göranden och låtanden och andra situationer där offret befinner sig i en verkligt svår situation som inte är helt tillfällig eller övergående.[103] I förarbetena nämns att ett exempel på en verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte är när en person – även utan att det är fråga om tvångsarbete – förmås att arbeta under synnerligen svåra förhållanden till en mycket låg lön. Andra exempel är när en person förmås att tigga eller stjäla. Ytterligare ett exempel är när en person förmås att avlägsna annat biologiskt material än organ, till exempel vävnad såsom hud och brosk, eller att en ung person utnyttjas sexuellt och för hushållsarbete inom ramen för ett tvångsäktenskap.[104]

När direktivet i dess ursprungliga lydelse antogs år 2011 beskrevs exploateringssyftena vid människohandelsbrott enligt direktivet på i huvudsak samma sätt som tidigare hade gällt enligt rambeslutet. En skillnad var dock att utnyttjande av brottslig verksamhet och avlägsnande av organ lades till i uppräkningen av olika former av exploatering. För svenskt vidkommande var det dock egentligen bara utnyttjande av brottslig verksamhet som representerade en nyhet, eftersom exploatering för avlägsnande av organ redan omfattades av Palermoprotokollet.

I den svenska analysen som då skedde inför antagandet av direktivet hänvisades till nödlägesrekvisitet i den svenska människohandelsbestämmelsen när den i direktivet nya exploateringsformen diskuterades. I förhållande till detta begrepp konstaterades att det avgörande inte är vilken typ av verksamhet det är fråga om, utan att offret befinner sig i en situation som han eller hon inte kan styra, kontrollera eller komma ur. Vidare angavs att den svenska straffbestämmelsen sålunda har en vid utformning i detta avseende och att samtliga utnyttjanden som anges i direktivet borde kunna utgöra människohandel enligt svensk rätt (förutsatt att samtliga rekvisit är uppfyllda). Någon lagstiftningsåtgärd med anledning av de tillkommande exploateringssyftena ansågs därför inte nödvändig.[105] Här kan också noteras

[103] A. prop. samma sida.
[104] A. prop. s. 67.
[105] Justitiedepartementet, Analys inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer, diarienummer Ju 2013/275/L5/.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

att ett exempel på nödläge som redan nämndes i tidigare förarbeten var att en person förmås tigga eller stjäla.

Sammanfattningsvis har bedömningen fram till nu alltså varit att den svenska straffbestämmelsen kan innefatta alla de exploateringssyften som tas upp i direktivet och andra för Sverige bindande internationella instrument på området, även om den exakta formuleringen inte helt överensstämmer med hur exploateringssyftena beskrivs däri.

När det gäller de nu tillkommande exploateringssyftena tvångsäktenskap, illegal adoption och utnyttjande av surrogatmoderskap kan följande tilläggas.

Utnyttjande för tvångsäktenskap nämns redan i förarbetena från 2004 som ett exempel på en situation som kan utgöra ett nödläge. Det finns också ett exempel där bestämmelsen tillämpats på detta sätt i av domstol.[106] Utöver detta kan noteras att bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa i 4 kap. 4 c och 4 d §§ brottsbalken sedan 2020 är uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel. Denna ändring gjordes i förtydligande syfte och motiverades i förarbetena med att exploatering av offer i människohandelsbestämmelsens bemärkelse inbegriper vissa former av tvångsäktenskap, men att det i konkurrenshänseende framstod som otydligt hur brotten förhöll sig till varandra. I förarbetena angavs att detta riskerade att i sin tur medföra att polis och åklagare inte i den praktiska tillämpningen ställde sig frågan om det kan röra sig om ett människohandelsbrott och att det därför fanns en risk att sådana fall skulle förbises.[107]

Angående exploateringssyftet utnyttjande för illegal adoption kan följande särskilt nämnas. Inför att Sverige tillträdde Palermoprotokollet, EU:s rambeslut om åtgärder mot människohandel och FN-protokollet mot försäljning av barn[108] togs det inom Justitiedepartementet fram en departementspromemoria i vilken behovet av lagändringar till följd av antagandet av instrumenten analyserades.[109] Denna promemoria låg sedan till grund för de lagändringar som föreslogs i dels propositionen 2003/04:111 om ett utvidgat straffansvar för människohandel, dels propositionen 2005/06:68 om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. I promemo-

[106] Se prop. 2003/04:111 s. 67 och Svea hovrätts dom av den 11 maj 2023 i mål B 1070-23.
[107] Prop. 2019/20:131 s. 53.
[108] Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.
[109] Ds 2003:45 Ett heltäckande straffansvar för människohandel m.m.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

rian föreslogs ändringar av människohandelsbestämmelsen som i huvudsak överensstämde med vad som sedan beslutades år 2004. Av intresse när det gäller frågan om illegala adoptioner är att sådana uttryckligen nämndes som ett exempel på en situation som skulle kunna utgöra ett nödläge enligt den lydelsen av människohandelsbestämmelsen. Utöver detta innefattade promemorian också ett förslag som låg till grund för införandet av bestämmelsen i 7 kap. 2 § brottsbalken om otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn, vilket behövdes för att Sverige skulle leva upp till kraven i FN-protokollet mot försäljning av barn.

När det slutligen gäller frågan om surrogatmoderskap är denna typ av arrangemang inte tillåtna inom den svenska hälso- och sjukvården. Detta anses följa av bestämmelserna i lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m., vilken innehåller bestämmelser om begränsningar i användningen av viss bioteknik som utvecklats för medicinska ändamål samt om vissa rättsliga verkningar av sådan användning.[110] I lagen uppställs särskilda villkor för behandling med ett donerat befruktat ägg, vilka utesluter möjligheten till behandling i syfte att genomföra ett surrogatarrangemang. Det anges också att vård för befruktning utanför kroppen med donerade ägg eller spermier inte får utföras annat än vid de sjukhus som har sjukvårdsenheter där det bedrivs högskoleutbildning för läkarexamen och forskning, utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg.[111]

Inte heller i familjerättsliga sammanhang accepteras surrogatarrangemang. Det har inte ansetts nödvändigt att införa någon generell bestämmelse om moderskap i svensk rätt, men i samband med att äggdonation tilläts i Sverige infördes en regel i 1 kap. 7 § föräldrabalken om moderskap vid befruktning utanför kroppen. Av bestämmelsen följer att den kvinna som efter äggdonation föder ett barn ska anses som barnets mor även om den ”genetiska modern” är en annan.

Det finns emellertid inget förbud mot att personer använder sig av surrogatmoderskap utomlands och under vissa förhållanden kan en utländsk dom om moderskap efter ett surrogatarrangemang utomlands erkännas i Sverige, trots att uttryckligt lagstöd för detta saknas. Detta följer av ett avgörande från Högsta domstolen där det fastslås

[110] SOU 2016:11 s. 361 f.
[111] 7 kap. 3–5 §§ lagen om genetisk integritet m.m.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

att erkännande under vissa förhållanden kan krävas för att barnets rätt till privatliv och principen om barnets bästa ska iakttas.[112]

5.8.2 De nya exploateringssyftena skulle förvisso kunna omfattas av nuvarande straffbestämmelse

Bedömning: De tre exploateringssyften som lagts till i det reviderade människohandelsdirektivet (utnyttjande av surrogatmoderskap, tvångsäktenskap och illegal adoption) kan redan i dag anses omfattas av begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” i straffbestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken).

Skälen för bedömningen

Som redogjorts för i avsnittet ovan innehåller uppräkningen av exploateringssyften i den svenska straffbestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken) ett avslutande bredare rekvisit, som möjliggör tillämpning av bestämmelsen vid olika typer av ageranden som förekommer i ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte”. Avgörande är inte vilken typ av verksamhet som det är fråga om utan att offret antingen är förhindrat att fritt bestämma över sina göranden och låtanden eller befinner sig i en verkligt svår situation som inte är helt tillfällig eller övergående.

Den bedömning som gjordes inför antagandet av direktivet i dess ursprungliga lydelse, dvs. att samtliga utnyttjanden som anges i direktivet borde kunna utgöra människohandel enligt svensk rätt (förutsatt att samtliga rekvisit är uppfyllda), är enligt vår uppfattning fortsatt giltig trots att ytterligare exploateringssyften nu lyfts fram i artikel 2 (i nästkommande avsnitt kommer vi dock ange varför vi anser att det ändå finns skäl att revidera straffbestämmelsen om människohandel).

Här kan även framhållas att det i tidigare förarbeten särskilt har uttalats att tvångsäktenskap kan utgöra ett nödläge enligt människohandelsbestämmelsen. Vid analysen i departementspromemorian inför att området för människohandel utvidgades år 2004 gjordes

[112] NJA 2019 s. 504.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

också bedömningen att utnyttjande för illegal adoption skulle kunna utgöra nödläge. Även vi bedömer att tvångsäktenskap och illegal adoption kan omfattas av den nuvarande bestämmelsen. Beträffande tvångsäktenskap har bestämmelsen också tillämpats på detta sätt av domstol.[113]

Angående utnyttjande av surrogatmoderskap anges i skälen till ändringsdirektivet att direktivet här riktar sig det mot dem som tvingar eller vilseleder kvinnor att agera som surrogatmödrar.

Inom Sverige bör behandling för assisterad befruktning i syfte att åstadkomma ett surrogatarrangemang inte kunna förekomma. Detta till följd av dels reglerna om begränsningar i användningen av viss bioteknik som utvecklats för medicinska ändamål i lagen om genetisk integritet, dels reglerna om föräldraskap i 1 kap. föräldrabalken (enligt vilka den person som föder ett barn alltid är att betrakta som moder). Om ett sådant arrangemang ändå skulle äga rum i Sverige bör ageranden som innebär att surrogatmodern på något sätt pressats in i situationen kunna medföra att hon anses ha befunnits sig i ett nödläge enligt människohandelsbestämmelsen.

När det gäller gärningar som begås utanför Sverige noteras följande. Det förekommer att personer hemmahörande i Sverige använder surrogattjänster utomlands som ett sätt att få barn och deras föräldraskap kan sedan också komma att bekräftas i Sverige även om de saknar genetiska band till barnet. Om surrogatmodern i ett sådant fall har utnyttjats och rekvisiten för människohandel i övrigt är uppfyllda kan svensk domstol under vissa förhållanden ändå vara behörig att döma till ansvar för brott.[114] För de presumtiva föräldrarna skulle till exempel ansvar för anstiftan kunna tänkas komma i fråga om de varit införstådda i att tvång eller påtryckningar utövats mot surrogatmodern.

Sammanfattningsvis gör vi alltså bedömningen att utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption kan omfattas av straffbestämmelsen om människohandel i 4 kap.

[113] Vi känner dock bara till ett avgörande där någon dömts för människohandel vid tvångsäktenskap (för hänvisning, se ovanstående avsnitt). Sökningar efter domar för människohandel vid adoption har inte gett något resultat.

[114] Detta gäller enligt 2 kap. 3 § första stycket 2 a-c och 3 a brottsbalken om brottet begåtts av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, av någon som när åtal väcks för brottet är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige, eller av någon som finns i Sverige och det på brottet enligt svensk rätt kan följa fängelse i mer än sex månader, liksom om brottet har riktat sig mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige. Beträffande människohandelsbrott gäller inte något krav på s.k. dubbel straffbarhet för att svensk domstol ska vara behörig, vilket följer av 2 kap. 5 § andra stycket 4 a brottsbalken.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

1 a § brottsbalken. Utifrån ändringsdirektivet kan något behov av lagändring därmed inte sägas föreligga. Som vi kommer att utveckla i nästkommande avsnitt anser vi emellertid ändå att en ändring av exploateringssyftena i människohandelsbestämmelsen är motiverad.

5.8.3 Det finns ändå ett behov av ändringar

Bedömning: Få människohandelsbrott leder till åtal och nästan inga åtal leder till fällande domar, trots att antalet identifierade personer utsatta för människohandel fortsätter öka. Det finns också tecken på att det finns tillämpningsproblem för flera av exploateringsformerna, och att människohandelsbestämmelsen därför inte används i den utsträckning som skulle vara möjlig. För att säkerställa en mer effektiv tillämpning av straffbestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken) ser vi därför ett behov av att fler exploateringssyften framgår direkt av lagtexten och att begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” formuleras om.

Skälen för bedömningen

Av den statistik som redogjorts för i avsnitt 5.3 framgår att det är få människohandelsbrott som leder till åtal och nästan inga åtal som leder till fällande dom. Detta trots att det globalt sett har skett en kraftig ökning av antalet identifierade offer för människohandel sedan världen öppnade upp efter pandemin. Av statistik från regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel framgår vidare att antalet identifierade personer utsatta i prostitution och människohandel i Sverige som myndigheterna känner till under 2024 ökade för tredje året i rad.[115]

Sverige får också kritik från GRETA för att människohandelsbrott inte utreds och åtalas på ett tillräckligt effektivt sätt. Även när det gäller frågan om att korrekt rubricera gärningar som människo-

[115] Jämställdhetsmyndigheten, Arbetet mot prostitution och människohandel i Sverige 2024, Årsrapport från den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM) vid Jämställdhetsmyndigheten, s. 9.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

handel och inte som andra, mindre allvarliga brott, pekar GRETA på brister.[116]

Angående frågan om felaktigt rubricerade gärningar finns det indikationer på att brister förekommer i förhållande till flera former av exploatering. När det gäller utnyttjande för brottslig verksamhet är detta en form av människohandel som omnämns i direktivet redan i dess ursprungliga lydelse, men som i den svenska människohandelsbestämmelsen inte nämns särskilt utan anses kunna omfattas av nödlägesrekvisitet. Det finns några exempel på att straffbestämmelsen också tillämpats på detta sätt, men det förefaller ovanligt.[117]

Att unga personer på olika sätt dras in och utnyttjas i brottslig verksamhet eller förmås begå brott är ett särskilt problem som vuxit i relevans och omfattning de senaste åren. Detta är en av anledningarna till att ett nytt brott, involverande av en underårig i brottslig verksamhet, infördes år 2023. Bestämmelsen har sedan den infördes kommit att tillämpats relativt frekvent. Totalt har 584 brottsanmälningar gjorts sedan brottet infördes. Detta kan jämföras med antalet anmälda brott för människohandel riktade mot personer under arton år beträffande övriga ändamål (vilket inkluderar nödläge och därigenom brottslig verksamhet), vilket uppgår till 19.[118] Eftersom det vid människohandelsbrott som riktats mot en person under arton år inte krävs att något otillbörligt medel använts, utan endast en handelsåtgärd och ett exploateringssyfte, kan det konstateras att tillämpningsområdena för dessa båda brott har stor potential att överlappa.

Förhållandet mellan brotten har även uppmärksammats i en studie finansierad av Länsstyrelsen i Stockholm. I studien analyseras domar avseende människohandel och involverande av en underårig i brottslighet och en av slutsatserna är att det förefaller finnas flera fall där ansvar prövats för involverande av en underårig i brottslighet trots att omständigheterna varit sådana att gärningarna hade kunnat utgöra människohandel. Detta beskrivs även som problematiskt utifrån praxis från Europadomstolen.[119]

[116] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 26.
[117] Se RH 2010:34 där två personer dömdes för människohandel efter att ha tagit med sig två 16-åriga pojkar från Rumänien till Sverige där de tillsammans har stulit bland annat varor från butiker. Se även Svea hovrätts dom den 5 juli 2011 i mål B 4140-11.
[118] Se tabell 5.4 i avsnitt 5.3 ovan.
[119] Länsstyrelsen Stockholm, Involverande och utnyttjande av unga i brottslighet: En analys av domar om brotten människohandel och involverande av en underårig i brottslighet, 2025, s. 54 f. Se även t.ex. B.B. mot Slovakien, ansökn.nr 48587/21, Europadomstolens dom den 2024-10-24.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

I sammanhanget är också skäl 23 till ändringsdirektivet värt att uppmärksamma. Däri anges att barn betraktas som en av de mest utsatta grupperna som organiserade kriminella grupper inblandade i människohandel riktar in sig på och att sådana kriminella grupper ofta utnyttjar barn genom att rekrytera dem och senare använda dem för att begå brott.

När det gäller människohandel i syfte att utnyttja någon för tvångsäktenskap är, som redogjorts för ovan, också detta något som kan utgöra ett nödläge och därmed omfattas av straffbestämmelsen. Bestämmelsens praktiska genomslag i dessa fall kan emellertid ifrågasättas. Det är förvisso oklart i vilken utsträckning detta beror på lagstiftningens utformning och i vilken utsträckning det har med andra faktorer att göra, men såvitt vi känner till finns det bara en dom där någon fällts till ansvar för människohandelsbrott i en sådan situation. I det fallet var omständigheterna dessutom mycket speciella då det rörde sig om underåriga flickor som fördes till områden i Syrien kontrollerade av terrororganisationen Islamiska Staten, för att där gifta sig och leva under den ordning och de normer som gällde inom grupperingen. Även det faktum att det 2020 ansågs motiverat att införa uttryckliga subsidiaritetsklausuler i straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa menar vi kan ses som ett tecken på att människohandelsbestämmelsen i dessa fall inte används i den utsträckning som skulle vara möjlig.[120]

Beträffande båda dessa typer av exploatering menar vi att förståelsen för att gärningar som avser utnyttjande för tvångsäktenskap eller brottslig verksamhet kan utgöra människohandel skulle förbättras om exploateringssyftena uttryckligen omnämndes i människohandelsbestämmelsen.

Även beträffande andra exploateringssyften, som visserligen redan nämns i bestämmelsen, förefaller det finnas problem med att på ett korrekt sätt identifiera brottsoffer och kategorisera ageranden som människohandel. Arbetskraftsexploatering är ett sådant område där till exempel aktörer inom civilsamhället rapporterar om att personer som identifieras som potentiellt utsatt för människohandel eller

[120] I förarbetena angavs att den oklarhet som förelåg innan ändringen riskerade att medföra att polis och åklagare inte i den praktiska tillämpningen ställde sig frågan om det kan röra sig om ett människohandelsbrott och att det därför fanns en risk att sådana fall skulle förbises. Se närmare redogörelse och hänvisning i avsnittet Nuvarande ordning och tidigare överväganden.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

människoexploatering inte får ett korrekt bemötande av myndigheter utan i stället hänvisas till att lösa tvister om lön på civilrättslig väg.[121]

I syfte att öka förståelsen om de svårigheter som finns kopplade till lagstiftningen om människohandel och människoexploatering lät Jämställdhetsmyndigheten 2024 genomföra två forskningsstudier som analyserar hur människohandels- och människoexploateringsbrotten tolkats och tillämpats i svenska domstolar. Utifrån dessa studier konstaterade Jämställdhetsmyndigheten bland annat följande:

> De två aktuella studierna visar att lagstiftningen i sig kan vara en bidragande orsak till de få fällande domar vi har i Sverige. Det är därför viktigt att utreda om lagstiftningen tillämpas på det sätt som var lagstiftarens avsikt. Resultaten från studierna visar att lagstiftningens komplexitet gör den mycket svår att använda i praktiken. Många handlingar som borde falla under bestämmelserna lagförs inte. I båda studierna finns även exempel på direkt felaktig rättstillämpning. Lagstiftningen behöver förenklas för att kunna lagföra de gärningar som bestämmelserna är avsedda att omfatta.

En av myndighetens övergripande slutsatser var alltså att lagstiftningen om människohandel och människoexploatering är onödigt komplex.[122]

Behovet av förenklingar i den befintliga lagstiftningen har också blivit tydligt för oss under den tid som utredningen pågått. Vi har under utredningens gång återkommande fått höra att bestämmelsen om människohandel över lag är svårtolkad. Detta har framkommit både från utredningens expertgrupp och i kontakter med representanter för civilsamhällesorganisationer som arbetar med människohandelsfrågor. Om offentliga aktörer inte förstår vilka ageranden som kan utgöra människohandel kan detta få konsekvenser både för rättstillämpningen och för tillgången till stöd och skydd för de personer som utsatts. Så kan till exempel vara fallet om en yrkesverksam person inom socialtjänsten inte inser att en hjälpsökande kan ha varit utsatt för människohandel och därför inte heller initierar nödvändiga skydds- och stödåtgärder.

Otydligheten i bestämmelsen avser förvisso inte bara de angivna exploateringssyftena utan även rekvisiten om otillbörliga medel och

[121] Plattformen Civila Sverige mot människohandel, Nationella Stödprogrammet, Årsrapport 2024, s. 11.
[122] Jämför Jämställdhetsmyndigheten, Varför döms så få för människohandel? En analys av två forskningsstudier om hur människohandels- och människoexploateringsbrotten tillämpas i svenska domstolar, 2024, s. 11.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

handelsåtgärder.[123] Eftersom ändringarna i direktivet bara gäller exploateringssyftena är det dock främst denna fråga vi har inriktat oss på. Det har heller inte funnits tidsmässigt utrymme att överväga andra ändringar än kring syftena för exploatering. Vi menar dock att alla åtgärder som kan bidra till att bestämmelsen blir mer lättillgänglig också är motiverade. Som vi kommer utveckla ytterligare nedan finns det också problem i hur rekvisitet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” är formulerat. Det framstår därför inte heller som ändamålsenligt att fortsatt hänvisa till denna skrivning vid genomförande av Sveriges EU-rättsliga åtaganden på området. Mot denna bakgrund menar vi att bestämmelsen i stället bör ändras, trots att detta inte kan sägas vara nödvändigt för att Sverige ska uppfylla direktivet.

5.8.4 Fler exploateringssyften bör uttryckligen framgå av lagtexten

Förslag: De exploateringssyften som uttryckligen bör framgå av lagtexten, utöver de som redan anges i dag, är tiggeri, brottslig verksamhet, surrogatmoderskap, tvångsäktenskap och illegal adoption. För att underlätta tillämpningen av straffbestämmelsen föreslås att alla exploateringssyften som ska anges i lagtexten förs över till ett nytt andra stycke och anges i en numrerad lista.

Bedömning: Tvångstjänster, slaveri eller slaveriliknande förhållanden och träldom omfattas alltjämt av begreppet tvångsarbete och behöver därför inte framgå särskilt.

Skälen för förslaget och bedömningen

Mot bakgrund av det behov som vi sett enligt ovan, föreslår vi att formuleringen av straffbestämmelsen om människohandel ändras så att fler exploateringssyften uttryckligen framgår av lagtexten. Av tydlighetsskäl och för att underlätta läsbarheten av bestämmelsen bör detta lämpligen ske genom att exploateringssyftena anges i en

[123] Se t.ex. a.a. samma sida. Studierna indikerar att det föreligger tillämpningsproblem vid tolkningen av alla rekvisit i människohandelsbestämmelsen.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

numrerad lista. Paragrafens första stycke innehåller dock redan en numrerad lista. För att undvika den otydlighet som skulle uppkomma om ett och samma stycke innehöll två olika listor föreslår vi i stället en lagteknisk lösning där första stycket mer allmänt hänvisar till exploatering som ett rekvisit för brott och där ett nytt andra stycke förs in i bestämmelsen där det framgår vilka ändamål som exploatering enligt paragrafen ska syfta till. Det inledande momentet i andra stycket har formulerats med beaktande av att exploatering rent faktiskt inte behöver ha skett för att ett brott ska vara fullbordat.

Det finns en viss risk för att en mer omfattande lista över särskilt angivna exploateringssyften kan uppfattas som uttömmande. Detta är dock inte avsikten. Genom att fortsatt låta straffbestämmelsen innefatta ett avslutande, bredare rekvisit som är tänkt att fylla en liknande funktion som det nuvarande nödlägesrekvisitet är vår förhoppning att risken för att uppräkningen uppfattas som uttömmande ska minska.

Vi föreslår alltså att den del av bestämmelsen som avser exploateringssyften utökas och ges en lydelse som ligger närmare artikel 2 i direktivet. De exploateringssyften som vi föreslår uttryckligen ska framgå är:

– sexuella ändamål,
– tvångsarbete,
– *tiggeri*,
– avlägsnande av organ,
– krigstjänst,
– *brottslig verksamhet*,
– *surrogatmoderskap*,
– *tvångsäktenskap*,
– *illegal adoption* eller
– *någon annan jämförbar situation*.

De tillägg eller ändringar som föreslås i förhållande till den nuvarande bestämmelsen har kursiverats i uppräkningen ovan. I de fall ändringar har skett av ordningen i vilken exploateringssyftena anges har detta endast gjorts för att närmare återspegla uppräkningen i

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

direktivet. Det ger alltså inte uttryck för någon rangordning eller liknande mellan de olika exploateringssyftena.

I den fortsatta framställningen kommer vissa exploateringssyften diskuteras närmare. Inledningsvis kommer tvångsarbete och vissa därmed anknytande frågor tas upp. När det sedan gäller tiggeri och brottslig verksamhet är detta exploateringssyften som fanns angivna redan i direktivets ursprungliga lydelse, men vilka hittills inte har framgått direkt av den svenska människohandelsbestämmelsen. Även dessa frågor behandlas därför särskilt. Därefter kommer även de i ändringsdirektivet nya exploateringsformerna tvångsäktenskap, surrogatmoderskap och illegal adoption att tas upp mer ingående.

Tvångsarbete och anknytande frågor

Tvångsarbete har omfattats av direktivet sedan 2011 och av den svenska straffbestämmelsen sedan 2004. Vi föreslår inte någon ändring beträffande detta exploateringssyfte. Begreppet tvångsarbete bör även fortsatt anses innefatta tvångstjänster. Detta följer av att begreppet tvångsarbete är avsett att ha samma innebörd som de internationella överenskommelser som Sverige är bundet av. Enligt ILO:s konvention om tvångsarbete (vilken har tillträtts av Sverige) definieras tvångsarbete som varje arbete eller tjänst som med hot om något slags straff krävs av en person och som personen i fråga inte frivilligt har erbjudit sig att utföra. Alla typer av arbeten och tjänster omfattas, utan begränsning till anställningsförhållanden eller legala arbeten. Vidare ska uttrycket hot om något slag av straff, förstås i vid bemärkelse och omfattar fysiska, psykologiska, finansiella och andra straff, både synliga och subtila.[124]

Med denna definition kan också konstateras att exploateringsformen tvångsarbete träffar ageranden som sker på ett tidigare stadium och som kan avse lindrigare fall än vad som gäller vid slaveri eller slaveriliknande förhållanden och träldom. Den därutöver tillkommande kränkning som slaveri eller träldom kan innebära är någonting som kan beaktas vid straffvärdebedömningen. Vi anser därför att det även fortsatt saknas skäl att uttryckligen ange slaveri, slaveriliknande förhållanden eller träldom som särskilda exploateringssyften i bestämmelsen.

[124] Prop. 2017/18:123 s. 34 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Tiggeri

I Sverige har människohandel för tiggeri ansetts kunna utgöra ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte”. Det förekommer också avgöranden där bestämmelsen har tillämpats vid exploatering för tiggeri.[125] Tiggeri är alltså ett exploateringssyfte som i och för sig redan omfattas av människohandelsbestämmelsens tillämpningsområde. Ett uttryckligt omnämnande av tiggeri skulle dock innebära att bestämmelsen ges en lydelse som mer liknar direktivets definition av människohandel. Detta anser vi i sig vara ett skäl som talar för en ändring.

Här bör dock beaktas att exploateringssyftet tiggeri i artikel 2.3 är beskrivet som en form av tvångsarbete. Detta genom att formuleringen nämner tvångsarbete eller tvångstjänster, *inklusive* tiggeri. Vidare anges i skäl 11 till direktivet i dess ursprungliga lydelse att påtvingat tiggeri inom ramen för direktivet bör betraktas som en form av tvångsarbete eller tvångstjänst enligt definitionen i 1930 års ILO-konvention nummer 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete. Utnyttjande för tiggeri, inbegripet utnyttjande för tiggeri av en person som är offer för människohandel och som befinner sig i beroendeställning, faller därför inom tillämpningsområdet för definitionen av människohandel endast när alla rekvisit för tvångsarbete eller tvångstjänster föreligger. Vidare anges i skälet att med beaktande av tillämplig rättspraxis bör giltigheten av ett eventuellt samtycke till att utföra ett sådant arbete eller en sådan tjänst bedömas i varje enskilt fall. När det gäller barn bör dock ett eventuellt samtycke aldrig betraktas som giltigt.

Begreppet tiggeri förekommer även i straffbestämmelsen om människoexploatering i brottsbalken. I förarbetena angavs att ett av motiven till att låta bestämmelsen omfatta tiggeri var att denna exploateringsform ökat under senare år och att den dessutom till viss del ansågs ha koppling till organiserad brottslighet.[126] Detta är argument som även bör vara giltiga vid människohandel. Även mot denna bakgrund framstår det därför som rimligt att låta exploateringsformen uttryckligen framgå i människohandelsbestämmelsen.

[125] Prop. 2003/04:111 s. 67. För exempel på praxis se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges avgörande 2025-07-16 i mål B 4555-25, Göta hovrätts avgörande 2021-03-09 i mål B 4287-20 eller Svea hovrätts avgörande 2010-10-04 i mål B 6263-10.
[126] Prop. 2017/18:123 s. 40 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Vid eventuella oklarheter kring innebörden av begreppet tiggeri menar vi att detta bör kunna förstås på samma sätt som i människoexploateringsbestämmelsen. Det vill säga som situationer där någon utan erbjudande av motprestation vänder sig till allmänheten i syfte att få motta en mindre gåva, som från givarens perspektiv framstår som avsedd för någons försörjning. Begreppet bör även kunna innefatta förfaranden där det förekommer viss motprestation från den som tigger, förutsatt att situationen sammantaget ändå präglas av det benefika inslaget. På liknande sätt som gäller vid människoexploatering skulle straffansvar endast träffa den som har för avsikt att exploatera, dvs. otillbörligt använda, andra i tiggeri, till exempel genom att ta en del av förtjänsten eller genom att kräva betalning för något som egentligen är kostnadsfritt, såsom en plats att tigga på i det offentliga rummet. Härigenom utesluts mer normala samarbeten i tiggeri eller sedvanlig penninginsamling för exempelvis välgörande ändamål från att omfattas.[127] En skillnad mellan tillämpningsområdet för de båda bestämmelserna kommer fortsatt vara att det för människohandel även krävs att en handelsåtgärd vidtagits för att agerandet ska kunna utgöra människohandel.

Det går att hävda att ett omnämnande av tiggeri i bestämmelsen, tillsammans med hänvisningen till att begreppet ska tolkas på samma sätt som vid människoexploatering, innebär en utvidgning av tillämpningsområdet som går utöver vad som krävs enligt direktivet. Detta eftersom direktivet, i enlighet med skäl 11, endast omfattar tiggeri när alla rekvisit för tvångsarbete eller tvångstjänster föreligger. Vi instämmer i att så i och för sig kan sägas vara fallet, men eftersom tiggeri i tidigare förarbetsuttalanden inte har beskrivits som en form av tvångsarbete, utan som ett exempel på ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte”, menar vi att ett uttryckligt omnämnande av tiggeri i bestämmelsen ändå inte innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för människohandel. Det finns därför inte av denna anledning något skäl att undvika att ta upp tiggeri som en egen punkt i uppräkningen. Tvärtom menar vi att det är en lämplig ändring som klargör bestämmelsens tillämpningsområde och som dessutom framstår åstadkommer en bättre överensstämmelse mellan straffbestämmelserna om människohandel respektive människoexploatering.

[127] A. prop. s. 44 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Brottslig verksamhet

När det gäller exploatering för brottslig verksamhet omfattas detta, som tidigare nämnts, också av bestämmelsens tillämpningsområde. Detta då utnyttjande av någon för att begå brott kan utgöra exploatering för ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte”. Även beträffande denna exploateringsform skulle ett uttryckligt omnämnande i människohandelsbestämmelsen innebära ett närmande av lydelsen till hur exploateringssyftena är formulerade i artikel 2.3. Vidare skulle en ändring innebära att det tydligare lyfts fram att denna typ av ageranden kan utgöra människohandel.

Enligt skälen till direktivet i dess ursprungliga lydelse bör uttrycket utnyttjande av brottslig verksamhet förstås som utnyttjande av en person för att begå brott, bland annat fickstölder, snatterier, narkotikahandel och annan liknande verksamhet som är föremål för påföljder och som medför ekonomisk vinning. Brottslig verksamhet i direktivets mening skulle alltså kunna förstås innefatta en begränsning till förfaranden som medför ekonomisk vinning. Någon sådan begränsning följer dock inte direkt av formuleringen av artikeltexten. Vidare tas i skäl 23 till ändringsdirektivet upp att organiserade kriminella grupper ofta utnyttjar barn, vilka är en särskilt utsatt grupp, genom att rekrytera dem och senare använda dem för att begå brott. Inte heller här nämns någon begränsning till brott som medför ekonomisk vinning.

Av de exempel på ageranden som kan innebära nödläge som nämns i förarbetena till den svenska bestämmelsen är det bara situationen där någon förmås stjäla som anknyter till exploateringsformen utnyttjande för brottslig verksamhet.[128] Som poängterades i analysen vid genomförandet av direktivet i dess ursprungliga lydelse är dock det avgörande vid bedömningen av om en situation kan anses innebära nödläge inte vilken typ av verksamhet det är fråga om, utan att offret befinner sig i en situation som han eller hon inte kan styra, kontrollera eller komma ur.[129] Utifrån detta sätt att resonera går enligt vår mening inte att säga att den nuvarande svenska bestämmelsen har varit begränsad till att endast kunna tillämpas vid brott som leder till ekonomisk vinning. Vi menar att även ageranden där någon utnyttjas

[128] Prop. 2009/10:152 s. 60 f.
[129] Justitiedepartementet, Analys inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer, diarienummer Ju 2013/275/L5/.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

för att till exempel transportera vapen eller utföra våldsdåd i och för sig skulle kunna omfattas av den nuvarande bestämmelsen. Vårt förslag till ändring av människohandelsbestämmelsen nämner därför bara brottslig verksamhet i uppräkningen av exploateringssyften, utan någon begräsning till särskild brottstyp.

Detta är också lämpligt eftersom brotten i kriminella nätverk och i den kriminella miljön varierar.[130] Vidare skulle en begränsning till särskild brottstyp innebära att begreppet brottslig verksamhet ges en annan innebörd vid människohandel än vad som gäller i andra sammanhang i brottsbalken, vilket skulle kunna leda till otydlighet och tolkningssvårigheter. I sammanhanget bör också den utveckling som skett av brottsligheten sedan 2011 beaktas, där exempelvis unga används av kriminella grupperingar i betydligt större utsträckning för att begå olika typer av brott, även av mycket allvarlig karaktär.

Vi menar därför att det är lämpligt att begreppet brottslig verksamhet i bestämmelsen om människohandel förstås på samma sätt som vid brottet involverande av en underårig i brottslig verksamhet.[131] Det innebär att exploateringen kan avse brott eller brottslig verksamhet. Med exploatering i brott avses såväl ett enskilt som flera brott. Brottslig verksamhet är ett vidare begrepp och tar sikte på en viss typ av brottslighet som inte behöver vara närmare preciserad i fråga om omfattning och detaljer. Som påpekats i förarbetena till involverandebrottet innebär användande av begreppet brottslig verksamhet att det inte ställs krav på någon närmare konkretisering av brottsligheten.[132] Brottslig verksamhet omfattar såväl brottslighet vid ett enda tillfälle som flera brott som hänger samman, men även enstaka brott inom ramen för en verksamhet som bedrivs i mer eller mindre organiserade former. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas den brottslighet som förekommer inom vissa kriminella nätverk. Utformningen innebär att den som till exempel vidtar en handelsåtgärd inte behöver känna till vilket konkret brott en person är tänkt att utnyttjas för. Det är tillräckligt att uppsåtet omfattar att åtgärden avser brottslig verksamhet i sig.

Slutligen bör poängteras att straffrihet inte är en automatisk följd för den som har begått ett brott även om denne är att anse som ett offer för människohandel. Ett uttryckligt omnämnande av brottslig

[130] Liknande resonemang fördes vid införandet av straffbestämmelsen om involverande av en underårig i brottslig verksamhet, se prop. 2022/2023:53 s. 84.
[131] A. prop. s. 84 och s. 145.
[132] Jämför även 36 kap. 5 § brottsbalken och 3 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

verksamhet i människohandelsbestämmelsen ska alltså inte uppfattas som en ansvarsfrihetsgrund. Som följer av Riksåklagarens riktlinjer bör en person som utsatts för människohandel även i dessa fall kunna lagföras för brott som, med beaktande av samtliga omständigheter, inte är att betrakta som mindre allvarligt.[133] Det kan i sammanhanget också nämnas att Europadomstolen i ett avgörande har funnit att om ett offer för människohandel har tvingats begå en kriminell handling som är relaterad till människohandel har de nationella myndigheterna därefter en rättighet, men inte skyldighet, att besluta att inte väcka åtal. Någon skyldighet att avstå från att väcka åtal finns enligt Europadomstolen varken utifrån Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, människohandelsdirektivet eller något annat internationellt bindande instrument på området.[134] I övrigt får sedvanlig prövning utifrån bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken ske.

Tvångsäktenskap

Exploateringsformen utnyttjande för tvångsäktenskap är nytt i direktivet. Utnyttjande av någon för att ingå tvångsäktenskap kan dock redan omfattas av människohandelsbestämmelsen, kategoriserat som ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte”. Bestämmelserna om äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott i 4 kap. 4 c § brottsbalken kriminaliserar ageranden där en person förmås att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist. Äktenskap i människohandelsbestämmelsens mening bör förstås på samma sätt. Bestämmelsen i 4 kap. 4 c § omfattar under vissa förutsättningar även andra äktenskapsliknande förbindelser (jämför andra stycket). I människohandelsbestämmelsens mening bör exploatering i sådana fall kunna utgöra ett sådant annat jämförbart ändamål som nämns i uppräkningens avslutande punkt och därmed också föranleda straffansvar.

[133] Jämför Riksåklagarens riktlinjer, Förundersökningsbegränsning och Åtalsunderlåtelse, RåR 2021:1, s. 18 f.
[134] Se V.C.L. och A.N. mot Förenade Konungariket, dom den 16 februari 2021, punkterna 158–159.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Surrogatmoderskap

När det gäller exploatering för surrogatmoderskap bör detta, i enlighet med skälen till direktivet, kunna föreligga vid ageranden som syftar till att tvinga eller vilseleda kvinnor att agera som surrogatmödrar. Att enbart tvång och vilseledande nämns i skälen saknar motsvarighet i artikeltexten och bör inte förstås som en begränsning i fråga om vilka otillbörliga medel som ska ha använts. I den svenska bestämmelsen bör alltså även handelsåtgärder som kommer till stånd genom utnyttjande surrogatmoderns utsatta belägenhet eller genom något annat otillbörligt medel vara aktuella, om surrogatmoderns alternativ varit allvarligt begränsade.

I praktiken bör alltså alla ageranden som syftar till att någon på ett otillbörligt sätt ska utsättas för behandling för assisterad befruktning eller användas för att bära och föda ett barn som någon annan sedan ska ta hand om kunna grunda ansvar för människohandel. Surrogatarrangemang behöver dock inte per definition innebära ett otillbörligt användande av modern i den mening som avses i straffbestämmelsen. I skälen till direktivet anges uttryckligen att reglerna inte är tänkta att påverka nationella regler om surrogatmoderskap, inom straffrätt eller familjerätt. Detta kan vara av betydelse när ett surrogatarrangemang skett utomlands i ett land där detta är tillåtet.

I likhet med vad som gäller vid all människohandel krävs inte att exploatering faktiskt har kommit till stånd för att ett brott ska ha fullbordats – det är tillräckligt att en handelsåtgärd, genom användande av ett otillbörligt medel, har vidtagits i syfte att någon ska exploateras för att vara surrogatmoder. Någon befruktning behöver alltså inte ha skett och något barn behöver inte ha fötts.

Utnyttjande av surrogatmoderskap omfattas inte tydligt av något annat av de exploateringssyften som vi föreslår ska anges i bestämmelsen. För att det ska bli tydligt att även detta syfte omfattas föreslås därför att surrogatmoderskap tas upp i en egen punkt.

Illegal adoption

När det slutligen gäller exploatering för illegal adoption avser detta ageranden där den åsyftade adoption är ett resultat av övergrepp som bortförande eller försäljning, alternativt andra olagliga aktiviteter. Adoptionskommissionen har i sitt betänkande Sveriges internatio-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

nella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt, i enlighet med hur begreppen används internationellt, definierat begreppet olaglig adoption som en adoption som omfattar ageranden som strider mot lagar och andra regler, där vissa ageranden kan vara brottsliga. Som exempel på ageranden vid olagliga adoptioner nämns:

- Avsaknad av samtycke från barnets vårdnadshavare. Samtycke kan då saknas eller ha lämnats av en person som inte är barnets vårdnadshavare, till exempel en mormor eller en granne. Det kan även vara så kallade falska mödrar (acting mothers) som lämnar samtycke till adoption.
- Bortförande av barn. Bortförande av barn kan ske genom att ett barn kidnappas (människorov) eller att föräldrarna felaktigt informeras om att deras barn var dödfött eller togs dog kort efter födseln. Andra exempel är att barnet tas från ett barnhem där det lämnats in för tillfällig omsorg, eller att barnet rövas bort i samband med att det gått vilse eller på annat sätt kommit bort från sina föräldrar.
- Förfalskning av barnets dokument. Detta kan avse barnets födelseattest, medicinska handlingar, föräldrarnas identifikationshandlingar, resultat av DNA-test och handlingar som utvisar vårdnadsöverflyttning eller övergivandeförklaring.
- Handel med barn. Med detta avses varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överförs av en person eller grupp av personer till annan mot betalning eller någon annan form av ersättning. Detta kan också avse så kallade ”baby farms” eller ”baby factories” där en gravid kvinna – frivilligt, under tvång eller mot ersättning – bor på ett särskilt boende under graviditeten där hon sedan föder sitt barn som lämnas till adoption.[135]

Dessa exempel och definitioner kan tjäna som vägledning även för tolkning av vad som kan utgöra exploatering för illegal adoption vid tillämpningen av bestämmelsen om människohandel. Vidare bör noteras att det vid utnyttjande av illegal adoption är barnet som adopteras bort som är att betrakta som offer för människohandel.

[135] Se SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt, Volym 2, s. 68 ff. med däri gjorda hänvisningar.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Även beträffande illegal adoption föreslås att detta exploateringssyfte anges i en särskild punkt i människohandelsbestämmelsen, för att det ska bli tydligt att syftet som sådant omfattas.

Avslutande kommentar

Den lydelse av bestämmelsen som vi föreslår innebär alltså att merparten av exploateringssyften som anges i direktivet också uttryckligen kommer framgå av den svenska lagtexten. Detta är inte tänkt att innebära någon förändring i förhållande till andra exploateringsformer som inte nämns särskilt. Dessa kommer fortsatt omfattas av bestämmelsen. För att säkerställa detta föreslår vi att ett avslutande bredare rekvisit fortsatt ska finnas kvar. Vi föreslår dock att detta ska formuleras på ett annorlunda sätt än dagens ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte”, se vidare i nästkommande avsnitt.

5.8.5 Utnyttjande av nödläge bör formuleras om

Förslag: Begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” bör ändras till ”något annat jämförbart ändamål”.

Bedömning: Genom att ändamålet ska vara jämförbart med de övriga nämnda exploateringssyftena tydliggörs att det endast är situationer av allvarlig karaktär som innebär någon typ av kränkning av den utsatta personens människovärde som omfattas. I sak avses inte någon förändring av vilka situationer som kan omfattas.

Skälen för förslaget och bedömningen

Som redogjorts för ovan har det sedan 2004 angetts i straffbestämmelsen om människohandel att exploatering, utöver vissa särskilt utpekade former, kan avse andra situationer som innebär nödläge för den utsatte. Valet av formulering i denna del baserades på den äldre bestämmelsen försättande i nödläge. Detta brott fanns upptaget i 4 kap. redan när brottsbalken infördes men togs bort i sam-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

band med att tillämpningsområdet för människohandelsbestämmelsen utvidgades år 2004.

Vi uppfattar formuleringen i denna del som något språkligt föråldrad och menar att den dessutom kan riskera att medföra att det i rättstillämpningen ställs högre krav på avsikten med exploateringen än vad som varit avsett. Ett skäl till detta är att uttrycket nödläge kan föra tankarna till bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken.[136] Detta riskerar i sig att medföra att det ställs högre krav på att situationen för den enskilde ska vara av akut karaktär än vad som egentligen är avsett med begreppet i människohandelsbestämmelsen. För att ett nödläge i människohandelsbestämmelsens mening ska föreligga krävs att offret befinner sig i ett tvångstillstånd eller en verkligt svår situation som inte är helt tillfällig eller övergående, men det behöver inte röra sig om att akut fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat av rättsordningen skyddat intresse.[137]

I den studie finansierad av Länsstyrelsen i Stockholm som hänvisats till ovan, i vilken domar om brotten människohandel och involverande av en underårig i brottslighet analyserats, förs vidare ett resonemang om att det faktum att utnyttjande i brottslig verksamhet inkluderats i definitionen av nödläge medför att det i den svenska rättstillämpningen ställs alltför höga krav på att unga personer som utnyttjas för att begå brott ska sakna handlingsfrihet eller befinna sig i en ”verkligt svår belägenhet”. Detta på ett sätt som saknar motsvarighet vid tolkningen av begreppet utnyttjande för brottslig verksamhet i internationella definitioner, exempelvis i människohandelsdirektivet.[138] Samma typ av problem kan uppkomma även i förhållande till andra exploateringsformer.

I anslutning till detta kan nämnas att 2014 års människohandelsutredning i sitt slutbetänkande, Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer, gjorde en genomgång av domstolspraxis från åren 2011–2015. En av utredningens slutsatser från genomgången var att det i praxis föreföll finnas

[136] Enligt 24 kap. 4 § brottsbalken utgör en gärning som någon begår i nöd ett brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse. Jämför även avgörandet RH 1996:144 där hovrätten konstaterar att faran behöver vara av mer akut karaktär.
[137] För definitionen av nödläge, se prop. 2009/10:152 s. 21.
[138] Länsstyrelsen Stockholm, Involverande och utnyttjande av unga i brottslighet: En analys av domar om brotten människohandel och involverande av en underårig i brottslighet, 2025, s. 30 och 55.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

en tendens att kräva att effekten av användandet av ett otillbörligt medel skulle omfatta även utnyttjandet i sig, dvs. inte begränsas till handelsåtgärden. Detta tydde enligt utredningen på att domstolarna ofta vid tillämpningen av människohandelsparagrafen inte bara såg till de tre grundläggande rekvisiten som framgår av människohandelsbestämmelsens lydelse (dvs. otillbörligt medel, handelsåtgärd och exploateringssyftet) utan även krävde att brottsoffret inte kunnat lämna utnyttjandesituationen.[139] Utredningen föreslog med anledning av detta vissa ändringar av hur de otillbörliga medlen var formulerade. Några ändringar beträffande exploateringssyftena föreslogs dock inte.

Vi menar att även formuleringen av nödlägesrekvisitet skulle kunna vara en bidragande orsak till att domstolarna ställt högre krav på hur allvarlig situationen ska ha varit för den utsatte. Ett exempel på detta är att det även på senare tid förekommer domar där det, utöver ett specifikt angivet exploateringssyfte (vilket i sig borde kunnat vara tillräckligt), därutöver krävts att situationen ska utgöra ett nödläge för målsäganden.[140] Om det avslutande rekvisitet formuleras om på ett sätt som inte inkluderar ordet nödläge bör risken minska för att det vid tillämpningen ställs för höga krav på exploateringssyftet.

Vidare menar vi att begreppet ”annan verksamhet”, vilket lades till vid ändringen av bestämmelsen år 2010, är problematiskt. Detta eftersom uttrycket riskerar att leda tankarna till att det måste röra sig om verksamhet som bedrivs under företagsliknande former. I den tidigare versionen av bestämmelsen (från 2004) var lydelsen ”på annat sätt utnyttjas i en situation som innebär nödläge för den utsatte”. Någon närmare förklaring till varför det i samband med ändringen 2010 ansågs finnas ett behov av tillägget om verksamhet gavs inte. I förarbetena angavs att det med verksamhet avsågs någon form av åtgärd som offret ska utföra eller underkasta sig,[141] vilket ger möjlighet till ett brett tillämpningsområde, men för oss är det inte tydligt varför begreppet verksamhet överhuvudtaget behövs. I vårt förslag till ändring har orden annan verksamhet därför utelämnats.

Vårt förslag innebär i stället att den avslutande punkten i listan över exploateringsformer ska avse exploatering för ”något annat

[139] SOU 2016:70 Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer s. 162 f.
[140] Se t.ex. Attunda tingsrätts dom den 4 januari 2023 i mål nr B 4876-20, fastställd av Svea hovrätt 2024-02-07 i mål B 1447-23.
[141] Prop. 2009/10:152 s. 60.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

jämförbart ändamål".[142] Genom att ändamålet ska vara jämförbart med de ovan nämnda exploateringssyftena tydliggörs att det endast är situationer av allvarlig karaktär som innebär någon typ av kränkning av den utsatta personens människovärde som omfattas. I sak avses inte någon förändring av vilka situationer som skulle kunna omfattas. Liksom tidigare bör alltså alla situationer där offret är förhindrat att fritt bestämma över sina göranden och låtanden eller befinner sig i en verkligt svår belägenhet som inte är helt tillfällig eller övergående kunna utgöra exploatering i människohandelsbestämmelsens mening. I och med att fler exploateringssyften uttryckligen nämns i bestämmelsen bör denna sista punkt komma att användas i mindre utsträckning än vad som gällt för nödlägesrekvisitet. Ett exempel på vad som skulle kunna utgöra ett ändamål som är jämförligt med de syften som uttryckligen anges är att någon – utan att det utgör ett äktenskap i rättslig bemärkelse – exploateras för att ingå en äktenskapsliknande förbindelse. Sådana förbindelser som avses i 4 kap. 4 c § andra stycket brottsbalken skulle här kunna vara aktuella. Andra exempel kan vara att någon utnyttjas för att utföra hushållssysslor eller förmås arbeta under synnerligen svåra förhållanden till en mycket låg lön, på ett sätt som inte kan definieras som tvångsarbete. Beträffande det sistnämnda exemplet kan särskilt nämnas arbete under synnerligen svåra förhållanden nämndes i förhållande till nödlägesrekvisitet redan i förarbetena från 2004.[143] Vad som avses med arbete under synnerligen svåra förhållanden bör enligt vår mening till stor del överlappa med vad som menas med ”arbete under uppenbart orimliga villkor” i den senare införda människoexploateringsbestämmelsen. Arbete under uppenbart orimliga villkor i den straffbestämmelsens mening bör dock även kunna inrymma något lindrigare fall.

De ändringar som föreslås under detta avsnitt och det föregående är alltså dels att fler exploateringssyften uttryckligen nämns i straffbestämmelsen, dels att nödlägesrekvisitet ersätts med ett enklare formulerat rekvisit. Sammantaget menar vi att dessa ändringar möjliggör för en ökad förståelse av vilka olika typer av ageranden som kan utgöra exploatering vid människohandel och att de därigenom kan bidra till att bestämmelsen blir lättare att tillämpa.

[142] Andra begrepp som övervägts som alternativ till jämförbar är motsvarande, liknande eller jämförlig.
[143] Prop. 2003/04:111 s. 67.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

För det fall det inte anses det lämpligt att utöka uppräkningen av exploateringssyften på det sätt som vi föreslagit anser vi att en omformulering av nödlägesrekvisitet ändå bör ske. Vi menar att förslaget om att exploateringssyftet kan avse ”något annat jämförbart ändamål” i så fall skulle kunna ersätta nödlägesrekvisitet, även om andra ändringar av uppräkningen av exploateringssyften inte görs.

5.8.6 Frågan om uppsåt vid människohandel

En annan fråga som vi inte tagit upp särskilt ovan är den om kravet på uppsåt vid människohandel. Denna fråga behandlades av 2014 års människohandelsutredning som också lämnade förslag på en författningsändring som innebar att samtliga uppsåtsformer skulle kunna aktualisera straffansvar för människohandel (dvs. utöver avsiktsuppsåt, även insikts- och likgiltighetsuppsåt). Konkret var förslaget att det subjektiva rekvisitet ”i syfte att” i straffbestämmelsens första stycke skulle ersättas med uttrycket ”med uppsåt att”.[144]

Utredningen hänvisade i motiveringen till att frågan även varit aktuell vid översynen av människohandelsbestämmelsen inför 2010 års reform och att åklagare då gett uttryck för att avsiktsuppsåtet i fråga om utnyttjandesyftena medförde stora tillämpningssvårigheter, särskilt med hänsyn till tidsaspekten mellan att en gärningsperson vidtar den aktuella handlingen och ett eventuellt utnyttjande ägt rum. Enligt åklagarna medförde dessa svårigheter att människohandelsförfaranden i ett flertal fall kom att rubriceras som andra brott, alternativt inte kom att åtalas överhuvudtaget. Samma synpunkter hade på nytt framförts av polis och åklagare till 2014 års människohandelsutredning.[145]

2014 års människohandelsutredning noterade vidare att den tidigare utredningens förslag inte hade genomförts och att det i bedömningen då hade hänvisats till att en utvidgning skulle innebära ett alltför vidsträckt gärningsmannaansvar (bland annat för människosmugglare) och att människohandelsbrottet borde förbehållas de fall där exploatering utgör huvudmotivet för åtgärderna. Utredningen delade dock inte den bedömningen och ansåg att slopandet av avsiktsuppsåtet förvisso skulle leda till viss skärpning och utvidgning av tillämpnings-

[144] SOU 2016:70 s. 174 ff.
[145] A. prop. samma sidor. Se även SOU 2008:41 Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd s. 110 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

området, men att det inte skulle innebära att exempelvis människosmugglare per automatik gör sig skyldiga till människohandel. En ändring föreslogs därför för att fler personer i människohandelsförfarandet, som var och en för sig utgör en nödvändig länk för att kunna bedriva sådan handel, fullt ut skulle omfattas av människohandelsbestämmelsen. Utredningen pekade också på att agerandet för en transportör som haft ett likgiltighetsuppsåt inför en framtida exploatering innebar samma fridskränkning för den utsatte. Därtill menade utredningen att transportörens agerande borde kunna anses som lika klandervärt som om denne haft avsiktsuppsåt i förhållande till exploateringssyftet. En ändring bedömdes också kunna underlätta i bevishänseende i fall där handlingar företagits långt innan ett eventuellt utnyttjande ägt rum.[146]

I det följande lagstiftningsärendet kom kravet på avsiktsuppsåt att behållas. Samma skäl anfördes som vid tidigare översyner av bestämmelsen.[147]

Vi har dock noterat att i princip alla remissinstanser som yttrade sig i frågan tillstyrkte utredningens förslag.[148] I vår utredning har åklagare specialiserade på människohandel återigen fört fram att det vore mycket önskvärt och skulle underlätta tillämpningen av straffbestämmelsen avsevärt om en ändring görs som möjliggör straffansvar för människohandel vid samtliga uppsåtsformer. Därtill har Jämställdhetsmyndigheten pekat på svårigheterna att bevisa avsiktsuppsåt som ett problem vid tillämpningen av lagstiftningen om människohandel.[149]

Vi menar därför att det trots tidigare bedömningar kan finnas skäl att ändra bestämmelsen på det sätt som 2014 års människohandelsutredning i denna del föreslog, alternativt att uttrycket ”för att” används i stället för ”med uppsåt att”. Utifrån hur vårt uppdrag har varit formulerat och den snäva utredningstid vi har haft till vårt förfogande har vi emellertid inte haft utrymme att göra någon egen analys och bedömning i frågan. För det fall det anses lämpligt menar vi dock att det, med stöd i den tidigare utredningen, borde vara möjligt att gå vidare med frågan. I annat fall bör frågan om uppsåt lämpligen omfattas av en framtida översyn av bestämmelsen.

[146] A. prop. samma sidor.
[147] Prop. 2017/18:123 s. 28 f.
[148] A. prop. samma sidor. Endast Malmö tingsrätt och Sveriges advokatsamfund avstyrkte förslaget.
[149] Jämställdhetsmyndigheten, Varför döms så få för människohandel? En analys av två forskningsstudier om hur människohandels- och människoexploateringsbrotten tillämpas i svenska domstolar, 2024, s. 11 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.9 Ett nytt brott om olaga tjänsteutnyttjande bör införas (artikel 18a)

5.9.1 Bakgrund

Det har införts en ny artikel i direktivet

Artikel 18a är ny i direktivet och innebär att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för ett brott som avses i artikel 2 utgör ett brott, om brottsoffret utnyttjas för tillhandahållandet av sådana tjänster och användaren av tjänsterna har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för ett brott som avses i artikel 2. Vidare ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett sådant brott är belagt med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Som tidigare nämnts innehöll direktivet i dess lydelse från 2011 en fakultativ bestämmelse om att införa sådan lagstiftning, vilken då togs upp i artikel 18.4. Denna punkt har nu upphört och genom införandet av artikel 18a är medlemsstaterna i stället skyldiga att straffbelägga avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel.

Bestämmelsen fanns med i kommissionens ursprungliga förslag till ändringar i människohandelsdirektivet. I kommissionens motivering beskrevs det som en proportionerlig lagstiftningsåtgärd som syftar till att förebygga och bekämpa människohandel på ett mer effektivt sätt genom att motverka efterfrågan, i linje med målen i direktivet mot människohandel.[150] Bestämmelsens lydelse justerades sedan i viss mån genom förhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.[151]

Av skälen till direktivet framgår att åtgärden syftar till att motverka den efterfrågan som ligger till grund för människohandel och att ytterligare stärka och harmonisera de straffrättsliga åtgärderna i medlemsstaterna. Det framgår vidare att kriminaliseringen bara bör inriktas på användning av tjänster som tillhandahålls av offer för människo-

[150] Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer, diarienummer COM(2022) 732 final 2022/0426 (COD).
[151] I huvudsak på så sätt att det i den slutliga lydelsen av artikeln tydligare specificeras att brottsoffret – i förhållande till den aktuella tjänsten – är utnyttjad för människohandel. Genom förhandlingarna utvecklades även skälen t.ex. om att köp av varor producerade under exploaterande arbetsförhållanden inte omfattas och om hur begreppet vetskap kan förstås.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

handel och inte på produkter som tillverkats under exploaterande arbetsvillkor. Skälen tydliggör även att det står medlemsstaterna fritt att anta eller behålla strängare straffrättsliga regler och att direktivet inte påverkar medlemsstaternas sätt att hantera prostitution i sin nationella rätt.[152]

När det gäller begreppet vetskap anges i skälen att detta bör tolkas i enlighet med nationell rätt men att de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall bör beaktas (dock utan att det påverkar rättsväsendets oberoende). Vetskap kan enligt skälen härledas från objektiva, faktiska omständigheter. Omständigheterna kan bland annat avse brottsoffren själva, de förhållanden under vilka brottsoffren skulle tillhandahålla tjänsterna och särskilda omständigheter som kan ses som tecken på att människohandlaren kontrollerar brottsoffren. När det gäller omständigheter som rör brottsoffren själva kan bristande kunskaper i ett nationellt eller regionalt språk, uppenbara tecken på psykisk eller fysisk skada eller rädsla, eller bristande kunskap om de städer eller platser där de befinner sig eller har befunnit sig beaktas. När det gäller de förhållanden under vilka tjänsterna skulle tillhandahållas kan hänsyn tas till levnadsstandarden och arbetsvillkoren för den som tillhandahåller tjänsten samt till förhållandena i de lokaler där tjänsten tillhandahölls. Tecken på att en människohandlare kontrollerar brottsoffer kan fastställas när de som tillhandahåller tjänsten är föremål för uppenbara externa kontrollåtgärder, begränsning av den fria rörligheten, eller om de som utför tjänsten inte är i besittning av sina nationella identitetskort eller pass.[153]

Att det i artikeln anges dels att tjänsterna ska tillhandahållas av ett offer för ett människohandelsbrott, dels att brottsoffret ska utnyttjas för tillhandahållandet av sådana tjänster tolkar vi som att avsikten med artikeln är att bestraffa användandet av tjänster som tillhandahålls inom ramen för ett pågående människohandelsbrott. Att användaren av tjänsterna har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för ett människohandelsbrott talar också för denna tolkning. Det gäller även formuleringen i skälen om att kriminaliseringen bara bör inriktas på användningen av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel. Kriminaliseringsskyldigheten enligt artikel 18a kan därmed enligt vår tolkning inte anses omfatta

[152] Skäl 26.
[153] Skäl 27.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel efter det att människohandelsbrottet har avslutats.

Den nuvarande ordningen

Som nämnts ovan innehöll direktivet redan i dess lydelse från 2011 en fakultativ bestämmelse att införa lagstiftning som tar sikte på avsiktligt användande av tjänster som tillhandahålls av människohandelsoffer. I den svenska analysen som då skedde inför antagandet av direktivet ansågs den redan gällande svenska regleringen innebära att det fanns ett relativt heltäckande straffrättsligt skydd beträffande sådant utnyttjade som avsågs i artikeln. I analysen hänvisades till straffbestämmelserna om bland annat köp av sexuell handling av barn, köp av sexuell tjänst, ocker, arbetsmiljöbrott samt utnyttjande av någons trångmål. Någon lagstiftningsåtgärd ansågs inte nödvändig.[154]

I förhållande till artikel 19 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, vilken även den innefattar en uppmaning till konventionsstaterna att överväga kriminalisering av användning av tjänster som är föremål för sådant utnyttjade avses i människohandelsbestämmelsen och som sker med vetskap om att personen är ett offer för människohandel, gjordes en liknande bedömning i propositionen 2009/10:152.[155]

Det finns alltså i nuläget inte någon bestämmelse som uttryckligen straffbelägger det agerande som avses i artikel 18a. I avsnitt 5.1.3 finns en översiktlig genomgång av viss sådan lagstiftning som skulle kunna överlappa med en kriminalisering av avsiktlig användning av tjänster från människohandelsoffer, till exempel ocker, köp av sexuell handling och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling. Eftersom de tjänster som berörs kan tänkas förekomma i många olika sammanhang, även inom fullt legala områden, skulle emellertid även andra bestämmelser kunna komma att aktualiseras.

I förhållande till personer som exploateras för sexuella ändamål kan följande nämnas. Sedan analysen inför antagandet av direktivet från 2011 genomfördes har flera ändringar skett på sexualbrottsområdet. År 2018 genomfördes en större reform som innebar att

[154] Justitiedepartementet, Analys inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer, diarienummer Ju 2013/275/L5/.
[155] Prop. 2009/10:152 s. 44 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

en frivillighetsbaserad reglering och ett särskilt oaktsamhetsansvar för våldtäkt respektive sexuellt övergrepp infördes. Genom reformen har gränsen för vad som utgör en straffbar gärning kommit att gå vid om deltagandet i en sexuell aktivitet varit frivilligt eller inte. I förarbetena nämndes särskilt att det utvidgade straffansvaret skulle kunna komma att aktualiseras vid människohandel som syftar till prostitution om målsäganden genom våld eller hot tvingas att delta i sexuella handlingar med personer som köper sexuella tjänster. Det angavs vidare att det i dessa fall kan vara så att målsäganden befinner sig i en särskilt utsatt situation och att sexköparen av den anledningen skulle kunna dömas för våldtäkt eller sexuellt övergrepp. Om den sexuella handlingen är framtvingad av någon annan genom våld eller hot skulle dock sexköparen, om han eller hon har uppsåt till detta, redan på den grunden kunna dömas för våldtäkt eller sexuellt övergrepp oavsett om målsäganden befinner sig i en särskilt utsatt situation eller inte. I förarbetena förutsågs också att en konsekvens av den föreslagna regleringen, tillsammans med införandet av ett oaktsamhetsansvar, skulle vara att sexköpare i större utsträckning döms för våldtäkt eller sexuellt övergrepp i stället för köp av sexuell tjänst.[156]

Det finns såvitt vi känner till endast ett avgörande där bestämmelsen också kommit att tillämpas på detta sätt, nämligen en dom från Svea hovrätt den 15 juli 2019 i mål nr B 5624–19. Målet gällde en kvinna från Rumänien som förts till Sverige och här utnyttjades i prostitution. Två män dömdes för människohandel. Ytterligare en man dömdes för bland annat oaktsam våldtäkt och köp av sexuell tjänst. Denne man hade vid ett första besök hos kvinnan köpt sexuella tjänster och då gjort vissa iakttagelser som fått honom att tänka att andra personer låg bakom verksamheten. Efter ett andra besök i samma syfte en vecka senare skrev han en ”recension” på en eskortsida där han beskrev kvinnan som trött, ofräsch och ofokuserad samt angav att det var misstänkt trafficking. Domstolen fann att mannen, vid det andra besöket, varit grovt oaktsam i förhållande till den omständigheten att målsäganden var utsatt för människohandel och av det skälet inte kunde medverka frivilligt i de sexuella handlingarna. Utöver köp av sexuell tjänst (vilket han erkänt) dömdes han därför också för oaktsam våldtäkt beträffande detta andra besök. Påföljden bestämdes till fängelse i åtta månader.

[156] Prop. 2017/18:177 s. 39 och 81 f. Brottsbeteckningen för köp av sexuell tjänst ändrades till köp av sexuell handling genom lagändringar den 1 juli 2025, prop. 2024/25:124.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

I en rapport från Brottsförebyggande rådet, i vilken myndigheten på uppdrag av regeringen följt upp hur rättsväsendet tillämpat förbudet mot köp av sexuell tjänst, framkom att det var ovanligt att en våldtäkt som anmälts i samband med ett köp av sexuell tjänst resulterade i fällande dom. Av de 16 ärenden som under den studerade perioden omfattat både anmälan om köp av sexuell tjänst och våldtäkt var det bara ett fall som resulterat i en fällande dom avseende oaktsam våldtäkt, nämligen domen från Svea hovrätt som redogjorts för ovan. I intervjuer som genomfördes med polisanställda, åklagare och domare gavs uttryck för att bevisläget i det fallet var starkt och att det kommer vara svårt att nå en situation där bevisläget är lika klart gällande gärningspersonens kännedom om säljarens utsatthet för människohandel.[157] Det faktum att något liknande avgörande sedan dess inte verkar förekomma bekräftar den bilden.

När det gäller arbetskraftsexploatering kan, utöver bestämmelserna om människohandel och människoexploatering, fråga om arbetsmiljöbrott aktualiseras. Arbetsmiljöbrott regleras i 3 kap. 10 § brottsbalken och är konstruerat så att någon till att börja med ska orsaka någon annan person död, kroppskada, sjukdom eller fara, på det sätt som redan är kriminaliserat i 3 kap. 7–9 §§ brottsbalken. Om brottet begås genom att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160) ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall, döms för arbetsmiljöbrott. Kopplingen till arbetsmiljölagen innebär att det i första hand är arbetsgivaren själv som har ett skyddsansvar för arbetsmiljön.[158] Ansvar för arbetsmiljöbrott bör därmed inte komma i fråga för någon som använder en tjänst på det sätt som avses i artikel 18a. Detsamma gäller för det förslag om ett nytt brott avseende exploatering av utländsk arbetskraft som föreslagits i lagrådsremissen Nya regler för arbetskraftsinvandring, som beslutades den 16 oktober 2025.

Bestämmelsen om ocker skulle också kunna komma i fråga i förhållande till arbetskraftsexploatering. Ocker regleras i 9 kap. 5 § brottsbalken. Av bestämmelsen framgår att för ocker döms den som vid avtal eller någon annan rättshandling utnyttjar någons trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroendeställning till att bereda sig förmån, som står i uppenbart missförhållande till motprestationen eller

[157] Brottsförebyggande rådet, Köp av sexuella tjänster, En uppföljning av lagens tillämpning, Rapport 2022:3, s. 78 f.
[158] Prop. 1990/91:140 Arbetsmiljö och rehabilitering s. 129 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

för vilken motprestation inte ska lämnas. En förutsättning för ansvar är alltså att ett avtal eller någon annan rättshandling ingåtts mellan gärningspersonen och målsäganden.

Att bestämmelsen om ocker tar sikte på förfaranden vid avtal eller någon annan rättshandling lyftes också fram som en begränsning i förarbetena inför införandet av brottet människoexploatering. Detta eftersom exempelvis exploatering i tiggeri då inte omfattas.[159]

Den omständigheten att ett avtal eller annan rättshandling krävs bör alltså begränsa möjligheterna att tillämpa bestämmelsen om ocker när avtal inte ingåtts direkt mellan den som använder tjänsten och utföraren, utan i stället mellan användaren av tjänsten och utförarens arbets- eller uppdragsgivare.

Några straffteoretiska utgångspunkter

Syftet med kriminalisering

Kriminalisering är en formell social kontroll genom straffhot. Straff är i grunden repressivt och statens yttersta maktmedel mot dess medborgare. En utgångspunkt för kriminalisering är att detta bör ske med försiktighet och som en sista utväg för att motverka oönskade beteenden. Syftet med kriminalisering anses vara att påverka människors handlande i en viss riktning, på så sätt att existensen av straffhot ska få människor att avhålla sig från att begå gärningar som samhället anser som oönskade. Det kan uttryckas som att kriminalisering har ett allmänpreventivt syfte som förverkligas bland annat genom att straffhotet är avskräckande och moralbildande. Därutöver kan kriminalisering även ha en symbolfunktion genom att staten pekar ut en gärning som socialt förkastlig.[160]

Gällande avskräckning, förutsätter en sådan effekt att en presumtiv gärningsperson tänker efter och tar hänsyn till risker för olika handlingsalternativ. Andra omständigheter som kan påverka effektiviteten av ett straffhot är upptäcktsrisken och tillgången till resurser för polisiära insatser och annan brottsprevention.[161] Den rådande uppfattningen inom sentida forskning tycks vara att det straffrättsliga

[159] Prop. 2017/18:123 s. 37.
[160] Asp m.fl. (2013) Kriminalrättens grunder, s. 33 ff.
[161] A.a.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

systemet som sådant har allmänpreventiva effekter, men att olika skillnader i straffnivåer sannolikt har liten allmänpreventiv effekt.[162]

De individualpreventiva teorierna går kortfattat ut på att förverkligandet av straffhotet avhåller individen från att begå ytterligare brott genom individuell avskräckning, inkapacitering och rehabilitering. Dessa teorier har störst betydelse på doms- och verkställighetsnivå. Tanken är att straffet skapar en rädsla hos individen för att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Det straffrättsliga ingripandet kan också innebära att gärningspersonen rent fysiskt förhindras från att begå ytterligare brott (exempelvis genom frihetsberövande, dvs. en inkapacitering). Med rehabilitering avses att gärningspersonen påverkas psykiskt, på annat sätt än genom avskräckning, till att inte vilja begå fler brott.[163]

De utgångspunkter som nu har nämnts har betydelse även i fråga om straffnivåer. Det straffrättsliga systemet vilar på en princip om humanitet. Av den följer att den allmänna repressionsnivån inte ska vara högre än nödvändigt. Straffet utgör samhällets yttersta maktmedel mot medborgarna, varför straffskärpningar bör ske med stor försiktighet och föregås av noggranna överväganden.[164] Med beaktande av principen om humanitet följer att generella höjningar av straffnivån måste kunna motiveras med att strängare straff är nödvändigt för att motverka brottsligheten. En höjning eller sänkning av straffnivån för en viss brottstyp eller för vissa brottstyper kräver däremot inte samma motivering, utan förutsätter i stället att en sådan förändring kan motiveras utifrån rättviseskäl. Rättvisebegreppet hänför sig i detta fall till graden av klander som gärningspersonen förtjänar, dvs. tanken är att påföljden för ett brott ska vara rättvis sett till vad gärningspersonen har gjort sig förtjänt av genom brottet.[165]

Legalitetsprincipen

En grundläggande princip i den svenska rättsordningen är den så kallade legalitetsprincipen, som enkelt uttryckt kan sammanfattas med sentensen inget straff utan lag. En gärning är alltså brottslig

[162] Se t.ex. SOU 2020:57 Ett särskilt hedersbrott s. 137 f. med där gjorda hänvisningar samt Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (version 5, JUNO), s. 40.
[163] Lernestedt, Kriminalisering: problem och principer, Uppsala, 2003, s. 118.
[164] SOU 2007:90 Straffskalan för mord s. 130.
[165] Se SOU 2020:57 s. 136 ff. med där gjorda referenser.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

endast om den kriminaliserats genom lag och straff för denna gärning kan ådömas enbart om det finns lagstöd. Legalitetsprincipen ger därmed uttryck för ett krav på föreskrift med preciserat innehåll. Grundsatsen följer bland annat av 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen, artikel 7 i Europakonventionen, artikel 11.2 i FN:s konvention om mänskliga rättigheter, 1 kap. 1 § brottsbalken samt 5 § första stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Av legalitetsprincipen följer förbud mot analog strafflagtillämpning (till nackdel för en tilltalad), förbud mot retroaktiv strafflagstiftning och strafflagtillämpning (till nackdel för en tilltalad), samt obestämdhetsförbudet. Obestämdhetsförbudet innebär att utformningen av lagtext måste ske med tydlighet och precision. Brottsbeskrivningar som utformas som generalklausuler kan inte accepteras.[166]

Straffskalor

Kriminalisering innebär att straff föreskrivs för en viss handling. Straffet i sig är repressivt. Straffskalan för ett brott ska bestämmas utifrån hur allvarlig brottstypen anses vara, såväl när det gäller brottstypen som sådan som vid en jämförelse med andra brottstyper. Straffskalans utformning (minimi- och maximistraff) anger därmed förhållandet till andra brott. Om straffminimum för en brottstyp är högre än minimum för en annan brottstyp anses den förra brottstypen alltså allvarligare än den andra, även om maximistraffet är detsamma. Allmänpreventiva hänsyn påverkar därmed inte straffskalornas utformning. Ett brott kan inte anses allvarligare av det skälet att man vill uppnå en avskräckande effekt. Avskräckningseffekten ska tillgodoses genom kriminaliseringen och straffskalan ska därefter utformas efter hur allvarlig brottstypen anses vara.

Vilken straffskala som gäller för en viss brottstyp påverkar inte bara vilken påföljd som kan väljas utan har också betydelse för vilka straffprocessuella åtgärder som är möjliga att vidta. Det innebär att straffskalan kan ha stor betydelse redan under förundersökningen.

Därutöver kan nämnas att straffskalan påverkar förutsättningarna för vissa så kallade särskilda rättsverkningar av brott, exempelvis utvisning enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen och skyldighet att betala avgift till brottsofferfonden enligt 1 § lagen (1994:419) om brotts-

[166] Ågren m.fl., Straffansvar (2023), s. 29 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

offerfond. Straffskalan är också direkt avgörande för vilken preskriptionstid som gäller för brottet.[167]

5.9.2 Det finns ett behov av en särskild straffbestämmelse

Bedömning: Nuvarande straffrättsliga bestämmelser ger inte ett heltäckande skydd mot de ageranden som avses i artikel 18a. Redan mot den bakgrunden finns det ett behov av att införa en särskild straffbestämmelse för brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel. Det kan därtill antas att ett stort antal köp av sådana tjänster som avses i direktivet sker varje år. En ny straffbestämmelse kan ha en normbildande effekt och bidra till att öka medvetenheten hos de som köper tjänster i utsatta branscher. Det finns därför ett behov av att införa en ny särskild straffbestämmelse som omfattar alla exploateringsformer.

Skälen för bedömningen

Nuvarande straffbestämmelser ger inte ett heltäckande skydd

Som angetts ovan är en utgångspunkt för kriminalisering att detta bör ske med försiktighet och som en sista utväg för att motverka oönskade beteenden. I många fall kan det finnas andra tillvägagångssätt som är väl så effektiva för att uppnå syftet.

När det gäller kriminalisering av användning av tjänster som tillhandahålls av människohandelsoffer följer emellertid av artikel 18a i människohandelsdirektivet att medlemsstaterna är skyldiga införa sådan lagstiftning. Analysen av om det är motiverat med en skärpt straffrättslig reglering på området har alltså redan gjorts genom förhandlingarna mellan kommissionen, Europaparlamentet och rådet samt det slutliga antagandet av ändringsdirektivet.

Som vi utvecklat i avsnitt 2.4 är direktiv bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men medlemsstaterna kan fritt bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Till detta kommer att direktivet fastslår en skyldighet för medlemsstaterna att garantera ett visst minimiskydd. Inget hindrar

[167] Se 35 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

dock medlemsstaterna från att införa mer långtgående regleringar eller ställa högre krav.

I förhållande till artikel 18a skulle det exempelvis kunna vara möjligt att genomföra direktivet genom separata straffbud, om det sammantagna skyddet ändå når upp till den nivå som direktivet kräver. Beroende på utformning kan det emellertid ifrågasättas om man genom en sådan hantering skulle uppnå den harmoniserande effekt som också eftersträvas i direktivet. Vidare skulle det utifrån skyldigheten i artikel 19b.2 om att föra viss statistik om brott som avses i artikel 18a kunna vara problematiskt att genomföra artikel 18a genom flera straffbud (särskilt om dessa även innefattar andra ageranden).

Som nämnts ovan har Sverige inte ansett det finnas behov av att vidta några lagstiftningsåtgärder med anledning av den tidigare uppmaningen till medlemsstaterna att kriminalisera användande av tjänster som följde av artikel 18.4 i direktivets ursprungliga lydelse. Inte heller i förhållande till artikel 19 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, vilken anger att konventionsstaterna ska överväga att kriminalisera medveten användning av tjänster från människohandelsoffer, har någon åtgärd ansetts nödvändig. I propositionen hänvisades som nämnts till sexualbrottslagstiftningen i 6 kapitlet brottsbalken i förhållande till utnyttjande för sexuella ändamål. I förhållande till tvångstjänster med mera hänvisades till bland annat bestämmelserna om ocker och arbetsmiljöbrott.[168]

Gällande sexuella tjänster instämmer vi i att ansvar för våldtäkt eller annat sexualbrott (uppsåtligt eller av oaktsamhet) kan komma i fråga för användaren av en sådan tjänst om denne känner till att personen som tillhandahåller tjänsten är offer för människohandel. Att bestämmelserna i 6 kapitlet kan tillämpas vid människohandel för sexuella ändamål har också bekräftats i praxis. Det finns dock så vitt vi känner till bara en dom där någon dömts för sexualbrott efter att ha köpt sexuella tjänster från en person utsatt för människohandel. Vilket praktiskt genomslag bestämmelserna i 6 kapitlet har i dessa situationer kan därför ifrågasättas. Det kan också noteras att ett eventuellt straffansvar för våldtäkt enligt 6 kap. 1 § aktualiseras utifrån att personen inte deltar frivilligt (på grund av att hen till följd av exploateringen befinner sig i en särskilt utsatt situation) och inte härleds direkt från att personen är offer för människohandel. Eftersom det är frågan om frivillighet som ska prövas är det alltså inte så

[168] Prop. 2009/10:152 s. 44 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

att straffansvar för våldtäkt automatiskt blir en följd, även om gärningspersonen förstått att säljaren är föremål för människohandel. En straffbestämmelse som kriminaliserar användandet av tjänster från människohandelsoffer kan därmed, i fall av sexuell exploatering, tänkas innebära delvis andra krav på den bevisning som behövs för att styrka gärningen. Som angetts skulle till exempel frågan om frivillighet inte bli aktuell på samma sätt som vid sexualbrott. Frågan om vad gärningspersonen förstått om tjänsteutövarens situation kan i stället i högre grad antas grundas på yttre omständigheter som exempelvis förhållandena på platsen, om andra personer tar emot betalning eller om den som tillhandahåller tjänsten förefaller må dåligt eller inte förstår svenska. En bestämmelse som mer generellt kriminaliserar användandet av tjänster kan därmed, när det gäller sexuella tjänster, antas få ett delvis annat tillämpningsområde än bestämmelserna i 6 kap. brottsbalken.

När det gäller arbetskraftsexploatering finns begränsningar i möjligheten att tillämpa nuvarande bestämmelser om till exempel ocker eller arbetsmiljöbrott vid sådana ageranden som avses i artikel 18a. Som vi uppfattar det sker de ageranden som är tänkta att omfattas i ett senare led än vad som gäller för de bestämmelser som nämnts vid tidigare överväganden. Reglerna i arbetsmiljölagen förutsätter att gärningspersonen har någon form av arbetsgivaransvar och bestämmelsen om ocker att det ingåtts ett avtal eller annan rättshandling mellan gärningspersonen och målsäganden. Detsamma gäller för den nya bestämmelse om exploatering av utländsk arbetskraft som föreslagits i lagrådsremissen Nya regler för arbetskraftsinvandring som beslutades den 16 oktober 2025.

I de fall som bestämmelsen i artikel 18a tar sikte på är det långt ifrån säkert att dessa förutsättningar är uppfyllda. En vanlig situation bör i stället vara att den person som utnyttjas och som faktiskt tillhandahåller tjänsten inte själv är anställd av eller har ingått något avtal med den som använder tjänsten. Avtal kan i stället ha ingåtts mellan köparen och den utnyttjade personens arbets- eller uppdragsgivare.

Mot denna bakgrund är det vår bedömning att nuvarande straffbestämmelser inte ger ett heltäckande skydd i förhållande till den numera bindande skyldigheten enligt direktivet att säkerställa att användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel utgör ett brott. Ett nytt brott som straffbelägger användandet av sådana tjänster bör därför införas.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

I detta sammanhang bör även den kritik som GRETA lämnat beaktas. GRETA har i sina granskningar återkommande uppmanat Sverige att överväga att införa ett brott som tar sikte på sådan användning av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel och som sker med vetskap om att personen är ett brottsoffer. GRETA har även framhållit att alla former av människohandel bör omfattas av en sådan kriminalisering.[169] I argumentationen kring varför detta är nödvändigt hänvisar GRETA bland annat till ett behov av att stärka åtgärderna för att minska efterfrågan som ligger till grund för alla former av människohandel.[170]

Uppskattning av förekomst

Även om det, som konstaterats ovan, nu finns en skyldighet för Sverige att straffbelägga användandet av tjänster som tillhandahålls av utnyttjade personer kan det finnas anledning att beröra frågan om hur ofta denna typ av ageranden förekommer och hur många separata tjänstetillfällen som skulle kunna omfattas. Att redovisa något faktiskt antal är omöjligt. Statistik på området förs av naturliga skäl inte och mörkertalen när det gäller hur många personer som utnyttjas är stora.

Under hela perioden 2020 till 2024 förekom totalt endast 8 lagföringar för människohandel respektive 10 lagföringsbeslut för människoexploatering. Under samma period upptogs cirka 200 polisanmälningar om människohandel per år. För människoexploatering var siffran något lägre och pendlade mellan cirka 80 och 160 polisanmälningar per år. Många förmodade offer för människohandel eller människoexploatering kommer dock aldrig i kontakt med rättsvårdande myndigheter. Det är därför svårt att utifrån dessa siffror göra någon uppskattning av hur många tjänster som kan tänkas produceras av exploaterade personer varje år.

Som ett räkneexempel har vi i stället gjort ett försök att, utifrån antalet personer som under 2024 identifierades av regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel, ge någon slags indi-

[169] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 23.
[170] GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden, Second Evaulation round, 2018, s. 23 och s. 41.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

kation på hur många tjänstetillfällen som det skulle kunna röra sig om. Regionkoordinatorerna är anställda inom socialtjänsten och bistår myndigheter med stöd vid människohandelsärenden. Ett ärende registreras i deras statistik om regionkoordinatorerna gör bedömningen att det finns anledning att anta att personen utsatts för människohandel eller människoexploatering.[171]

Vi har valt att i vårt räkneexempel enbart utgå från antalet identifierade personer där utnyttjandesyftet är arbetskraftsexploatering.[172] 2024 identifierade regionkoordinatorerna 233 misstänkta fall av arbetskraftsexploatering. Jämfört med siffrorna från 2022 och 2023 har det skett en årlig ökning av antalet personer som identifierats inom arbetskraftsexploatering.[173] Siffran för 2024 fördelade sig på olika branscher på det sätt som framgår av tabellen nedan.

Tabell 5.7 Antal identifierade uppdelat på bransch

Bransch	Antal
Hotell och restaurang	74
Bygg	45
Grön näring	39
Städ	25
Skönhet och kroppsvård	18
Livsmedel, jordbruk, fiske, djurhållning	10
Vet ej	8
Annat	5
Biltvätt/bilverkstad	4
Vård och omsorg, sociala tjänster	3
Industri	1
Transport	1
Totalt	**233**

Källa: Jämställdhetsmyndigheten, Regionkoordinatorernas statistik 2024.

Av dessa branscher bör köp av tjänster enligt vår uppfattning vara vanligast förekommande inom sektorerna bygg, grön näring, städ, skönhet och kroppsvård samt biltvätt och bilverkstad. Det bör dock anmärkas att även produktion av varor kan förekomma inom dessa

[171] Jämställdhetsmyndigheten, Regionkoordinatorernas statistik 2024, diarienummer ALLM 2025/8.
[172] Sexuell exploatering har alltså inte tagits med i detta exempel, men förekomsten av köp av sexuella handlingar tas upp i avsnittets avslutande del.
[173] 2022 identifierades 130 personer inom denna exploateringsform. Motsvarande siffra för 2023 var 189 personer.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

branscher, särskilt vad gäller grön näring. Det är alltså inte säkert att alla personer som identifierats av regionkoordinatorerna har utnyttjats för att tillhandahålla tjänster.

Tjänster inom områdena bygg och grön näring kan antas löpa över längre perioder. Inom områdena städ, skönhet och kroppsvård och biltvätt, bilverkstad kan antas att en utförare under en arbetsdag tillhandahåller separata tjänster till flera olika användare. Om man, bara utifrån antalet personer som utnyttjas inom dessa branscher (sammanlagt 47 personer), utgår från att en utövare i snitt tillhandahåller tre tjänster per dag, fem dagar i veckan under ett år indikerar det 36 660 separata tjänsteköp på ett år. Förutsätter man därutöver att de personer som utnyttjas inom sektorerna bygg och grön näring (sammanlagt 84 personer) i snitt tillhandahåller en tjänst per vecka tillkommer ytterligare drygt 4 000 tillfällen. Det totala antalet tjänstetillfällen som potentiellt sett skulle kunna omfattas av den nya regleringen skulle i så fall överstiga 40 000. Med tanke på de osäkerheter och stora mörkertal som antas finnas är den verkliga siffran sannolikt betydligt högre. Som en jämförelse kan till exempel nämnas att Delegationen mot arbetslivskriminalitet i sina bedömningar av omfattningen av arbetslivskriminalitet kopplat till människohandel och människoexploatering gjorde antagandet att deras beräkning, på grund av mörkertal, borde dubbleras. Detta med hänvisning till bland annat uppgifter från Frälsningsarmén om att ungefär hälften av de personer utsatta för arbetskraftsexploatering som de påträffat inte haft någon kontakt med myndigheter i Sverige.[174]

Som vi kommer utveckla ytterligare nedan skulle emellertid antalet möjliga fällande domar enligt den nya bestämmelsen vara långt ifrån dessa nivåer. Detta dels eftersom det bör krävas att det är styrkt att den som tillhandahållit tjänsten faktiskt är ett offer för människohandel eller människoexploatering (jämför uppgiften ovan om att bara sammanlagt 18 lagföringar för människohandel eller människoexploatering skett under 2020–2024), dels eftersom det får förutsättas att en stor del av de personer som använder sådana tjänster som avses inte skulle göra det om de visste om att personen som utförde tjänsten var utnyttjad.

Beträffande den sistnämnda frågan kan möjligen en parallell dras till de undersökningar av attityder till svartarbete som Skatteverket

[174] SOU 2023:8 Arbetslivskriminalitet, arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland s. 208 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

regelbundet genomför. I den senaste undersökningen angav fem procent av respondenterna att de tycker att det är ok att folk arbetar svart.[175] Sannolikt är det inom denna grupp som det också kan finnas personer som skulle vara villiga att acceptera förekomsten av människohandel eller människoexploatering, även om denna andel troligtvis är ännu lägre. Oaktat detta är det vår uppfattning att det ändå, sett utifrån det stora antalet tjänstetillfällen som skulle kunna omfattas, är motiverat att införa en straffbestämmelse som kan bidra till att öka medvetenheten hos de som köper tjänster.

Resonemangen och uträkningarna ovan avser enbart tjänster som tillhandahålls till följd av arbetskraftsexploatering, men tjänster förekommer i hög grad även till följd av exploatering för sexuella ändamål. I Sverige är köp av sexuella handlingar kriminaliserat sedan lång tid tillbaka och det rör sig således inte om tjänsteköp på en i övrigt legal marknad i dessa fall. Trots det kan det finnas ett värde i att belysa hur många köp av sexuella tjänster eller handlingar som en ny straffbestämmelse skulle kunna omfatta.

Antalet personer som regionkoordinatorerna identifierade inom sexuell exploatering år 2024 uppgick till 166 personer, vilket var ett något lägre antal än de två föregående åren.[176] En liknande beräkning som de som gjorts ovan ger vid handen att det även här kan röra sig om ett betydande antal tjänstetillfällen varje år som potentiellt sett skulle kunna omfattas av en nykriminalisering. Om man utgår från att det för varje person rör sig om, lågt räknat, två tjänster per dag, fem dagar i veckan under ett år indikerar det cirka 86 000 separata tjänsteköp på ett år.[177]

För jämförelse kan nämnas att det i en befolkningsstudie som Folkhälsomyndigheten genomförde år 2017 framkom att knappt 10 procent av männen och 0,5 av kvinnorna i åldrarna 16–84 år uppgav att de någon gång hade gett ersättning för sexuella tjänster. Vanligast var att detta hade skett utomlands, men i cirka 20 procent av fallen rörde det sig om köp av sexuella tjänster i Sverige.[178]

[175] Skatteverket, Skatteverkets årliga attitydundersökning 2024, Resultatrapport för privatpersoner, Rapportnummer: 2025:05, s. 19 f.
[176] Jämställdhetsmyndigheten, Regionkoordinatorernas statistik 2024, diarienummer ALLM 2025/8, s. 5.
[177] Här kan dock noteras att utrymmet för att andra straffbestämmelser skulle kunna komma i fråga bör vara större än vid arbetskraftsexploatering. Som angetts i avsnittet ovan kan till exempel ansvar för våldtäkt eller oaktsam våldtäkt under vissa förhållanden aktualiseras i dessa fall.
[178] Folkhälsomyndigheten, Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige 2017, Resultat från befolkningsundersökningen SRHR2017, s. 9 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Vidare kan nämnas att antalet polisanmälningar för koppleri, vilket inte sällan bör kunna innefatta fall av sexuell exploatering, under den senaste femårsperioden har uppgått till cirka 200 anmälningar per år. Under samma period har antalet anmälningar för brotten utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling och köp av sexuell handling uppgått till i genomsnitt cirka 150 respektive 1 500 anmälningar per år.[179]

Trots den lagstiftning som redan finns för att motverka köp av sexuella handlingar kan alltså konstateras att marknaden fortsatt är stor och att det potentiellt sett finns ett stort antal tjänster även på detta område som skulle kunna omfattas av en nykriminalisering i enlighet med artikel 18a.

Ytterligare kring värdet av att införa en ny bestämmelse

Skyldigheten att kriminalisera medvetet användande av tjänster som tillhandahålls av ett människohandelsoffer har som tidigare nämnts förts in i artikel 18a i människohandelsdirektivet, vilken ersätter den tidigare skrivningen i artikel 18.4. Direktivets övergripande inriktning i denna del är att förebygga brott. Av skälen till ändringsdirektivet framgår också uttryckligen att åtgärden syftar till att motverka den efterfrågan som ligger till grund för människohandel.

I detta sammanhang kan poängteras att köp av tjänster som produceras av offer för människohandel är en fundamental länk i den kedja som brottsligheten innebär. Köpet av tjänster utgör det sista ledet i kedjan, men är samtidigt en förutsättning som motiverar alla de ageranden som leder fram till exploateringen. Om det inte fanns någon efterfrågan på brottsoffrens tjänster skulle det inte heller finnas någon anledning att utsätta dem för människohandel. På detta sätt kan användande av tjänster som tillhandahålls av någon som exploaterats alltså ses som en indirekt form av människohandel. En kriminalisering av denna sista länk i kedjan framstår också mot denna bakgrund som befogad.

Enligt vår uppfattning är det emellertid i första hand genom att verka moralbildande och genom det symbolvärde som en kriminalisering kan innebära som straffbestämmelsen kan väntas få effekt. Det är relativt ovanligt att någon döms till ansvar för människohandel

[179] Baserat på statistik hämtad från Brottsförebyggande rådet, se avsnitt 5.3 ovan.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

eller människoexploatering. Eftersom en förutsättning för ansvar enligt det nya brottet om användande av tjänster kommer vara att utföraren rent faktiskt är utnyttjad kan antalet fällande domar enligt den nya straffbestämmelsen väntas bli relativt lågt.

Att den praktiska tillämpningen av straffbestämmelsen kan komma att bli begränsad bekräftas av uppgifter i en policyrapport från civilsamhällesorganisationen La Strada. I rapporten anges att bestämmelser kring ”knowing use” som införts i andra länder har lett till få åtal. Detta förklaras genom bristande utredningsresurser, oklarheter kring om åtal för användande förutsätter en fällande dom för människohandel samt svårigheter att bevisa att köparen haft vetskap om utförarens utsatthet.[180]

Vidare framgår av kommissionens rapport om framsteg i kampen mot människohandel i Europeiska unionen att det under 2022 rapporterats totalt 51 misstänkta och åtta åtal som gällde utnyttjande av tjänster från brottsoffer. Under samma period rapporterade Cypern att en användare dömts till tre års fängelse för brottet att ta emot sexuella tjänster från ett offer för människohandel, medan Ungern rapporterade en fällande dom för utnyttjande av barnprostitution.[181] Även detta talar för att den praktiska tillämpningen kan komma att bli begränsad.

Den direkt avskräckande effekten som en kriminalisering kan få bör därmed inte överdrivas. Däremot kan en kriminalisering ha en normbildande effekt och bidra till att personer som köper tjänster i utsatta branscher är mer uppmärksamma på tecken på utnyttjande, ställer högre krav i samband med att avtal ingås och förhoppningsvis är mer benägna att rapportera misstänkta oegentligheter.

5.9.3 Utformningen av straffbestämmelsen

Förslag: En ny straffbestämmelse som rör användande av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel eller människoexploatering ska införas. Straffansvaret omfattar alla som beställer eller nyttjar en tjänst som tillhandahålls av en person som vid ut-

[180] La Strada International, Policy Paper: The Impact of Criminalising the “Knowing Use” on Human Trafficking, 2022.
[181] Europeiska kommissionens rapport till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittéen samt regionkommittéen om framsteg i kampen mot människohandel i Europeiska unionen (femte rapporten), s. 9 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

förandet av tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Samtliga former av människohandel och människoexploatering omfattas, även om direktivet endast ställer krav i fråga om alla former av människohandel. Den nya straffbestämmelsen ska vara subsidiär till 4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken.

Bedömning: Det finns inte skäl att ställa högre krav på gärningspersonens uppsåt än var som följer av huvudregeln i 1 kap. 2 § brottsbalken. Samtycke från den som tillhandahåller tjänsten saknar betydelse.

Skälen för förslaget och bedömningen

Straffbestämmelsen bör omfatta handlingarna att beställa och nyttja

Artikel 18a innebär att medlemsstaterna måste vidta åtgärder för att säkerställa att avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för ett brott som avses i artikel 2, dvs. människohandelsbrott, utgör ett brott i den nationella strafflagstiftningen. Den nya straffbestämmelsen ska alltså avse *användande* av en *tjänst* som tillhandahålls av ett offer för *människohandel*.

Angående frågan om *användning* av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel kan följande nämnas. Vår bedömning är att den svenska bestämmelsen bör utformas på ett sätt som anknyter till formuleringen i direktivet men där de ageranden som omfattas beskrivs på ett något mer utförligt sätt. Frågan blir därför om begreppet användning bör användas i straffbestämmelsen eller något annat eller några andra begrepp.

En värdefull bakgrund att ha med vid utformningen av straffbestämmelsen i denna del är att kriminalisering av ”knowing use” av tjänster först började diskuteras i internationella sammanhang för att hantera människohandel i fall av utnyttjande i prostitution eller andra former av sexuell exploatering. Bakgrunden till detta var att man ville hantera utnyttjandet i de länder som inte har förbjudit köp av sexuella handlingar. Från början var alltså frågan om införandet av ”knowing use” begränsat till ett mindre område där det därtill kan vara tydligare att avgöra vad som utgör ett användande av en tjänst. Detta eftersom det vid sexuell exploatering är mer begränsat vilka typer av tjänster som avses och ofta tydligare framgår att det är en

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

och samma person som köper och tillgodogör sig tjänsten. För Sveriges del är det också straffbart att köpa en sexuell handling.

Skyldigheten enligt artikel 18a omfattar nu samtliga exploateringsformer, även vid legala tjänster. Det innebär att tillämpningsområdet är vidare och att variationen är större både när det gäller tjänsterna som sådana och sätten på vilka de kan användas. Vi menar därför att finns anledning att uttryckligen ange fler typer av ageranden som ska kunna omfattas av den nya bestämmelsen än endast ”användandet”, för att få ett mer heltäckande straffansvar. Vårt förslag är därför att straffansvaret ska kunna träffa både den som beställer och den som nyttjar en tjänst som tillhandahålls av någon som exploaterats. På detta sätt kan även situationer där en person beställt en tjänst som sedan nyttjas av någon annan täckas in. Om både beställaren och nyttjaren av tjänsten i ett sådant fall skulle ha uppsåt till att utövaren är exploaterad ska båda kunna dömas till ansvar för brott. Här bör noteras att skyldigheten enligt artikel 18a endast gäller för användaren av en tjänst. I denna del går vårt förslag alltså utöver vad som krävs enligt direktivet.

Detta innebär också att till exempel en ansvarig beställare hos en huvudentreprenör som ingår avtal med en underentreprenör, vilken i sin tur utnyttjar exploaterad arbetskraft, skulle kunna drabbas av straffansvar (förutsatt att uppsåt föreligger och övriga rekvisit är uppfyllda). På liknande sätt som gäller vid många förmögenhetsbrott kan alltså gärningspersonens handling resultera i att någon annan, exempelvis en juridisk person, tillgodogör sig tjänsten och eventuell vinning från brottet.[182]

Som ett alternativ till begreppet beställer har vi övervägt att ange att den som anlitar någon för en tjänst ska omfattas av straffbestämmelsen. Ordet anlitar ligger dock språkmässigt närmre begreppet rekryterar, vilket förekommer i människohandelsbestämmelsen. För att undvika oklarhet och gränsdragningsproblematik förespråkar vi att ordet beställer i stället används. I de fall det är någon annan person som avtalar om utförande av en tjänst än den som sedan nyttjar densamma bör ordet beställer kunna fungera för att beskriva det agerande som avses. Vi föreställer oss dock att det vanligaste kommer att vara att det är en och samma person som ingår avtal och sedan också tillgodogör sig tjänsten.

[182] Jämför här 23 kap. 7 brottsbalken.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

I direktivet anges att kriminaliseringen ska avse den som använder en tjänst. I stället för ”använder” föreslår vi att begreppet ”nyttjar” används. Anledningen till detta är att ordet nyttjar på ett tydligare sätt markerar att även situationer då en gärningsperson passivt tillgodogör sig en tjänst ska omfattas av bestämmelsen. Det krävs alltså inte någon aktivitet vid själva utövandet från den som nyttjar tjänsten. Detta innebär till exempel att en bostadsinnehavare som nyttjar en städtjänst och som vet om att städföretaget enbart använder exploaterad arbetskraft inte ens skulle behöva vara närvarande under tiden som städningen utförs för att kunna drabbas av straffansvar.[183]

Om det sedan är ytterligare en annan person som betalar för tjänsten bör straffansvar för denne också kunna komma i fråga (förutsatt att denne känt till förekomsten av exploatering). Vi bedömer dock att det inte är nödvändigt att ta upp betalning som ett av de ageranden som uttryckligen anges i bestämmelsen. Beroende på omständigheterna skulle straffansvar i dessa fall i stället antingen kunna grundas i ett medgärningsmannaskap eller i annan medverkan enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.

En ytterligare förutsättning för straffansvar enligt den nya bestämmelsen är att den som tillhandahåller tjänsten vid utförandet är exploaterad. Vi kommer återkomma till detta nedan, men i förhållande till brottets fullbordanspunkt innebär det att ett faktiskt utförande av tjänsten måste ha påbörjats. Det bör dock inte krävas att uppdraget också har avslutats. I de fall ett utförande har påbörjats och den som nyttjar tjänsten först därefter förstått att utövaren är exploaterad är det först från denna tidpunkt som subjektiv täckning kan föreligga. Ansvar för brott bör då kunna komma i fråga om den som nyttjar tjänsten inte vidtar någon åtgärd för att avbryta nyttjandet. Frågor om eventuellt straffansvar vid försök, förberedelse eller stämpling kommer att tas upp i ett senare avsnitt nedan.

Det bör här också uppmärksammas att det finns en risk för att utövarens utsatthet ökar om en nyttjare avbryter en tjänst på grund av misstankar om människohandel. Om så sker kan den eller de personer som organiserar verksamheten i allvarliga fall tänkas komma att straffa utövaren. Detta har inte någon konsekvens för frågan om straffansvar, men vi vill ändå understryka vikten av att informations-

[183] I exemplet kan vidare noteras att den som driver städföretaget i normalfallet inte skulle ses som nyttjare av tjänsten. För denne bör i stället ansvar för något av grundbrotten, människohandel eller människoexploatering, komma i fråga.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

kampanjer tas fram i samband med att lagstiftningen införs, vilka även bör innefatta lättillgänglig information om hur en privatperson kan gå till väga vid misstankar om exploatering. Detta skulle kunna minska riskerna i en sådan situation och samtidigt öka möjligheterna för att potentiella brottsoffer får tillgång till nödvändigt skydd och stöd. Vi kommer att återkomma till denna fråga i kapitel 10 om konsekvenser av utredningens förslag.

Slutligen föreslår vi att det uttryckligen bör framgå att bestämmelsen är subsidiär till 4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken. Det borde inte vara ovanligt att en person som gör sig skyldig till människohandel eller människoexploatering också själv nyttjar målsägandens tjänster. I dessa fall bör nyttjandet anses ingå i grundbrottet och inte därutöver straffas särskilt enligt den nya bestämmelsen.[184]

Särskilt om begreppet tjänst

När det gäller begreppet *tjänst* bör detta redan utifrån hur ordet används i normalt språkbruk vara tillräckligt väl definierat för att inte medföra några egentliga problem vid tillämpningen av den nya bestämmelsen. Vid eventuella oklarheter skulle emellertid ledning kunna dras från hur begreppet används i annan lagstiftning, exempelvis på civilrättens eller skatterättens områden. Som ett exempel kan nämnas att tillhandahållande av tjänster vid tillämpningen av mervärdesskattelagen (2023:200) förstås som varje transaktion som inte utgör leverans av varor.[185] Här bör dock åter uppmärksammas att det är tillräckligt att ett utövande av tjänsten har påbörjats för att ett brott ska vara fullbordat. Tjänsten behöver inte ha avslutats och det behöver inte heller ha erlagts betalning eller liknande.

Det bör inte krävas att tjänsten är av någon särskild karaktär för att kunna omfattas av bestämmelsen utan straffansvar bör kunna komma i fråga för alla olika typer av tjänster, även sådana som förekommer i verksamheter som i övrigt är helt legala. Det bör inte heller införas någon begränsning som innebär att bara tjänster som utförs på plats kan omfattas. Även tjänster som beställs och utförs digitalt bör alltså kunna komma i fråga. Vi bedömer att det inte behövs någon särskild skrivning i bestämmelsen för att säkerställa detta.

[184] Om användandet innebär att även något annat straffbud överträds bör naturligtvis ansvar för sådant brott ändå kunna komma i fråga.
[185] Se 5 kap. 26 § mervärdesskattelagen.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Avsikten med bestämmelsen är att kriminalisera nyttjande av sådana tjänster som tillhandahålls av ett brottsoffer inom ramen för ett pågående människohandels- eller människoexploateringsbrott (se nedanstående avsnitt om varför även människoexploatering bör kunna utgöra grundbrott). Om en utnyttjad person också tillhandahåller tjänster i något annat sammanhang vid sidan av människohandels- eller människoexploateringsbrottet är ett eventuellt nyttjande inte tänkt att omfattas. Detta bör förtydligas i författningstexten genom en hänvisning till att personen som tillhandahåller tjänsten, vid utförandet ska vara utsatt för människohandel eller människoexploatering. Av detta följer också att grundbrottet fortsatt behöver vara pågående när tjänsten tillhandahålls. Här bör särskilt noteras att människohandel är ett brott som fullbordas på ett tidigt stadium och som till sin konstruktion inte kräver att någon faktisk exploatering har kommit till stånd. Att ett brott är fullbordat behöver emellertid inte innebära att det är avslutat. I de fall människohandel ligger till grund för ett tjänsteutnyttjande som omfattas av den nya bestämmelsen kommer det handla om situationer där människohandelsbrottet också inneburit en exploatering. Om människohandelsbrottet däremot har avslutats och den som utför tjänsten själv fritt kan bestämma över sin situation bör straffansvar enligt den nya bestämmelsen inte vara aktuellt. Annorlunda uttryckt menar vi alltså att det bör finnas ett orsakssamband mellan grundbrottet och utförandet av tjänster. Som framgått är det bara tjänster – inte produkter – som avses i artikel 18a och det är också bara tjänster som vi föreslår ska omfattas av den nya straffbestämmelsen. I skäl 26 anges uttryckligen att kriminaliseringen endast bör inriktas på användning av tjänster som tillhandahålls inom ramen för utnyttjande som omfattas av brottet människohandel och att brottet därför inte bör gälla kunder som köper produkter som tillverkats under exploaterande arbetsvillkor, eftersom de inte är användare av en tjänst.

Detta kan framstå som inkonsekvent eftersom även efterfrågan på billiga produkter kan motivera en gärningsperson att utsätta andra för människohandel eller människoexploatering. Behovet av att förebygga exploatering i dessa fall bör vara lika angeläget som när brottsoffren ska utnyttjas för att tillhandahålla tjänster. Rent allmänt bör det dock vara betydligt svårare för en konsument att bedöma villkoren för den som producerat en vara jämfört med den som tillhandahåller en tjänst. I det senare fallet är möjligheterna betydligt större

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

för den som köper tjänsten att själv iaktta tecken på rädsla, bristande språkkunskaper eller liknande som kan indikera ett utnyttjande. Till detta kommer att det kan finnas många olika tänkbara förklaringar till att en vara säljs till ett väldigt billigt pris, även utan att exploatering föreligger. Ett ytterligare skäl till att bara låta tjänster omfattas av den nya bestämmelsen är att utnyttjande av tjänster ofta bör ligga närmare grundbrottet, dvs. människohandeln eller människoexploateringen. Att nyttja en tjänst som kanske tar flera dagar att färdigställa bör inte sällan framstå som i högre grad straffvärt än att köpa en massproducerad vara. Av dessa skäl anser vi att den nya straffbestämmelsen i nuläget inte bör gå längre i detta avseende än vad som krävs enligt artikel 18a. Om ett behov av ytterligare åtgärder bedöms föreligga efter att den nya lagstiftningen trätt i kraft och kunnat utvärderas bör regeringen i så fall återkomma till frågan.

I sammanhanget kan även nämnas att det inom EU nyligen antagits en förordning om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad. Förordningen förbjuder utsläppande och tillhandahållande på unionens marknad av alla produkter som tillverkats genom tvångsarbete. Detsamma gäller export av sådana varor från unionens marknad.[186] En förhoppning är att detta på ett annat sätt kan bidra till att motverka att personer utnyttjas för att producera varor.

En annan fråga som kan uppkomma när det gäller gränsdragningen mellan produkter och tjänster är hur en situation ska bedömas när ett köp omfattar både en vara och en tjänst. Som ett exempel kan nämnas att en person exploateras för att leverera mat. Köpet avser i sådant fall ofta både leveransen (tjänsten) och maten (produkten). Med den konstruktion som vi föreslår skulle alltså bara den del av köpet som avser leveransen föranleda straffansvar, även om maten också skulle vara lagad av någon som exploaterats. På liknande sätt skulle ett köp av bär som plockats av en person som utsatts för människohandel eller människoexploatering i normalfallet inte omfattas, om inte tjänsten (att plocka bären) på något sätt kan anses ingå i köpet. I den praktiska tillämpningen kommer det i dessa situationer vara upp till rättstillämpningen att utifrån omständigheterna i det

[186] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/3015 av den 27 november 2024 om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

enskilda fallet avgöra hur eventuella avgränsningar bör göras och om det finns förutsättningar att döma enligt det nya straffbudet.

Alla exploateringssyften bör omfattas

Angående den sistnämnda förutsättningen, dvs. att tjänsten ska tillhandahållas av ett offer för *människohandel*, kan noteras att artikel 18a inte nämner några exploateringsformer särskilt. Skyldigheten får därför förstås omfatta alla de exploateringssyften som nämns i artikel 2.[187] I förhållande till dessa exploateringssyften bör köp av tjänster vara vanligast förekommande vid sexuell exploatering och tvångsarbete eller tvångstjänster, men även exempelvis surrogatmoderskapsarrangemang skulle kunna vara att anse som ett användande av en tjänst.

Enligt vår uppfattning bör inte heller den svenska bestämmelsen innehålla någon begränsning i fråga om exploateringssyften. Vi förutser dock att den i praktiken främst kommer att tillämpas i förhållande till arbetskraftsexploatering. När det gäller sexuella tjänster kan antas att de ageranden som bestämmelsen kommer att träffa också kommer kunna aktualisera ansvar för allvarligare brott enligt 6 kap. brottsbalken och att åtal då i stället kommer att väckas för sådant brott. Den nya bestämmelsens kan därför möjligen väntas få ett mer begränsat genomslag i dessa fall. I och med att rekvisiten för det nya brottet och bestämmelserna i 6 kap. brottsbalken kommer att skilja sig åt går det dock inte att utesluta att det kan finnas situationer då bevisläget är sådant att endast ansvar enligt den nya bestämmelsen går att styrka. Vi anser därför att det är lämpligt att alla exploateringssyften, inklusive sexuell exploatering, omfattas av den nya straffbestämmelsen. I detta sammanhang kan även nämnas att GRETA har uttryckt att alla former av människohandel bör omfattas av en kriminalisering av medveten användning av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel.[188]

[187] De exploateringsformer som nämns i artikel 2 är utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tvångstjänster, inklusive tiggeri, slaveri eller slaveriliknande förhållanden, träldom, utnyttjande av brottslig verksamhet eller avlägsnande av organ, eller utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption.
[188] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 23.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Även människoexploatering bör omfattas

Utöver alla former av människohandel anser vi att också användandet av tjänster som tillhandahålls av offer för människoexploatering bör kunna grunda ansvar för brott enligt den nya straffbestämmelsen.

Till skillnad från människohandelsbestämmelsen krävs inte att någon handelsåtgärd ska ha förekommit vid människoexploatering. Utsattheten och förhållandena för den enskilde kan emellertid vara lika allvarliga för en person som är utsatt för människoexploatering som för den som är utsatt för människohandel. Det är vidare osannolikt att den som använder en tjänst kommer ha full insikt i det exakta tillvägagångssättet som har föranlett exploateringen. Vi anser att avgörande i stället bör vara att gärningspersonen har förstått att utövaren rent faktiskt är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Det bör inte krävas att gärningspersonen har full kunskap om på vilket sätt exploateringen kommit till stånd. I många fall bör användarens agerande vara lika klandervärt om det är ett offer för människohandelsexploatering som utövar tjänsten. Frågan om uppsåt kommer att diskuteras vidare i ett senare avsnitt. Mot bakgrund av de skäl som angetts ovan är det vår uppfattning att den nya bestämmelsen också bör omfatta dessa ageranden och alltså innehålla en hänvisning till 4 kap. 1 b § brottsbalken om människoexploateringsbrott.

Inte heller i förhållande till människoexploateringsbestämmelsen finns skäl att göra någon avgränsning utifrån exploateringssyften (jämför resonemangen ovan beträffande exploateringssyften vid människohandel).

Den svenska bestämmelsen om människoexploatering saknar motsvarighet i människohandelsdirektivet och vårt förslag i denna del går alltså längre än vad som krävs enligt direktivet. Av de skäl som angetts ovan anser vi trots detta att det är motiverat att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde i förhållande till skyldigheten enligt direktivet.

Straffansvar bör förutsätta ett styrkt grundbrott

Som utvecklats ovan är en förutsättning för straffansvar att utövaren av tjänsten faktiskt har utsatts för människohandel eller människoexploatering. För att någon ska fällas till ansvar måste alltså även grundbrottet vara styrkt. Detta är också nödvändigt för att avgränsa

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

tillämpningsområdet på det sätt som krävs för att uppfylla de krav som legalitetsprincipen ställer på en tydlig strafflagstiftning.

I många fall lär det vara så att grundbrottet och frågan om användande av tjänster prövas i samma rättegång. Även om så inte sker kan grundbrottet prövas som en del av nyttjandet. Detta kan exempelvis bli aktuellt om grundbrottet har prövats först och frågan om ansvar för nyttjande av tjänster av någon anledning utreds och prövas vid en senare tidpunkt.

Det bör alltså inte ställas något formellt krav på att det ska finnas, eller i samband med prövningen av nyttjandet ska meddelas, en fällande dom eller motsvarande beslut gällande grundbrottet, även om detta i många fall i praktiken bör vara nödvändigt. Avgörande för straffansvar för nyttjande av tjänster är i stället att det finns ett sådant stöd för grundbrottet att det anses styrkt.

Jämförelser kan här göras med straffbestämmelserna om barnfridsbrott i 4 kap. 3 § brottsbalken eller skyddande av brottsling i 17 kap. 11 § brottsbalken. Av 4 kap. 3 § brottsbalken följer att den som begår vissa särskilt utpekade gärningar också döms för barnfridsbrott om gärningen har bevittnats av ett barn som är närstående eller tidigare närstående till både gärningsmannen och den som gärningen begås mot. I förarbetena konstateras att det för straffansvar krävs att det brott som barnet har bevittnat är styrkt på det sätt som krävs i brottmål i allmänhet och att det således finns ett mycket nära samband mellan grundbrottet och bevittnandebrottet.[189] Bestämmelsen i 17 kap. 11 § brottsbalken stadgar att den som döljer den som förövat brott, hjälper honom eller henne att undkomma, undanröjer bevis om brottet eller på annat dylikt sätt motverkar att det uppdagas eller beivras, döms för skyddande av brottsling. För ansvar krävs att den som på något sätt har skyddats är en brottsling i straffrättslig mening. Alla objektiva och subjektiva rekvisit för brottet denne har begått ska vara uppfyllda.[190]

En skillnad mellan dessa brott och det nya brottet om nyttjande av tjänster är dock att grundbrotten, dvs. människohandel eller människoexploatering, ofta är av mer komplex natur. Ett människohandelsbrott som lett fram till exploatering kan ha pågått under lång tid och inte sällan har flera gärningspersoner varit involverande. Också vid människoexploatering är förloppen mer utdragna och kan omfatta

[189] Prop. 2020/21:170 Barn som bevittnar brott s. 46.
[190] Bäcklund, Johansson m.fl., Brottsbalken (1 juli 2025, JUNO), kommentaren till 17 kap. 11 §.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

flera gärningspersoner. Även om det på liknande sätt som vid till exempel barnfridsbrott bör krävas att det finns tillräckliga bevis för att ett grundbrott har begåtts mot tjänsteutövaren, kan det här tänkas finnas fler situationer där det inte finns en fällande dom beträffande grundbrottet att utgå ifrån. Det kan exempelvis tänkas vara vanligare att en eller flera gärningspersoner är okända, att någon befinner sig utomlands eller att det i förhållande till grundbrottet bara gått att bevisa medhjälp till brott. Om det vid prövningen av nyttjandebrottet i sådant fall ändå går att klargöra att målsäganden har blivit utsatt för människohandel eller människoexploatering bör detta vara tillräckligt för att en fällande dom avseende nyttjandet ska kunna meddelas.

En annan följd av att den nya bestämmelsen förutsätter att ett människohandels- eller människoexploateringsbrott har begåtts är att det inte kommer finnas behov av att ge en socialnämnd möjlighet att – utifrån den nya straffbestämmelsen – ansöka om uppehållstillstånd för betänketid enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) för utländska offer som annars saknar rätt att vistas i Sverige.[191] Detta eftersom det bör vara tillräckligt att den möjligheten finns i förhållande till grundbrottet.

Samtycke från den som tillhandahåller tjänsten saknar betydelse

Vid tillämpningen av bestämmelserna om människohandel saknar ett eventuellt samtycke från målsäganden alltid betydelse. I förarbetena till bestämmelsen poängteras att utrymmet för ett brottsoffer att lämna ett rättsligt relevant samtycke begränsas av kravet på användande av ett otillbörligt medel. Därtill anges att ett samtycke, för att kunna ha någon straffrättsligt ansvarsbefriande verkan, måste ha förelegat vid tidpunkten för gärningens företagande och vid perdurerande brott ska sådant samtycke föreligga under hela den tid som gärningsmannen har skeendet under kontroll. Ett samtycke som lämnas i efterhand är alltid rättsligt irrelevant för frågan om huruvida ett brott har förövats. Redan av denna anledning konstateras att det saknar betydelse om det skulle visa sig att offret sedermera skulle underkasta sig utnyttjandet. Därutöver anges att det dessutom följer av 24 kap. 7 § brottsbalken att ett samtycke från den person mot vilken en gärning riktas har straffrättsligt ansvarsbefri-

[191] För närmare beskrivning av frågan om uppehållstillstånd för betänketid, se avsnitt 6.1.5.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ande verkan endast om gärningen – med hänsyn till den skada, kränkning, eller fara som den medför, dess syfte och övriga omständigheter – är försvarlig. Så kan normalt inte anses vara fallet när det gäller så allvarliga brott som människohandel eller till exempel medverkan, försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott.[192]

Vidare anges att vissa krav måste vara uppfyllda för att ett samtycke över huvud taget ska anses föreligga. Det måste vara lämnat av någon som är behörig att förfoga över det aktuella intresset och kapabel att förstå innebörden av samtycket. Det måste också vara frivilligt, allvarligt menat och lämnat med full insikt om relevanta förhållanden. Ett ”samtycke” som framkallas med användande av tvång eller vilseledande, med utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med något annat sådant otillbörligt medel utgör således aldrig något rättsligt relevant samtycke enligt svensk rätt.[193]

Även vid människoexploatering är utrymmet för ett brottsoffer att samtycka till en exploatering begränsat. I förarbetena anges att detta följer av kravet på att exploateringen ska ha skett genom ett otillbörligt medel och att själva exploateringen ska innefatta ett otillbörligt användande. Ett godkännande från offrets sida som framkallas genom ett sådant otillbörligt medel torde enligt förarbetena aldrig anses utgöra något rättsligt relevant samtycke enligt svensk rätt (se 24 kap. 7 §). Vidare anges att frågan om samtycke aldrig kan ha någon betydelse vid tvångsarbete, vilket alltid är ofrivilligt. Brottet fullbordas vid exploateringen. Ett eventuellt samtycke efter denna tidpunkt saknar relevans för straffansvaret. Det är till exempel ovidkommande för straffansvaret om en arbetstagare i det skedet accepterar de dåliga arbetsvillkoren.[194]

Vi menar att samma resonemang är giltiga i förhållande till det nya brottet. Eftersom en förutsättning för straffansvar enligt den nya bestämmelsen är att ett människohandels- eller människoexploateringsbrott begåtts kommer ett eventuellt samtycke från den som utnyttjas att sakna betydelse. Även i förhållande till det nya brottet bör det saknas möjlighet för den som tillhandahåller tjänsten att lämna ett rättsligt relevant samtycke till gärningen.

[192] Prop. 2003/04:111 s. 60 f.
[193] A. prop. samma sidor.
[194] Prop. 2017/18:123 s. 46.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Frågan om uppsåt

Artikel 18a i direktivet medför en skyldighet för medlemsstaterna att kriminalisera *avsiktlig* användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel, om användaren av tjänsterna *har vetskap* om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för människohandel. I en svensk kontext bör detta kunna översättas till ett avsiktsuppsåt.

Av 1 kap. 2 § brottsbalken följer att en gärning, om inte annat är särskilt föreskrivet, anses som brott endast då den begås uppsåtligen. Detta innefattar, utöver avsiktsuppsåt även insiktsuppsåt och likgiltighetsuppsåt. De tre formerna av uppsåt kan beskrivas på följande sätt:

– avsiktsuppsåt – gärningsmannen åsyftar följden
– insiktsuppsåt – gärningsmannen har visshet om att följden kommer att förverkligas och om de omständigheter som omger gärningen
– likgiltighetsuppsåt – gärningsmannen handlar i osäkerhet, men accepterar eller godtar på annat sätt att följden kommer att inträda eller att en relevant omständighet föreligger.[195]

En bestämmelse utformad helt i linje med direktivet skulle alltså avvika från och ställa högre krav på gärningsmannens uppsåt än vad som enligt svenska straffrättsliga principer vanligtvis är brukligt. Enligt vår uppfattning är detta inte motiverat. Att inse risken för att en tjänsteutövare kan vara ett offer för människohandel eller människoexploatering och, likgiltig inför förverkligandet av denna risk, ändå använda tjänsten framstår enligt vår mening som så pass klandervärt att straffansvar bör kunna utkrävas även i detta fall.

Utöver vad som krävs enligt direktivet anser vi alltså att ett vanligt uppsåtskrav bör gälla för det nya brottet. Vi föreslår därför att det inte ska föreskrivas någonting särskilt om skuldformen i straffbestämmelsen. Därigenom markeras att huvudregeln enligt 1 kap. 2 § brottsbalken är tillämplig.

Bestämmelsen som vi föreslår omfattar alltså både tjänster från utförare som är utsatta för människohandel och för människoexploatering. Det är genom denna konstruktion tillräckligt att gärningspersonens uppsåt omfattar förekomsten av något av dessa brott.

[195] Magnus Ulväng, Brottsbalk (1962:700), 1 kap. 2 §, Lexino, 2025-09-24 (JUNO).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Gärningspersonen behöver alltså inte nödvändigtvis känna de exakta omständigheterna kring grundbrottet. Det bör i stället vara tillräckligt att gärningspersonen har uppsåt till att något sådant brott föreligger. Vi menar att detta är motiverat då det i praktiken lär vara osannolikt att den som använder en tjänst har full insikt i det exakta tillvägagångssättet som har föranlett exploateringen. Avgörande bör i stället vara att gärningspersonen har förstått att utövaren rent faktiskt är utsatt för människohandel eller människoexploatering.

Vid den faktiska uppsåtsbedömningen och frågan om vad gärningsmannen har förstått om tjänsteutövarens utsatthet får den rättsliga prövningen ske på sedvanligt sätt utifrån omständigheterna i målet. Viss ledning kring vilka faktorer som kan indikera utsatthet finns dock i skälen till människohandelsdirektivet.

I skäl 27 anges att de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall bör beaktas vid bedömningen av huruvida användaren hade vetskap om att personen var offer för människohandel. Vetskap kan härledas från objektiva, faktiska omständigheter. Omständigheterna kan bland annat avse brottsoffren själva, de förhållanden under vilka brottsoffren skulle tillhandahålla tjänsterna och särskilda omständigheter som kan ses som tecken på att människohandlaren kontrollerar brottsoffren.

När det gäller omständigheter som rör brottsoffren själva framgår i skäl 27 att bristande kunskaper i ett nationellt eller regionalt språk, uppenbara tecken på psykisk eller fysisk skada eller rädsla, eller bristande kunskap om de städer eller platser där de befinner sig eller har befunnit sig kan beaktas.

Vidare anges att när det gäller de förhållanden under vilka tjänsterna skulle tillhandahållas kan hänsyn tas till levnadsstandarden och arbetsvillkoren för den som tillhandahåller tjänsten samt till förhållandena i de lokaler där tjänsten tillhandahölls. Tecken på att en människohandlare kontrollerar brottsoffer kan fastställas när de som tillhandahåller tjänsten är föremål för uppenbara externa kontrollåtgärder, begränsning av den fria rörligheten, eller om de som utför tjänsten inte är i besittning av sina nationella identitetskort eller pass.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Alternativ som övervägts vid utformningen av brottet

Människohandelsbrottet är konstruerat på det sättet att fullbordanspunkten ligger på ett tidigt stadium, redan innan exploateringsfasen har påbörjats. Detta ger upphov till frågor om vilket samband som behöver finnas mellan ett sådant brott och det nya brottet om användande av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel. Frågan blir särskilt aktuell om det har gått lång tid mellan det att människohandelsbrottet fullbordades och en sådan tjänst som avses i den nya straffbestämmelsen utförs. Under denna tid kan flera olika gärningspersoner ha varit inblandade i grundbrottet och det är också tänkbart att den utsatta personen har kommit att utnyttjas för andra ändamål än vad som var avsikten när handelsåtgärderna vidtogs och människohandelsbrottet fullbordades. Om till exempel ändamålet för exploateringen ändrats eller andra personer, som inte kan anses agera som medgärningsmän i förhållande till det ursprungliga människohandelsbrottet, har kommit att utnyttja offret skulle luckor i det straffrättsliga skyddet kunna tänkas uppkomma.

Vi har därför som en alternativ utformning av det nya brottet övervägt om det skulle vara tillräckligt att den som utför tjänsten tidigare har utsatts för människohandel, om exploateringen av personen ändå fortsatt. Om det i sådant fall finns ett tillräckligt och rimligt samband mellan människohandelsbrottet och den tjänst som sedan tillhandahålls skulle det kunna tänkas vara tillräckligt för att föranleda ansvar enligt den nya straffbestämmelsen. Annorlunda uttryckt – om den utsatta personen tillhandahåller tjänsten till följd av att denne tidigare varit utsatt för människohandel skulle det kunna vara tillräckligt även om människohandelsbrottet har avslutats.

Vi har emellertid valt att inte utforma förslaget på detta sätt. Som vi angett i bakgrunden till detta avsnitt (5.8.1) är det vår tolkning att skyldigheten enligt artikel 18a inte sträcker sig längre än till att omfatta kriminalisering av användandet av tjänster som tillhandahålls av ett offer som är utsatt för ett pågående människohandelsbrott. Vi anser inte heller att en mer långtgående utformning av det nya brottet – som också omfattar eventuell exploatering som sker efter det att människohandelsbrottet avslutats – är motiverad.

Vår bedömning är att den eventuella lucka som kan uppkomma i en situation när offret fortsätter att tillhandahålla tjänsten trots att människohandelsbrottet är avslutat främst skulle kunna aktualiseras

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

i förhållande till sexuella tjänster. Detsamma gäller om ändamålet för exploateringen utvecklats och kommit att omfatta sexuella tjänster (även om det inte var avsikten när människohandelsbrottet fullbordades). Detta eftersom vi valt en utformning där även människoexploatering kan utgöra grundbrott till olaga tjänsteutnyttjande. Till skillnad från människohandel krävs det vid människoexploatering att exploatering har skett för att brottet ska fullbordas. Situationen där grundbrottet avslutats men exploatering fortsatt bör därför på samma sätt vara aktuell vid människoexploatering. Människoexploatering omfattar dock bara ändamålen tvångsarbete, tiggeri och arbete under uppenbart orimliga villkor. Sexuella ändamål omfattas inte, om det inte samtidigt utgör tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor.

Om ett avslutat människohandelsbrott följs av exploatering som avser något av de ändamål som omfattas av människoexploateringsbestämmelsen kan alltså grundbrott enligt den straffbestämmelsen föreligga. Utrymmet för sådana luckor som nämnts ovan bör alltså vara alltså begränsat om det är utnyttjande för tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor som föranlett ett olaga tjänsteutnyttjande. Vår bedömning är därför att risken för en bristande koppling mellan kravet på ett pågående grundbrott och ett olaga tjänsteutnyttjande främst skulle kunna uppstå när tjänsten avser sexuella ändamål. Här bör dock beaktas att ansvar enligt andra straffbestämmelser kan komma i fråga för den som använder en sådan tjänst, till exempel köp av sexuell handling. I vissa fall kan även förutsättningarna för våldtäkt eller oaktsam våldtäkt tänkas vara uppfyllda. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att utrymmet för straffrättsliga luckor på grund av att det ställs krav på ett pågående grundbrott bör vara relativt begränsat. Även från åklagarhåll har framförts att det beskrivna problemet troligtvis är begränsat i praktiken.

Utöver detta menar vi att en utformning som inte kräver ett pågående grundbrott riskerar att medföra väsentliga avgränsningssvårigheter. Detta gäller inte minst vid bedömningen av vad som ska anses vara ett tillräckligt starkt samband mellan människohandelsbrottet och den exploatering som föranlett tjänsten. Det är vidare svårt att förutse vilka praktiska konsekvenser ett mer vidsträckt tillämpningsområde kan medföra. Frågor kring bestämmelsens förenlighet med legalitetsprincipen kan därmed uppkomma.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Ytterligare ett alternativ hade kunnat vara att lägga till ett andra stycke i straffbestämmelsen om olaga tjänsteutnyttjande där sexuella tjänster särregleras och det i dessa fall ställs lägre krav på kopplingen mellan grundbrottet och exploateringen som föranlett användandet av tjänsten. De avgränsningsproblem som nämnts ovan skulle dock i sådant fall fortsatt vara aktuella.

En annan lösning vore att antingen lägga till exploatering för sexuella ändamål i människoexploateringsbestämmelsen, eller att ta fram ett separat straffbud som mer generellt tar sikte på utnyttjande av personer som av olika anledningar är särskilt utsatta.[196] Vårt uppdrag har emellertid varit att analysera ändringarna i människohandelsdirektivet och lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att Sverige ska leva upp till direktivets krav. Vi har därför främst utgått från artikel 18a vid utformningen av det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande och har haft begränsad tid för att överväga andra frågor. Hur det nya brottet kommer att tillämpas och vilka eventuella brister som utformningen av straffbestämmelsen kan vara behäftade med är dock en fråga som bör följas efter det att lagstiftningen trätt i kraft. Framkommer det då att det finns problem med utformningen av brottet bör detta åtgärdas, till exempel i samband med en eventuell framtida större översyn av människohandelsbestämmelsen.

5.9.4 Brottsbeteckning och straffskala

Förslag: Det nya brottet ska placeras i 4 kap. brottsbalken och ges beteckningen *olaga tjänsteutnyttjande*. Straffet ska vara fängelse i högst fyra år. Även försök till brott ska vara straffbart.

Bedömning: Det finns inte skäl att kriminalisera förberedelse eller stämpling till olaga tjänsteutnyttjande, eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra det brottet.

[196] Jämför här till exempel det förslag som lämnades av 2014 års människohandelsutredning om införandet av ett nytt brott i 9 kap. brottsbalken om otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annan, SOU 2016:70 s. 302 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Skälen för förslaget och bedömningen

Brottsbeteckning och straffbestämmelsens placering

I brottsbalkens fjärde kapitel finns de brott som i olika hänseenden riktar sig mot en annan persons frihet, eller som kränker andra rent personliga intressen som inte är av ekonomiskt slag och som kan sammanfattas under beteckningen frid. Brotten gäller gärningar som innebär olika slag av kränkningar av personlig integritet.[197]

Att med uppsåt nyttja en tjänst som tillhandahålls av ett offer för människohandel eller människoexploatering är att bidra till upprätthållandet av den kränkning av utförarens personliga integritet som grundbrottet innebär. Vi anser därför att det nya brottet bör placeras i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid, och i en ny paragraf i anslutning till bestämmelserna om människohandel och människoexploatering (som en ny 1 c §).

En sådan placering avspeglar att det primära syftet med kriminaliseringen är att skydda individer från exploatering. Detta innebär också att brottet i normalfallet bör vara att betrakta som ett målsägandebrott. Utöver detta syfte kan kriminaliseringen emellertid också bidra till att skydda staten, vilket dels grundas i de problem med osund konkurrens och skatteundandragande som oseriösa aktörer i utsatta branscher bidrar till, dels i att handel med och exploatering av människor är en mycket vinstbringande form av internationell organiserad brottslighet.[198] Alla åtgärder för att bekämpa människohandel och människoexploatering, inklusive en kriminalisering av nyttjande av offrens tjänster, kan alltså ses som ett sätt att bekämpa den organiserade brottsligheten

Vi har som alternativ övervägt att föra in den nya kriminaliseringen i de befintliga bestämmelserna om människohandel och människoexploatering, som en särskild form av dessa brott. Eftersom det för den enskilde nyttjaren av en tjänst ofta kommer ett finnas mått av osäkerhet kring exakt hur den faktiska exploateringen kommit till stånd och eftersom vi inte heller anser att full insikt i detta bör krävas för att ett straffansvar ska uppkomma anser vi att det är mer ända-

[197] Bäcklund, Johansson m.fl., Brottsbalken (1 juli 2025, JUNO), inledande kommentaren till 4 kap.
[198] Europol, Decoding the EU's most threatening criminal networks, 2024, s. 35 samt UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2024, s. 10 f. och 16.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

målsenligt att föra in en ny särskild bestämmelse som hänvisar till både människohandels- och människoexploateringsbestämmelserna.

Vi föreslår vidare att det nya brottet ska betecknas *olaga tjänsteutnyttjande*. Vi menar att denna benämning på ett kort och koncist sätt återger vilket förfarande som bestämmelsen är avsedd att träffa. Att ordet utnyttjande förekommer i benämningen ska inte förstås innebära något krav på att tjänsten som sådan ska vara exploaterande eller ha någon särskild karaktär av utnyttjande. Tjänsten i sig kan vara helt legal och gå till på samma sätt som ett vanligt däckskifte, trädgårdsarbete, manikyr, rivningsarbete, renovering eller liknande skulle göra. Det är i stället utifrån utförarens utsatthet som tjänsten kan anses innebära ett utnyttjande.

Ytterligare en fråga som vi har övervägt är om det finns anledning att införa en särskild beteckning och straffskala för tjänster som tillhandahålls av personer som inte fyllt arton år. Grundbrotten, människohandel och människoexploatering, skiljer dock redan på gärningar begångna mot vuxna och barn på det sättet att det inte ställs något krav på att användande av ett otillbörligt medel ska ha förekommit för att straffansvar ska kunna uppkomma när ett barn är målsägande. Om en särskild brottsbeteckning för nyttjande av tjänster från unga personer införs skulle den situationen kunna uppkomma att det är på grund av målsägandens ungdom som ett grundbrott överhuvudtaget uppkommit. Beaktas målsägandens ungdom sedan också vid nyttjandebrottet skulle samma omständighet kunna komma att beaktas dubbelt. Dessutom skulle en sådan konstruktion innebära att straffet för ett nyttjandebrott riktat mot en ung person skulle kunna bli högre än för ett fullbordat grundbrott avseende människoexploatering och i samma nivå som till exempel brottet utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, vilket inte framstår som befogat. Se vidare om straffskalor i nästkommande avsnitt.

Vi menar att en lämpligare ordning är att inte införa någon särbestämmelse för brott som riktas mot barn och att målsägandens unga ålder i sådana fall i stället bör vara en omständighet som ska beaktas i skärpande riktning vid straffvärderingen.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Straffskalan bör bestämmas till fängelse i högst fyra år

Vi föreslår att straffet för olaga tjänsteutnyttjande ska vara fängelse i högst fyra år. Att med uppsåt beställa eller nyttja en tjänst som tillhandahålls av ett offer för människohandel eller människoexploatering är enligt vår uppfattning alltid så allvarligt att påföljden bör ligga på fängelsenivå. Straffvärdet för ett olaga tjänsteutnyttjande kan emellertid tänkas variera i betydande grad beroende till exempel på vilket grundbrott som är aktuellt, hur omfattande tjänsten är och på hur allvarliga förhållandena är för den enskilde utövaren.

Straffskalan bör också sättas i relation till vad som gäller för de grundbrott som är aktuella. Straffet för människohandel är fängelse i lägst två och högst tio år, eller om brottet är mindre grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. För människoexploatering är straffet fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst tio år.

Vidare bör straffskalan bestämmas på ett sådant sätt att den harmonierar med straffskalorna för andra brott som kan anses innebära en likartad grad av kränkning. Som exempel kan nämnas att straffet för olaga tvång är böter till två års fängelse, för äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott fängelse i högst fyra år, för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling fängelse i lägst sex månader och högst fyra år vid normalgradsbrott eller, vid mindre grovt brott, fängelse i högst ett år, eller för involverande av underårig i brottslighet fängelse i högst fyra år. Här kan vidare noteras att Straffreformutredningen inte föreslår någon ändring av betydelse beträffande straffskalorna för något av dessa brott eller för människohandels- eller människoexploateringsbrotten.[199]

Som nämnts ovan kan straffvärdet för nyttjandebrottet tänkas variera i betydande grad. Vi menar att straffskalan bör vara så pass vid att den kan omfatta de mest allvarliga fallen, samtidigt som den ger utrymme för rimliga straffvärdebedömningar i de fall där gärningspersonen av olika anledningar inte kan klandras i samma grad. För att åstadkomma en möjlighet till flexibilitet vid straffvärdebedömningen föreslår vi alltså att straffskalan bör vara fängelse i högst fyra år. Straffvärdet bör bland annat styras av hur svåra förhållandena varit för den som utsatts. Om gärningspersonen har haft uppsåt till att

[199] SOU 2025:66 s. 1083, 1113 och 1214. För brottet involverande av underårig i brottslighet föreslås emellertid en höjning av straffmaximum till sex år.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

målsäganden är utsatt för människohandel bör det ses som allvarligare än om situationen och uppsåtet avser människoexploatering. Av betydelse är naturligtvis också vilken kännedom den som utnyttjar tjänsten har om den utsatta personens belägenhet. Andra omständigheter som bör medföra ett högre straffvärde är till exempel att det rör sig om ett omfattande eller långvarigt uppdrag eller att utföraren av tjänsten är under arton år eller har en funktionsnedsättning. I de fall som ett utnyttjande till exempel avsett ett avsiktligt och omfattande användande av en tjänst som tillhandahållits av ett människohandelsoffer, vilket till följd av omständigheter hänförliga till dennes person kan anses som särskilt sårbar, bör det alltså finnas utrymme att bedöma straffvärdet som lika högt som vid ett fullbordat människoexploateringsbrott av allvarligare slag.

Som en allmän utgångspunkt ska vid val av påföljd särskilt avseende fästas vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Som skäl för fängelse ska brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet beaktas. Detta följer av 30 kap. 4 § brottsbalken. Brottslighetens art som skäl för fängelse tar sikte på brottslighet som det anses lämpligt att ingripa mot med en sträng påföljd, trots att den tilltalade inte är dömd tidigare och trots att straffvärdet inte är påtagligt högt.[200]

När det gäller människoexploateringsbrott har Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2022 s. 23 uttalat att brottets art bör tillmätas viss betydelse när påföljden för människoexploatering bestäms. Om straffvärdet av människoexploateringen understiger fängelse i sex månader, kan det enligt Högsta domstolen dock i regel inte anses föreligga någon presumtion för fängelse. Vid bedömningen får det särskild betydelse hur påtaglig integritetskränkningen i det enskilda fallet har varit.

Ett olaga tjänsteutnyttjande bidrar som tidigare nämnts till att upprätthålla ett än allvarligare grundbrott. Vi menar att det därför framstår som motiverat att i vart fall allvarligare former av brottet bör anses vara av sådan art att påföljden ska bestämmas till fängelse även om varken straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet utgör skäl för det. Hur starkt brottslighetens art talar för fängelse måste dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

[200] Observera dock att det i Straffreformutredningen föreslås en ändring av denna ordning. Se a.a. s. 1355.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Försöksbrott bör kunna medföra straffansvar

Vid införande av en ny straffbestämmelse krävs överväganden om straffansvar även ska följa då brottet inte blivit fullbordat men dess utförande påbörjats (försök till brott) och då brottets utförande inte ens påbörjats men gärningsmannen tagit befattning med hjälpmedel, pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott (förberedelse till brott). Detsamma gäller då någon i samråd med någon annan beslutat gärningen, sökt anstifta någon annan eller åtagit sig att utföra den (stämpling till brott) och vid underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Bestämmelserna om dessa olika osjälvständiga brottsformer finns i 23 kap. brottsbalken.

Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling bör normalt förbehållas brott av visst allvar, där sådana förstadier kan anses utgöra ett reellt hot mot det intresse som kriminaliseringen syftar till att skydda. Av betydelse i det sammanhanget är bland annat hur allvarlig en gärningstyp anses vara, vilket uttrycks genom den straffskala som föreskrivs för brottet.

Den straffskala som nu föreslås är ett uttryck för att vi bedömer att olaga tjänsteutnyttjande är ett brott av allvarligt slag. Användande av en tjänst som tillhandahålls av en person som är utsatt för människohandel eller människoexploatering bidrar till den kränkning som grundbrottet innebär. Brottet fullbordas i och med att användandet påbörjas, men kan i vissa fall föregås av en viss organisation och planering. I vissa fall är flera personer inblandade.

Vi anser att det bör vara möjligt att kunna ingripa och utkräva ett straffansvar redan innan brottet fullbordas. Brottet bör därför vara straffbart redan på försöksstadiet. Vid bedömningen av frågan om när försökspunkten är uppnådd bör viss ledning kunna ges av vad som gäller vid försök till köp av sexuell handling. Här kan till exempel noteras att det i förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen om köp av sexuell tjänst angavs att försökspunkten borde vara uppnådd i vart fall när ett erbjudande om betalning har lämnats. Ansvar för försök förutsätter därutöver att det föreligger fara för att handlingen skulle ha lett till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.[201]

[201] Prop. 1997/98:55 Kvinnofrid s. 137. För exempel på hur frågan har hanterats i praktiken, se t.ex. RH 2002:16.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Angående förhållandet mellan försöksbrott och fullbordat brott för en gärningsperson som beställt (men inte själv nyttjat) en tjänst kan följande även noteras. Gärningspersonens agerande kan i dessa fall bestå i samma handling. Avgörande för om ansvar för försöksbrott eller fullbordat brott blir aktuellt är i sådant fall om tjänsten kommit att utföras. Detta följer av att det i straffbestämmelsen anges att den aktuella tjänsten ska tillhandahållas av en person som *vid utförandet av tjänsten* är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Om ett utförande har påbörjats blir ansvar för fullbordat brott aktuellt, i annat fall försöksbrott. I båda fallen krävs att beställaren har uppsåt till att den som ska utföra tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering.

När det kommer till att kriminalisera förberedelse och stämpling ser vi inte samma behov av kriminalisering, då en sådan kriminalisering skulle ske i ett mycket tidigt skede och det praktiska tillämpningsområdet skulle vara tämligen begränsat sett till det nu föreslagna brottets konstruktion. Detsamma gäller för underlåtenhet att avslöja eller förhindra detta brott. Det senare ligger också i linje med vad som gäller vid människoexploatering av normalgraden, vilket inte heller är kriminaliserat när det kommer till underlåtenhet.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att försök till olaga tjänsteutnyttjande ska leda till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. brottsbalken och vi föreslår därför att 4 kap. 10 § samma balk ändras för att fastslå detta.

5.9.5 Andra närliggande frågor

Bedömning: Allmänna regler om brottslighetskonkurrens gäller. Detsamma gäller i fråga om svensk domsrätt. Målsäganden bör kunna vara berättigad skadestånd för den kränkning som gärningen innebär i de fall den anses som allvarlig. Det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande hör under allmänt åtal.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Skälen för bedömningen

Konkurrens

Det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande bör, som tidigare nämnts, uttryckligen vara subsidiärt till brotten människohandel och människoexploatering. Utgångspunkten bör i övrigt vara att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas. Det innebär normalt sett att när det är fråga om konkurrens mellan det nya brottet och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma för olaga tjänsteutnyttjande. Om ett förfarande däremot leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen bör domstolen som utgångspunkt döma för båda brotten.

När det särskilt gäller sexuella tjänster bör ansvar för våldtäkt eller annat allvarligare sexualbrott (uppsåtligt eller av oaktsamhet) kunna komma i fråga om den som använt tjänsten känt till att utövaren varit utsatt för människohandel. Det bör dock noteras att rekvisiten för brott enligt 6 kap. brottsbalken inte helt överlappar med rekvisiten för olaga tjänsteutnyttjande och det kan tänkas förekomma fall då endast det senare går att bevisa.

Beträffande brottet köp av sexuell handling har i förarbetena angetts att utnyttjande i prostitution medför allvarliga skador både för samhället och den enskilda säljaren, varför den aktuella kriminaliseringen avser att skydda såväl enskilda som allmänna intressen.[202] Detta får delvis anses skilja sig från syftet med en kriminalisering av olaga tjänsteutnyttjande, vilket i dessa sammanhang primärt syftar till att skydda enskilda från att utsättas för människohandel. Visst utrymme för att döma för båda brotten bör därmed finnas.

Slutligen bör framhållas att principerna för lösning av konkurrensproblem endast är att anse som huvudregler.[203] I fall där en enskild kränkning i sig framstår som så allvarlig att den kan föranleda ansvar enligt en annan straffbestämmelse som har en straffskala som understiger den som gäller för olaga tjänsteanvändande kan det således, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, ändå finnas skäl att döma för båda brotten i konkurrens. Ytterst är konkurrensfrågor något som domstolen har att ta ställning till i det enskilda fallet.

[202] A. prop. s. 104. Syftet med lagstiftningen har i senare förarbeten beskrivits på liknande sätt, se t.ex. prop. 2010/11:77 Skärpt straff för köp av sexuell tjänst s. 13 och SOU 2016:42 Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. s. 107.
[203] Jämför t.ex. bedömningen i NJA 2013 s. 397.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Skadestånd

Vi menar att den som uppsåtligen nyttjar en tjänst som tillhandahålls av ett offer för människohandel eller människoexploatering bidrar till att upprätthålla den kränkning av utförarens personliga integritet som grundbrottet innebär. Detta är ett av argumenten för att vi anser att det nya brottet bör placeras i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid. Det innebär också att målsäganden som utgångspunkt bör kunna vara berättigad till skadestånd för den kränkning som gärningen innebär.

Frågan om huruvida kränkningen är tillräckligt allvarlig för att berättiga till skadestånd får avgöras i det enskilda fallet. Detsamma gäller hur situationen ska hanteras när målsäganden samtidigt har rätt till skadestånd från en annan gärningsperson för den kränkning som grundbrottet inneburit.

Åtalsregler

Enligt 20 kap. 3 § rättegångsbalken hör alla brott under allmänt åtal om det inte finns ett uttryckligt undantag från det. Ett brott som hör under allmänt åtal omfattas av åklagarens åtalsplikt. Åtalsplikten innebär att åklagaren är skyldig att väcka åtal om han eller hon bedömer att det finns tillräckliga bevis för att ett brott har begåtts och att det går att bevisa vem som har begått det. Vi föreslår att olaga tjänsteutnyttjande bör höra under allmänt åtal. Vi ser inte heller att det bör krävas några särskilda villkor för åtal, till exempel angivelse från målsägande (jämför 20 kap. 3 § rättegångsbalken).

Domsrätt

Med anledning av den nya skyldigheten i artikel 18a om att kriminalisera avsiktligt användande av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel har ett tillägg med en hänvisning till artikel 18a också gjorts i artikel 10 som handlar om medlemsstaternas behörighet.

Av artikel 10 följer därför numera att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet när det gäller de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 när brottet helt eller delvis har begåtts inom medlemsstatens territorium, eller

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten. Om medlemsstaten beslutar att fastställa ytterligare behörighet för brott som begåtts utanför dess territorium ska medlemsstaten underrätta kommissionen om detta.

Vi kommer återkomma till denna fråga i senare avsnitt, men redan nu finns anledning att tydliggöra att vi – i förhållande till det nya brottet – inte föreslår någon särreglering eller några undantag från vad som annars följer av bestämmelserna i 2 kap. 3–6 §§ brottsbalken om svensk domstols behörighet att döma för brott som har begåtts utanför Sverige.

5.10 Övriga överväganden och förslag

5.10.1 Påföljder (artikel 4)

Bedömning: Ändringarna i artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen

Artikeln har delvis ändrats

Artikel 4 fastslår en miniminivå för de påföljder som ska gälla vid människohandelsbrott och tar upp vilka omständigheter som ska kunna betraktas som försvårande.

Av artikel 4.2 följer att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott som avses i artikel 2 under de förhållanden som anges i punkterna 2a–2d är belagt med ett maximistraff på minst tio års fängelse. Enligt punkten 2d gäller detta om brottet har begåtts med användande av grovt våld eller vållat brottsoffret särskilt allvarlig skada. Genom ändringsdirektivet slås fast att detta inbegriper fysisk eller psykisk skada.

Artikel 4.3 anger vissa omständigheter som, i enlighet med relevanta bestämmelser i nationell rätt, ska betraktas som försvårande vid brott som avses i artikel 2. Genom ett tillägg anges att ytterligare en sådan försvårande omständighet är om gärningspersonen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik underlättade eller genomförde spridning av bilder, videor eller liknande material av

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

sexuell karaktär som involverar brottsoffret. I skälen till ändringsdirektivet påtalas att påföljdsnivån bör återspegla graden av klander, som är större vid allvarligare gärningar, och de skadliga och långvariga konsekvenser som dessa får för brottsoffren. Detta omfattar enligt skälen även den förstärkande effekt som spridning av exploaterande material kan medföra, varför det är nödvändigt att spridning med hjälp av informations- och kommunikationsteknik av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som involverar brottsoffret fastställs som en försvårande omständighet.[204]

Vidare anges att medlemsstaterna bör säkerställa att domare och domstolar har möjlighet att beakta de försvårande omständigheter som fastställs i detta direktiv när de bestämmer straffet för gärningsmän. Det är alltjämt domaren eller domstolen som med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet avgör om straffet ska skärpas på grund av de specifika försvårande omständigheterna. Det anges också att medlemsstaterna inte bör vara skyldiga att föreskriva försvårande omständigheter om det i nationell rätt föreskrivs att spridning med hjälp av informations- och kommunikationsteknik av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som inbegriper brottsoffret utgör ett brott som kan bestraffas som ett separat brott och detta kan leda till strängare påföljder enligt nationell rätt.[205]

Ändringarna fanns inte med kommissionens ursprungliga förslag utan har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

Straffskalan för människohandel behöver inte ändras

Artikel 4.2 anger som nämnts vissa fall då maximistraffet för människohandelsbrott ska uppgå till minst tio års fängelse. Den konstruktion som människohandelsbrottet har i svensk rätt innebär att straffskalan i normalfallet är fängelse i lägst två och högst tio år. Om gärningen bedöms som mindre grov är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Det kan alltså konstateras att utgångspunkten för straffnivån vid människohandel är i linje med vad som krävs enligt direktivet. Det är endast om en gärning skulle bedömas

[204] Skäl 10.
[205] Skäl 11.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

som mindre grov som tillägget i direktivet om att maximistraffet ska vara minst tio år om brottet har vållat brottsoffret särskilt allvarlig fysisk eller psykisk skada skulle kunna innebära att den svenska regleringen strider mot vad som krävs enligt direktivet.

Enligt förarbetena kan ett mindre grovt fall föreligga till exempel om risken för exploatering varit liten. Förutom detta måste även arten och omfattningen av den åsyftade exploateringen beaktas, liksom vad intrånget i annans frihet har inneburit i form av fysiskt eller psykiskt lidande eller kränkning.[206]

En gärning som vållat brottsoffret särskilt allvarlig fysisk eller psykisk skada borde oftast innebära att exploatering också kommit till stånd. Exemplet i förarbetena om att risken för exploatering varit liten bör därmed sällan vara aktuellt i dessa fall. Om exploatering inte kommit till stånd och brottsoffrets skador orsakats av gärningsmannen i ett tidigare skede borde det ändå vara uteslutet att bedöma gärningen som mindre allvarlig om de fysiska eller psykiska skadorna som gärningen resulterat i varit särskilt allvarliga. Detta eftersom det vid bedömningen av om gärningen är mindre grov enligt förarbetena också ska beaktas vad intrånget i annans frihet har inneburit i form av fysiskt eller psykiskt lidande eller kränkning. Har gärningen inneburit särskilt allvarlig psykisk eller fysisk skada bör det enligt vår uppfattning aldrig kunna bli aktuellt att bedöma gärningen som mindre allvarlig.

Vår bedömning är således att det – för det fall en gärning vållat brottsoffret särskilt allvarlig fysisk eller psykisk skada – inte skulle bli aktuellt att anse gärningen som mindre grov. Ett sådant fall skulle i stället vara att betrakta som brott av normalgraden, för vilket straffskalan uppgår till den nivå som direktivet kräver. Det krävs därför inte någon anpassning av straffbestämmelsen för att uppfylla kraven i direktivet i denna del. Att det i bestämmelsen inte uttryckligen anges vilka fall som ska bedömas som brott av normalgraden föranleder inte någon annan bedömning.

[206] Prop. 2001/02:124 s. 37.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Det behövs inte någon lagändring om försvårande omständigheter

I punkten 3 har ett tillägg gjorts om att det ska beaktas som en försvårande omständighet om gärningsmannen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik underlättade eller genomförde spridning av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som involverar brottsoffret. Som framgår i skälen bör medlemsstaterna säkerställa att domare och domstolar har möjlighet att beakta de försvårande omständigheter som fastställs i direktivet. Vidare anges att det inte krävs att någon försvårande omständighet beträffande spridning av material av sexuell natur om sådant agerande kan bestraffas som ett självständigt spridningsbrott och därmed leda till strängare påföljd enligt nationell rätt.

De allmänna grunderna enligt vilka straffmätning ska ske framgår av 29 kap. 1 § brottsbalken. Enligt bestämmelsens andra stycke ska den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Vidare finns i 29 kap. 2 § brottsbalken en exemplifierande uppräkning av omständigheter som ska beaktas som försvårande, dvs. omständigheter som ökar straffvärdet. Ingen av de punkter som anges i bestämmelsen tar uttryckligen sikte på situationen där brottet har inneburit att det spridits bilder eller liknande av sexuell karaktär som involverar brottsoffret. Som nämnts är uppräkningen dock bara exemplifierande. Paragrafen har utformats med avsikt att inrymma de vanligaste och mest betydelsefulla typer av omständigheter som brukar åberopas som särskilt försvårande, men det kan även förekomma andra försvårande omständigheter än de uppräknade.[207] Detta innebär att det redan utifrån den nuvarande bestämmelsen i 29 kap. 2 § brottsbalken finns möjlighet för rätten att beakta spridning av exploaterande material som en försvårande omständighet som kan föranleda ett högre straff. Svensk rätt får därmed anses leva upp till syftet med den nu aktuella ändringen, dvs. att säkerställa att spridning av exploaterande material kan medföra att gärningspersonen får ett strängare straff.

I sammanhanget bör också nämnas att Straffreformutredningen i sitt betänkande En straffreform har föreslagit vissa ändringar när

[207] Se t.ex. prop. 2022/23:106 Skärpt syn på brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner s. 19.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

det gäller bland annat grunderna för bedömningen av straffvärdet samt exemplifieringen av försvårande och förmildrande omständigheter. Ändringarna innebär till exempel att det tydligare ska framgå att omständigheter vid brottet som går utöver förutsättningarna för att den aktuella straffskalan ska vara tillämplig ska ges ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen och att hela straffskalan ska komma till användning. Ändringen i denna del innebär en vidareutveckling av metoden för att bedöma det konkreta straffvärdet med beaktande av omständigheterna vid brottet.[208] Vi konstaterar att de föreslagna ändringarna inte skulle göra det svårare att väga in den tillkommande kränkning som spridning av exploaterande material kan medföra. Ändringarna bör snarare leda till att denna typ av omständigheter kan komma att beaktas i än större utsträckning.

Utöver att spridning av bilder kan beaktas som en försvårande omständighet finns det även särskilda straffbestämmelser som kan aktualiseras vid spridning av exploaterande material. I 4 kap. 6 c § brottsbalken regleras straffansvaret för olaga integritetsintrång. Ansvaret omfattar den som gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida vissa typer av bilder eller uppgifter, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör. Det ska dock inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter var försvarlig. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Vidare regleras i 4 kap. 6 d § brottsbalken ansvaret för grovt olaga integritetsintrång. Vid bedömningen om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till bildens eller uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen var ägnad att medföra mycket allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör. Vid grovt olaga integritetsintrång är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Brotten olaga integritetsintrång och grovt olaga integritetsintrång infördes 2018 med avsikten att anpassa det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten mot sådana intrång som möjliggörs i och med teknikutvecklingen.[209] Dessa brott och människohandel har alltså det gemensamt att syftet för kriminaliseringen är att skydda personer från kränkningar av deras personliga integritet. Det kan därför tänkas finnas hinder för att döma för både olaga integritets-

[208] Se Straffreformutredningens förslag om ny lydelse av 28 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken samt författningskommentar i SOU 2025:66, Volym 1, s. 291 ff.
[209] Prop. 2016/2017:222 s. 19 och 29 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

intrång och människohandel i de fall spridningen sker under tiden som människohandelsbrottet pågår. Frågor om konkurrens är dock ytterst en uppgift för rättstillämpningen att lösa. I de fall spridningen av material sker efter att människohandelsbrottet avslutas bör det dock inte finnas något hinder för att döma särskilt för olaga integritetsintrång.[210]

Utöver olaga integritetsintrång kan även straffbestämmelserna om kränkande fotografering och förtal tänkas komma att aktualiseras vid upptagning respektive spridning av exploaterande material. För kränkande fotografering döms den som olovligen med tekniskt hjälpmedel i hemlighet tar upp bild av någon som befinner sig inomhus i en bostad eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller ett annat liknande utrymme, förutsatt att gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter inte är försvarlig. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Detta skulle till exempel kunna vara aktuellt om någon utnyttjas för prostitution och en upptagning av sexuella handlingar sker utan att målsäganden är medveten om detta. Ytterligare ett exempel är om den som är utsatt för människohandel omedvetet övervakas i kontrollsyfte.

Därutöver kan spridning av integritetskänsliga uppgifter i vissa fall även bestraffas som förtal enligt 5 kap. 1 § brottsbalken. En förutsättning för ansvar i sådant fall är att gärningspersonen pekar ut någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämnar en uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Straffet är böter, eller, vid grovt brott, böter eller fängelse i högst två år. Vanligen lämnas en uppgift i tal eller skrift men även bilder kan, med eller utan tillhörande text, förmedla en uppgift i bestämmelsens mening.[211]

Slutligen kan även nämnas ansvar för barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken kan aktualiseras om den som skildras på bild eller film i pornografiska sammanhang inte har genomgått fullbordad pubertetsutveckling eller är under arton år.

Sammanfattningsvis är alltså vår bedömning att det inom ramen för de nuvarande bestämmelserna om straffvärdebedömning och försvårande omständigheter i 29 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken finns tillräckligt utrymme för att beakta att spridning av exploaterande

[210] Liknande fråga har behandlats i orefererad hovrättspraxis, se t.ex. avgörande från Hovrätten för Övre Norrland den 29 maj 2024 i mål B 477-24.
[211] Prop. 2016/17:222 s. 24. Se även t.ex. NJA 1992 s. 594 och NJA 1994 s. 637.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

material skett när straffvärdet för ett människohandelsbrott bestäms, även om denna omständighet inte anges särskilt. Därtill finns under vissa förhållanden möjlighet att döma för annat brott, till exempel olaga integritetsintrång, om exploaterande material spridits. Någon författningsändring till följd av ändringen i artikel 4.3 är därmed inte nödvändig.

5.10.2 Ansvar och påföljder för juridiska personer (artikel 5 och 6)

Bedömning: Ändringarna i artiklarna kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen

Artiklarna har delvis ändrats

Artikel 5 innehåller bestämmelser om juridiska personers ansvar vid brott enligt direktivet och artikel 6 behandlar påföljder för juridiska personer. I båda artiklarna har tillägg gjorts genom vilka det klargjorts att det som framgår av bestämmelserna – utöver vid människohandelsbrott enligt artikel 2 och 3 – även ska gälla vid brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel enligt den nyinförda artikeln 18a.

Utöver detta har uppräkningen i artikel 6 av andra straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder som medlemsstaterna kan besluta om kompletterats med tre nya punkter. Dessa avser

- uteslutning från tillgång till offentlig finansiering, inklusive anbudsförfaranden, bidrag, koncessioner och licenser (punkten b),
- återkallande av tillstånd och auktorisationer att bedriva verksamhet som ledde till det relevanta brottet (punkten d),
- om det finns ett allmänintresse, offentliggörande av hela eller delar av det rättsliga avgörande som rör det begångna brottet och de påföljder, sanktioner eller åtgärder som utdömts, utan att det på-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

verkar tillämpningen av reglerna om integritet och skydd av personuppgifter (punkten h).

Det kan särskilt noteras att bestämmelsen i denna del är fakultativ.

Kommissionens ursprungliga förslag innefattade vissa ändringar av artikel 6, som dock hade en något annorlunda utformning jämfört med vad som sedan beslutades. Övriga ändringar har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

Tidigare överväganden

I den analys som gjordes i samband med att direktivet i dess ursprungliga lydelse genomfördes framhölls att bestämmelserna i artiklarna 5 och 6 om ansvar och sanktioner för juridiska personer utgör standardbestämmelser som återfinns i flera andra antagna instrument inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Vid tidigare bedömningar har de svenska reglerna om företagsbot ansetts uppfylla de krav som ställts upp i fråga om ansvar och sanktioner för juridiska personer och sanktionerna har ansetts vara effektiva, proportionella och avskräckande. I analysen drogs så slutsatsen att det inte fanns skäl att göra någon annan bedömning i förhållande till människohandelsdirektivet och att bestämmelserna därmed inte föranledde några behov av lagändringar.[212]

Även vid genomförande av andra, senare antagna EU-direktiv har liknande bedömningar gjorts, exempelvis vid genomförandet av EU:s sanktionsdirektiv.[213]

[212] Justitiedepartementet, Analys inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer, diarienummer Ju 2013/275/L5/. När det gäller de tidigare bedömningar som nämns hänvisas till prop. 2003/04:111 s. 32 f., prop. 2003/04:164 Sveriges antagande av rambeslut om angrepp mot informationssystem s. 30 och prop. 2008/09:25 Sveriges antagande av rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism s. 29.
[213] Prop. 2024/25:126 Ny lag om internationella sanktioner s. 45 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

De tillagda hänvisningarna till artikel 18a kräver inte några författningsändringar

Som angetts ovan har bedömningen hittills varit att de svenska reglerna om företagsbot ansetts uppfylla direktivets krav i fråga om ansvar och sanktioner för juridiska personer. Sanktionerna har därtill ansetts vara effektiva, proportionella och avskräckande. En närmare redogörelse för bestämmelserna om företagsbot i 36 kap. brottsbalken finns i avsnitt 5.1.5 i inledningen av detta kapitel. Bestämmelserna om företagsbot omfattar alla brott för vilka det är föreskrivet strängare straff än penningböter. Detta följer av 36 kap. 23 § brottsbalken.

Med anledning av den nya artikeln 18a har vi i avsnitt 5.9 föreslagit att ett nytt brott, olaga tjänsteutnyttjande, ska införas. Vi har beträffande detta brott föreslagit att straffet ska vara fängelse i högst fyra år. I och med att straffskalan alltså är strängare än penningböter kommer det vara möjligt att ålägga ett företag företagsbot vid brott som avser olaga tjänsteutnyttjande, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Mot denna bakgrund och med beaktande av de överväganden som tidigare gjorts är det vår bedömning att bestämmelserna i brottsbalken om företagsbot – även i förhållande till brottet olaga tjänsteutnyttjande – tillgodoser direktivets krav om ansvar och påföljder för juridiska personer. Någon författningsändring eller annan åtgärd är därmed inte nödvändig.

Det krävs inte heller någon ändring till följd av de punkter som lagts till i artikel 6

När det slutligen gäller uppräkningen i artikel 6 av andra straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder som medlemsstaterna kan besluta om konstateras följande. Listan har kompletterats med tre nya punkter. Uppräkningen är dock bara exemplifierande och det föreligger inte någon skyldighet för medlemsstaterna att införa lagstiftning eller vidta åtgärder i denna del. Någon författningsändring eller annan åtgärd är därmed inte nödvändig för att genomföra direktivet i denna del.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

5.10.3 Förverkande (artikel 7 upphört)

Bedömning: Ändringarna i artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen: Genom ändringarna i människohandelsdirektivet upphör den tidigare gällande artikel 7 om förverkande att gälla. Detta med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1260 om återvinning av tillgångar och förverkande gäller i dess ställe. En särskild utredare har fått i uppdrag att bland annat se över hur det direktivet ska genomföras i Sverige. Uppdraget ska redovisas senast den 19 februari 2026.[214] Det kan även noteras att regler om förverkande av egendom återfinns i 36 kap. brottsbalken. Artikelns upphörande medför inga författningsändringar eller andra åtgärder

5.10.4 Avstående från att lagföra eller utdöma påföljd för brottsoffret (artikel 8)

Bedömning: Ändringarna i artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen

Artikeln har ändrats till viss del

Artikel 8 tar upp frågan om möjligheten för myndigheter att avstå från att lagföra eller utdöma påföljd för ett offer för människohandel för sådant deltagande i brottslig verksamhet som de har tvingats att begå som en direkt följd av att de utsatts för människohandel. En ändring har gjorts genom vilket ”annan olaglig verksamhet” har lagts till i artikeln. Enligt skäl 14 har avsikten varit att utvidga den berörda bestämmelsens tillämpningsområde till all olaglig verksamhet som brottsoffer har tvingats att utföra som en direkt följd av att de utsatts för människohandel, såsom administrativa överträdelser med

[214] Dir. 2024:122 och dir. 2025:78, Genomförande av direktivet om återvinning av tillgångar och förverkande.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

anknytning till prostitution, tiggeri, olovligt uppehållande eller odeklarerat arbete, eller andra handlingar som inte är av straffrättslig karaktär men som är föremål för administrativa eller ekonomiska påföljder eller sanktioner.

Utöver vad som tidigare gällt ska behöriga myndigheter alltså ha befogenhet att avstå från att utfärda administrativa eller ekonomiska påföljder eller sanktioner vid olaglig verksamhet som ett offer för människohandel har tvingats att delta i. För att uppfylla denna skyldighet krävs alltså endast att det finns en möjlighet att avstå från relevant sanktion. Eftersom någon ändring i artikeln som rör möjligheten att avstå från straffrättsliga sanktioner (dvs. lagföring och utdömande av påföljd) inte har skett kommer frågor som anknyter till detta inte att tas upp i den nedanstående framställningen. Endast möjligheterna att avstå från andra typer av administrativa eller ekonomiska påföljder eller sanktioner kommer att tas upp. Ändringen fanns inte med kommissionens ursprungliga förslag utan har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

Vilka typer av sanktioner och regelverk kan vara aktuella?

Människohandel kan avse exploatering för flera olika ändamål och utnyttjade personer kan följaktligen förekomma i vitt skilda verksamheter, även i branscher som i övrigt är legala. Det kan alltså finnas ett stort antal olika regelsystem och sanktioner som skulle kunna aktualiseras. Enligt vår uppfattning är det därför inte möjligt att ge en fullständig bild av alla sanktioner som skulle kunna tänkas komma i fråga.

För att få kunskap om vilka typer av sanktioner eller avgifter som oftast drabbar personer som utsatts för människohandel har vi ställt en riktad fråga om detta till dels vår expertgrupp, dels några civilsamhällesorganisationer som arbetar nära målgruppen.[215] Följder i form av beskattning och olika beslut kopplade till personens uppehållsrätt har då lyfts fram särskilt. Vilka administrativa eller ekonomiska påföljder eller sanktioner som kan vara aktuella och hur möj-

[215] Organisationerna Frälsningsarmén och Talita har besvarat frågan. Även andra typer av följder som exempelvis sjukvårdskostnader och ekonomiska konsekvenser p.g.a. att den utsatta personen tvingats att ta lån nämndes. Även om liknande kostnader och betalningskrav naturligtvis kan vara mycket betungande för den enskilde kan det inte anses utgöra någon sanktion. Dessa frågor kommer därför inte att tas upp i den fortsatta framställningen.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ligheterna ser ut för de behöriga myndigheterna att avstå från att besluta om sådana inom dessa områden kommer därför att tas upp först i den fortsatta redogörelsen. Därefter kommer även möjligheten att avstå från beslut om sanktioner inom vissa andra regelverk som borde kunna vara aktuella att gås igenom.

För att avgöra vilka möjligheter en myndighet har att avstå från att fatta beslut är det aktuellt att klargöra antingen om myndigheten har en skyldighet eller möjlighet att fatta beslut (ska/får) eller vilka möjligheter till eftergift eller jämkning som finns.

Skatt och skattetillägg

Frågan om beskattning av inkomster har främst lyfts fram i förhållande till personer utsatta för människohandel för sexuella ändamål som utnyttjas i prostitution. Eventuell ersättning som den som är utnyttjad i prostitution mottar betraktas enligt Skatteverket och enligt domstolspraxis som en beskattningsbar inkomst av tjänst som den som är utnyttjad ska redovisa i sin deklaration. Rimligheten i detta har från vissa håll ifrågasatts i och med att köp av sexuella handlingar är kriminaliserat och prostitution ses som en del av mäns våld mot kvinnor. Mot denna bakgrund föreslogs i betänkandet Ut ur utsatthet att en utredning skulle tillsättas för att se över frågan om beskattning av ersättning från prostitution.[216]

När det gäller offer för människohandel som utnyttjas i prostitution instämmer vi i att det framstår som problematiskt att eventuell ersättning som brottsoffret erhåller beskattas och att staten därigenom tar del av den betalning som utnyttjandet resulterat i. Utredningen om exitprogram för personer som är utsatt för prostitutions förslag om en utredning för att se över frågan framstår därför som lämpligt.

I förhållande till den nu aktuella frågan om möjligheten att avstå från administrativa och ekonomiska påföljder kan beskattningen i sig dock inte anses som problematisk. Detta eftersom skatt per definition inte är att betrakta som en påföljd. Däremot kan en person som utsatts för människohandel och därigenom fått vissa inkomster komma att påföras skattetillägg på grund av att denne exempelvis lämnat en oriktig uppgift eller kommit att skönsbeskattas. Detta

[216] Se SOU 2023:97 s. 388 ff. och däri gjorda hänvisningar.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

gäller inte bara personer som utnyttjats i prostitution, utan kan vara aktuellt även för personer som utnyttjats för andra exploateringssyften.

Skattetillägg är en särskild avgift som kan tas ut av Skatteverket och bör kunna ses som en sådan ekonomisk påföljd som åsyftas i artikel 8. Regler om skattetillägg finns i 49 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244). Av 4 och 5 §§ samma kapitel och lag framgår att skattetillägg under vissa förhållanden ska tas ut från den som lämnat en oriktig uppgift. Bestämmelserna om skattetillägg vid skönsbeskattning finns i 6 och 7 §§ samma kapitel och lag.

I 51 kap. skatteförfarandelagen finns bestämmelser om befrielse från särskilda avgifter (vilket bland annat omfattar skattetillägg). Enligt 1 § första stycket ska Skatteverket besluta om hel eller delvis befrielse från en särskild avgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. I andra stycket anges vissa faktorer som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut exempelvis ett skattetillägg. Ingen av de punkter som anges i lagtext eller förarbeten tar uttryckligen sikte på den omständighet att den skatteskyldige är offer för människohandel, men uppräkningen är inte uttömmande. Bedömningen av om befrielse från skattetillägg ska medges ska vara individuell för varje enskilt fall och ta hänsyn till sambandet mellan omständigheten och felet. Att felaktigheten som lett till avgiften kan antas ha berott på att någon av omständigheterna som anges i 51 kap. 1 § andra stycket 1 a skatteförfarandelagen (hälsa eller liknande förhållanden) är därmed en sådan grund som skulle kunna tänkas vara tillämplig i ovan angivna fall. Uppräkningen är dock inte uttömmande. Skatteverket kan även ta hänsyn till andra omständigheter vid bedömningen.[217]

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att regelverket lever upp till direktivets krav.

Beslut om avvisning och återkallelse av uppehållstillstånd

För offer för människohandel som kommer från andra länder kan beslut om exempelvis återkallelse av tillstånd, avvisning eller tagande i förvar bli aktuella. Det relevanta regelverket finns i utlänningslagen.

[217] Prop. 2002/03:106 Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet, m.m. s. 143.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

När det först gäller återkallelse av tillstånd framgår av 7 kap. 1 § att nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Enligt 3 § samma kapitel får uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om utlänningen till exempel utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd eller har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas. Det bör särskilt noteras att båda bestämmelserna ovan är fakultativa.

I 8 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om avvisning och utvisning. 2 och 3 §§ behandlar avvisning av en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare, 6 § handlar om utvisning av en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare och 6 a § om avvisning eller utvisning av en utlänning som har tillstånd att vistas i en annan EU-stat. Förutsättningarna för avvisning och utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns i 8–14 §§. Gemensamt för alla dessa bestämmelser är att de är fakultativa.

Vidare finns i 10 kap. utlänningslagen bestämmelser om under vilka förhållanden en utlänning får tas i förvar eller ställas under uppsikt. Inte heller dessa bestämmelser är tvingande.

Den typ av beslut som nämnts ovan kan aktualiseras för offer för människohandel oberoende av exploateringsform. Som framgått har bestämmelserna dock det gemensamt att behörig myndighet *får* fatta beslut. Det rör sig därmed inte om tvingande bestämmelser. Behöriga myndigheter får därmed anses ha befogenhet att kunna avstå från att fatta beslut på det sätt som krävs enligt artikel 8.

Sanktioner i andra regelsystem

Flera andra typer av sanktioner skulle kunna bli aktuella för en person som exploaterats i människohandel. I den nedanstående redogörelsen undersöks först möjligheten att avstå från den administrativa

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

åtgärd som ett körkortsingripande innebär, därefter miljösanktionsavgifter och sedan viten.

Ett körkortsingripande skulle exempelvis kunna bli aktuellt om den enskilde, inom ramen för människohandelsbrottet, tvingats köra på ett trafikosäkert sätt och därigenom gjort sig skyldig till vissa trafikbrott. I 5 kap. 3 § körkortslagen (1998:488) anges i vilka fall ett körkort ska återkallas. Som nämndes ovan omfattas till exempel att körkortshavaren har gjort sig skyldig till vissa brott. Detta kan avse grov vårdslöshet i trafik enligt 1 § andra stycket lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott eller rattfylleri alternativt grovt rattfylleri enligt 4 respektive 4 a §§ samma lag, men även vissa andra trafikrelaterade brott.

Bestämmelsen är till sin utgångspunkt tvingande och innebär att återkallelse ska ske om förutsättningarna är uppfyllda. Med undantag för om återkallelsen sker på grund av ansvar för grov vårdslöshet i trafik eller rattfylleribrott där alkoholkoncentrationen överstigit 0,5 promille i förarens blod eller 0,25 milligram per liter i hans utandningsluft finns dock i många fall en ventil i 5 kap. 9 § samma lag som innebär att körkortsinnehavaren i stället kan meddelas en varning, om det av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Att den körkortspliktigt begått överträdelsen till följd av människohandel borde kunna utgöra en sådan särskild omständighet som möjliggör att en varning meddelas i stället för att körkortet återkallas.

För det fall den som är utsatt för människohandel är att anse som verksamhetsutövare skulle många olika regelverk kunna tänkas komma i fråga. Till exempel skulle det kunna röra sig om branschspecifika regler kring skyddsutrustning eller regler om kör och vilotider vid yrkestrafik. I stället för att gå igenom specifika regelverk för enskilda branscher har vi valt att belysa möjligheterna att avstå från två typer av mer övergripande sanktioner som vi bedömer skulle kunna komma i fråga, nämligen miljösanktionsavgifter och vite.

Regler om miljösanktionsavgifter finns i miljöbalken och i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter. Enligt 30 kap. 1 § första stycket miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att en särskild avgift ska betalas av den som påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts (första punkten), åsidosätter villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd som har beslutats

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

med stöd av balken eller med stöd av föreskrifter som har meddelats med stöd av balken (andra punkten), eller åsidosätter andra bestämmelser i balken, föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller bestämmelser i EU- förordningar inom balkens tillämpningsområde (tredje punkten).

Ett konkret exempel i förhållande till den första punkten som skulle kunna tänkas komma i fråga är om ett offer för människohandel utnyttjas för att tillhandahålla nagelvård och själv kan anses vara verksamhetsutövare. Nagelvård är en sådan verksamhet som omfattas av anmälningsplikt enligt 38 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eftersom det är en verksamhet där allmänheten yrkesmässigt erbjuds hygieniska behandlingar som innebär risk för blodsmitta eller annan smitta på grund av användningen av skalpeller, akupunkturnålar, piercingverktyg eller andra liknande skärande eller stickande verktyg. Sådan verksamhet får inte bedrivas utan anmälan till den kommunala nämnden i den kommun där verksamheten ska drivas eller arrangeras. Enligt 3 kap. 3 § förordningen om miljösanktionsavgifter ska en miljösanktionsavgift om 3 000 kronor betalas av den som överträder den ovan nämnda bestämmelsen om anmälan. Vid upprepade överträdelser kan ny avgift med dubbelt belopp tas ut, upp till ett totalt belopp om högst en miljon kronor vid varje tillfälle. Detta följer av 1 kap. 3 § samma förordning. En person som utan anmälan bedriver verksamhet varigenom nagelvård erbjuds kan alltså drabbas av miljösanktionsavgift.

Enligt huvudregeln i 30 kap. 2 § första stycket miljöbalken ska en miljösanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. I andra stycket görs dock undantag som innebär att avgift inte behöver tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till exempelvis att överträdelsen berott på en omständighet som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka (punkten 2). För ett offer för människohandel som har förmåtts utföra viss verksamhet bör sådant undantagsfall kunna föreligga. Behöriga myndigheter får därmed anses ha befogenhet att avstå från att ta ut sådan avgift. För att konkretisera utgick vi ovan från exemplet nagelvård. Möjligheten att avstå från att ta ut avgift gäller dock även vid andra verksamheter där miljösanktionsavgifter kan vara aktuella.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Slutligen kan beslut om vite tänkas komma att fattas mot en person utsatt för människohandel som till exempel bedriver viss verksamhet. Bestämmelser om viten finns i lagen (1985:206) om viten. Om ett vitesföreläggande skulle ha riktats mot ett offer av människohandel och ett mål om utdömande av vite inletts följer av 9 § viteslagen att ett vite inte ska dömas ut om ändamålet med vitet har förlorat sin betydelse. Finns det särskilda skäl kan vite även jämkas. Uppdagas det under handläggningstiden att den som vitet riktats mot är offer för människohandel ligger det nära tillhands att förmoda att den beslutande myndigheten skulle återkalla föreläggandet. Om så inte sker finns alltså enligt 9 § viteslagen möjlighet att låta påföljden bortfalla eller att jämka beloppet.

Avslutande kommentar

Som vi nämnde inledningsvis är tillämpningsområdet som ändringarna i artikel 8 behandlar svårt att överblicka eftersom ett mycket stort antal regelverk potentiellt sett skulle kunna överträdas inom verksamhet som utförs av ett människohandelsoffer. På de områden som vi fått beskrivet för oss som mest vanligt förekommande, dvs. sanktioner eller påföljder kopplade till skattetillägg och återkallelse av uppehållstillstånd, avvisning och liknande får de behöriga myndigheterna anses ha befogenhet att avstå från att fatta beslut. Även i de andra situationer som vi tagit upp beträffande körkortsingripanden, miljösanktioner och utdömande av vite finns möjlighet att avstå från att straffa ett människohandelsoffer. Sammantaget är det därför vår bedömning att det inte krävs någon författningsändring eller annan åtgärd för att Sverige ska anses leva upp till den ändrade artikel 8.

5.10.5 Utredning och lagföring (artikel 9)

Bedömning: Det förefaller finnas brister i fråga om sakkunskap och teknisk kapacitet vid de funktioner som arbetar mot människohandel i landets polisregioner när det gäller utredning av brott som har begåtts eller underlättats med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik. Polismyndigheten har dock ett pågående regeringsuppdrag som bland annat syftar till att öka utredningsförmågan, förbättra, arbetsmetoderna och öka personalens kun-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

skap på människohandelsområdet. Uppdraget ska slutredovisas i oktober 2026. Det kan antas att detta uppdrag också kommer att medföra förbättringar när det gäller förmågan att utreda människohandelsbrott med digitala inslag. Mot denna bakgrund föreslås i nuläget inte några åtgärder. Frågan bör dock följas.

Ändringarna i artikel 9.1 och 9.3 kräver i övrigt inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen

Artikeln har ändrats till viss del

Artikel 9 innehåller bestämmelser om utredning och lagföring. Punkten 1 innehåller en skyldighet att säkerställa att utredning och lagföring inte är beroende av anmälan eller angivelse av målsäganden och att straffrättsliga förfaranden kan fortsätta även om målsäganden tagit tillbaka sina uppgifter. Genom ett tillägg klargörs att detta, utöver människohandelsbrott, även ska gälla för det nya brottet enligt artikel 18a.

Vidare har artikel 9.3, som handlar om att de personer, enheter eller avdelningar som har ansvar för att utreda och lagföra människohandelsbrott ska ha lämplig utbildning, kompletterats med skrivningar om att de som utreder människohandelsbrott också ska ha lämplig sakkunskap och teknisk kapacitet när brottet begåtts eller underlättats med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik.

Slutligen har ett tillägg gjorts om att medlemsstaterna uppmanas inrätta specialiserade enheter inom brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter, när så är lämpligt och i enlighet med sina nationella rättssystem.

Ändringarna har föranletts av att människohandelsbrott i allt större utsträckning begås eller underlättas med hjälp av informations- och kommunikationsteknik. För att ta itu med människohandlarnas tillvägagångssätt har en förbättrad digital förmåga och expertis vid de brottsbekämpande myndigheterna ansetts nödvändig. I skälen uppmanas medlemsstaterna dessutom att överväga användningen av förebyggande åtgärder, särskilt sådana som syftar till att motverka

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

efterfrågan och riktar in sig på frågan om missbruk av onlinetjänster för människohandel.[218]

Ändringarna fanns inte med kommissionens ursprungliga förslag utan har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

Det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande kräver inte angivelse av målsäganden

När det först gäller frågan om att brott enligt artikel 18a inte ska vara beroende av anmälan eller angivelse av målsäganden och att straffrättsliga förfaranden ska kunna fortsätta även om målsäganden tagit tillbaka sina uppgifter noteras följande. Med anledning av den nya artikeln i 18a har vi i avsnitt 5.9 föreslagit att ett nytt brott, olaga tjänsteutnyttjande, ska införas. Vi har beträffande detta brott inte föreslagit något undantag från vad som annars gäller enligt 20 kap. 3 § rättegångsbalken. Detta innebär att brottet kommer att höra under allmänt åtal och omfattas av åklagarens åtalsplikt. Utredning och lagföring kommer därmed inte vara beroende av anmälan eller angivelse av målsäganden. Det straffrättsliga förfarandet kan också fortsätta även om målsäganden tagit tillbaka sina uppgifter. Någon författningsändring eller annan åtgärd är därför inte nödvändig för att uppfylla direktivets krav i denna del.

Sakkunskap och teknisk kapacitet vid brottsbekämpande myndigheter

När det gäller sakkunskap och teknisk kapacitet för de personer, enheter eller avdelningar som ansvarar för utredning eller lagföring av människohandelsbrott vill vi inledningsvis hänvisa till den övergripande redogörelse för hur Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bedriver sitt arbete mot människohandel som finns i avsnitt 5.2 ovan. Vi bedömer att frågan om sakkunskap och teknisk kapacitet främst är aktuell i förhållande till det arbete som sker vid polisen. Åklagare behöver på ett mer allmänt plan ha kunskap om vilken typ av uppgifter som är möjliga att ta fram för att, i egenskap av förundersökningsledare, kunna lämna relevanta direktiv till de utredande poliserna. De närmare detaljerna kring hur utredningsarbetet

[218] Skäl 9.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

genomförs är dock en fråga för polisen. Vi kommer därför att inrikta den fortsatta framställningen i denna del mot Polismyndigheten.

Som framgått i avsnitt 5.2 är arbetet mot människohandel organiserat på olika sätt inom landets sju polisregioner, men inom samtliga regioner finns det särskilt utbildade utredare som arbetar specialiserat mot människohandel och människoexploatering. I två av regionerna sker detta i särskilda sektioner och i övriga fem regioner är människohandelsutredarna integrerade på sektionen för internationell organiserad brottslighet. Vid sidan av dessa finns det vid polisregionernas underrättelseenheter specialiserade arbetsgrupper som arbetar mot den digitala arenan. Dessa grupper får tillgång till specialutbildning samt teknisk hårdvara och mjukvara. Enligt uppgifter som vi fått från företrädare för myndigheten arbetar dessa grupper dock inte inriktat mot människohandel. I de fall det finns funktioner på underrättelseenheten som arbetar specifikt mot människohandel har dessa i nuläget inte tillgång till sådan mjukvara och utbildning med mera som krävs för arbetet i en alltmer digital brottsarena.

Dessa uppgifter innebär att det förefaller finnas brister i fråga om sakkunskap och teknisk kapacitet vid de funktioner som arbetar mot människohandel, när det gäller utredning av brott som har begåtts eller underlättats med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik.

Regeringen har dock under sommaren 2025 gett Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att stärka förmågan att bekämpa människohandel och människoexploatering. I uppdraget ingår bland annat att förbättra arbetsmetoderna för att öka utredningsförmågan och lagföringen av människohandels- och människoexploateringsbrott samt att öka personalens kunskap på området, bland annat genom att tillse att det finns nödvändig specialistkunskap och kompetensutvecklingsinsatser. Uppdraget ska slutredovisas den 1 oktober 2026.[219]

Om det i praktiken finns hinder i fråga om utbildning och teknisk kapacitet för att utreda människohandelsbrott med digitala inslag bör uppdraget ovan kunna bidra till att undanröja dessa. Vi anser därför att det i nuläget inte är motiverat med någon ytterligare åtgärd. Frågan bör emellertid följas och om det finns tecken på att brister fortsatt förekommer efter att uppdraget slutförts bör ytterligare åtgärder vidtas.

[219] Regeringsbeslut, 2025-06-05, diarienummer Ju2025/01324.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Specialisering vid Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

Beträffande det tillägg som gjorts om att medlemsstaterna uppmanas inrätta specialiserade enheter inom brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter, när så är lämpligt och i enlighet med sina nationella rättssystem, noteras följande.

Vid Åklagarmyndigheten finns åklagare på Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet (RIO) som alltid ska ansvara operativt för förundersökningar och åtal i ärenden om människohandel och människoexploatering. Detta framgår av myndighetens arbetsordning.[220] Genom att dessa ärenden koncentreras till ett begränsat antal åklagare sker en form av specialisering. Inom Åklagarmyndigheten sker alltså arbetet mot människohandel redan på det sätt som förespråkas i direktivet. Det finns därmed inte behov av någon åtgärd med anledning av ändringarna i artikel 9.3 när det gäller Åklagarmyndigheten.

När det gäller Polismyndigheten kan inledningsvis nämnas att myndigheten år 2015 genomgick en stor omorganisation, vilken innebar att de tidigare 21 polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen ombildades till en myndighet, Polismyndigheten. Med hänsyn till polisens centrala roll i samhället angavs i förarbetena att det är av grundläggande betydelse att huvuddragen i polisens verksamhet läggs fast i lag, men att uppgifterna endast skulle anges i övergripande termer.[221] En allmän utgångspunkt har sedan lång tid tillbaka varit att det varken är möjligt eller önskvärt att genom lag på ett uttömmande och slutgiltigt sätt reglera polisens uppgifter. Det är av den anledningen som polisens uppgifter i lagstiftningen endast återgetts i övergripande termer. Syftet har varit att en sådan allmän ram för polisens uppgifter tillåter en fortlöpande anpassning till samhällsutvecklingens ändrade förutsättningar och nya krav.[222]

Polismyndighetens ändamål samt huvudsakliga uppgifter och ansvar regleras i polislagen (1984:387). Bestämmelserna kompletteras av polisförordningen (2014:1104) och förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten. I instruktionen finns vissa bestämmelser om myndighetens organisation i 30–34 §§. Häri anges dock endast på ett övergripande sätt exempelvis vilka funktioner som

[220] Åklagarmyndigheten, Arbetsordning för Åklagarmyndigheten, oktober 2025, s. 44.
[221] Prop. 2013/14:110 En ny organisation för polisen s. 396 f.
[222] Prop. 1983/84:111 proposition med förslag till polislag m.m. s. 54 och prop. 2013/14:110 s. 396 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ska finnas. Bestämmelserna innehåller inte några regleringar av hur arbetet mot specifika brottstyper ska organiseras. Vidare följer av 34 § samma förordning att myndighetens ledning i övrigt bestämmer myndighetens organisation.

Ändringen i artikel 9.3 om att införa specialiserade enheter är inte tvingande och det framgår även att åtgärder endast bör vidtas om det är lämpligt utifrån medlemsstaternas nationella rättssystem. Vi har förvisso noterat att det från åklagarhåll lyfts att det borde finnas en nationell utredningsenhet vid Polismyndigheten, som kan utreda människohandelsbrott på nationell nivå. Denna synpunkt har även framförts av den verksamhetsutvecklare vid Nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten som för närvarande ansvarar för rollen som nationell rapportör i frågor som rör människohandel. Vidare har GRETA uttryckt oro kring att vissa regionala utredningsgrupper inriktade mot människohandel inom polisen har lagts ned och därför uppmanat svenska myndigheter att säkerställa att detta inte har negativa konsekvenser för polisens möjligheter att utreda människohandelsbrott.[223]

Mot bakgrund av vad som angetts ovan om de allmänna utgångspunkter som sedan länge gällt för hur och vilka av Polismyndighetens uppgifter som regleras i författning kan det emellertid inte anses lämpligt att författningsreglera denna fråga. Det bör i stället vara upp till Polismyndigheten själv att, i enlighet med 34 § i myndighetens instruktion, bestämma hur arbetet mot människohandel ska organiseras. Vår bedömning är alltså att det inte är lämpligt, och därmed inte heller nödvändigt för att uppfylla direktivets krav, att föreslå någon åtgärd för att inrätta specialiserade enheter vid Polismyndigheten.

Avslutande kommentar

När det slutligen gäller uppmaningen i skäl 9 om att medlemsstaterna bör överväga användningen av förebyggande åtgärder, särskilt sådana som syftar till att motverka efterfrågan och riktar in sig på frågan om missbruk av onlinetjänster för människohandel anges följande.

[223] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 30. Uppgiften om att åklagare anser det önskvärt med en nationell utredningsenhet inom polisen har framförts vid ett rundabordsmöte i september 2025 om uppföljning av GRETA:s tredje utvärderingsrapport om Sverige samt av utredningens expert från myndigheten.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Uppmaningen har inte tagits in i någon artikel och medför inte något bindande krav för medlemsstaterna. Det krävs därför inte någon åtgärd i detta hänseende från svensk sida. I övrigt hänvisas till vad som i anges om förebyggande åtgärder i avsnitt 7.4.1.

5.10.6 Behörighet (artikel 10)

Bedömning: Sverige bör, i enlighet med artikel 10.2, underrätta kommissionen om att svensk domsrätt föreligger enligt 2 kap. 3 § brottsbalken beträffande brottet olaga tjänstutnyttjande i fler situationer än endast när gärningspersonen är medborgare i Sverige. Ändringarna kräver i övrigt inga åtgärder eller författningsändringar.

Skälen för bedömningen: Artikel 10 innehåller bestämmelser om medlemsstaternas behörighet när det gäller brott enligt direktivet (artikel 10.1) och en skyldighet att underrätta kommissionen om medlemsstaten beslutar att fastställa ytterligare behörighet över brott som begåtts utanför dess territorium (artikel 10.2). Med anledning av den nya skyldigheten i artikel 18a om att kriminalisera avsiktligt användande av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel har tillägg med hänvisningar till artikel 18a gjorts i artikel 10.1 och 10.2. Artikel 10.3 har däremot inte ändrats. Vid brott enligt artikel 18a gäller alltså inte någon skyldighet för medlemsstaterna att – för det fall gärningspersonen är medborgare i medlemsstaten – säkerställa att behörigheten inte är beroende av att gärningarna är straffbelagda på den plats där de begicks, eller att åtal endast får väckas på grundval av en anmälan från målsäganden på den plats där brottet begicks eller en formell underrättelse från den stat där brottet begicks.

Regler om svensk domstols behörighet finns i 2 kap. brottsbalken. Enligt 1 § första stycket är svensk domstol behörig att döma över brott som begåtts i Sverige. I andra stycket samma paragraf anges att ett brott anses begånget i Sverige om gärningsmannen handlade i här. Det är tillräckligt att någon del av handlingen är begången i Sverige. Gärningspersonen måste alltså till någon del

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ha agerat här på sätt som anges i den tillämpliga brottsbeskrivningen för att brottet ska kunna lokaliseras hit.[224]

Om ett brott har begåtts utanför Sverige föreligger under vissa förhållanden ändå behörighet för svensk domstol. Detta gäller till exempel enligt 3 § 2 om brottet har begåtts av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, av någon som när åtal väcks för brottet är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige eller av någon som finns i Sverige och det på brottet enligt svensk rätt kan följa fängelse i mer än sex månader. Därutöver kan svensk domstol enligt 3 § också vara behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige om det finns anknytning på grund av att brottet begåtts på svenskt fartyg m.m. (första punkten), på grund av svenskt enskilt intresse (tredje punkten) eller på grund av härledd jurisdiktion (femte punkten).

Det som angetts ovan gäller för alla brottstyper och kommer alltså även att vara aktuellt för det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande, som införs med anledning av den nya artikeln i 18a. Mot bakgrund av ovanstående är vår bedömning att svensk domsrätt föreligger i de fall där medlemsstaterna ovillkorligen ska kunna utöva domsrätt beträffande brott enligt artikel 18a.

Som vi redogjort för i avsnitt 5.9.5 föreslår vi inte att det beträffande olaga tjänsteutnyttjande införs någon särreglering eller några undantag från vad som annars följer av bestämmelserna i 2 kap. 3–6 §§ brottsbalken om svensk domstols behörighet att döma för brott som har begåtts utanför Sverige. Det kommer därmed finnas ett krav på till exempel dubbel straffbarhet för att svensk domsrätt ska föreligga om en svensk person gjort sig skyldig till ett olaga tjänsteutnyttjande utanför Sveriges gränser. Eftersom artikel 10.3 inte innehåller någon hänvisning till artikel 18a är detta dock inte nödvändigt för att Sverige ska uppfylla kraven enligt direktivet i denna del. Sverige bör emellertid, i enlighet med artikel 10.2, underrätta kommissionen om att svensk domsrätt avseende gärningar som utgör olaga tjänsteutnyttjande begångna utanför territoriet föreligger enligt 2 kap. 3 § brottsbalken även i andra situationer än när gärningspersonen är medborgare i Sverige (jämför 1–3 och 5 punkten).

[224] Prop. 2020/21:204 s. 141 f.

6 Frågor om hjälp och stöd till samt skydd av brottsoffer

6.1 Nuvarande åtgärder och gällande rätt

Ett av huvudområdena för ändringarna i direktivet rör frågor om identifiering av, hjälp och stöd till samt skydd av brottsoffer. I detta inledande avsnitt redogörs översiktligt för de system och regleringar som i dag finns för att tillhandahålla hjälp och stöd till samt skyddsåtgärder för offer för människohandel. I de delar svensk lagstiftning bedöms ha betydelse i förhållande till kraven i ändringsdirektivet redovisas innehållet i denna mer utförligt i samband med bedömningar och förslag i avsnitt 6.5.

6.1.1 Myndigheter och aktörer som är involverade i stöd- och skyddsprocessen

Arbetet för att tillhandahålla stöd och hjälp till samt skydd av offer för människohandel sker på flera plan och involverar ett flertal myndigheter, organisationer och andra aktörer. Framställningen nedan syftar till att ge en överblick över centrala aktörer och stödsystem.[1]

Jämställdhetsmyndigheten samordnar arbetet på nationell nivå mot människohandel för alla ändamål. Myndighetens uppgifter innefattar att främja utvecklingen av förebyggande insatser mot prostitution och människohandel för alla ändamål, att utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer (även internationella) samt bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling. Jämställdhetsmyndigheten ska även ingå i det myndighetsgemensamma

[1] Uppgifterna i detta avsnitt är ursprungligen hämtade från Jämställdhetsmyndighetens Manual vid misstanke om människohandel, https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/manual-vid-misstanke-om-manniskohandel/ (hämtad 2025-04-08), men har justerats i vissa delar efter synpunkter underhand.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

arbetet mot arbetslivskriminalitet.[2] På Jämställdhetsmyndigheten finns också den **nationella samordningen mot prostitution och människohandel, NSPM**. Som nationell samordnare utvecklar myndigheten samverkan mellan myndigheter och andra aktörer och bistår med metodstöd och kompetensutveckling. NSPM sammankallar nätverken Nationellt Metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT), Strategigruppen, Task Force och Samverkan civilsamhället. NSPM samordnar och delfinansierar även regionkoordinatorer samt står för finansieringen av Återvändandeprogrammet Människohandel – och Prostitution och det Nationella Stödprogrammet (se mer nedan). Vidare driver NSPM en nationell stödtelefon för yrkesverksamma. Genom den kan yrkesverksamma inom kommuner och myndigheter samt aktörer inom det civila samhället få råd och metodstöd i frågor som rör människohandel, eller hänvisas vidare till rätt instans.

I **NMT** ingår Jämställdhetsmyndigheten (samordningsansvar), Polismyndigheten, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Tullverket, Skatteverket samt representanter från socialtjänst (regionkoordinatorer och specialiserade mottagningar) och hälso- och sjukvård. NMT:s syfte är att stärka arbetet mot prostitution och människohandel i hela landet, samt utveckla och effektivisera samverkan i arbetet mot människohandel.

Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel finns i sju regioner – motsvarande Polismyndighetens regioner – och fungerar som stöd till Jämställdhetsmyndighetens nationella uppgift som rör prostitution och människohandel för alla ändamål. Regionkoordinatorerna är anställda inom socialtjänsten och finansieras av Jämställdhetsmyndigheten tillsammans med vissa kommuner och länsstyrelser. Jämställdhetsmyndigheten samordnar även regionkoordinatorernas uppdrag på nationell nivå. De utgör ett viktigt led i stöd- och skyddsprocessen för att bistå personer utsatta för människohandel, samt för att stödja yrkesverksamma som kommer i kontakt med människohandelsärenden. Det är ofta till regionkoordinatorerna som Jämställdhetsmyndigheten hänvisar människohandelsärenden via stödtelefonen. Regionkoordinatorerna ingår i NMT och i regionala spetsgrupper som länsstyrelserna samordnar.

Återvändandeprogrammet Människohandel – Prostitution (ÅMP eller Återvändandeprogrammet) är avsett för personer som

[2] Jämför 4 § 3 förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

befunnit sig i prostitution eller varit utsatta för människohandel. Programmet drivs av FN-organet Internationella migrationsorganisationen (International Organization for Migration, IOM) och deras kontor finns i Helsingfors, Finland. Ansökningar om stöd genom programmet görs av regionkoordinatorerna och finansieras av Jämställdhetsmyndigheten.

En kommun ansvarar för **socialtjänsten** inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får de insatser som de behöver. Socialnämnden ska bland annat verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden Socialnämnden ska enligt 13 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) erbjuda brottsofferstöd. Stödet kan erbjudas både till den som har utsatts för brott och till dennes närstående. Socialtjänsten har därför en viktig roll i stöd- och skyddsprocessen. Socialtjänsten kan bland annat bedöma behov av skydd och fatta beslut om placeringar. I vissa områden finns mottagningar som särskilt vänder sig till personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål (till exempel Mikamottagningarna som finns i Stockholm, Göteborg, Borås och Umeå eller till Evonhuset i Malmö). Stöd kan även ges inom andra verksamheter inom socialtjänsten.

Polismyndigheten bedriver arbete mot människohandel på nationell, regional och lokal nivå. På nationell nivå i form av en nationell rapportör, verksamhetsutvecklare och underrättelseavdelning. På regional nivå bedrivs arbetet genom sju polisregioner i vilka det antingen finns särskilda människohandelsgrupper eller dedikerade utredningsresurser. På lokal nivå hanteras prostitution och koppleri av normalgraden som inte utgör en del av organiserad brottslighet. Nationella operativa avdelningen (Noa) ska rikta och leda polisverksamheten nationellt och internationellt, samt stödja polisregionerna i bland annat arbetet mot människohandel. Inom Noa samordnas också det regionala arbetet mot arbetslivskriminalitet, i vilket det ingår att bekämpa människohandel och människoexploatering.

Åklagarmyndigheten har specialiserade åklagare på Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet (RIO) som alltid ska ansvara operativt för förundersökningar och åtal i ärenden om människohandel och människoexploatering.[3] Förundersökningar om närliggande brott som exempelvis koppleri kan däremot ledas av en åklagare vid allmän åklagarkammare. Åklagarmyndighetens

[3] Åklagarmyndigheten, Rättslig vägledning 2025:1, Människohandel och människoexploatering.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Utvecklingscentrum ansvarar för rätts- och metodutveckling rörande människohandel och människoexploatering inom myndigheten.

Migrationsverkets roll i arbetet mot människohandel är att identifiera misstänkta fall inom ramen för migrationsprocesserna och att ta hänsyn till potentiell brottslighet när den påverkar prövningen av utlänningsärenden. Det strategiska arbetet bedrivs främst inom myndighetens kontrollorganisation som ska motverka och förebygga fusk och missbruk. Vid misstanke hänvisas potentiella brottsoffer till regionkoordinatorerna och misstänkt brottslighet polisanmäls. Migrationsverket är beslutande myndighet i ärenden om tillfälligt uppehållstillstånd för bevispersoner. Migrationsverket sammanställer också varje år statistik över förmodade fall.

Arbetsmiljöverket är samordnande myndighet för de nio myndigheter som ingår i myndighetssamverkan för att motverka arbetslivskriminalitet. Genom att samordna resurser och dela information kan myndigheterna identifiera och agera mot arbetslivskriminalitet. Individer utsatta för människohandel eller människoexploatering upptäcks ibland i arbetslivskriminella sammanhang.

Hälso- och sjukvården tillhandahåller hälso- och sjukvård, både i akuta skeden och på längre sikt, och kan identifiera offer för människohandel i sin verksamhet. Aktörer inom hälso- och sjukvård ingår i NMT-nätverket.

Plattformen Civila Sverige mot människohandel samlar ett tjugotal organisationer och aktörer inom civilsamhället som möter eller arbetar för att hjälpa utsatta för människohandel, exempelvis genom skyddade boenden, rådgivning, tolkhjälp, samtalsstöd, praktik och uppsökande arbete. Plattformen driver även ett **nationellt stödprogram (NSP)** som ett komplement till myndigheters stödinsatser. Syftet är att fullgöra Sveriges åtaganden om skydd och stöd till förmodade offer för människohandel som inte ingår i en rättsprocess. Stödprogrammet kan erbjuda skydd och stöd exempelvis för vuxna offer för människohandel som inte har rätt att visats i Sverige. Genom programmet erbjuds bland annat skyddat boende, juridisk rådgivning, tolkhjälp, samtalsstöd, praktik och tryggt återvändande till hemlandet. Jämställdhetsmyndigheten bidrar med ekonomiska medel till programmet.

Fackligt Center för Papperslösa är en ideell förening som bildats av LO och TCO tillsammans med fackföreningar inom LO, TCO och Saco. Centret lämnar arbetsrättslig rådgivning och förhandlings-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

hjälp till utsatta arbetstagare, oavsett om de är medlemmar i någon arbetstagarorganisation eller inte. Målgruppen för centrets arbete är personer som saknar uppehållstillstånd och/eller arbetstillstånd och som arbetar i Sverige.[4]

Utrikesdepartementet kan som centralmyndighet bistå svenska myndigheter (till exempel socialtjänsten) i kontakterna med en annan stats myndigheter vid samarbete med stöd av Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention.[5]

Länsstyrelserna har i uppgift att stödja samordningen i länet av insatser som syftar till att motverka prostitution och människohandel för alla ändamål.[6] Vidare delfinansierar länsstyrelserna regionkoordinatorernas tjänster och bidrar till att samordna deras uppdrag på regional nivå.

Brottsoffermyndigheten arbetar för att främja brottsoffers rättigheter samt uppmärksamma deras behov och intressen. Myndigheten kan även ge råd och information kring brottsoffers rättigheter och rättegångsförfarandet och betalar ut brottsskadeersättning av statliga medel till offret om gärningspersonen är okänd eller om den som begått brottet saknar förmåga att själv betala skadestånd och det inte finns någon försäkring som ersätter skadorna.

6.1.2 Den svenska manualen vid misstanke om människohandel

Som angetts i kapitel 3 har Sverige genom Palermoprotokollet, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och människohandelsdirektivet en skyldighet att ge stöd till personer utsatta för människohandel. Av artikel 11 i människohandelsdirektivet följer sedan 2011 också en skyldighet att ha en mekanism för att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer och ge hjälp och stöd till dem. Flera europeiska länder har därför inrättat särskilda processer,

[4] https://www.fcfp.se/om-oss/ (hämtad 2025-04-11).
[5] Rådets förordning (EU) 2019/1111 av den 25 juni 2019 om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn (omarbetning), respektive 1996 års Haagkonvention om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn.
[6] Jämför förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor, Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna enligt regeringsbeslut 2025-03-20, diarienummer Fi2025/00695 samt uppdraget att fortsätta utveckla det nationella och regionala stödet i det brottsförebyggande arbetet (Ju2025/01724).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

så kallade National Referral Mechanisms (NRM), enligt vilka offer för människohandel identifieras och hänvisas till rätt instanser för att få det skydd och stöd de har rätt till.

Jämställdhetsmyndighetens Manual vid misstanke om människohandel (manualen) är den svenska varianten av en sådan mekanism. Manualen togs ursprungligen fram av Länsstyrelsen i Stockholm i samverkan med International Centre for Migration Policy Development och yrkesverksamma inom Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, socialtjänsten och Plattformen Civila Sverige mot människohandel. Jämställdhetsmyndigheten tog över ansvaret för manualen 2018 och sedan 2023 finns den tillgänglig i digitalt format.[7] Syftet med manualen är att ge stöd och praktiskt vägleda yrkesverksamma som kan komma i kontakt med personer som utsatts för människohandel, samt att ge en helhetsbild av det stöd och skydd som erbjuds offer för människohandel i Sverige. Manualen tydliggör vilket ansvar olika myndigheter har och hur de kan agera vid människohandelsärenden, men också vilket metodstöd de har tillgång till via Jämställdhetsmyndigheten.

Manualen innehåller sex steg för att säkerställa att personer som kan vara utsatta för människohandel erbjuds stöd och skydd, utifrån varje persons individuella erfarenheter och behov. De sex stegen är följande:

1. **Identifiering**. Identifiering handlar om att uppmärksamma och identifiera förmodade offer för människohandel, samt att tydliggöra vilka aktörer som kan kopplas in i samband med identifiering. I Sverige finns inte något etablerat system eller särskilt utpekad aktör med funktionen att formellt identifiera offer, i stället kan alla aktörer med kunskap inom området identifiera förmodade offer.
2. **Akut skydd**. Akut skydd handlar om skydd och stöd under de första timmarna eller dygnet efter att en person har identifierats som förmodat offer för människohandel. Även frågan om ansökan om betänketid omfattas, dvs. ansökan om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar för att ge den brottsutsatta tid för att återhämta sig och ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med brottsutredande myndigheter.

[7] https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/manual-vid-misstanke-om-manniskohandel/ (hämtad 2025-04-08).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

3. **Inledande stöd**. Det inledande stödet handlar om insatser under de första veckorna efter att identifiering skett och akut skydd och stöd tillgodosetts. Det handlar till exempel om tryggt boende, ekonomi, utbildning och hälso- och sjukvård.
4. **Långsiktigt stöd.** Långsiktigt stöd handlar om insatser för stöd och vård under perioden som följer om ett offer för människohandel bestämmer sig för att medverka i förundersökning och/eller huvudförhandling. Det innefattar även planering för hur stöd för återetablering ska utformas, i Sverige eller hemlandet, när den eventuella rättsprocessen är klar.
5. **Straffrättsligt förfarande**. Avsnittet beskriver vilka rättigheter och skyldigheter ett offer för människohandel har under hela det straffrättsliga förfarandet, från att förundersökning inleds till dess rättegången avslutas.
6. **Ett tryggt återvändande.** Ett tryggt återvändande handlar om det stöd som kan ges för återvändande och återintegrering i offrets hemland, eller i annat land där denne har rätt att bosätta sig. Sveriges stöd till offer för människohandel i återvändandeprocessen sker genom finansiering av Återvändandeprogrammet Människohandel – Prostitution.

Manualen beskriver också de olika aktörernas ansvar under de olika stegen.

I regeringens senaste handlingsplan mot prostitution och människohandel beskrivs manualen och det konstateras att det är önskvärt att berörda myndigheter och aktörer tillämpar den i relevanta delar av sin verksamhet. Enligt handlingsplanen är det också önskvärt att berörda myndigheter och aktörer tar fram riktlinjer för sitt arbete mot människohandel, för statistik över hanterade ärenden samt följer upp hur de hanteras.[8] Manualens roll och innehåll är i övrigt inte formaliserad genom lag eller annan författning.

[8] Handlingsplan mot prostitution och människohandel, bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

6.1.3 Nationella stödprogrammet

Nationella Stödprogrammet (NSP) drivs av Plattformen Civila Sverige mot människohandel och erbjuder kompletterande stöd till personer i Sverige som varit utsatta för prostitution och människohandel. NSP initierades 2015 med medel från Länsstyrelsen i Stockholm och drivs i dag med medel från Jämställdhetsmyndigheten.[9]

Stödinsatserna inom NSP är utformade för att erbjuda skydd och stöd i enlighet med Sveriges internationella åtaganden för personer som varit utsatta för människohandel och exploatering, ovillkorat av medverkan i förundersökning eller rättsprocess. Medföljande barn inkluderas i stödprogrammet. Insatserna sträcker sig från första hjälp till långtgående stöd och skydd, med målet att nå ett liv fritt från exploatering. NSP kompletterar de stödinsatser som erbjuds inom ramen för Manual vid misstanke om människohandel och Återvändandeprogrammet Människohandel – Prostitution och syftar till att möta individuella behov där det finns luckor i myndigheternas insatser. Stödprogrammets utformning följer de internationella människorättsinstrument som Sverige har ratificerat.[10]

Stödprogrammet är uppbyggt av certifierade aktörer som uppfyller vissa minimikrav uppställda av NSP. De krav som ställs är bland annat utformade för att certifierade aktörer ska ha kunskap om människohandel, arbeta enligt antagna rutiner för hot- och riskbedömningar och säkerhetsfrågor, samt erbjuda stöd som motsvarar vad en person som är offer för människohandel har rätt till i enlighet med Sveriges internationella åtaganden. De certifierade aktörerna identifierar personer som offer för människohandel och arbetar för att samhället ska ta ansvar för dessa personers skydds- och stödbehov. När så inte är möjligt, ansöker aktörerna om finansiering för placering eller stöd för andra insatser från NSP.[11] Utsatta personer kan också identifieras av andra och slussas vidare genom NSP:s koordinator till en certifierad aktör som ingår i Stödprogrammet.[12]

NSP:s koordinator samverkar vidare med regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel i rådgivning och slussning av ärenden till antingen boenden certifierade för stödprogrammet eller

[9] https://manniskohandel.se/var-verksamhet/nationellt-stodprogram/ (hämtad 2025-04-10).
[10] A.a.
[11] Plattformen Civila Sverige mot människohandel, Nationella stödprogrammet, Årsrapport 2023, s. 2.
[12] https://manniskohandel.se/var-verksamhet/nationellt-stodprogram/ (hämtad 2025-04-10).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

andra civilsamhällesorganisationer. NSP samverkar också med Mika-mottagningar och socialtjänst på liknande sätt. NSP har upparbetade kontakter med andra civilsamhällesaktörer, som vänder sig till NSP vid behov av rådgivning eller hjälp att hitta en lösning för personer som identifierats som offer för människohandel. NSP bistår även med yttranden och intyg vid behov, exempelvis i asylärenden som rör personer som identifierats som offer för människohandel.[13]

År 2024 var sju skyddade boenden certifierade genom NSP. Boenden finns tillgängliga i fem av sju polisregioner – samtliga förutom region Bergslagen och region Öst. Sex av boendena tar emot kvinnor och tre av boendena tar emot män. Totalt gav NSP stöd till 63 personer med 25 olika nationaliteter under 2024. Av dessa var 29 kvinnor (varav 1 transkvinna), 10 män och 24 medföljande barn. Merparten av de män som fick stöd genom programmet var utsatta för arbetskraftsexploatering, medan sexuell exploatering dominerade bland kvinnorna. De insatser som år 2024 fanns tillgängliga genom stödprogrammet var 30 dagar reflektionsperiod, 90 dagar förlängd reflektionsperiod och fördjupad återhämtning, 45 dagar integrationsstöd samt punktinsatser. Punktinsatserna kan bestå av exempelvis juridisk rådgivning, säkra resor till möten med myndigheter, terapi eller stöd till basbehov.[14]

Under 2024 förmedlade Jämställdhetsmyndigheten 3,2 miljoner kronor till NSP, vilket är samma summa som för 2023.[15] Enligt NSP bedöms behoven dock vara betydligt större än vad programmet kan täcka. NSP:s egen bedömning är att de stödinsatser som kan erbjudas ofta är för korta i relation till behoven. NSP efterfrågar därför möjlighet att kunna utsträcka perioden för förlängt skydd och stöd upp till 180 dagar i stället för dagens 90. Detta bedöms som nödvändigt för att ändamålsenligt kunna möta de behov som målgruppen kan ha, utifrån exempelvis trauma till följd av våld och övergrepp. Därtill saknas även tillgång till boendeplatser som inte ställer krav på drogfrihet. Bland de boendeplatser som finns för män beskrivs platsbrist som ett kännbart problem. I dag står alla certifierade aktörer själva för delar av kostnaden när vistelsen blir längre än vad NSP kan

[13] Plattformen Civila Sverige mot människohandel, Nationella stödprogrammet, Årsrapport 2023, s. 12.
[14] A.a. s. 2 ff.
[15] Jämställdhetsmyndigheten, Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024, Årsrapport från den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM), Rapport 2025:11, s. 34 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ersätta. Att finansieringen säkras på årsbasis innebär enligt NSP en osäkerhet, både för verksamheter som redan ingår och de som överväger att ingå i programmet.[16]

6.1.4 Socialnämndernas ansvar

Den nya socialtjänstlagen (2025:400) trädde i kraft juli 2025 och syftet med den nya lagen är att skapa en långsiktigt hållbar, mer förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst. En kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får de insatser som de behöver. Detta är en grundläggande princip och följer av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Att kommunerna har det yttersta ansvaret för personer som vistas där är en viktig förutsättning för att den enskildas ekonomiska och personliga trygghet ska kunna garanteras av samhället och för att människor inte faller mellan stolarna när de är i behov av samhällets hjälp och stöd.[17] Barn har ofta rätt till stödinsatser i större utsträckning än vad som gäller för vuxna. Bestämmelser som särskilt gäller barn kommer att tas upp i ett särskilt underavsnitt nedan.

Regler om ansvarsfördelning mellan kommuner finns i 29 kap. och innebär i korthet att bosättningskommunen har ett huvudansvar för personer bosatta där. Om det däremot uppkommer akuta situationer för en enskild när denne vistas i annan kommun, eller om det inte står klart att någon annan kommun är ansvarig, ankommer det på vistelsekommunen att ansvara för de insatser som behövs.

De insatser som kan vara aktuella kan ges i olika former och på olika sätt och kan till exempel röra omsorg, vård, stöd och annan hjälp. Generellt gäller enligt 10 kap. 3–5 §§ att den enskildes önskemål och självständighet ska vägas in vid utformningen av insatser och i 5 § nämns särskilt att insatserna ska stärka den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Av 13 kap. 1 § följer att socialnämnden ska kunna erbjuda brottsofferstöd. Sådana insatser ska kunna riktas både mot den som har utsatts för brott och dennes närstående. Socialnämnden ska enligt andra stycket även vara uppmärksam på att personer kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation. Bestämmelsen nämner här

[16] Plattformen Civila Sverige mot människohandel, Nationella stödprogrammet, Årsrapport 2024, s. 10 ff.
[17] Prop. 2024/25:89 En förebyggande socialtjänstlag s. 238.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

uttryckligen kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av en närstående man, andra personer som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av någon närstående samt personer som är eller har varit utsatta för våld eller förtryck med hedersmotiv. Det faktum att personer utsatta för prostitution, sexuell exploatering och människohandel inte ingår i uppräkningen har av andra utredningar lyfts som problematiskt eftersom det finns en risk att brottsoffer som inte uttryckligen omnämns i bestämmelsen eller i Socialstyrelsens föreskrifter får rätt typ av insatser. Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution lämnade ett förslag om ändring av bestämmelsen om brottsofferstöd i socialtjänstlagen för att inkludera denna grupp.[18] I samband med införandet av den nya socialtjänstlagen poängterades i förarbetena att uppräkningen i andra stycket endast är en exemplifiering och att ansvaret enligt bestämmelsen gäller alla brottsoffer, oavsett ålder, kön eller vilken typ av brott det är frågan om och oavsett om brottet är polisanmält eller inte.[19]

Brottsofferstöd kan ges på olika sätt, exempelvis genom rådgivande och stödjande samtal, ekonomiskt bistånd, skyddat boende, hjälp med att söka efter ny bostad, kontakter med andra myndigheter såsom hälso- och sjukvården, Polismyndigheten och övriga rättsväsendet eller upplysningar om hur den enskilde kan komma i kontakt med till exempel brottsofferjourer, kvinno- och tjejjourer eller annan stödverksamhet för brottsoffer. Det kan både handla om akuta insatser och mer långsiktiga insatser.[20]

En förutsättning för stöd enligt socialtjänstlagen i annat än akuta situationer är att den som är i behov av insatserna är bosatt i kommunen. Tredjelandsmedborgare som inte vistas lagligen i Sverige har alltså inte rätt till stöd enligt vad som angetts i detta avsnitt, utan endast till akuta insatser (vilka i och för sig kan vara relativt omfattande om behoven är stora och inte kan vänta). De målsägande och vittnen som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd för betänketid eller för att närvara vid genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) har emellertid enligt nu gällande regelverk rätt till samma

[18] SOU 2023:97 Ut ur utsatthet s. 353 ff. och SOU 2025:28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande, En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter s. 386.
[19] SOU 2023:97 s. 366.
[20] A.a. s. 360 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

insatser enligt socialtjänstlagen som personer bosatta i Sverige.[21] För att dessa personer ska få tillgång till skydd och stöd är det en förutsättning att en förundersökningsledare eller socialnämnd ansöker om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (se vidare under avsnitt 6.1.5) och att ett sådant uppehållstillstånd beviljas. Kommunen kan i efterhand få ersättning för kostnader som uppkommer i samband med detta.[22]

Vidare har den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. inte rätt till sådana insatser enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen eller sådant ekonomiskt bistånd enligt 12 kap. 1 § samma lag som motsvarar förmåner enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Detta följer av 10 kap. 2 § socialtjänstlagen. Offer för människohandel som annars omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan därför också behöva uppehållstillstånd enligt exempelvis 5 kap. 15 § utlänningslagen om de ska kunna få tillgång till insatser enligt socialtjänstlagen, till exempel skyddat boende.

I sammanhanget bör också nämnas att Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd har lämnat förslag om att svenskt medborgarskap ska uppställas som ett krav för kvalificering för försörjningsstöd enligt 12 kap. 1 § socialtjänstlagen. Enligt förslaget ska vissa grupper likställas med svenska medborgare, men personer med tillfälligt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen förefaller inte omfattas av någon av dessa grupper.[23]

Särskilt om skyddade boenden

I april 2024 trädde ny lagstiftning i kraft i syfte att förbättra skyddet för och stödet till personer som behöver skyddat boende samt att stärka barnrättsperspektivet för barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende. De nya reglerna innebär bland annat att skyddat boende regleras i socialtjänstlagen som en boendeinsats till den som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Det krävs numera även tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg, IVO, för att få bedriva skyddat boende. Barn som

[21] Prop. 2003/04:35 Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m. s. 74 ff.
[22] Jämför 17 § förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.
[23] SOU 2025:53 Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper s. 247 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende ska bedömas och beviljas insatsen individuellt och socialnämnden ska ansvara för att tillgodose barnets behov av stöd- och hjälpinsatser.[24]

Sedan införandet av den nya socialtjänstlagen återfinns bestämmelserna om skyddat boende i 9 kap. Av 5 § följer att socialnämnden ansvarar för att de enskilda som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp kan tas emot i ett skyddat boende. I författningskommentaren anges att den som utsatts för brott som inte avser våld i nära relationer också kan behöva stöd och skydd i skyddat boende, och bestämmelsen gäller även dem, vilket till exempel kan gälla personer som utsatts för människohandel eller befunnit sig i prostitution.[25] Enligt 7 § har kommunen ett ansvar för att se till att det finns tillgång till skyddade boenden.

Av 12 § framgår att det ska upprättas en plan för den vård som socialnämnden avser att anordna, en så kallad vårdplan, i de fall då någon behöver vårdas i ett hem för vård eller boende, stödboende, skyddat boende eller familjehem. För barn och unga som vårdas i ett hem för vård eller boende, stödboende, skyddat boende eller familjehem ska det dessutom upprättas en plan över hur vården ska genomföras, en så kallad genomförandeplan. Vid behov ska vård- och eventuell genomförandeplan revideras. För barn ska detta senast ske när barnet har varit placerat i två år och då ska även frågan om barnets långsiktiga boende tas upp om inte särskilda skäl talar emot det. Detta följer av 13 §.

De allmänna kraven i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen om att verksamhet inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet gäller för alla insatser inom socialtjänsten, även skyddade boenden. Detsamma gäller beträffande kravet i 5 kap. 3 § om att personal som utför uppgifter inom socialtjänsten ska ha lämplig utbildning och erfarenhet.[26]

I förarbetena inför reformen av skyddat boende konstaterades att behoven hos enskilda skyddssökande kan variera och att det därför kan behöva finnas skyddade boenden som är inriktade på olika målgrupper, exempelvis för att kunna ta emot personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, personer med funktionsnedsättning eller personer med skadligt bruk och beroende av exempelvis

[24] Prop. 2023/24:31 Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende s. 95 ff.
[25] A. prop. s. 304.
[26] Jämför prop. 2024/25:89 s. 244 f. och s. 254 f. samt prop. 2023/24:31 s. 198 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

alkohol eller andra beroendeframkallande medel. Det angavs även att det är viktigt att det i tillståndsgivningen säkerställs att det skyddade boendet är anpassat för den målgrupp som det ska ta emot. I det ligger också att olika målgrupper inte blandas i det skyddade boendet på ett olämpligt sätt.[27] Exempelvis nämns att våldsutsatta personer i pågående missbruk inte bör tas emot tillsammans med barnfamiljer och att personer som beviljas skyddat boende på grund av våld och hot om våld som har att göra med deras egen kriminalitet av lämplighetsskäl inte bör beviljas plats i samma boende som kvinnor och barn som varit utsatta för våld av närstående.[28]

Enligt 6 kap. 4 § socialtjänstförordningen (2025:468) ska personalen vid ett skyddat boende ha den utbildning, erfarenhet och personliga lämplighet som behövs för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Personalens sammantagna kompetens vad gäller utbildning och erfarenhet ska ge förutsättningar för att möta behoven av stöd hos de grupper som boendet är avsett för, och säkerställa en trygg och säker insats. Detta innebär att personalens kompetens behöver anpassas till behoven hos de grupper som det skyddade boendet är avsett för. Olika grupper kan ha behov av olika sorters kompetens, till exempel våldsutsatta med funktionsnedsättning eller våldsutsatta med skadligt bruk och beroende.[29] Vidare ska ett skyddat boende enligt 6 kap. 5 § socialtjänstförordningen ha tillräcklig bemanning och tillräckliga skyddsanordningar för att kunna ge skydd mot hot, våld och andra övergrepp. Om boendet tar emot barn ska det därtill vara lämpligt för barn, oavsett ålder och kön, och det ska finnas personal med kunskaper om barns behov och rättigheter. Det ska dessutom finnas en särskilt utsedd person som har i uppgift att ge information till barnet, genomföra säkerhetsplanering för barnet, ansvara för kontakterna med socialtjänsten i fråga om barnet och följa upp barnets utveckling under tiden i det skyddade boendet. Detta följer av 6 kap. 6 § socialtjänstförordningen.

När det gäller frågan om registerkontroll finns det i 1 § lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden, som tar emot barn, krav på att sådana hem för vård eller boende, stödboenden eller skyddade boenden som avses i 9 kap. socialtjänstlagen och som tar emot barn, inte får anställa personer utan att kontrollera

[27] Prop. 2023/24:31 s. 206.
[28] A. prop. s. 85.
[29] Socialstyrelsen, Nya föreskrifter och allmänna råd om skyddat boende, meddelandeblad 1/2025, s. 21.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

deras förekomst i belastnings- eller misstankeregister. Skyddade boenden som tar emot medföljande barn omfattas alltså av kravet på registerkontroll. Detta har bland annat motiverats av att medföljande barn i skyddat boende, i likhet med andra placerade barn, tillhör en utsatt grupp.[30]

För att bidra till att insatsen skyddat boende håller en god kvalitet, erbjuder en trygg och säker vistelse, att minska de skillnader i kvaliteten mellan olika skyddade boenden som finns samt vara ett stöd för IVO vid deras tillsyn och tillståndsprövning gäller sedan den 1 juni 2025 nya föreskrifter och allmänna råd om skyddat boende.[31]

En kartläggning av skyddade boenden från 2024 som Socialstyrelsen genomfört visar att få kommuner har egna kommunala boenden. I stället drev ideella organisationer 46 procent och privata aktörer 47 procent av de skyddade boendena. Endast 7 procent av boendena drevs i kommunal regi. Totalt fanns det 257 skyddade boenden i Sverige enligt kartläggningen.[32]

I en enkätundersökning genomförd av myndigheten i samband med kartläggningen framkom att 81 procent av boendena tog emot personer som utsatts för prostitution eller människohandel för sexuella ändamål. Vidare uppgav 65 procent av boendena att de hade kompetens att ta emot och ge stöd till personer som utsatts för prostitution eller människohandel med sexuella ändamål. Frågorna i enkäten gällde endast människohandel för sexuella ändamål, någon motsvarande uppgift om kompetens för att ta emot personer utsatta för andra former av exploatering framkom inte.[33]

Särskilt om barn

Socialtjänsten har en central roll när det gäller att stödja och skydda barn som är offer eller potentiella offer för människohandel eller exploatering. Även medföljande barn till personer som har drabbats eller barn till förövare kan vara i behov av socialtjänstens skydd och stöd. I 3 kap. socialtjänstlagen finns allmänna bestämmelser om barnets bästa, barnets rätt att framföra sina åsikter och få information samt i vissa fall föra sin egen talan. Bestämmelserna om barns rättig-

[30] Prop. 2023/24:31 s. 206 ff.
[31] HSLF-FS 2025:3 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyddat boende.
[32] Socialstyrelsen (2024), Kartläggning av skyddade boenden i Sverige, s. 18.
[33] A.a. s. 22 och 55.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

heter har i den nya socialtjänstlagen placerats i lagens inledande bestämmelser eftersom barns rättigheter är relevanta i alla delar av socialtjänstens verksamhet. Barnrättsperspektivet ska alltså beaktas även när det kommer till mer generella bestämmelser.[34]

Socialnämnden ska enligt 14 kap. 2 § socialtjänstlagen genast inleda en utredning om den får information om något som skulle kunna leda till en åtgärd och om det gäller ett barn eller en ung person. Om informationen når nämnden genom en anmälan ska socialnämnden också genast göra en bedömning av om barnet eller den unge behöver omedelbart skydd (20 kap. 1 §).

Avdelning VI i lagen innehåller särskilda bestämmelser om skydd och stöd för barn och unga. Bland bestämmelserna kan exempelvis nämnas 18 kap. 1 § som stadgar att socialnämnden ska arbeta för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska även bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete (18 kap. 2 §) samt samverka med berörda samhällsorgan, organisationer och andra för att förhindra och motverka att barn far illa (18 kap. 6 §). När ett barn har utsatts för brott ansvarar socialnämnden för att barnet och barnets närstående får de insatser som de behöver. Socialnämnden ska därvid beakta att även ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott (18 kap. 7 §). Socialnämnden ska vidare arbeta för att de barn som vårdas i ett familjehem, jourhem, annat enskilt hem, stödboende, skyddat boende eller hem för vård eller boende får god vård, omsorg och uppfostran och i övrigt bra uppväxtförhållanden, lämplig utbildning och den hälso- och sjukvård som de behöver (22 kap. 8 §).

Om samtycke från vårdnadshavare och den unge (om han eller hon har fyllt 15 år) saknas kan det i vissa fall bli aktuellt med placering av barn enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.[35] Vård enligt 2 § LVU kan beslutas om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet. Denna vård kan beslutas fram till barnet är 18 år. Med stöd av bestämmelsen i 3 § LVU kan vård även beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbry-

[34] Prop. 2024/25:89 s. 184.
[35] Beträffande den unge krävs samtycke om han eller hon är över 15 år, se 1 § LVU.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

tande beteende. Vård med stöd av 3 § LVU får i vissa fall även beslutas för den som har fyllt 18 men inte 20 år. Med begreppet ”socialt nedbrytande beteende” menas att den unges beteende avviker från samhällets grundläggande normer på ett sätt som kan leda till en påtaglig risk för den unges hälsa eller utveckling. Detta kan exempelvis bestå i att den unge umgås i kriminella kretsar eller har sex mot ersättning.[36]

Vid ett LVU-ärende där barnet misstänks ha sin hemvist i ett annat land än Sverige, behöver socialnämnden ta reda på barnets hemvist för att avgöra om den har behörighet att fatta ett sådant beslut. Som huvudregel är det barnets hemvist som avgör om socialtjänsten är behörig, men socialtjänsten kan också vara behörig i andra situationer. Det gäller till exempel i brådskande situationer när det kan bli fråga om ett omedelbart omhändertagande.[37]

För att öka medvetenheten inom socialtjänsten om människohandel och exploatering av barn samt ge praktiskt stöd i handläggningen har Socialstyrelsen tagit fram en särskild vägledning om dessa frågor.[38]

Särskilt om regionkoordinatorernas roll och ansvar

Som nämnts i avsnittets inledande del finns det särskilda regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel i region Bergslagen, Mitt, Nord, Stockholm, Syd, Väst och Öst.[39] Indelningen följer de sju polisregionerna. Regionkoordinatorerna är anställda av socialtjänsten i de kommuner som står värd för dem och deras tjänster finansieras i samverkan mellan Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna och värdkommunen. I vissa fall delfinansierar även andra kommuner och regioner.

Regionkoordinatorerna erbjuder praktisk konsultation och vägledning i ärenden som rör prostitution och människohandel till yrkesverksamma som kommer i kontakt med sådana offer, oberoende av exploateringsform, och fungerar som en länk mellan alla de olika

[36] Socialstyrelsen (2023), LVU, Handbok för Socialtjänsten, s. 90.
[37] 6 a § LVU samt Socialstyrelsen (2023), LVU, Handbok för Socialtjänsten, s. 158.
[38] Socialstyrelsen (2018), Barn i internationell människohandel och exploatering – vägledning för socialtjänsten.
[39] Informationen i detta avsnitt är i huvudsak hämtad från Jämställdhetsmyndighetens publikation Att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av barn, prostitution och människohandel – så gör vi, 2023, diarienummer ALLM 2023/219.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

aktörer som ingår i stöd- och skyddsprocessen för människohandelsoffer.

NSPM samordnar arbetet med regionkoordinatorerna på nationell nivå genom samverkan med avtalsparter och ordnar även regelbundna metodstödsträffar för dem. På regional nivå ingår regionkoordinatorerna i spetsgrupper som länsstyrelserna samordnar för yrkesverksamma som arbetar mot prostitution och människohandel.

Regionkoordinatorernas arbetsuppgifter består bland annat i

- att ge konsultativt metodstöd till myndigheter, verksamheter och aktörer inom civilsamhället,
- genomföra utbildningsinsatser i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna i aktuell region,
- delta i myndighetsgemensamt arbete mot exploatering och människohandel i arbetslivet på regional nivå och ingå i de regionala center mot arbetslivskriminalitet (AKC),
- ge stödjande insatser till utsatta, utifrån lokala förutsättningar,
- koordinera insatser mellan berörda myndigheter och aktörer,
- vara kontaktperson för återvändandeprogrammet (ÅMP), och
- att bedriva uppsökande arbete.

Jämställdhetsmyndigheten genomför under 2025 en översyn av regionkoordinatorfunktionen. Översynen utgår från utmaningar som identifierats över tid kopplade till styrning, finansiering, tjänstebeskrivning, arbetsmiljö, underbemanning och samverkan. En extern aktör, som fick i uppdrag att analysera strukturella utmaningar och föreslå lösningar, har bland annat rekommenderat att funktionen renodlas till att bli antingen kapacitetsbyggande (strategisk) eller direktstödjande (operativ). Jämställdhetsmyndigheten arbetar under 2025 vidare med förslagen och genomför fördjupade konsekvensanalyser ihop med berörda aktörer.[40]

[40] Jämställdhetsmyndigheten, Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024, Årsrapport från den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM), Rapport 2025:11, s. 32, se även underliggande rapport, Ramboll, Översyn av regionkoordinatorsfunktionen, Jämställdhetsmyndighetens diarienummer ALLM 2024/244.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

6.1.5 Bestämmelser kopplade till migrationsrätt

Betänketid och tidsbegränsat uppehållstillstånd

I 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) finns en särskild bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan i en brottsutredning och för betänketid. Enligt bestämmelsens första stycke ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ges till en utlänning som vistas i Sverige, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras, utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för de brott som förundersökningen avser, och hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

I bestämmelsens andra stycke anges att en utlänning som vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna ska meddelas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras och hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas. Ett uppehållstillstånd för betänketid förutsätter alltså inte att utlänningen har åtagit sig att medverka i utredningen, avsikten är i stället att utlänningen ska kunna använda tiden för att återhämta sig och därefter ta ställning till om hon eller han vill medverka.

Ett uppehållstillstånd enligt bestämmelsens första stycke (tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst sex månader) får förlängas om förutsättningarna för sådant tillstånd fortfarande är uppfyllda. Även ett uppehållstillstånd för betänketid får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och förutsättningarna fortfarande är uppfyllda. Detta framgår av bestämmelsens tredje stycke.

Ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b §§ brottsbalken (människohandel eller människoexploatering), får en ansökan om betänketid även göras av socialnämnden. Detta framgår av bestämmelsens fjärde stycke.

Bestämmelsen infördes i 1989 års utlänningslag den 1 oktober 2004 och överfördes till 5 kap. 15 § i 2005 års utlänningslag. Den 1 juli 2007

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

skedde vissa ändringar och kompletteringar av bestämmelsen med tydligare och utförligare reglering av kriterierna för beviljande av uppehållstillstånd. Detta var ett led i att genomföra EG-direktivet om offer för människohandel.[41] Det fjärde stycket, om vem som är behörig att ansöka, tillfördes bestämmelsen den 1 augusti 2022.[42]

Det finns inga begränsningar beträffande vilka utlänningar som kan komma i fråga för tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt bestämmelsen, både tredjelandsmedborgare och EU/EES-medborgare omfattas. Det finns inte heller någon begränsning när det gäller vilka brottsmisstankar som kan ligga till grund för ett beslut att bevilja uppehållstillstånd. Enligt motiven är bestämmelsen dock inte tillämplig vid rena bötesbrott och den är i första hand avsedd för fall där kvalificerad eller allvarlig brottslighet utreds eller där det kan misstänkas att sådan brottslighet kan uppdagas. Bestämmelsen omfattar alla bevispersoner, vuxna eller barn, som behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras.[43] Bestämmelsen omfattar däremot inte familjemedlemmar, om inte de själva är målsägande eller vittne.

Betänketiden på 30 dagar inleds när uppehållstillståndet för perioden har beviljats. Då inträder också ett förbud mot att, under tillståndsperioden, verkställa ett beslut om utvisning eller avvisning gentemot utlänningen. Detta följer av 12 kap. 13 b § utlänningslagen. Det finns ingen begränsning i fråga om förlängningstiden eller antalet gånger som förlängning högst får ske. Det tidsbegränsade tillståndet får förlängas i den omfattning som det straffrättsliga förfarandet kräver och någon minsta tid för tillståndet ska inte gälla vid förlängning.[44]

De målsägande och vittnen som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd för betänketid eller för att närvara vid genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål har tillgång till samma hälso- och sjukvård samt insatser enligt socialtjänstlagen som i Sverige bosatta personer. Tillgången till insatser enligt socialtjänstlagen gäller även under ansökningstiden.[45] Kommunen och regi-

[41] 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.
[42] SFS 2005:716, SFS 2007:322, SFS 2022:1015.
[43] Prop. 2006/07:53 Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel s. 17 f.
[44] A. prop. s. 25.
[45] Prop. 2003/04:35 s. 74 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

onen kan i efterhand få ersättning för kostnader som uppkommer i samband med detta.[46]

Förundersökningsledaren anses vara den som bäst kan bedöma om en utlänning har betydelse som bevisperson (antingen som målsägande eller vittne) och är därför den som i normalfallet gör en ansökan om uppehållstillstånd enligt bestämmelsen i 5 kap. 15 § utlänningslagen.[47] Socialnämnden har dock sedan 1 augusti 2022 behörighet att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid i de fall det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering. Socialnämndens behörighet omfattar alltså bara den som själv utsatts för sådant brott, inte andra bevispersoner. Vid bedömningen ska socialnämnden utgå från om rekvisiten i straffbestämmelserna i 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken är uppfyllda. Socialnämnden bör normalt kunna utgå från att den som kan antas ha utsatts för människohandel eller människoexploatering också har betydelse för utredningen av brottet.[48]

Internationellt skydd

En fråga som lyfts i ändringsdirektivet är möjligheterna för offer för människohandel att utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande nationell status. I nuvarande regelverk finns definitionerna av flykting och alternativt skyddsbehövande i 4 kap. utlänningslagen. Dessa har sin grund i EU:s skyddsgrundsdirektiv, vilket syftar till att garantera dels att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Med internationellt skydd avses enligt skyddsgrundsdirektivet flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande (i svensk rätt benämnt som alternativt skyddsbehövande).[49]

Enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen har flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige som utgångspunkt rätt

[46] 17 § förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.
[47] Prop. 2003/04:35 s. 71.
[48] Prop. 2021/22:224 Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk s. 119.
[49] Europaparlamentet och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

till uppehållstillstånd och kan ansöka om sådant efter inresa i landet. Detta följer av 5 kap. 18 § andra stycket 1. Rätten att ansöka om tillstånd inifrån Sverige gäller enligt samma stycke 4 även för utlänningar som kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 15 §. Den som på annan grund har beviljats uppehållstillstånd i Sverige kan med stöd av 4 kap. 3, 3 a och 3 c §§ utlänningslagen ansöka om att förklaras vara flykting eller alternativt skyddsbehövande och har i sådant fall rätt att få frågan prövad. Beviljas ansökan ska uppehållstillståndets giltighetstid omprövas enligt 4 kap. 3 c § och 5 kap. 1 a § fjärde stycket utlänningslagen.

Om samma person gör parallella ansökningar om uppehållstillstånd och däri anger olika grunder är utgångspunkten att dessa ska prövas i ett sammanhang. Det finns dock möjlighet att göra undantag. Av förarbetena till utlänningslagen framgår att den omständigheten att en utlänning har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § inte hindrar att en ansökan om uppehållstillstånd som gjorts eller senare görs av utlänningen själv prövas. Något uttrycklig lagreglering om detta har inte ansetts nödvändig.[50] I Migrationsverkets rättsliga ställningstagande på området anges att undantag från huvudregeln om att prövning ska ske i ett sammanhang kan vara nödvändigt för att hanteringen ska vara förenlig med rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197).[51] Det är alltså möjligt för en person som har en pågående prövning av en ansökan om uppehållstillstånd på annan grund att också bli föremål för en ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd för betänketid eller som bevisperson enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen. Det är också möjligt att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd pga. internationellt skydd för en person som har ett tillfälligt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen.

[50] Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden s. 283.
[51] Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande Hantering av ansökningar om uppehållstillstånd på flera grunder och ansökningar om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som redan har uppehållstillstånd, RS/083/2021, s. 14 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Den nya migrations- och asylpakten

I september 2020 presenterade kommissionen ett förslag till en så kallad migrations- och asylpakt som omfattar ett tiotal rättsakter. Pakten godkändes av Europaparlamentet i april 2024 och antogs av rådet i maj samma år. Genom migrations- och asylpakten fastställs en uppsättning nya regler för att hantera migration och inrätta ett gemensamt asylsystem på EU-nivå. Det gemensamma EU-systemet ska bland annat säkerställa att EU har starka och säkra yttre gränser, snabba och effektiva förfaranden och ett effektivt system för solidaritet och ansvar. De flesta av bestämmelserna i rättsakterna ska tillämpas från och med sommaren 2026.

Den nya pakten innebär bland annat att det införs

- en *asylprocedurförordning*, som ersätter det nuvarande direktivet om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, med innebörd att det fastställs ett gemensamt förfarande för hela EU som medlemsländerna måste följa när människor söker internationellt skydd,[52]
- en *screeningförordning*, som innebär att ett screeningförfarande av tredjelandsmedborgare, även asylsökande, som passerat medlemsstaternas yttre gräns på ett otillåtet sätt eller vistas olagligt på medlemsstatens territorium införs i syfte att stärka kontrollen av tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna,[53]
- en *förordning om asyl- och migrationshantering*, som ersätter den befintliga Dublinförordningen, i vilken fastställs regler för att avgöra vilket medlemsland som är ansvarigt för att pröva en asylansökan,[54]
- en *skyddsgrundsförordning* och ett nytt *omarbetat mottagandedirektiv*, där det fastställs enhetliga regler för kriterierna för beviljande av internationellt skydd och normerna för mottagande av asyl-

[52] Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU. Förordningen ska tillämpas från den 12 juni 2026.
[53] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.
[54] Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna 2021/1147 och 2021/1060 och om upphävande av förordning 604/2013. Förordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026, vissa artiklar ska dock tillämpas redan från och med den 11 juni 2024.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

sökande, med innebörden att det nu gällande direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning ändras samt att skyddsgrundsdirektivet upphävs,[55]

- en *förordning om ett gränsförfarande för återvändande*, som reglerar ett gemensamt gränsförfarande för vissa kategorier av asylsökande. Förfarandet ska göra det möjligt att redan vid medlemsstaternas yttre gränser snabbt bedöma om ansökningar är ogrundade eller inte kan prövas,[56]
- en *vidarebosättningsförordning*, som fastställer lagliga och säkra vägar till EU genom att gemensamma regler för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl införs.[57]

Regeringen gav i november 2024 en utredare i uppdrag att se över behovet av anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025.[58]

Andra relevanta bestämmelser

Utöver bestämmelserna i utlänningslagen kan en rad andra lagar och bestämmelser aktualiseras för de målgrupper som utredningen avser. I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns det till exempel bestämmelser om sysselsättning och bistånd. Utlänningar som vistas i landet med stöd av 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen (se ovan om betänketid och tillfälligt uppehållstillstånd) är dock uttryckligt undantagna från lagens tillämpningsområde.[59] Det finns även särskilda bestämmelser om rätt till hälso- och sjukvård, se vidare i följande avsnitt.

[55] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av direktiv 2011/95/EU samt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.
[56] Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning 2021/1148. Förordningen ska tillämpas från och med den 12 juni 2026.
[57] Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1350 av den 14 maj 2024 om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl samt om ändring av förordning (EU) 2021/1147.
[58] Ju 2024:E.
[59] Jämför 1 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

6.1.6 Bestämmelser kopplade till hälso- och sjukvård

Sveriges 21 regioner ansvarar för att organisera hälso- och sjukvården, och erbjuda tillgång till god vård. Vissa former av vård, till exempel elevhälsovård och vård i särskilda boenden för äldre personer, ligger i stället under kommunal regi. Den generella bestämmelsen om regionens ansvar för att erbjuda hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen finns i 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

De allmänna utgångspunkterna för all hälso- och sjukvård är enligt 3 kap. 1 § att tillhandahålla en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet och den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården. Motsvarande bestämmelse finns även i 1 kap. 6 § patientlagen (2014:821).

Offer för människohandel med tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (betänketid) har rätt till vård i samma omfattning som erbjuds den som är bosatt inom regionen. Detta följer av 5 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Även i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, finns bestämmelser som kan aktualiseras för offer för människohandel. Lagen omfattar utlänningar som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, men inte utlänningar vars vistelse i Sverige är avsedd att vara tillfällig. Enligt 6–8 §§ ska regionen erbjuda personer över 18 år sådan vård som inte kan anstå, mödravård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning. För barn under 18 år gäller att samma vård ska erbjudas som för dem som bosatta inom regionen.

6.1.7 Bestämmelser kopplade till rättsprocessen

Förfarande för att anmäla brott

För den som varit utsatt för ett brott kan en polisanmälan vara det första steget till att kunna ta emot skydd, stöd eller vård. En polisanmälan är också en förutsättning för att polisen ska kunna utreda om det finns behov av skydd. Det krävs i regel en polisanmälan för att en målsägande ska kunna få ersättning från Brottsoffermyndig-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

heten. Detta gäller även i de fall någon gärningsperson inte kan bindas till brottet.[60]

På polisens hemsida finns en e-tjänst och information om hur en person som utsatts för brott ska gå till väga för att anmäla. När det gäller människohandel kan polisanmälan antingen göras genom att besöka en polisstation eller att ringa till polisen. Polisen har även en särskild sida med information riktad till den som är ung och utsatt för brott.[61]

En förundersökning ska sedan inledas om finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Detta följer av 23 kap. 1 § rättegångsbalken. Enligt 13 a–f §§ förundersökningskungörelsen (1947:948) har målsäganden efter att förundersökning inletts rätt till viss information och ska till exempel underrättas om de regler som gäller för förordnande av målsägandebiträde eller meddelande av kontaktförbud samt om vilka skyddsåtgärder som finns och om möjlighet till alternativt boende. En individuell skyddsbedömning ska också göras och en målsägande som är under 18 år ska alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov.

I 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bland annat regler om sekretess till skydd för enskildas intressen i förundersökning och annan brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i de fall uppgiften förekommer i en utredning om förundersökning i brottmål. Reglerna om förundersökningssekretess anses också tillämpliga på en brottsanmälan så snart den har upptagits av myndigheten.[62]

Målsägandebiträde

En målsägande har i vissa fall rätt att få ett målsägandebiträde förordnat för sig. Förutsättningarna för ett sådant förordnande framgår av lagen (1988:609) om målsägandebiträde. Enligt 1 § kan ett målsägandebiträde förordnas så snart en förundersökning har inletts. Bestämmelsen har i övrigt en konstruktion som anger förutsättning-

[60] 16 § brottsskadeagen (2014:322).
[61] https://polisen.se/utsatt-for-brott/polisanmalan/sakerhet-och-ordning-i-samhallet/manniskohandel/ och https://polisen.se/utsatt-for-brott/brott-mot-barn-och-unga/brott-mot-barn-och-unga/ (hämtade 2025-04-29).
[62] Jämför JO 1992/93 s. 197.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

arna för att få ett målsägandebiträde med utgångspunkt i olika brottstyper. Den första punkten i 1 § första stycket gäller mål om sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken. Målsägandebiträde ska förordnas om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av ett sådant biträde. Det råder alltså en stark presumtion för förordnande av målsägandebiträde vid dessa brott. Enligt den andra punkten i 1 § första stycket kan ett målsägandebiträde förordnas i mål om brott enligt 3 eller 4 kap. i brottsbalken, alltså för målsägande som har utsatts för brott mot liv och hälsa eller frihet och frid. I dessa fall krävs det att det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av ett sådant biträde. Detsamma gäller i mål om brott enligt 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken, dvs. rån eller grovt rån. Enligt den tredje punkten i 1 § första stycket kan ett målsägandebiträde förordnas i mål om annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och andra omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av ett sådant biträde.

Biträdets uppgift är att ta tillvara målsägandens intressen och lämna sitt stöd och sin hjälp. Möjligheten att få ett målsägandebiträde gäller både en målsägande som är part och en målsägande som bara ska höras i målet. I målsägandebiträdets uppgifter ingår bland annat att bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet om inte detta göras av åklagaren. Detta följer av 3 §.

Ett byte av målsägandebiträde får beslutas av rätten, om det finns särskilda skäl. Detta följer av 4 § lagen om målsägandebiträde och 26 § andra stycket rättshjälpslagen (1996:1619). Domstolen kan självmant ta upp frågan om byte, vilket ger möjlighet att ta viljeyttringar från barnet i beaktande. Sådana kan ha förmedlats till domstolen via målsägandebiträdet, socialnämnden, åklagaren eller någon utomstående.

Särskild företrädare

Lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn innehåller bestämmelser som syftar till att stärka möjligheterna att ta till vara barnets rätt när en vårdnadshavare eller någon som vårdnadshavaren står i ett nära förhållande till misstänks för brott mot barnet. Enligt 1 § ska en särskild företrädare för barn förordnas när en förundersök-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ning har inletts i fråga om ett brott som kan leda till fängelse har begåtts mot ett barn och en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet, eller när det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas ha begått ett sådant brott inte kommer att ta till vara barnets rätt. Undantag gäller när ett förordnande med hänsyn till barnet är obehövligt eller särskilda skäl annars talar mot ett sådant.

Till skillnad från ett målsägandebiträde – som processuellt sett endast är ett rättegångsbiträde och därmed saknar kompetens att handla utan fullmakt från huvudmannen – övertar den särskilda företrädaren vårdnadshavarens befogenheter att ta tillvara barnets rätt i vissa hänseenden. Till uppgifterna hör enligt 3 § att som ställföreträdare ta tillvara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång, samt vid åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brottsskadeersättning. Företrädaren ska stödja barnet under brottsutredningen och exempelvis ta ställning till om och hur barnet ska inställa sig till polisförhör. Agerandet ska helt styras av vad som kan anses vara barnets bästa. Barnets egen uppfattning kan bli av stor betydelse, vilket förutsätter att god kontakt etableras med barnet. Utgångspunkten bör vara att det ligger i barnets intresse att utredningsåtgärder vidtas och uppgifterna bör fokuseras på att se till att dessa sker på sådant sätt att barnet inte far illa (till exempel om barnet känner mycket stark rädsla inför ett förhör eller en läkarundersökning).[63]

Ett byte av en särskild företrädare kan endast ske om det finns särskilda skäl. Detta följer av 8 § lagen om särskild företrädare samt 26 § andra stycket rättshjälpslagen (1996:1619). Frågan om byte kan initieras av barnets vårdnadshavare, den särskilda företrädaren eller av åklagaren. Domstolen får också självmant ta upp frågan, vilket ger domstolen möjlighet att ta viljeyttringar från barnet i beaktande. Sådana kan ha förmedlats till domstolen via den särskilda företrädaren, socialnämnden, åklagaren eller någon utomstående.[64]

[63] Christer Thornefors, Lag (1999:97) om särskild företrädare av barn, Karnov 2025-04-22 (JUNO).
[64] Prop. 1998/99:133 Särskild företrädare för barn s. 50.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Frågor om skadestånd och brottsskadeersättning

Den som har blivit utsatt för brott kan kräva skadestånd från gärningspersonen. Enligt 22 kap. 1 § rättegångsbalken får talan mot den misstänkte eller annan om enskilt anspråk föras i samband med åtal för brottet. Skadeståndet kan avse person- eller sakskada, ren förmögenhetsskada eller kränkning. Vid fall av dödsfall som orsakats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet kan även en särskild anhörigersättning komma i fråga. De huvudsakliga bestämmelserna om skadeståndsansvar återfinns i 2 kap. skadeståndslagen (1972:207). Bestämmelser om hur ersättningen ska beräknas finns i 5 kap. Om det inte finns ett målsägandebiträde är det i de allra flesta fall åklagarens uppgift att föra skadeståndstalan.[65]

Utöver reglerna i skadeståndslagen innehåller brottsskadelagen (2014:322) bestämmelser om ersättning av statliga medel för skada till följd av brott, så kallad brottsskadeersättning. Brottsskadeersättning är ett offentligrättsligt åtagande från statens sida och alltså inte ett skadestånd, även om ersättningens storlek bestäms på skadeståndsrättsliga grunder. Vidare är brottsskadeersättning subsidiär till annan ersättning. Den skadelidande måste alltså först undersöka om det är möjligt att få ersättning från gärningspersonen eller från någon försäkring (allmän eller privat). Detta följer av 10 § första stycket. För att brottsskadeersättning ska betalas ut måste den skadegörande handlingen ha uppkommit till följd av brott. Både de objektiva brottsrekvisiten och de subjektiva rekvisiten på uppsåt eller oaktsamhet som ställs upp i en straffbestämmelse måste vara uppfyllda. Det får inte föreligga en situation som i det enskilda fallet innebär att straffbarhet är utesluten, till exempel på grund av nöd eller nödvärn enligt 24 kap. brottsbalken.

Att en gärningsperson inte kan dömas till påföljd, exempelvis på grund av att han eller hon lider av en allvarlig psykisk störning, är inte något som hindrar att brottsskadeersättning kan utgå. Lagen är tillämplig vid brott enligt brottsbalken samt vid brott som regleras i specialstraffrätten. Den ersättningsgrundande skadan måste ha uppkommit till följd av brottet, vilket betyder att det måste finnas ett adekvat orsakssamband, adekvat kausalitet, mellan brottet och skadan. Däremot krävs inte att gärningspersonen har dömts eller ens åtalats för brottet. Ersättning kan också lämnas om gärningspersonen är

[65] 22 kap. 2 § rättegångsbalken.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

okänd och polisens förundersökning har lagts ned. Ersättning kan enligt 4–8 §§ utgå för personskada, kränkning samt i undantagsfall sakskada och förmögenhetsskada.[66]

I syfte att stärka brottsoffers ställning och minska skadeverkningarna av brott pågår en översyn av bland annat reglerna om utbetalning av brottsskadeersättning. Utredningen om ersättningsregler med brottsoffret i fokus lämnade sitt betänkande den 19 mars 2025 och föreslår bland annat vissa ändringar i brottsskadelagen.[67] De föreslagna ändringarna i brottsskadelagen har som mål att skapa en enklare och kortare process för att få brottsskadeersättning, bland annat genom att brottsoffret – när det finns en dom på skadestånd – ska kunna få brottskadeersättning utan att först behöva vända sig till gärningspersonen och ansöka om verkställighet av domen hos Kronofogdemyndigheten. I stället ska Brottsoffermyndigheten i efterhand kräva tillbaka det utbetalade beloppet från den skadeståndsskyldige. Innan utbetalning sker föreslås dock även i fortsättningen att försäkringsfrågan ska vara utredd.

6.2 GRETA:s utvärdering

Som nämnts i avsnitt 3.2.1 har expertgruppen som övervakar tillämpningen av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, GRETA, granskat Sveriges implementering av konventionen och lämnat ett antal förslag och råd, senast var år 2023. När det gäller frågor om identifiering, skydd och stöd och de frågor som aktualiseras inom dessa områden genom ändringarna i människohandelsdirektivet är följande synpunkter av särskilt intresse.

GRETA bedömer att både identifiering av offer och deras tillgång till offentligt finansierat stöd fortfarande är alltför nära kopplat till det straffrättsliga förfarandet och föreslår att Sverige vidtar åtgärder för att förbättra detta. Liknande kritik fördes även fram i utvärderingen från 2018. Som bakgrund beskrivs i rapporten att det inte finns någon aktör som har ett formellt uppdrag att identifiera offer och att det därför endast är till följd av en fällande dom om människo-

[66] SOU 2025:23 Ersättningsregler med brottsoffret i fokus s. 78 ff.
[67] A.a.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

handel som en målsägande kan få formell status som offer.[68] Identifiering görs i stället av alla aktörer med kunskap inom området. Arbetet som regionkoordinatorerna utför (se avsnitt 6.1.3), där de deltar i uppsökande verksamhet och arbetsplatsinspektioner, har främjat identifieringen men arbetet bör fortsatt utvecklas. Det kan ske särskilt genom att regionkoordinatorer och polis får tillräckliga personella och ekonomiska resurser samt genom att polis och andra relevanta aktörer arbetar mer proaktivt och ökar det uppsökande arbetet för att identifiera offer. Regionkoordinatorerna bör inkluderas i detta i den mån det är möjligt.

Det krävs också att alla relevanta aktörer får utbildning om människohandel. I denna del pekar GRETA i rapporten bland annat på att kapaciteten hos polisens människohandelsenheter varierar över landet och att alla inte har möjlighet att lägga tillräckligt med tid och resurser på att upptäcka och undersöka människohandelsfall. Vittnesmål om att polisen fokuserar på att lagföra köpare av sexuella tjänster, utan att samtidigt behandla säljarna som potentiella offer, nämns också. I de fall förmodade offer upptäcks inom ramen för Migrationsverkets verksamhet nämns att polisen förefaller ställa högre krav när ett utnyttjande har skett utomlands än i Sverige.[69]

I förhållande till identifiering av offer för arbetskraftsexploatering pekar GRETA på att svenska myndigheter bör vidta ytterligare åtgärder för att brottsbekämpande myndigheter och andra aktörer arbetar proaktivt mot risksektorer, med särskild uppmärksamhet på att identifiera offer, samt att Sverige bör säkerställa att potentiella offer för människohandel inte utvisas innan en identifikationsprocess har genomförts och offren har fått tillgång till de stödåtgärder de har rätt till.[70] Generellt uppmanas svenska myndigheter att se över tillämpningen av Dublinproceduren när det gäller förmodade offer för människohandel och göra riskbedömningar för att förhindra att offer skickas tillbaka till det land där de löper risk att åter bli offer för människohandel.[71]

GRETA konstaterar vidare att antalet misstänkta offer som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd efter ansökan av socialnämnden är

[68] Härvid kan dock anmärkas att även polisanmälan ger formell målsägandestatus. Även i fall då förundersökning lagts ned (förutsatt att nedläggningsgrunden är annan än att brott inte kan styrkas).
[69] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 42 ff.
[70] A.a. s. 38.
[71] A.a. s. 41.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

lågt. Sverige bör därför säkerställa att en period för återhämtning och reflektion ges till alla utländska förmodade offer för människohandel oberoende av om de samarbetar med myndigheterna eller inte. Sverige bör även säkerställa att dessa misstänkta offer för människohandel kan åtnjuta rätten att få ett förnybart uppehållstillstånd även om de inte kan samarbeta med myndigheterna. I detta sammanhang hänvisar GRETA till UNHCR:s riktlinjer 2006 för tillämpning av flyktingstatus för offer för människohandel och till GRETA:s vägledning för rätten till internationellt skydd för offer för människohandel och för personer som riskerar att bli föremål för handel.[72]

När det gäller den hjälp och det stöd som erbjuds till brottsoffer anser GRETA att Sverige även i detta hänseende bör säkerställa att offers tillgång till offentligt finansierat stöd inte villkoras av deras vilja att samarbeta i utredning och straffrättsliga förfaranden. Regionkoordinatorerna bör genast informeras när offer för människohandel identifieras för att koordinera stödet till dem. Alla förmodade och identifierade offer för människohandel bör, utifrån sina individuella behov, få tillgång till adekvat och specialiserat stöd så länge som behövs och bör genast flyttas till lämpliga boenden anpassade för deras behov. Detta gäller även offer som identifieras i migrationscenter och under asylprocessen. GRETA noterar vidare att finansieringen av det nationella stödprogrammet, NSP (se avsnitt 6.1.4), som erbjuder stöd till de misstänkta offer som inte är involverade i förundersökning eller rättegång, är otillräcklig. GRETA anser att Sverige därför bör sträva efter en mer långsiktig och hållbar finansiering för att säkerställa fortsatt stöd till dessa offer.[73]

I förhållande till barn pekar GRETA på att många möjliga fall av människohandel av barn inte upptäcks eller i stället rubriceras som utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling. GRETA uppmanar därför svenska myndigheter att säkerställa effektivare och snabbare identifiering av barn som är offer för människohandel, även bland barn som utsätts för kommersiell sexuell exploatering och bland ensamkommande barn. Därtill bör åtgärder tas för att förebygga våld eller övergrepp vid boenden för ensamkommande asylsökande barn eller barn som är irreguljära migranter, inklusive statliga ungdomshem. GRETA anser vidare att svenska myndigheter bör införa ett nationellt åtgärdsprogram/koncept för skydd av och stöd till barn

[72] A.a. s. 50.
[73] A.a. s. 45.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

som är offer för människohandel, vilket bör innefatta tillgång till specialiserade boenden över hela landet, samt se över förfarandet vid åldersbestämning.[74]

6.3 Närmare om innehållet i direktivet

6.3.1 Hjälp och stöd till offer (artikel 11)

Artikel 11 innehåller bestämmelser om hjälp och stöd till offer för människohandel. Genom ändringsdirektivet har lydelserna i artikel 11.1, 11.4, 11.5 och 11.6 ändrats, helt eller delvis. Därtill har en ny punkt i artikel 11.5a införts.

Av artikel 11.1 följer att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får specialiserad hjälp och stöd utifrån ett angreppssätt som sätter brottsoffren i centrum och som har ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan utöva de rättigheter som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU[75] och i människohandelsdirektivet. Ändringen innebär ett ökat fokus på ett brottsoffercentrerat perspektiv i hjälpprocessen. I skälen nämns särskilt att personer med funktionsnedsättning, i synnerhet kvinnor och barn, löper högre risk att falla offer för människohandel samt att medlemsstaterna bör beakta de särskilda behoven hos personer med funktionsnedsättning som är offer för människohandel vid tillhandahållandet av stödåtgärder åt dem.[76]

Enligt den tidigare formuleringen av artikel 11.4 skulle medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer. I ändringsdirektivet ges punkten 4 en ny lydelse genom vilken det slås fast att medlemsstaterna ska formalisera inrättandet av *nationella vidareslussningsmekanismer*, genom lagar eller andra författningar, samt utse en *nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning* av brottsoffer. Mekanismerna ska åtminstone inbe-

[74] A.a. s. 48.
[75] 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.
[76] Skäl 17.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

gripa fastställande av minimistandarder för upptäckt och tidig identifiering av brottsoffer, anpassat efter exploateringsform, hänvisning av brottsoffer till det stöd och den hjälp som är lämpligast samt inrättande av samarbetsarrangemang eller samverkansformer med asylmyndigheterna.

I skälen till ändringarna nämns att det – för att stärka den nationella förmågan att på ett tidigt stadium upptäcka och identifiera brottsoffer och slussa dem vidare – är nödvändigt att genom lagar och andra författningar fastställa en eller flera vidareslussningsmekanismer i medlemsstaterna. Formaliserade vidareslussningsmekanismer och inrättandet av en kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer beskrivs även som viktiga åtgärder för att förbättra det gränsöverskridande samarbetet. När det gäller vidareslussningsmekanismens närmare form och innehåll nämns att denna bör vara en öppen, tillgänglig och harmoniserad ram som underlättar tidig upptäckt och identifiering av samt hjälp och stöd till offer för människohandel och som underlättar deras vidareslussning till ansvariga nationella organisationer och organ. Ramen bör identifiera berörda myndigheter, civilsamhällesorganisationer och andra parter samt fastställa deras respektive ansvarsområdet. I detta innefattas även förfaranden och kommunikationslinjer.[77]

Vidareslussningsmekanismerna kan, enligt skälen, utgöras av en uppsättning fastställda förfaranden, riktlinjer, samarbetsarrangemang eller protokoll och bör tillämpas för alla brottsoffer, oberoende av exploateringsform, med beaktande av varje brottsoffers individuella utsatthet. Om det är möjligt uppmanas medlemsstaterna att ha en enda vidareslussningsmekanism. När det gäller den nationella kontaktpunkten för gränsöverskridande vidareslussningen av brottsoffer nämns i samma skäl att denna bör fungera som kontaktpunkt i förbindelse med motsvarande myndigheter eller intuitioner i övriga medlemsstater, men inte som kontaktpunkt för brottsoffren själva. Kontaktpunkten kan bygga på befintliga mekanismer eller styrningsstrukturer.[78]

I artikel 11.5 och 11.5a sätts fokus på skyddade boenden och annan tillfällig inkvartering. Artikel 11.5 behandlar de stödåtgärder som ska tillhandahållas enligt 11.1. Enligt den tidigare lydelsen av 11.5 var en av dessa åtgärder tillgång till lämplig och säker bostad.

[77] Skäl 15.
[78] Skäl 15.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Genom ändringsdirektivet har detta formulerats om och bestämmelsen ställer nu i stället krav på lämplig och säker inkvartering, inbegripet skyddade boenden och annan tillfällig inkvartering.

I den nyinförda punkten 5a förtydligas att skyddade boenden och annan lämplig inkvartering ska tillhandahållas i tillräckliga antal och vara lättillgängliga för förmodade och identifierade offer för människohandel. De ska därtill underlätta för återhämtning genom att erbjuda adekvata och lämpliga boendeförhållanden med målet att personerna ska kunna återgå till ett självständigt liv. De ska också vara utrustade så att de särskilda behoven hos barn tillgodoses, inbegripet behoven hos barn som är brottsoffer.

I skälen anges vidare att de skyddade boendena eller inkvarteringen ska vara utrustad för att tillgodose de särskilda behoven hos offer för människohandel. För att öka säkerheten för brottsoffren uppmanas medlemsländerna vidare att kräva att personal som kommer i kontakt med offer för människohandel på dessa boenden inte förekommer i belastningsregistret för brott som rör människohandel eller annan brottslighet som leder till att deras förmåga att ta ansvar i rollen allvarligt kan betvivlas.[79]

Artikel 11.6, vilken bland annat tar upp information om möjligheten att beviljas internationellt skydd, har ändrats beträffande vissa hänvisningar där tidigare gällande bestämmelser i direktiv har ersatts av nyare förordningar.

Allmänt angående stöd till brottsoffer nämns vidare i skälen att medlemsstaterna bör säkerställa att dessa får stöd, oavsett nationalitet eller statslöshet, medborgarskap, bosättningsort eller uppehållsstatus och oavsett form av utnyttjande. Stödet bör syfta till en fullständig återintegrering i samhället, vilket kan omfatta tillgång till utbildning och tillträde till arbetsmarknaden, i enlighet med nationell rätt, samt återgång till ett självständigt liv.[80]

6.3.2 Internationellt skydd (artikel 11a)

Genom ändringsdirektivet införs en ny artikel, 11a, som berör offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd. Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna säkerställa komplemen-

[79] Skäl 16.
[80] Skäl 18.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

taritet och samordning mellan asylmyndigheterna och de myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel samt säkerställa att offer för människohandel kan utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande nationell status, inbegripet när offret får hjälp, stöd och skydd som ett förmodat eller identifierat offer för människohandel.

I skälen nämns en rad faktorer som bör beaktas vid hanteringen av offer för människohandel i behov av internationellt skydd. Dels bör det beaktas att statslösa personer är en särskilt utsatt grupp som löper större risk att falla offer för människohandel, dels påtalas att det är viktigt att brottsoffer som riskerar att åter utsättas för människohandel inte överförs till en annan medlemsstat där offrets grundläggande rättigheter enligt artikel 4 i EU-stadgan riskerar att kränkas.[81] Därtill påtalas att offer för människohandel har rätt att ansöka om internationellt skydd och att de i tillämpliga fall även kan beviljas uppehållstillstånd för betänketid eller genomförande av en brottmålsprocess (förutsatt att offret i fråga vill medverka i sådan). Medlemsstaterna bör säkerställa att de två berörda förfarandena ovan kompletterar varandra och inte utgör hinder för varandra.[82] Slutligen påtalas även att medlemsstaterna vid asylförfaranden bör beakta den särskilt utsatta situationen för de offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd, vilket i tillämpliga fall kan inbegripa särskilda förfarandegarantier och särskilda mottagningsbehov.[83]

6.3.3 Skydd under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden (artikel 12)

Artikel 12 innehåller bestämmelser om skydd av människohandelsoffer under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden. Den enda förändring som gjorts i denna del är att den tidigare hänvisningen

[81] Jämför skäl 22 och 20 samt däri gjord hänvisning till Europaparlamentets och rådets förordning (EEU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.
[82] Skäl 21 samt däri gjord hänvisning till Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna.
[83] Skäl 19 samt däri gjorda hänvisningar till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU samt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

till rambeslut (2001/220/RIF) om brottsoffers ställning i straffrättsliga förfaranden i artikelns första punkt har ersatts av en hänvisning till det efterföljande brottsofferdirektivet (2012/29/EU).[84]

6.3.4 Förfarandet för att anmäla brott (artikel 13)

Artikel 13 innehåller allmänna bestämmelser om hjälp, stöd och skyddsåtgärder för barn som är offer för människohandel. Genom ändringsdirektivet införs en ny punkt som syftar till att medlemsstaterna ska säkerställa att förfarandena för att anmäla brott enligt direktivet är säkra, genomförs på ett konfidentiellt sätt i enlighet med nationell rätt, är utformade och tillgängliga på ett barnvänligt sätt och använder ett språk som är anpassat till ålder och mognad för barn som är brottsoffer.

6.3.5 Hjälp och stöd till barn (artikel 14)

Enligt artikel 14.1 ska medlemsstaterna vidta vissa åtgärder för att hjälpa och stödja barn som fallit offer för människohandel. Det handlar till exempel om åtgärder för att stödja barnens fysiska och psykosociala återhämtning, vilket ska ske efter en individuell bedömning av varje enskilt barns särskilda omständigheter och i syfte att finna en varaktig lösning för barnet med beaktande av barnets synpunkter, behov och problem. Genom ändringsdirektivet läggs där till att detta även inbegriper program för att stödja barnens övergång till myndighet och vuxenliv i syfte att undvika att de åter blir föremål för människohandel.

Vidare följer av artikel 14.2 att medlemsstaterna ska utse en förmyndare eller ett ombud för ett barn som fallit offer för människohandel om de personer som i enlighet med nationell rätt har föräldraansvar inte kan säkerställa barnets bästa och/eller företräda barnet till följd av en intressekonflikt mellan dem och det barn som är brottsoffer. Genom ändringsdirektivet slås fast att medlemsstaterna även ska säkerställa att en annan förmyndare eller ett annat ombud utses

[84] Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

i händelse av en intressekonflikt mellan förmyndaren eller ombudet och det barn som är brottsoffer.

Artikel 14.3 har ändrats endast på så sätt att den tidigare hänvisningen till rambeslut 2001/220/RIF har bytts ut till det numera antagna direktivet 2012/29/EU, vilket har ersatt rambeslutet.

I anslutning till frågan om hjälp och stöd till barn bör enligt skälen beaktas att barn är en av de mest utsatta grupperna som organiserade kriminella grupper riktar in sig på. Sådana kriminella grupper utnyttjar ofta barn genom att rekrytera dem och senare använda dem för att begå brott.[85]

6.3.6 Ersättning till brottsoffer (artikel 17)

Artikel 17 i människohandelsdirektivet stadgar att medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel får tillgång till befintliga system för ersättning till brottsoffer för uppsåtliga våldsbrott. Genom ändringsdirektivet har ett tillägg gjorts som tydliggör att medlemsstaterna får inrätta en nationell brottsofferfond eller liknande instrument, i enlighet med sin nationella lagstiftning, för att betala ut sådan ersättning. I skälen anges att detta kan ske för att underlätta utbetalning av ersättning till brottsoffer.[86]

6.4 Internationell utblick

6.4.1 Finland

I Finland har staten en avgörande roll när det gäller stöd till offer för människohandel. Enligt lagen om mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011), har identifierade offer för människohandel rätt till flera olika skyddsåtgärder, såsom skyddat boende, råd och vägledning, hälso- och sjukvård, socialt och ekonomiskt stöd och juridisk hjälp som staten är skyldig att tillhandahålla. För att säkerställa offers rätt till dessa insatser finns Hjälpsystemet för offer för människohandel (Hjälpsystemet).

[85] Skäl 23.
[86] Skäl 25.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Hjälpsystemet är en specialiserad myndighet vars uppgift är att hjälpa personer som kan antas ha blivit offer för människohandel, deras minderåriga barn samt personer som medverkar i utredningen av människohandelsbrott. Hjälpsystemet fungerar också som nationellt kunskapscenter om människohandel och tillhandahåller utbildningar och information till andra aktörer, ökar allmänhetens medvetenhet om människohandel och stödjer yrkesverksamma. De driver även en stödtelefon som är öppen dygnet runt för offer och förmodade offer för människohandel, myndigheter, civilsamhällesorganisationer och allmänhet. Hjälpsystemet fungerar också som Finlands nationella kontaktpunkt för yrkesverksamma personer i arbetet med att hjälpa offer.

Civilsamhällesorganisationer, andra relevanta myndigheter och institutioner kan hänvisa personer till Hjälpsystemet. En person upptas i systemet och identifieras som offer för människohandel om personen med hänsyn till omständigheterna kan bedömas vara offer för människohandel och han eller hon är i behov av hjälpinsatser. Hjälpsystemet bedömer då situationen och vilka insatser som behövs. Om situationen kräver en snabb insats, kan Hjälpsystemet ordna skyddat boende och andra akuta insatser omedelbart. Ett människohandelsoffer som olagligt uppehåller sig i landet kan också av Hjälpsystemet beviljas en betänketid som legaliserar vistelsen i Finland i högst sex månader. Betänketiden ger den utsatte möjlighet till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att ta ställning till medverkan i rättsprocessen.

Inom civilsamhället tillhandahåller i första hand RIKU – Brottsofferjouren Finland, Pro-tukipiste, Finlands flyktingrådgivning och Monika – Finlands mångkulturella kvinnoförbund, hjälp till offer för människohandel. RIKU ger praktisk rådgivning och stöd till brottsoffer och genomför påverkansarbete för att förbättra brottsoffers sociala status. Finlands flyktingrådgivning ger rättshjälp till offer i alla processer relaterade till deras situation och som involverar finska myndigheter. Monika erbjuder specialiserade tjänster för migrantkvinnor som har blivit utsatta för våld samt deras barn.[87]

Justitieministeriet publicerade i januari 2025 en handbok benämnd *Nationell hänvisningsmekanism (NRM) Manual vid misstanke om människohandel*. Manualen beskrivs som en rekommendation som kan användas för att identifiera och hjälpa offer och den är avsedd

[87] SOU 2023:97 s. 200 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

för alla de yrkesaktörer som möter förmodade offer i sitt arbete. Syftet med manualen är att tillhandahålla grundläggande information om identifiering av och hjälp till offer för människohandel. Ytterligare ett mål är att stödja utvecklingen av en så enhetlig praxis som möjligt på riksnivå samt att säkerställa att offer får handledning och stödtjänster enligt sina behov. Manualen är indelad i följande kapitel: 1, inledning, 2, identifiering och säkerhet, 3, hjälpbehov hos offer för människohandel och svar på det, 4, uppehållsrätt för utländska offer för människohandel, 5, straffprocess, 6, materialbank.[88]

6.4.2 Belgien

I Belgien har arbetet mot människohandel pågått länge. År 1994 antogs en nationell policy för att bekämpa människohandel som innehöll ett samordnat tillvägagångssätt mellan rättsväsende, brottsbekämpande myndigheter, socialtjänst och civilsamhälle. I samband med det etablerades ett första särskilt mottagningscentrum för människohandelsoffer, vilket sedan har följts av ytterligare två centrum.[89]

De specialiserade mottagningscentren finns i tre olika städer, med totalt cirka 60 anställda, och drivs av tre olika civilsamhällesorganisationer. Centren finansieras i huvudsak av offentliga medel. Centren omnämns i både lagar och styrdokument vilket ger dem en särskild status. Exempelvis uttrycks det i den belgiska migrationsrätten att myndigheterna ska hjälpa potentiella offer för människohandel att komma i kontakt med specialiserade mottagningscenter. Centrens funktion framgår även av cirkuläret om myndighetssamverkan. Vidare finns hänvisningar till centren i de informationsbroschyrer som inspektörerna på arbetsskyddsmyndigheten ger till utsatta arbetstagare som påträffas.[90]

Centrens verksamhet består i att tillhandahålla information, skyddat boende, psykosocialt och vårdrelaterat stöd samt administrativ och juridisk hjälp till offer för människohandel. I inledningen av en stödprocess intervjuas personen av centrets personal, i syfte att de ska kunna bedöma om det är ett förmodat offer för människohandel

[88] Nationell hänvisningsmekanism (NRM) Manual vid misstanke om människohandel, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166231/OM_2025_17_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y (hämtad 2025-05-08).
[89] SOU 2024:14 Arbetslivskriminalitet, Myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete s. 392 och SOU 2023:97 s. 213.
[90] SOU 2024:14 s. 403 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

och för att höra om personen önskar delta i centrets stödverksamhet. Om så är fallet (och om åklagare beslutar om att ge personen den formella statusen som människohandelsoffer) är det vanligt att personen stannar där i sex månader, för att därefter återkomma för olika typer av stöd som behövs medan rättsprocessen pågår, vilket kan ta mellan två och fem år. Förutom hjälp relaterad till rättsprocessen kan det under tiden handla om hjälp i kontakten med myndigheter i frågor om exempelvis uppehållstillstånd, socialförsäkringar och arbetsförmedling. Det långsiktiga målet är att personen ska kunna leva ett självständigt liv med en egen förvärvsinkomst.[91] Verksamheterna har också ett nära samarbete med International Organization for Migration (IOM) gällande återvändande för den som vill och kan återvända till sitt hemland. Ett av centren driver därtill en stödtelefon som är öppen dygnet runt dit både utsatta och yrkesverksamma kan ringa.[92] Arbetet mot människohandel samordnas av ett interdepartementalt forum, vilket leds av Justitiedepartementet. I det praktiska arbetet mot människohandel fyller de fem federala social- och arbetsskyddsmyndigheterna en viktig roll. Myndigheterna har några gemensamma uppgifter, bland annat relaterat till odeklarerat arbete och utstationering. Andra uppgifter är specifika för respektive myndighet, såsom kontroll av minimilöner, vilket är en uppgift för arbetsskyddsmyndigheten. Inspektörerna på myndigheterna har alltid som uppgift att identifiera potentiella offer för människohandel och en skyldighet att informera dem om deras rättigheter och att kontakta specialiserade åklagare och de specialiserade mottagningscentren för att kunna hänvisa offren dit. De ska också se till att migrationsmyndigheten informeras när det rör sig om tredjelandsmedborgare.[93]

6.4.3 Frankrike

I Frankrike har MIPROF, det interministeriella uppdraget för skydd av kvinnor mot våld samt bekämpning av människohandel, sedan 2013 haft i uppdrag att samordna arbetet mot människohandel på nationell nivå.[94] MIPROF har tagit fram en nationell handlingsplan

[91] A.a.
[92] SOU 2023:97 s. 214.
[93] SOU 2024:14 s. 395.
[94] Se artikel 2 i dekret 2013-7 av den 2 januari 2013 om inrättande av ett interministeriellt uppdrag för att skydda kvinnor mot våld och bekämpa människohandel, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000026894612 (hämtad 2025-06-17).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

för att bekämpa exploatering och människohandel för perioden 2024–2027, vilken har antagits av regeringen. Handlingsplanen syftar till att förbättra skyddet för offer för människohandel samt att stärka kapaciteten hos brottsbekämpande myndigheter och därigenom säkerställa att fler gärningspersoner döms samt att kriminella nätverk motverkas. Ett av målen i handlingsplanen är att ta fram nationell mekanism för identifiering och hänvisning av offer för människohandel.[95]

Liknande Sverige har Frankrike sedan 2016 en lagstiftning som kriminaliserar köp av sexuella tjänster. Lagen innefattar även bestämmelser om skydd av och stöd till offer för prostitution, koppleri och människohandel. Var och ett av landets cirka 100 département (motsvarande län) ansvarar för att tillhandahålla stöd och hjälp samt för att införa exitprogram för offer för prostitution, koppleri och människohandel. Detta sker genom särskilt inrättade organ i varje département, vilka ansvarar för att organisera och samordna åtgärder till offren. Organen leds av statens representant i départementet och består av olika företrädare för staten, framför allt från polisen och lokala myndigheter, en domare, anställda inom hälso- och sjukvården samt representanter från civilsamhället.[96]

Inom ramen för organens verksamhet ska exitprogram, dvs. en väg ut ur prostitution och återintegrering socialt och i arbetslivet, erbjudas till alla offer för prostitution, koppleri eller människohandel för sexuella ändamål. Ett sådant program ska utgå från en bedömning av den berörda personens hälsomässiga, yrkesmässiga och sociala behov och syfta till att ge personen tillgång till alternativ till prostitution. Programmet ska vidare utarbetas och genomföras, i samförstånd med den berörda personen, av en civilsamhällesorganisation som staten har godkänt som utförare. En persons deltagande i ett exitprogram godkänns av statens representant i départementet, efter yttrande från organet. Den som deltar i ett exitprogram kan få statsfinansierat ekonomiskt bistånd, vilket är avsett att utgöra ett kom-

[95] National plan to fight exploitation and human trafficking 2024 – 2027 (2023), https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/sites/efh/files/2024-04/Plan-de-lutte-contre-lexploitation-accessible-EN.pdf (hämtad 2025-06-17).
[96] Beskrivningen i denna del är hämtad från SOU 2023:97 s. 205 ff. Se även den franska lagen 2016-444 av den 13 april 2016 som syftar till att intensifiera kampen mot prostitution och stödja prostituerade, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032396046 (hämtad 2025-06-17).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

plement för den som inte har möjlighet att få sådant grundläggande försörjningsstöd eller ekonomiskt stöd som ges till asylsökande.[97]

Andra insatser som ingår i exitprogrammet är tillhandahållande av boende för social återanpassning och möjlighet till avskrivning av skatteskulder. Målgruppen ska vidare ha förtur till sociala hyresbostäder. För utländska offer kan ett tillfälligt uppehålls- och arbetstillstånd om minst sex månader bli aktuellt, förutsatt att offret har lämnat prostitutionen och deltar i ett exitprogram. Tillståndet kan förnyas under hela exit- och återintegreringsprocessen om villkoren fortsatt är uppfyllda och är inte villkorat av att offret ingår i en rättsprocess. Vidare kan särskilt godkända civilsamhällesorganisationer få statligt stöd för att inhysa personer utsatta i prostitution och offer för koppleri och människohandel.[98]

6.4.4 Storbritannien

I Storbritannien bygger systemet för att identifiera offer för människohandel på ett samarbete mellan myndigheter och civilsamhällesorganisationer. Den nationella hänvisningsmekanismen, NRM, är ett ramverk för identifiering av potentiella offer för modernt slaveri och för vidare hänvisning till lämpligt stöd. Systemet bygger på webbaserad process där aktörer som är utpekade som *first responder organisations* kan hänvisa förmodade offer till stödsystemet. Dessa organisationer består av både myndigheter (exempelvis polis, gränskontroll och socialtjänst) och vissa särskilt auktoriserade civilsamhällesorganisationer.[99]

Nationella stödlinjer som utsatta eller privatpersoner som misstänker människohandel kan kontakta drivs av organisationerna Unseen och Frälsningsarmén.[100]

Efter att en hänvisning har skett till systemet görs en bedömning av om det finns skälig grund (reasonable grounds) för misstanken

[97] A.a.
[98] A.a.
[99] https://www.gov.uk/government/publications/human-trafficking-victims-referral-and-assessment-forms/guidance-on-the-national-referral-mechanism-for-potential-adult-victims-of-modern-slavery-england-and-wales (hämtad 2025-05-20).
[100] https://www.salvationarmy.org.uk/modern-slavery och https://www.modernslaveryhelpline.org/ (hämtade 2025-05-20).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

om att personen är ett offer för människohandel.[101] Om misstanken når upp till denna grad har vuxna personer därefter rätt till specialiserat och individuellt anpassat stöd under i vart fall 30 dagar. Avvisning eller utvisning får inte ske under denna period och offren har också rätt till sjukvård. Stödet kan innefatta rättslig rådgivning, inkvartering, skydd samt emotionellt och praktiskt stöd. För närvarande erbjuds detta stöd av Frälsningsarmén och ett antal underleverantörer.[102] Samtidigt fortsätter en utredning av misstanken om människohandel. Om denna bedöms nå upp till nästa nivå (conclusive grounds) kan perioden för stödåtgärder och skydd förlängas.[103]

6.5 Överväganden och förslag

6.5.1 Ändrad skrivning om specialiserat stöd med brottsoffret i centrum (artikel 11.1)

Bedömning: Ändringarna i artikel 11.1 kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen

Artikeln har ändrats till viss del

Av den tidigare lydelsen av artikel 11.1 följde ett åtagande för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får hjälp och stöd före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan utöva de rättigheter som fastställts i rambeslut 2001/220/RIF och i människohandelsdirektivet. När människohandelsdirektivet infördes år 2011 gjordes bedömningen att några lagändringar eller andra åtgärder inte behövdes i Sverige för att uppfylla artikel 11.1. I artikelns nuvarande lydelse

[101] Beroende på personens legala status gör bedömningen antingen av The Single Competent Authority (SCA) eller Immigration Enforcement Competent Authority (IECA), båda under inrikesministeriet, https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/united-kingdom/ (hämtad 2025-05-20).
[102] https://www.gov.uk/government/publications/human-trafficking-victims-referral-and-assessment-forms/guidance-on-the-national-referral-mechanism-for-potential-adult-victims-of-modern-slavery-england-and-wales#Section-6 (hämtad 2025-05-20).
[103] https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/united-kingdom/ (hämtad 2025-05-20).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

finns de ursprungliga formuleringarna kvar, men ett tillägg har gjorts om att det ska röra sig om specialiserad hjälp och stöd, utifrån ett angreppssätt som sätter brottsoffren i centrum och som har ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv. Därtill har hänvisningen till rambeslut 2001/220/RIF om brottsoffers ställning i straffrättsliga förfaranden ersatts av en hänvisning till det efterföljande brottsofferdirektivet 2012/29/EU.[104] Ändringarna har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

Förändringarna i artikeln kräver inte någon författningsändring eller annan åtgärd

Ändringen i första meningen innebär ett ökat fokus på specialisering och på ett brottsoffercentrerat perspektiv i hjälpprocessen där också jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv ska beaktas.

I artikel 11.7, vilken inte har ändrats, anges att medlemsstaterna ska ta hand om brottsoffer med särskilda behov när dessa behov har sin grund i, framför allt, om de är gravida, deras hälsotillstånd, eventuella funktionshinder, eventuella mentala eller psykiska störningar, eller på grund av att de har utsatts för allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld. Redan denna formulering bör innefatta ett krav på viss specialisering av den hjälp och det stöd som lämnas. I de ursprungliga skälen nämns också att hjälp och stödåtgärder bör genomföras efter individuella bedömningar, för att beakta den berörda personens omständigheter, kulturella bakgrund och behov. Det konstateras även att människohandeln är könsspecifik och att hjälp- och stödåtgärderna därför också vid behov bör vara könsspecifika. Ytterligare en aspekt som tas upp är barns särskilda utsatthet och i skälen anges att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid tillämpningen av direktivet.[105] Mot denna bakgrund kan de nu aktuella tilläggen i första meningen tolkas snarare som förtydliganden än som att de tillför några nya element till direktivet.

[104] 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.
[105] Skäl 3, 8 och 18 till människohandelsdirektivet i dess lydelse från 2011.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Enligt 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen ska det allmänna verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Detta är en grundläggande målsättning för all offentlig verksamhet och genomsyrar också det system för hjälp och skydd som finns, vilket till stor del utgår från verksamheten inom de kommunala socialtjänsterna.

Sedan FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ratificerades har det tagits initiativ för att främja och stärka barnets rättigheter i olika delar av samhället. Arbetet med att säkerställa efterlevnaden av barnkonventionen är ännu mer centralt efter det att barnkonventionen blev svensk lag år 2020. Det finns sedan flera år tillbaka ett särskilt politikområde för att genomföra konventionen, nämligen barnrättspolitiken. Det riksdagsbundna målet för barnrättspolitiken är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande och syftar till att främja och skydda barnets rättigheter och intressen i samhället. Målet grundar sig bland annat på de åtaganden som Sverige har gjort genom att ratificera barnkonventionen och syftar till att främja och skydda barnets rättigheter och intressen i samhället. Målet innebär att alla barn, oavsett bland annat ålder, kön och eventuell funktionsnedsättning, ska få sina rättigheter tillgodosedda. Socialtjänstlagen har successivt anpassats sedan ratificeringen av barnkonventionen. På senare år har barnets rätt att komma till tals stärkts och det har även förtydligats att barnets bästa ska vara avgörande vid beslut som rör vård- eller behandlingsinsatser. Genom den nya socialtjänstlagen har barnperspektivet lyfts ytterligare genom att bestämmelserna har placerats i lagens inledande kapitel samt genom att de formulerats om för att bättre stämma överens med barnkonventionen. Detta för att markera att barns rättigheter är relevanta i alla delar av socialtjänstens verksamhet.[106]

Ytterligare två initiativ som specifikt syftar till att skydda barn vid misstanke om våldsbrott är de uppdrag som under sommaren 2025 lämnats till dels Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen och Rättsmedicinalverket, dels Brottsoffermyndig-

[106] Prop. 2024/25:89 s. 176 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

heten. Uppdragen syftar till att revidera de gällande nationella riktlinjerna för samverkan vid misstanke om att barn har utsatts för våldsbrott, kriterierna för barnahusverksamhet och om att ta fram en nationell plan för Barnahus samt ge stöd till och följa utvecklingen av samverkan avseende våldsutsatta barn.[107]

Även beträffande funktionshinderspolitiken och jämställdhetspolitiken finns liknande övergripande riksdagsbundna politiska mål. För jämställdhet är målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.[108] Målet för funktionshinderspolitiken är att med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.[109]

När det gäller stöd till brottsoffer följer av 13 kap. 1 § socialtjänstlagen att socialnämnden ska kunna erbjuda brottsofferstöd. Ansvaret enligt bestämmelsen gäller alla brottsoffer, oavsett ålder, kön eller vilken typ av brott det är frågan om och oavsett om brottet är polisanmält eller inte.[110] Om brottsoffret inte vistas lagligen i Sverige kan det dock finnas begränsningar i vilket stöd som faktiskt kan lämnas (jämför resonemang kring betänketid i nästkommande avsnitt).

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd ska de metoder som används för att ge stöd och hjälp till våldsutsatta och barn som bevittnat våld utformas med utgångspunkt i bästa tillgängliga kunskap. Socialnämnden bör såväl vid planering av verksamheten som i enskilda ärenden beakta den särskilda utsatthet eller sårbarhet som en våldsutsatt kan ha på grund av till exempel funktionsnedsättning, hedersrelaterad kontext, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, sexuell läggning eller ålder.[111]

Inom ramen för hälso- och sjukvården är utgångspunkten att en god hälsa och en vård på lika villkor ska tillhandahållas för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet och den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.

[107] Regeringsbeslut 2025-07-24, diarienummer S2025/01366 och S2025/01365.
[108] Prop. 2005/06:155 Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken s. 43.
[109] Prop. 2016/17:188 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken s. 22 ff.
[110] Prop. 2024/25:89 s. 362.
[111] Socialstyrelsens allmänna råd HSLF-FS 2022:39 till 2 kap. 8 § i fråga om stöd och hjälp enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Detta följer av 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och motsvarande bestämmelse finns även i 1 kap. 6 § patientlagen (2014:821). Målen för hälso- och sjukvården är övergripande och gäller för alla åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador.[112]

Att vården ska erbjudas befolkningen på lika villkor innebär enligt förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen att det i princip bör vara möjligt för alla, oavsett var i landet man bor, att vid behov och på lika villkor få del av hälso- och sjukvårdens tjänster. Det innebär att ekonomiska, sociala, språkliga, religiösa, kulturella och geografiska förhållanden inte får hindra den enskilde att erhålla vård. Möjligheterna att få vård vid behov får därmed inte påverkas av sådana förhållanden som ålder, kön, förmåga att ta initiativ, utbildning, betalningsförmåga, nationalitet, kulturella olikheter, sjukdomens art och sjukdomens varaktighet.[113]

För det fall ett offer för människohandel inte anses som bosatt i Sverige är skyldigheten att erbjuda hälso- och sjukvård som utgångspunkt begränsad till att erbjuda omedelbar vård enligt 8 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen. Offer för människohandel som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (betänketid eller tillfälligt tillstånd för att medverka i rättsprocess) har dock rätt till hälso- och sjukvård samt insatser enligt socialtjänstlagen i samma omfattning som den som är bosatt i Sverige.[114] För den som är bosatt i Sverige, eller som har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen, finns således en rätt till insatser från socialtjänst och hälso- och sjukvård som, enligt vad som angetts ovan, ska utgå från den enskildes behov och beakta bland annat faktorer som kön, funktionsnedsättning och ålder. Denna inriktning är i linje med vad som krävs i artikel 11.1.

Av skälen som angavs när människohandelsdirektivet antogs 2011 framgår att en person bör erhålla hjälp och stöd så snart det finns skäligen grundad indikation att anta att personen kan ha blivit utsatt för människohandel och oberoende av om personen är villig att träda fram som vittne. Om brottsoffret inte vistas lagligen i den berörda medlemsstaten, bör hjälp och stöd ges förbehållslöst åtminstone under betänketiden. Om identifieringsprocessen har avslutats eller

[112] 2 kap. 1 §§ hälso- och sjukvårdslagen.
[113] Prop. 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag, m.m. s. 27 f.
[114] Jämför t.ex. 5 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och prop. 2003/04:35 s. 74 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

betänketiden löpt ut och det visar sig att brottsoffret i fråga inte är berättigat till uppehållstillstånd eller i övrigt inte har laglig rätt att vistas i landet, eller om brottsoffret har lämnat medlemsstatens territorium, är den berörda medlemsstaten inte skyldig att fortsätta med sina hjälp- och stödåtgärder till den personen på grundval av direktivet.[115]

För personer som inte annars vistas lagligen i landet finns alltså bara en ovillkorad rätt till hjälp och stöd enligt direktivet så länge betänketid eller förlängt uppehållstillstånd löper enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen. Om ett brottsoffer väljer att inte medverka i utredning eller om någon utredning inte inleds är det bara under den 30 dagar långa betänketiden som det finns en rätt till stöd enligt direktivet. Det kan förstås ifrågasättas vilka insatser som den enskilde hinner tillgodogöra sig under denna period, men direktivets krav är inte mer långtgående. Mot bakgrund av detta och vad som angetts ovan om den hjälp och det stöd som finns tillgänglig är det vår uppfattning att svensk rätt i denna del fortsatt uppfyller kraven i artikel 11.1 i människohandelsdirektivet, även med de ändringar som gjorts.

I artikeln har det också gjorts en ändring av en hänvisning – från rambeslut 2001/220/RIF till det efterföljande brottsofferdirektivet 2012/29/EU. Hänvisningen innebär inte någon ändring i sak och medför således inte heller något behov av författningsändring eller annan åtgärd.

Särskilt om vikten av att behöriga aktörer ansöker om betänketid

Som angetts ovan utgår systemet för stöd till människohandelsoffer till stor del från verksamheten inom de kommunala socialtjänsterna och för utländska offer som annars saknar uppehållstillstånd krävs ofta ett tillfälligt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen för att de ska få tillgång till detta stöd. En ansökan om betänketid enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen kan göras av socialnämnd eller av förundersökningsledare, medan en ansökan om förlängt uppehållstillstånd för bevisperson enligt samma bestämmelse endast kan göras av förundersökningsledare.

Ansökningsfrekvensen är dock låg och det medför att förhållandevis få sådana tillstånd beviljas. År 2024 beviljade Migrationsverket

[115] Skäl 18 till människohandelsdirektivet i dess ursprungliga lydelse.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

41 tidsbegränsade uppehållstillstånd för bevispersoner avseende misstänkt människohandel och/eller människoexploatering samt 38 tidsbegränsade uppehållstillstånd för betänketid. När det gäller betänketid stod socialnämnd respektive förundersökningsledare bakom ungefär hälften av ansökningarna vardera.[116] Under en treårsperiod har antalet uppehållstillstånd för betänketid ökat, samtidigt som antalet uppehållstillstånd för bevispersoner minskat. Slår man samman de olika typerna av uppehållstillstånd är trenden minskande.[117] Dessa siffror kan jämföras med de närmare 700 fall av misstänkt människohandel som Migrationsverket identifierade under 2024, eller de 430 personer som identifierades inom ramen för regionkoordinatorernas verksamhet.[118]

GRETA har konstaterat att antalet misstänkta offer som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd efter ansökan av socialnämnden är lågt och menar därför att Sverige bör säkerställa att en period för återhämtning och reflektion ges till alla utländska förmodade offer för människohandel, oberoende av om de samarbetar med myndigheterna eller inte. Vidare har GRETA påtalat att Sverige bör säkerställa att offers tillgång till offentligt finansierat stöd inte villkoras av deras vilja att samarbeta i utredning och straffrättsliga förfaranden.[119] GRETA:s kritik i denna del hänger samman med åtagandena i artikel 12 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel rörande stöd och hjälp och artikel 13 i samma konvention om period för återhämtning och eftertanke.

Den låga frekvensen av ansökningar om betänketid kan även problematiseras utifrån skäl 18 till ändringsdirektivet. Däri anges bland annat att medlemsstaterna bör säkerställa att brottsoffer får stöd oavsett nationalitet eller statslöshet, medborgarskap, bosättningsort eller uppehållsstatus och oavsett form av utnyttjande.

Det kan noteras att skrivningen inte innefattar någon bindande skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa stöd oavsett uppehållsstatus. Den bör dessutom läsas tillsammans med skäl 18 i människo-

[116] Siffrorna gäller antal tillstånd, inte individer. Totalt fick 56 individer tillstånd under 2024.
[117] Migrationsverkets årsredovisning 2024, diarienummer 1.3.2-2025-1844, s. 107. Vid kontakt med Migrationsverket har framkommit att det 2024 inkom 45 ansökningar om betänketid, varav fyra avslogs och tre avskrevs. Av de ansökningar som inkom gavs 22 in av socialnämnd och 23 av åklagare eller polis.
[118] A.a. samt Jämställdhetsmyndigheten, Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024, Årsrapport från den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM), Rapport 2025:11, s. 9. Observera att ett och samma fall kan ingå i båda grupper.
[119] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 45 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

handelsdirektivet i dess lydelse från 2011 (se resonemang i ovanstående avsnitt) samt i ljuset av rådets direktiv 2003/81/EG om uppehållstillstånd till offer för människohandel.[120] Skäl 18 i ändringsdirektivet anger dock en ambition om att alla människohandelsoffer ska få tillgång till stöd.

Möjligheten för socialnämnder att ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd för betänketid infördes 2022. Detta skedde mot bakgrund av att den tidigare ordningen, där endast förundersökningsledare kunde ansöka, bedömdes kunna begränsa möjligheten till betänketid i de fall en utlänning identifierats som offer utanför den rättsliga processen.[121] I utredningen som föregick lagändringen beskrevs det som nödvändigt att ytterligare någon aktör gavs möjlighet att ansöka för att rätten till betänketid för dessa offer inte skulle bli illusorisk. Detta särskilt mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Socialnämnden ansågs vara den aktör som var bäst lämpad för uppdraget.[122] Ändringen genomfördes alltså just för att säkerställa att offer ska kunna få tillfälligt uppehållstillstånd, och därigenom tillgång till offentligt finansierat stöd, utan att detta är för nära knutet till en rättslig process.

Mot bakgrund av den låga ansökningsfrekvensen och det förhållandevis låga antalet beviljade ansökningar om betänketid kan det diskuteras hur den nuvarande utformningen av 5 kap. 15 § utlänningslagen förhåller sig till Sveriges åtaganden enligt konventionen. Vid utredningens sammanträden med expertgruppen har det exempelvis lyfts att kopplingen mellan möjligheten till betänketid och kravet i 5 kap. 15 § första stycket 1 utlänningslagen (om att betänketid ska behövas för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras) i praktiken skulle kunna utgöra ett hinder för att betänketid beviljas. I samtal med civilsamhällesorganisationer har det även beskrivits som problematiskt att möjligheten till betänketid är placerad i samma paragraf som möjligheten till tillfälligt uppehållstillstånd för bevispersoner.

Regeringens bedömning har emellertid varit att Sverige redan med den formulering av bestämmelsen som gällde innan 2022 uppfyllde

[120] Rådets direktiv 2003/81/EG 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.
[121] Prop. 2021/22:224 s. 94.
[122] SOU 2021:61 Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk s. 416 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

kraven på betänketid i människohandelsdirektivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.[123]

I utredningen som föregick lagändringen 2022 analyserades utformningen av 5 kap. 15 § utlänningslagen utförligt. Därvid konstaterades bland annat att beviskraven i bestämmelsen är lägre ställda än vad som krävs enligt konventionen, att socialnämnden själv ska avgöra om det finns anledning att anta att utlänningen utsatts för människohandelsbrott eller människoexploatering och att Migrationsverkets prövning snarast bör gå ut på att kontrollera att ansökan inte framstår som obefogad. Vidare påtalades att socialnämnden som regel bör kunna utgå ifrån att den som identifierats som ett potentiellt offer för människohandel eller människoexploatering också har betydelse för utredningen av brottet.[124] Vår utredning instämmer i denna analys och vi ställer oss bakom deras slutsatser.

Om regelverket inte tillämpas på det sätt som är avsett kan det tänkas bero till exempel på att bestämmelsen tolkas för snävt eller att kunskapen inom socialnämnderna behöver förbättras ytterligare. Beträffande det sistnämnda kan poängteras att det – för att säkerställa att utländska offer får tillgång till det stöd de har rätt till – i praktiken är avgörande att socialnämnderna tar ansvar för och bedriver ett aktivt arbete mot människohandel, vilket innefattar att ansöka om betänketid för offer som behöver sådant.

När det gäller förlängda uppehållstillstånd för bevispersoner är det som tidigare nämnts endast förundersökningsledare inom Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten som har behörighet att ansöka om sådant. Dessa myndigheter har alltså också ett stort ansvar för att, vid behov, ansöka om såväl uppehållstillstånd för betänketid som förlängt uppehållstillstånd för bevisperson. En grundläggande förutsättning för att så ska ske är också att myndigheterna bedriver ett aktivt arbete för att identifiera brottsoffer, att potentiella människohandelsbrott rubriceras på rätt sätt och att utvisning eller avvisning inte sker utan att man först tagit ställning till om personen kan vara utsatt för brott och i behov av skydd.

Beträffande den sistnämnda frågan har till exempel Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution påtalat att det förekommer att personer i prostitution eller utsatta för sexuell exploatering – med hänvisning till att personen ”inte kan antas för-

[123] Prop. 2021/22:224 s. 94.
[124] SOU 2021:61 s. 416 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

sörja sig på ett ärligt sätt under vistelsen i Sverige"– avvisas från Sverige utan att först identifieras och erbjudas stöd.[125] En liknande problematik har beskrivits för offer för arbetskraftsexploatering, där Riksrevisionen lyft fram att huvudfokus vid polisens arbetsplatsinspektioner ofta är att ta reda på om det finns arbetsgivare som har anställda som saknar arbets- eller uppehållstillstånd och inte på att undersöka om personer på arbetsplatsen är utsatta för arbetskraftsexploatering samt påtalat att det förekommer att personer avvisas samma dag som polisen upptäcker arbetskraft utan rätt att vistas i landet, vilket medför en betydande risk för att potentiella brottsoffer inte identifieras som sådana.[126] Även GRETA har uttryckt kritik mot Sverige för att irreguljära migranter som utsatts för arbetskraftsexploatering utvisats på grund av migrationsrättsliga överträdelser, trots farhågor om att människohandel kan ha förekommit.[127]

Regeringen har vidtagit vissa åtgärder för att förbättra bland annat möjligheterna till identifiering av potentiella människohandelsoffer. Socialstyrelsen har till exempel ett pågående uppdrag om att sprida information och ge kompetensstöd till socialnämnder om människohandel och människoexploatering samt följa upp antalet ansökningar om betänketid.[128] Vidare har Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten fått ett uppdrag om att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering, i vilket ingår att myndigheterna ska förbättra både arbetsmetoder och personalens kunskap på området. Polismyndigheten ska även särskilt fokusera på att identifiera och stödja offer utifrån gällande rättigheter.[129]

Dessa uppdrag kan förhoppningsvis bidra till att fler personer utsatta för människohandel identifieras och vid behov blir föremål för ansökningar om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen. Vi ser emellertid i denna del ett behov av att regeringen fortsatt följer frågan och vidtar åtgärder om ansökningsfrekvensen och antalet beviljade uppehållstillstånd fortsätter att vara lågt i förhållande till antalet identifierade utländska offer.

[125] A.a. s. 387.
[126] Riksrevisionen, Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade. RiR 2020:27, s. 45.
[127] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 38.
[128] Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Socialstyrelsen, Regeringsbeslut, 2025-06-19, s. 21 f.
[129] Regeringsbeslut, 2025-06-05, diarienummer Ju2025/01324.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Det finns skäl att överväga ett förstärkt stöd till organisationer inom civilsamhället

Utöver människohandelsdirektivet har Sverige skyldigheter gentemot offer för människohandel även till följd av andra internationella åtaganden, till exempel artikel 12 i Europarådets konvention mot människohandel (se avsnitt 3.2 ovan). Som tidigare nämnts har GRETA återkommande kritiserat Sverige för att identifiering av offer och deras tillgång till offentligt finansierat stöd är för nära kopplat till det straffrättsliga förfarandet samt pekat på att finansieringen av det nationella stödprogrammet, NSP (se avsnitt 6.1.4), som erbjuder stöd till de misstänkta offer som inte är involverade i förundersökning eller rättegång, är otillräcklig, varför Sverige bör sträva efter långsiktigare och mer hållbar finansiering för att säkerställa fortsatt stöd till dessa offer.

Av den tidigare redogörelsen i detta avsnitt framgår att socialtjänsten i varje kommun har en skyldighet att ge stöd till brottsoffer. Flera tidigare utredningar har emellertid pekat på att det finns brister i socialtjänsternas arbete och hinder för offer att faktiskt få del av stödåtgärder. Till exempel beskriver Delegationen mot arbetslivskriminalitet att förutsättningarna för att få stöd skiljer sig mycket åt över landet och beror på vilken kommun som offret påträffats i. Tillgången till stöd från det offentliga skiljer sig också beroende på migrationsrättslig status. Delegationen har fått bilden av att stöd i sådana fall ofta kommit utsatta till del tack vare insatser från civilsamhället. Samtidigt finns en etablerad uppfattning inom både civilsamhällesorganisationer och myndigheter att det statliga stödet till civilsamhällesorganisationerna är alltför lågt i relation till behovet.[130] I de möten som utredningen hållit med representanter för civilsamhället har samma bild framkommit.[131]

Delegationen mot arbetslivskriminalitet bedömer att det finns anledning att stärka civilsamhällets förmåga att ge stöd till arbetstagare som har utnyttjats eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Delegationen föreslår därför att Jämställdhetsmyndigheten bör få i uppdrag att inventera stödbehovet hos personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering och lämna förslag på målgruppsanpassade stödinsatser. Därutöver bör medel för statsbidrag

[130] SOU 2024:14 s. 199.
[131] Möten har hållits med plattformen Civila Sverige mot människohandel, Nationella Stödprogrammet och Frälsningsarmén.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

enligt förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete tillföras även från anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Vidare föreslår Delegationen att förordningen om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete ska ändras på så sätt att människohandel för alla ändamål omfattas.[132]

Även Exitutrednigen har uppmärksammat brister vad gäller stödet till barn och vuxna i sexuell exploatering och människohandel. Detta handlar om brister avseende identifiering, kunskap om utsattheten och bemötande, brist på icke-akut vård, ojämn tillgång till vård över landet, brist på traumabehandling, otydlighet i ansvarsfördelning och brist på samordning.[133] I förhållande till barn föreslår Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution att organisationer inom civilsamhället bör tillförsäkras ett långsiktigt ekonomiskt stöd för att kunna fortsätta driva lågtröskelverksamhet riktad till barn och unga.[134]

Regeringen har till följd av Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitutions förslag gett Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i uppdrag att förbereda för regionalt och nationellt stöd i syfte att kommuner och regioner ska kunna erbjuda exitprogram för personer som har utsatts för prostitution, människohandel för sexuella ändamål eller övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi, och program för barn som har utsatts för människohandel för sexuella ändamål eller andra former av sexuell exploatering, inklusive i form av att skildras i bilder eller filmer som sprids. Detta uppdrag bör kunna bidra till att stödet till brottsoffer som inte har rätt till insatser från offentliga aktörer förbättras, samt till viss del möta den kritik som lämnats av GRETA. Genomförs även förslagen som lämnats av Delegationen mot arbetslivskriminalitet kan situationen för dessa offer förbättras ytterligare.

[132] Delegationen mot arbetslivskriminalitet, SOU 2025:25, s. 352.
[133] SOU 2023:97 s. 271 ff.
[134] A.a. s. 325.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

6.5.2 Vidareslussningsmekanism och nationell kontaktpunkt (artikel 11.4)

Förslag: Jämställdhetsmyndighetens instruktion bör ändras för att ge myndigheten ett formellt ansvar i enlighet med artikel 11.4 för Sveriges vidareslussningsmekanism (NRM) och därigenom ansvaret för förvaltningen och utvecklingen av Manualen vid misstanke om människohandel.

Vidare bör Jämställdhetsmyndigheten, genom ändring i myndighetens instruktion, ges i uppgift att vara nationell kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidareslussningen av brottsoffer enligt samma artikel i direktivet. För behandlingen av personuppgifter och frågor rörande sekretess, se kapitel 8.

Bedömning: Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att, i samråd med Jämställdhetsmyndigheten, ta fram ytterligare stödmaterial samt vidta kunskapshöjande åtgärder för att förbättra Manualens genomslag på kommunal och regional nivå.

Skälen för förslagen och bedömningen

Artikeln har ändrats

Enligt den tidigare formuleringen av artikel 11.4 skulle medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer.

I ändringsdirektivet ges punkten 4 en ny lydelse. Medlemsstaterna ska enligt denna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genom lagar och andra författningar inrätta en eller flera mekanismer som syftar till tidig upptäckt och identifiering av samt hjälp och stöd till identifierade och förmodade brottsoffer i samarbete med relevanta stödorganisationer, samt för att utse en kontaktpunkt (a focal point) för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer. Vidareslussningsmekanismernas (referral mechanisms) uppgifter enligt denna punkt ska åtminstone inbegripa

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

– fastställande av minimistandarder för upptäckt och tidig identifiering av brottsoffer och anpassning av förfarandena för sådan upptäckt och identifiering till de olika former av utnyttjande som omfattas av direktivet,
– hänvisning av brottsoffer till det stöd och den hjälp som är lämpligast, och
– inrättande av samarbetsarrangemang eller samverkansformer med asylmyndigheterna i syfte att säkerställa att hjälp, stöd och skydd ges till offer för människohandel som också är i behov av internationellt skydd eller som önskar ansöka om sådant skydd, med beaktande av brottsoffrets individuella omständigheter.

I skälen till ändringarna nämns att det – för att stärka den nationella förmågan att på ett tidigt stadium upptäcka och identifiera brottsoffer och slussa dem vidare – är nödvändigt att genom lagar och andra författningar fastställa en eller flera vidareslussningsmekanismer i medlemsstaterna. Formaliserade vidareslussningsmekanismer och inrättandet av en kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer beskrivs även som viktiga åtgärder för att förbättra det gränsöverskridande samarbetet.

När det gäller vidareslussningsmekanismens närmare form och innehåll nämns i skälen att denna bör vara en öppen, tillgänglig och harmoniserad ram som underlättar tidig upptäckt och identifiering av samt hjälp och stöd till offer för människohandel samt underlättar vidareslussning till ansvariga nationella organisationer och organ. Ramen bör identifiera berörda myndigheter, civilsamhällesorganisationer och andra parter samt fastställa deras respektive ansvarsområde. I detta innefattas även förfaranden och kommunikationslinjer. Vidareslussningsmekanismerna kan utgöras av en uppsättning fastställda förfaranden, riktlinjer, samarbetsarrangemang eller protokoll och bör tillämpas för alla brottsoffer, oberoende av exploateringsform, med beaktande av varje brottsoffers individuella utsatthet. Om det är möjligt uppmanas medlemsstaterna att ha en enda vidareslussningsmekanism.

När det gäller den nationella kontaktpunkten för gränsöverskridande vidareslussningen av brottsoffer anges att denna bör fungera som kontaktpunkt i förbindelse med motsvarande myndigheter eller intuitioner i övriga medlemsstater, men inte som kontaktpunkt för

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

brottsoffren själva. Kontaktpunkten kan bygga på befintliga mekanismer eller styrningsstrukturer.[135]

Kommissionens ursprungliga förlag till ändring av artikel 11.4 skiljer sig något från den slutliga lydelsen. Förslaget innebar då ett åtagande för medlemsstaterna att inrätta nationella vidareslussningsmekanismer och nationella kontaktpunkter för vidareslussning av offer, utan begränsningen till gränsöverskridande fall. Bakgrunden till förslaget var att kommissionen såg ett behov av effektivisering och harmonisering av medlemsländernas befintliga vidareslussningsmekanismer. Eftersom den byggde på den tidigare skyldigheten i artikel 11.4 beskrevs åtgärden att formellt inrätta nationella vidareslussningsmekanismer genom lagar och andra författningar som en minimiåtgärd och för att effektivisera åtgärden krävdes även att medlemsstaterna skulle utse nationella kontaktpunkter med ansvar för att identifiera behöriga myndigheter och samordna vidareslussningen av brottsoffer på nationell nivå och på EU-nivå.[136]

Rådets utgångspunkt i förhandlingarna med Europaparlamentet utgick sedan från en mer begränsad lydelse av artikel 11.4 som i huvudsak stämmer överens med den slutliga formuleringen av artikel 11.4 första stycket. I samband med detta fick de inledande skälen till artikeln också den huvudsakliga innebörd som nu framgår av skäl 15.[137]

Efter trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen tillkom sedan det andra stycket i artikel 11.4, där de uppgifter som vidareslussningsmekanismerna åtminstone ska inbegripa räknas upp.

Ändringarna av artikel 11.4 kan alltså förstås innebära ett krav på att vidareslussningsmekanismerna är rättsligt förankrade i lag eller annan författning. De ska därtill innefatta de uppgifter som räknas upp i andra stycket. I ljuset av skälen kan ändringarna i denna del emellertid inte anses innebära ett krav på att mekanismerna ska hantera individärenden. I stället är det tillräckligt att vidareslussningsmekanismerna består av fastställda förfaranden, riktlinjer, samarbets-

[135] Skäl 15.
[136] Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer, COM (2022) 732, 2022/0426 (COD), s. 6 f. och 14 f.
[137] Ministerrådet, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims – General approach (document ST 10350/2023 INIT).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

arrangemang eller protokoll som kan tillämpas för att tillgodose enskilda personers behov av stöd och hjälp.

I de fall där ett brottsoffer ska hänvisas till en annan medlemsstat ska det finnas en nationell kontaktpunkt som kan samordna kontakten med motsvarande kontaktpunkt i landet som den enskilde ska hänvisas till. Inte heller kontaktpunkten behöver fungera som direkt kontaktpunkt för brottsoffren själva.

Manualen är en sådan vidareslussningsmekanism som avses men dess roll behöver formaliseras

Den svenska Manualen vid misstanke om människohandel (Manualen) har funnits sedan 2016 och togs ursprungligen fram av Länsstyrelsen i Stockholm (som mellan 2009 och 2017 hade ansvaret för den nationella samordningen mot prostitution och människohandel) i samverkan med International Centre for Migration Policy Development och yrkesverksamma inom Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, socialtjänsten och Plattformen Civila Sverige mot människohandel.[138] Manualen togs fram mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden i bland annat Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Manualen bygger delvis på den ursprungliga handboken för framtagande av hänvisningsmekanismer, *National Referral Mechanisms: A Practical Handbook*, från Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).[139]

Manualen är alltså den svenska varianten av en ”national referral mechanism” (NRM) och beskriver stöd- och skyddsprocessen i Sverige för personer utsatta för människohandel. Det är ett doku-

[138] Informationen i nedanstående avsnitt är (om annan källa inte anges) hämtad från Jämställdhetsmyndighetens Manual vid misstanke om människohandel, https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/manual-vid-misstanke-om-manniskohandel/ (hämtad 2025-06-30).

[139] Enligt uppgift från personer som var med vid framtagandet av Manualen innebar samarbetet med ICMPD att den svenska Manualen anpassades utifrån deras metod för att upprätta hänvisningsmekanismer. ICMPD hade vid den här tiden publicerat dels *Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti-Trafficking Response (2006)*, dels *Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human Beings (2010)*. Den senare publikationen vägde samman tidigare erfarenheter från ICMPD med sådana från ILO, IOM och OSSE. Jämför International Centre for Migration Policy Development, Developing and Monitoring National Anti-Trafficking Response. Practitioner’s Guide, 2021, s. 11.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ment som tar avstamp i befintlig lagstiftning och beprövade erfarenheter från operativt arbete.

Syftet med manualen är att ge stöd och praktiskt vägleda yrkesverksamma som kan komma i kontakt med personer som utsatts för människohandel, samt att ge en helhetsbild av det stöd och skydd som erbjuds offer för människohandel i Sverige. Manualen tydliggör vilket ansvar olika myndigheter har och hur de kan agera vid människohandelsärenden, men också vilket metodstöd de har tillgång till via Jämställdhetsmyndigheten. De olika stegen i Manualen är närmare beskrivna ovan i avsnitt 6.1.2. Alla myndighetsaktörer som har ansvarsområden i Manualen ingår också i Nationellt Metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT),[140] vars syfte är att stärka arbetet mot prostitution och människohandel i hela landet, samt utveckla och effektivisera samverkan i arbetet mot människohandel.

Till skillnad från vissa andra länder är Sveriges NRM inte kopplad till någon särskild myndighet som ansvarar för att formellt identifiera människohandelsoffer och hänvisa dem vidare till stöd och hjälp. Som utvecklats i avsnittet ovan kräver människohandelsdirektivet dock inte detta, utan vidareslussningsmekanismerna kan bestå av fastställda förfaranden, riktlinjer, sammarbetsarrangemang eller protokoll som kan tillämpas för att tillgodose enskilda personers behov av stöd och hjälp. Detta överensstämmer med Manualens inriktning och syfte.

I punkterna a–c i andra stycket i artikel 11.4 anges vissa uppgifter som vidareslussningsmekanismerna åtminstone ska inbegripa. Den första punkten tar sikte på fastställande av minimistandarder för upptäckt och tidig identifiering av brottsoffer och anpassning av förfarandena för sådan upptäckt och identifiering till de olika former av utnyttjande som omfattas av detta direktiv. Information som motsvarar detta finns i Manualens avsnitt om identifiering. Avsnittet inkluderar bland annat uppgifter om att alla aktörer med kunskap inom området har ett ansvar för att identifiera förmodade offer för människohandel, en beskrivning av indikatorer att vara uppmärksam på för att upptäcka personer som kan vara utsatta för människohandel,

[140] Nationellt Metodstödteam mot prostitution och människohandel består av Jämställdhetsmyndigheten (samordningsansvar), Polismyndigheten, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Tullverket, Skatteverket samt representanter från socialtjänst (regionkoordinatorer och specialiserade mottagningar) och hälso- och sjukvård.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

vad man bör tänka på vid fastställande av personens identitet, samt information om polisanmälan och ansökan om insatser.

I punkten b anges att mekanismernas uppgifter ska inbegripa hänvisning av brottsoffer till det stöd och den hjälp som är lämpligast. Manualens andra till fjärde avsnitt innehåller uppgifter om vilket stöd, hjälp och skydd som kan behövas och vilken aktör som är ansvarig för att tillhandahålla detta, uppdelat utifrån akut skydd, inledande stöd och långsiktigt stöd. Därutöver innehåller avsnitt sex vägledning kring ett tryggt återvändande för offer som kommer från ett annat land.

Slutligen innefattar punkten c i artikeln krav på att mekanismerna ska inbegripa inrättande av samarbetsarrangemang eller samverkansformer med asylmyndigheterna i syfte att säkerställa att hjälp, stöd och skydd ges till offer för människohandel som också är i behov av internationellt skydd eller som önskar ansöka om sådant skydd, med beaktande av brottsoffrets individuella omständigheter. I Manualens olika avsnitt beskrivs Migrationsverkets ansvar vid identifiering, vid akut skydd och vid långsiktigt stöd.

Som utvecklas vidare nedan i avsnitt 6.5.4 har Migrationsverket en väl etablerad samverkan med andra myndigheter, exempelvis Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten.[141] Migrationsverket ingår även i flera nätverk som den Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM) vid Jämställdhetsmyndigheten sammankallar, så som Nationellt Metodstödsteam mot prostitution och människohandel, Strategigruppen och ämnesspecifika samordnade ”Task Forces” mot människohandel.[142]

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att den svenska Manualen till form och innehåll motsvarar kraven på vidareslussningsmekanismerna i artikel 11.4 i människohandelsdirektivet.

I artikeln specificeras även att vidareslussningsmekanismerna ska inrättas genom lagar och andra författningar. Detta innebär en skyldighet för medlemsstaterna att formalisera mekanismerna på ett sätt som tidigare inte krävts.

Den svenska Manualen tas i dagsläget inte upp i någon lag eller annan författning. Den omnämns i regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel från 2018, vari det beskrivs som

[141] Migrationsverkets årsredovisning 2024, s. 106.
[142] Detta har framkommit vid möten med representanter från Migrationsverket och Jämställdhetmyndigheten.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

önskvärt att berörda myndigheter och aktörer tillämpar Manualen i relevanta delar av sin verksamhet samt tar fram riktlinjer för sitt arbete mot människohandel, för statistik över hanterade ärenden samt följer upp hur de hanteras. Detta kan emellertid inte anses motsvara vad som nu krävs enligt direktivet. I utredningens kontakter med bland annat företrädare för Jämställdhetsmyndigheten har det även framkommit att det är en utmaning att flera andra aktörer betraktar Manualen som en rekommendation snarare än någonting de behöver förhålla sig till och tillämpa.

Som beskrivits ovan ansvarar Jämställdhetsmyndigheten för Manualen och myndigheten arbetar kontinuerligt med dess utveckling och uppdatering. Detta är någonting som Jämställdhetsmyndigheten har rätt kompetens för och som ligger i linje med myndighetens uppdrag i stort. Jämställdhetsmyndigheten driver, genom NSPM, även en stödtelefon för yrkesverksamma och tillhandahåller därigenom råd och metodstöd i frågor som rör människohandel samt kan vid behov hänvisa vidare till rätt instans. Det finns enligt oss ett stort värde i att Jämställdhetsmyndigheten även fortsatt har ansvaret för Manualen. Det är också viktigt att möjligheten att löpande kunna uppdatera och utveckla Manualen finns kvar för att kunna anpassa innehållet efter ändrade förhållanden samt möta nya utmaningar som uppkommer.

Ett alternativ för att rättsligt förankra Manualen skulle kunna vara att genom lagstiftning ålägga de i Manualen utpekade aktörerna en skyldighet att följa Manualen. En sådan lösning skulle dock vara förknippad med flera problem. Mycket av det konkreta stöd som ges till brottsoffer tillhandahålls inom ramen för de kommunala socialtjänsterna och en del av stödet som nämns i Manualen tillhandahålls genom aktörer inom civilsamhället. Principen om kommunalt självstyre innebär att det finns stora möjligheter för kommuner och regioner att själva välja hur de vill organisera sig, hur utförandet av uppgifter ska gå till, hur uppgifterna ska fördelas mellan verksamheterna, vilken form olika samarbeten ska ha samt vilken slags sjukvård och socialt stöd som ska erbjudas.[143] Det är mot den bakgrunden inte lämpligt att införa en skyldighet för kommunerna att följa Manualen.

Vidare framstår det ur ett svenskt myndighetssyrningsperspektiv som främmande att Jämställdhetsmyndigheten skulle ges möjlighet att genom Manualen direkt påverka villkoren för andra statliga myndigheters verksamhet, vilket skulle bli fallet om man valde att genom

[143] 1 kap. 7 § och 14 kap. regeringsformen.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

lagstiftning ge vissa utpekade myndigheter en skyldighet att följa Manualen i sin verksamhet.[144] Vår slutsats är därför att det inte är lämpligt att lagstifta om att relevanta aktörer är skyldiga att följa Manualen.

Mot bakgrund av kravet på rättslig formalisering av vidareslussningsmekanismerna i artikel 11.4 i människohandelsdirektviet föreslår vi i stället att Jämställdhetsmyndigheten i sin myndighetsinstruktion ges ett formellt ansvar för att förvalta och utveckla Manualen. Detta kan i sig väntas ge Manualen en starkare ställning och tydliggöra Jämställdhetsmyndighetens mandat i människohandelsfrågan.

I kapitel 7 föreslår vi även att Jämställdhetsmyndigheten, genom en instruktionsändring, får i uppgift att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel enligt artikel 19 i människohandelsdirektivet. Den uppgiften innefattar en skyldighet att göra bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, vilket bör ge myndigheten goda möjligheter att löpande granska Manualens efterlevnad samt vid behov föreslå åtgärder om Manualen inte i praktiken tillämpas som tänkt. Enligt vår bedömning skulle dessa åtgärder innebära att Manualens ställning formaliseras på det vis som krävs enligt artikel 11.4.

Genom att Manualens ställning formaliseras förtydligas också ansvarsprocessen för stöd och skydd ytterligare, vilket kan stärka samordningen av arbetet och samarbetet inom Nationellt Metodstödsteam mot prostitution och människohandel (vilket inkluderar alla myndighetsaktörer som har ansvarsområden i Manualen).

Regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv implementering av Manualen

Som nämnts ovan kan det ifrågasattas hur effektiv implementeringen av Manualen är i nuläget. Utöver att detta har påpekats av representanter i utredningens expertgrupp tas liknande synpunkter upp i en rapport från Östersjöstaternas råd. Rapporten lyfter till exempel fram att implementeringen är inkonsekvent och att användandet av Manualen varierar stort mellan olika myndigheter.[145]

---

[144] För ytterligare bakgrund se t.ex. avsnittet om regeringens styrning av myndigheter i SOU 2025:28 s. 134 ff.

[145] Östersjöstaternas råd (CBSS), Effectively identifying, disrupting and countering THB for labour exploitation: A Roadmap for Sweden, 2025, s. 25.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Utredningen om en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat och hedersrelaterat våld och förtryck har nyligen föreslagit att regeringen låter inrätta ett nationellt samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten, i vilket den nuvarande nationella samordningen mot prostitution och människohandel föreslås utgöra en integrerad del. Samtidigt föreslås ändringar i en rad centrala myndigheters instruktioner för att ge dem i uppgift att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Bland de myndigheter som tas upp kan Brottsoffermyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten nämnas särskilt.[146]

I nästa kapitel resonerar vi ytterligare kring dessa förslag inom ramen för genomförandet av artikel 19 i människohandelsdirektivet om införande av nationella samordnare i arbetet mot människohandel (se avsnitt 7.4.3). Vår utredning ställer sig därvid också bakom att ändringarna genomförs. Om de myndigheter som tas upp ovan får instruktionsändringar med innebörden att de ska delta i arbetet mot människohandel kan det på ett tydligt sätt väntas stärka Manualens ställning. Det skulle därigenom klargöras att myndigheterna har ett uttalat ansvar för att i sina respektive verksamheter arbeta mot människohandel och i detta bör en aktiv tillämpning av Manualen vara en viktig komponent.

När det särskilt gäller Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kan också nämnas att regeringen under sommaren 2025 beslutat att ge myndigheterna i uppdrag att stärka förmågan att bekämpa människohandel och människoexploatering. Som en del i uppdraget ska myndigheterna förbättra arbetsmetoderna för att öka utredningsförmågan och lagföringen av människohandels- och människoexploateringsbrott och för att säkerställa att offer får rätt stöd och skydd. Även detta uppdrag kan bidra till att Manualens genomslag ökar.[147]

Vi har i denna del övervägt om ytterligare uppdrag bör lämnas till de statliga myndigheter som har definierade ansvarsområden i Manualen om att se över hur Manualen tillämpas i deras respektive verksamhet samt vid behov ta fram eller anpassa eller anpassa myndighetsinterna rutiner för att säkerställa Manualens genomslag. En sådan åtgärd kan inte sägas vara nödvändig för att uppfylla Sveriges

[146] SOU 2025:28.
[147] Regeringsbeslut 2025-06-05, Ju2025/01324.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

skyldigheter enligt artikel 11.4, men skulle kunna vara lämplig utifrån till exempel den kritik om inkonsekvent implementering som nämnts i inledningen av detta avsnitt. Mot bakgrund av bland annat de redan pågående uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som finns på området anser vi dock att detta i nuläget inte är motiverat. Utfallet av dessa uppdrag bör i stället inväntas. Utöver detta pågår för närvarande även arbete inom Regeringskansliet för att ta fram en ny handlingsplan mot människohandel, vilken också kan tänkas innehålla åtgärder som leder till förbättringar av arbetet med skydd och stöd till utsatta personer. Om det efter det att uppdragen löpt ut och handlingsplanen antagits fortsatt finns brister när det gäller Manualens genomslag bör ytterligare åtgärder övervägas.

Däremot menar vi att Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att, i samråd med Jämställdhetsmyndigheten, ta fram ytterligare stödmaterial samt vidta kunskapshöjande åtgärder för att förbättra Manualens genomslag på kommunal och regional nivå. Bakgrunden till detta är att mycket av det praktiska stöd och skydd som finns tillgängligt för personer som utsatts för människohandel tillhandahålls på kommunal och regional nivå, men kunskapen om människohandel inom de relevanta verksamheterna framstår som i hög grad varierande. Beträffande detta uppdrag har Socialstyrelsen framfört till utredningen att det är önskvärt att uppdraget formuleras på ett sådant sätt att myndigheten har möjlighet att anlägga ett bredare perspektiv och samordna uppdraget med annat pågående arbete inom myndigheten, till exempel i förhållande till andra utsatta grupper. Detta är någonting som bör beaktas i Regeringskansliets beredning.

En nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning bör inrättas vid Jämställdhetsmyndigheten

Utöver mekanismer för vidareslussning av brottsoffer inom medlemsstaterna medför artikel 11.4 även en skyldighet att inrätta nationella kontaktpunkter för gränsöverskridande vidareslussning. Dessa ska fungera som kontaktpunkt i förbindelse med motsvarande myndigheter eller institutioner i övriga medlemsstater och – som det får förstås – därigenom underlätta samordningen på EU-nivå. Kontaktpunkten ska alltså kunna hantera både utgående och inkommande fall.

När det gäller utgående fall kan offer som kommer från ett annat land och som har utsatts för människohandel behöva stöd för att

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

återvända och återintegreras i sitt ursprungsland (eller ett annat land där personen har rätt att bosätta sig) på ett tryggt sätt. Sveriges huvudsakliga stöd till offer för människohandel i återvändandeprocessen sker genom finansiering av Återvändandeprogrammet Människohandel – Prostitution. Programmet drivs av FN-organet Internationella migrationsorganisationen (International Organization for Migration, IOM) och deras kontor i Helsingfors i Finland. Ansökningar om stöd genom programmet görs av regionkoordinatorerna mot människohandel (för vidare information om regionkoordinatorerna se avsnitt 6.1.4) och finansieras av Jämställdhetsmyndigheten. Det är frivilligt att delta i programmet. Både EU-medborgare och tredjelandsmedborgare kan omfattas av programmet. Antalet personer som beviljats tillträde till Återvändandeprogrammet varierar men har under de senaste fyra åren pendlat mellan 30 och 61 personer per år.[148]

En annan typ av gränsöverskridande vidareslussning som förekommer representeras av den verksamhet som sker inom ramen för Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention.[149] Dessa regelverk innehåller bestämmelser om vilket lands myndigheter som är behöriga att vidta åtgärder för barn, till exempel att fatta beslut i vårdnadsfrågor eller vidta skyddsåtgärder för ett barn samt bestämmelser om när ett beslut från ett land ska erkännas och kunna verkställas i ett annat land. I båda regelverken finns även bestämmelser om gränsöverskridande samarbete, vilket kan handla om informationsbyte i ett enskilt ärende om ett barn eller att på begäran från en utländsk myndighet rapportera om ett barns situation i Sverige, eller att samarbeta med ett annat lands myndighet kring en placering av ett barn i ett annat land.[150]

Utrikesdepartementet (UD) är centralmyndighet för både Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention. Som centralmyndighet kan UD bistå svenska myndigheter (till exempel socialtjänsten) som vill samarbeta med myndigheterna i ett annat land med stöd av

[148] Jämställdhetsmyndigheten, Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024, Årsrapport från den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM), Rapport 2025:11, s. 36.
[149] Rådets förordning 2019/111 om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn (omarbetning) (Bryssel II-förordningen) samt den i Haag den 19 oktober 1996 dagtecknade konventionen om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn (1996 års Haagkonvention).
[150] Övergripande information om UD:s arbete med internationella barnskyddsärenden finns att läsa här: https://www.regeringen.se/uds-reseinformation/internationella-familjefragor/internationella-barnskyddsarenden/ (hämtad 2025-07-01).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

förordningen eller konventionen. Det görs genom kontakt mellan UD och det andra landets centralmyndighet, som i sin tur vidarebefordrar begäran till lokal myndighet (till exempel socialtjänst) i det andra landet. På motsvarande sätt bistår UD andra länders centralmyndigheter när lokala myndigheter i andra länder önskar samarbeta med svenska lokala myndigheter.[151]

I de fall ett barn har utsatts för människohandel och Bryssel II-förordningen eller 1996 års Haagkonvention är tillämpliga kan vidareslussning alltså ske genom centralmyndigheten vid UD, vilket också sker i praktiken. År 2023 mottog centralmyndigheten 105 inkommande ärenden till Sverige enligt något av regelverken och år 2024 var motsvarande siffra 111 ärenden. Samtidigt hanterades 190 utgående ärenden år 2023, respektive 159 utgående ärenden år 2024. Det saknas statistik över hur många av dessa ärenden som rör människohandel, men vi har fått uppgift från centralmyndigheten om att det grovt uppskattat rör sig om en handfull ärenden per år. Dessa fall har rört barn som befunnit sig i Sverige, men varit hemmahörande i annat land.[152]

När det gäller transnationell människohandel är Sverige i huvudsak ett destinations- eller transitland. Det är mot den bakgrunden naturligt att gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer främst blir aktuell från Sverige till andra länder. I kontakt med Jämställdhetsmyndigheten har framkommit att de inte känner till något ärende med den motsatta situationen, dvs. där en i Sverige hemmahörande person utsatt för människohandel har blivit vidareslussad till Sverige. Beträffande vuxna personer är det i sådana fall som utgångspunkt Sveriges ambassader och UD som inom ramen för sitt konsulära uppdrag skulle ha att bistå den enskilde. För barn som befinner sig i ett land som omfattas av Bryssel II-förordningen eller 1996 års Haagkonvention spelar som tidigare nämnts centralmyndigheten vid UD en viktig roll. Någon annan relevant formaliserad process för vidareslussning till Sverige finns inte.

Direktivet tydliggör inte i detalj hur det faktiska arbetet med vidareslussning av brottsoffer är tänkt att utformas. I skälen anges endast att den nationella kontaktpunkten bör fungera som kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidareslussningen av brottsoffer i förbindelserna mellan de myndigheter eller institutioner som ansva-

[151] A.a.
[152] Uppgifterna om antal ärenden har framkommit i utredningens kontakter med UD.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

rar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer i de olika medlemsstaterna, men inte som kontaktpunkt för brottsoffren själva. Av detta kan förstås att det inte krävs någon individhantering i den mening att kontaktpunkten ska ha direktkontakt med det brottsoffer som är föremål för vidareslussning.

När det särskilt gäller barn måste poängteras att det varken i artikeltext eller skälen till människohandelsdirektivet anges någonting om hur inrättandet av nationella kontaktpunkter är tänkt att samspela med det ansvar för internationellt samarbete som centralmyndigheterna har enligt Bryssel II-förordningen och 1996-års Haagkonvention. Vi tolkar dock detta som att det inte har funnits någon avsikt att påverka centralmyndigheternas arbete eller ansvarsområden. I de fall ett barn som omfattas av dessa regelverk identifierats som offer för människohandel i behov av stöd i en annan medlemsstat bör den nationella kontaktpunkten alltså inte tillhandahålla ett parallellt förfarande. Den nationella kontaktpunktens arbete bör i stället vara inriktat på de målgrupper som inte omfattas av Bryssel II-förordningen eller 1996 års Haagkonvention. Det innebär att det i förekommande fall kan bli aktuellt för den nationella kontaktpunkten att hänvisa ärenden vidare till centralmyndigheten, som i sin tur får hantera kontakterna med sina motsvarigheter i det andra landet.

För det fall en utländsk myndighet vill ha rådgivning kring hur den svenska stödprocessen ser ut och vart myndigheten bör vända sig i ett specifikt ärende ter det sig som sannolikt att NSPM:s stödtelefon redan i dag skulle fungera som en ingångspunkt till det svenska systemet. I den information om transnationell vidareslussning som Östersjöstaternas råd tagit fram nämns också NSPM och stödtelefonen som en nationell kontaktpunkt för initial hänvisning.[153]

Mot bakgrund av Jämställdhetsmyndighetens uppdrag som nationell samordnare för arbetet mot prostitution och människohandel och den kompetens som därigenom redan finns på myndigheten är det vår bedömning att Jämställdhetsmyndigheten är bäst lämpad för att fungera som nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning enligt direktivet. Inom ramen för NSPM ansvarar Jämställdhetsmyndigheten för Manualen och driver stödlinjen för yrkesverksamma genom vilken aktörer kan få rådgivning och hänvisas vidare till rätt instans. Inom myndigheten finns det därmed omfattande kompetens på området och kunskap om hur stödprocessen i

[153] https://bsr-trm.com/countries/sweden/ (hämtad 2025-07-01).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Sverige fungerar. Myndigheten har också ett nära samarbete med regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel, vilka har god kännedom om de lokala förhållandena inom deras respektive geografiska område. Motsvarande kompetens och upparbetade kontaktvägar finns inte på någon annan myndighet. En annan fördel med ett samlat uppdrag hos Jämställdhetsmyndigheten i frågor kring människohandel är att myndigheten blir en naturlig punkt om man någon gång skulle vilja utveckla den befintliga vidareslussningmekanismen. Mot en placering vid Jämställdhetsmyndigheten talar det faktum att myndighetens uppdrag i övrigt är av övergripande strategisk natur och att myndigheten i dag inte har i uppgift att hantera personuppgifter och individer. Från detta perspektiv kan uppdraget som nationell kontaktpunkt framstå som en främmande uppgift för myndigheten. Vi ser dock att denna farhåga om en ändring av uppdrag inte bör överskugga det faktum att Jämställdhetsmyndigheten i dag har stor kunskap inom området, stora kontaktnät på ett sätt som ingen annan myndighet har.

Som alternativ har utredningen övervägt såväl Socialstyrelsen som Utrikesdepartementet. Ingen av dessa aktörer ter sig dock som bättre lämpad för uppdraget. Beträffande Socialstyrelsen finns samma invändningar som är aktuella för Jämställdhetsmyndigheten, dvs. att myndigheten främst är en strategiskt inriktad kunskapsmyndighet. Socialstyrelsen har dock inte den spetskompetens på människohandelsområdet som Jämställdhetsmyndigheten besitter. Inte heller UD framstår som ett bättre alternativ. UD har inte ett nationellt uppdrag. Det konsulära uppdraget omfattar endast att hjälpa svenskar som befinner sig i svåra situationer i utlandet. Som tidigare påpekats kommer vidareslussning inom ramen för den nationella kontaktpunktens uppgift främst röra den motsatta situationen, dvs. hjälp till utländska medborgare som befinner sig i Sverige. Vidare är det arbete som sker inom centralmyndighetens område avgränsat till internationella barnskyddsärenden och direkt baserat på Sveriges åtaganden genom andra internationella instrument. De hanterar inte vuxna brottsoffer.

Även Polismyndigheten hade eventuellt kunnat vara aktuell för uppgiften, men vi bedömer att det bör vara en aktör med brottsofferfokus som utför uppgiften och inte en myndighet som i sitt huvuduppdrag har ett rättsvårdande fokus. En av Polismyndighetens huvudsakliga uppgifter är att utreda brott. Situationen för personer som utsatts för människohandel kan vara mycket komplex, särskilt om

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

personerna på något sätt utnyttjats för att begå brott. Det kan därmed tänkas uppkomma målkonflikter om Polismyndigheten också fick i uppdrag att fungera som kontaktpunkt. Det kan även förmodas att samtycke från brottsoffret behövs vid kontakt med kontaktpunkten och det är inte ovanligt att offer för människohandel känner rädsla för rättsvårdande myndigheter. Detta skulle alltså i sig kunna utgöra ett hinder för kontaktpunktens effektivitet. Till detta kommer att Utredningen om en stärkt tillsyn av tivolin och en översyn av vissa uppgifter som utförs av Polismyndigheten nyligen har lämnat förslag som bland annat syftar till öka Polismyndighetens förutsättningar att fokusera på sitt kärnuppdrag.[154] En uppgift om att fungera som kontaktpunkt för vidareslussning av offer för människohandel skulle gå åt motsatt håll jämfört det. Vi har därför inte sett Polismyndigheten som ett egentligt alternativ. Vi anser i stället att Jämställdhetsmyndigheten, trots de invändningar som kan göras, är bäst lämpad för uppgiften.

Som konstaterats ovan handlar uppgiften som nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning inte om att ge stöd direkt till brottsoffren, men för att kunna uppfylla uppgiften ser utredningen framför sig att arbetet behöver det innefatta viss personuppgiftshantering. Det framstår som oundvikligt att kontaktpunkten kommer behöva kunna ta emot och registrera viss information om enskilda för att till exempel kunna avgöra vilket lands motsvarande kontaktpunkt som vidareslussning ska ske till. Kontaktpunkten kan därigenom även komma att få del av uppgifter som omfattas av sekretess. Frågan om personuppgiftsbehandling och sekretess kommer att behandlas i avsnitt 8.

När det gäller omfattningen av uppgiften kan konstateras att det sannolikt inte kommer vara fråga om något större antal ärenden varje år. Detta utifrån att Sverige är som nämnts främst ett destinations- och transitland. Vi har under utredningens gång inte fått kännedom om något ärende som gäller slussning till Sverige. Det är dock möjligt att systemet med nationella kontaktpunkter i samtliga medlemsstater till någon del ändrar detta om det därigenom blir lättare att formellt vidareslussa brottsoffer. Vidareslussning från Sverige framstår som vanligare, men även fortsättningsvis kan Återvändandeprogrammet väntas spela en viktig roll. Hänvisning till centralmyndigheten vid UD kan också bli aktuell. Det är svårt att uppskatta

[154] SOU 2025:102 Bättre ansvarsfördelning.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

hur många fall utöver dessa som kommer bli aktuella, men det lär inte handla om något större antal. En preliminär bedömning hamnar på cirka 50 fall per år. Givetvis är det dock av vikt att framöver följa frågan, särskilt ur ett kostnadshänseende.

För att hantera ärenden kan Jämställdhetsmyndigheten komma att behöva utveckla, alternativt vidareutveckla, någon typ av it-stöd. Vi återkommer till denna fråga i kapitlet om konsekvenser av utredningens förslag.

6.5.3 Inkvartering och skyddade boenden (artikel 11.5–11.6)

Förslag: För att säkerställa att Sverige uppfyller kraven enligt artikel 11.5a om att det ska finnas skyddade boenden och annan lämplig inkvartering i tillräckligt antal och att de ska vara lättillgängliga, behöver regeringen ge Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga om tillgången till boendeinsatser (inklusive skyddat boende) för målgruppen är ändamålsenlig samt undersöka omfattningen och typen av boendeinsatser som tillhandahålls till offer för människohandel inom ramen för socialnämndernas ansvarsområden.

Bedömning: Ändringarna i artikel 11.5, 11.5a och 11.6 kräver i övrigt inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för förslaget och bedömningen

Kort bakgrund

Artikel 11.5 och 11.5a berör frågor om hjälp- och stödåtgärder till människohandelsoffer i form av inkvartering och skyddade boenden. Artikel 11.6 upplyser om vilken information som ska lämnas till brottsoffer.

Ändringarna fanns inte med i kommissionens ursprungliga förslag utan har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Det har skett ändringarna i artikel 11.5 och 11.5a

Artikel 11.5 har i direktivets lydelse från 2011 ställt krav på att de hjälp- och stödåtgärder som avses i artikel 11.1 och 11.2 ska tillhandahållas med informerat samtycke och ska åtminstone omfatta en levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning. Detta genom åtgärder som tillhandahållande av lämplig och säker bostad och materiellt understöd samt nödvändig sjukvård, och när det är lämpligt psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning. Genom ändringsdirektivet har ordet bostad bytts ut mot inkvartering. Här bör dock noteras att någon motsvarande ändring inte har skett i de franska eller engelska versionerna av direktivet.[155] Ändringen från bostad till inkvartering i den svenska översättningen kan därför inte förstås innebära någon innehållsmässig förändring. Vidare anges att stödet i form av inkvartering inbegriper skyddade boenden och annan tillfällig inkvartering, vilket vi tolkar som ett förtydligande av vilka typer av boendelösningar som är aktuella inom ramen för medlemsstaternas skyldigheter enligt artikeln.

I punkten 5a, vilken är ny, förtydligas att de skyddade boenden och annan lämplig inkvartering som avses i punkt 5 ska tillhandahållas i tillräckliga antal och vara lättillgängliga för förmodade och identifierade offer för människohandel. De ska därtill underlätta för återhämtning genom att erbjuda adekvata och lämpliga boendeförhållanden med målet att personerna ska kunna återgå till ett självständigt liv. De ska också vara utrustade så att de särskilda behoven hos barn tillgodoses, inbegripet behoven hos barn som är brottsoffer.

I skälen anges att de skyddade boendena eller inkvarteringen ska vara utrustad för att tillgodose de särskilda behoven hos offer för människohandel. Medlemsstaterna uppmanas vidare att kräva att personal som kommer i kontakt med offer för människohandel på dessa boenden inte förekommer i belastningsregistret för brott som rör människohandel eller annan brottslighet som leder till att deras förmåga att ta ansvar i rollen allvarligt kan betvivlas. Detta för att öka säkerheten för brottsoffren.[156]

Som nämnts ovan förstår vi ändringarna i artikel 11.5 som ett förtydligande i förhållande till artikelns tidigare lydelse. Även tidigare har det funnits krav på att boendelösningarna för människo-

[155] I dessa används begreppen ”accomodation” respektive ”hébergement” både i direktivets lydelse av 2011 och 2024.
[156] Skäl 16.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

handelsoffer ska vara lämpliga och säkra. Människohandelsdirektivet i dess lydelse från 2011 är genomfört i svensk rätt. Eftersom artikeln nämner både skyddat boende och annan lämplig tillfällig inkvartering uppfattar vi det som att olika boendeformer kan komma i fråga och att de nu aktuella ändringarna inte kan anses innebära ett krav på att alla människohandelsoffer – oavsett situation och skyddsbehov – ska ha rätt till insats i form av skyddat boende. Annan lämplig inkvartering kan bli aktuell om behov av skydd inte föreligger.

Artikel 11.5 hänvisar till artikel 11.1, i vilken stadgas att brottsoffer har rätt till specialiserad hjälp och stöd utifrån ett angreppssätt som sätter brottsoffren i centrum och som har ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att brottsoffer kan utöva de rättigheter som fastställs i brottsofferdirektivet och i människohandelsdirektivet. Vi uppfattar inte den här kopplingen som att alla skyddade boenden som tar emot offer för människohandel måste kunna erbjuda allt sådan specialiserat stöd som den enskilde kan behöva. Stödåtgärder kan vid behov även tillhandahållas i annan ordning, också för offer som befinner sig på skyddat boende.

Av tilläggen i artikel 11.5a framgår emellertid att de boendelösningar som tillhandahålls ska underlätta återhämtningen genom att erbjuda adekvata och lämpliga boendeförhållanden. Boendelösningarna ska alltså vara av sådan kvalitet att brottsoffrens faktiska möjlighet till återhämtning underlättas. Om barn tas emot ska boendena dessutom vara utrustade för att tillgodose deras behov.

Det finns inkvartering inom ramen för socialnämndens ansvar

En övergripande redogörelse för socialnämndernas ansvar för att erbjuda hjälp och stöd till brottsoffer finns i avsnitt 6.1.4. Socialnämnden har enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) en allmän skyldighet att, efter behovsprövning, tillhandahålla insatser som tillförsäkrar den enskilde skäliga levnadsförhållanden. Dessa ska vara utformade på ett sätt som stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.[157] Socialnämndens ansvar kan, i de fall sökanden inte själv kan tillgodose sitt behov, handla om att bistå med olika former av akuta eller mer långsiktiga boendelösningar,

[157] 10 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:400).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

utifrån individuella behov och efter biståndsbedömning.[158] Även inom ramen för socialnämndens ansvar att tillhandahålla brottsofferstöd enligt 13 kap. 1 § socialtjänstlagen kan stöd i form av boendeinsatser komma i fråga. Insatser enligt den bestämmelsen kan riktas till både den som utsatts för brott och dennes närstående. Stödet kan handla om både akuta och mer långsiktiga insatser.[159]

Vidare finns enligt 9 kap. 1 § socialtjänstlagen ett ansvar för socialnämnden att se till att enskilda som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, ett stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (stödboende), eller ett hem för vård eller boende. För barn kan en placering i ett familjehem eller ett hem för vård eller boende ske med stöd av socialtjänstlagen eller – om samtycke saknas – med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

I 9 kap. socialtjänstlagen finns också bestämmelser om insatser i form av skyddat boende. Av 5 § följer att socialnämnden ansvarar för att de enskilda som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp kan tas emot i ett skyddat boende. Även personer som utsatts för människohandel kan omfattas av bestämmelsen.[160] Barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende ska bedömas och beviljas insatsen individuellt och socialnämnden ska ansvara för att tillgodose barnets behov av stöd- och hjälpinsatser.[161]

I förarbetena inför reformen av skyddat boende konstaterades att behoven hos enskilda skyddssökande kan variera och att det därför kan behöva finnas skyddade boenden som är inriktade på olika målgrupper. Personalen vid ett skyddat boende ska enligt 6 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2025:468) ha den utbildning, erfarenhet och personliga lämplighet som behövs för att kunna utföra sina arbetsuppgifter och personalens sammantagna kompetens vad gäller utbildning och erfarenhet ska ge förutsättningar för att möta behoven av stöd hos de grupper som boendet är avsett för, och säkerställa en trygg och säker insats. Detta innebär att personalens kompetens behöver anpassas till behoven hos de som grupper som det skyddade boendet är avsett för. Olika grupper kan ha behov av olika sorters kompetens,

[158] Kunskapsguiden, https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/hemloshet/kommunens-och-socialtjanstens-ansvar-for-boendeinsatser/ (hämtad 2025-06-23).
[159] Prop. 2024/25:89 s. 360 f.
[160] Prop. 2023/24:31 s. 304.
[161] A.a. s. 95 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

till exempel våldsutsatta med funktionsnedsättning eller våldsutsatta med skadligt bruk och beroende.[162] Det finns alltså krav på viss specialisering av de skyddade boenden som tillhandahålls, vilket i sig bidrar till att säkerställa att inkvarteringen underlättar offrens återhämtning.

Om ett boende tar emot barn ska det därtill vara lämpligt för barn, oavsett ålder och kön, och det ska finnas personal med kunskaper om barns behov och rättigheter. Det ska dessutom finnas en särskilt utsedd person som har i uppgift att ge information till barnet, genomföra säkerhetsplanering för barnet, ansvara för kontakterna med socialtjänsten i fråga om barnet och följa upp barnets utveckling under tiden i det skyddade boendet. Detta följer av 6 kap. 6 § socialtjänstförordningen. Insatserna i form av skyddat boende för barn får därmed anses tillgodose de särskilda behoven hos barn, inbegripet behoven hos barn som är brottsoffer, i enlighet med i artikel 11.5a.

Kommunen har ett lagstadgat ansvar för att säkerställa att skyddade boenden, familjehem, stödboenden och hem för vård eller boende finns tillgängliga. Detta följer av 9 kap. 7 § socialtjänstlagen.

När det gäller boendeförhållandenas kvalitet kan följande nämnas. Insatser enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen ska tillförsäkra skäliga levnadsförhållanden. Detta innebär vissa minimikrav på insatserna vad gäller kvaliteten.[163] Vidare framgår av 5 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen att all verksamhet ska vara av god kvalitet och att kvaliteten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Detta gäller för samtliga insatser, även skyddade boenden, familjehem, stödboenden eller ett hem för vård eller boende. Enligt vår bedömning finns det alltså bestämmelser som syftar till att garantera att de boendeinsatser som tillhandahålls genom socialnämndens försorg ska hålla en god nivå. Skyldigheten enligt artikel 11.5a om att inkvarteringen ska erbjuda adekvata och lämpliga boendeförhållanden är därmed uppfylld.

Mot bakgrund av detta och de övergripande möjligheter som finns för människohandelsoffer att beviljas olika typer av boendeinsatser är det vår bedömning att det befintliga regelsystemet ger möjlighet till de typer av inkvartering för människohandelsoffer som direktivet kräver.

[162] Socialstyrelsen, Nya föreskrifter och allmänna råd om skyddat boende, meddelandeblad 1/2025, s. 21.
[163] Prop. 2024/25:89 s. 670 och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m. s. 91.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Utöver genomgången ovan kan även nämnas att många utsatta som hamnar på skyddat boende gör det efter direkt kontakt med civilsamhällesorganisationer, utan beslut om insats enligt socialtjänsten. Det offentliga systemet för boendeinsatser till människohandelsoffer utgår dock från kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen.

Det finns dock ett behov av en kartläggning

Beträffande skyddade boenden genomförde Socialstyrelsen en kartläggning i början av 2024 vilken visade att det då fanns 257 sådana boenden tillgängliga. Av en enkätundersökning som genomfördes i samband med kartläggningen framkom att 81 procent av de boenden som svarade tog emot personer som utsatts för prostitution eller människohandel för sexuella ändamål. Vidare uppgav 65 procent av boendena att de hade kompetens att ta emot och ge stöd till personer som utsatts för prostitution eller människohandel med sexuella ändamål. Frågorna i enkäten gällde endast människohandel för sexuella ändamål, någon motsvarande uppgift om kompetens för att ta emot personer utsatta för andra former av exploatering framkom inte.[164]

Enkätundersökningen genomfördes innan de nya reglerna om skyddade boenden som insats i socialtjänstlagen trädde i kraft. Kraven på kompetens och anpassning i förhållande till mottagen målgrupp, vilka redogjordes för i ovanstående avsnitt, hade alltså ännu inte börjat gälla. I och med de tillståndskrav och tillsynsmöjligheter som följer med det nya regelverket kan det förväntas att skyddade boenden efter reformen i högre utsträckning har kompetens för att möta de specifika behov som finns hos grupperna som de tar emot. Socialstyrelsen genomför dessa kartläggningar regelbundet. Det vore en fördel om kommande uppföljningar även omfattade uppgifter om mottagande och kompetens för att även ta emot personer som utsatts för människohandel för andra ändamål än enbart sexuella.

Vidare saknas det övergripande information eller statistik kring vilka typer av insatser som förmodade människohandelsoffer får genom socialnämndernas försorg.[165] Även om socialnämnderna har

[164] Socialstyrelsen (2024), Kartläggning av skyddade boenden i Sverige, s. 22 och 55.
[165] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 43. Detta har framkommit vid utredningens kontakter med NSPM och Socialdepartementet.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

en principiell skyldighet att tillhandahålla insatser i den utsträckning som behövs är det därför svårt att bedöma hur och i vilken omfattning bestämmelserna tillämpas. Det är därmed också svårt att ta ställning till om skyddade boenden och annan lämplig tillfällig inkvartering i praktiken tillhandahålls i tillräckliga antal och är lättillgängliga för förmodade och identifierade offer för människohandel på det vis som krävs i artikel 11.5a. Vi bedömer därför att regeringen behöver ge Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga om tillgången till boendeinsatser (inklusive skyddat boende) för offer för människohandel är ändamålsenlig samt undersöka i vilken omfattning och vilken typ av insatser som socialnämnderna beviljar till denna målgrupp. Beroende på utfallet av kartläggningen kan åtgärder för att öka tillgången till boendeinsatser för människohandelsoffer komma att behövas.

När det gäller frågan om hur ett uppdraget i denna del bör formuleras har Socialstyrelsen i utredningens kontakter med myndigheten framfört att det är önskvärt att uppdraget formuleras på ett sådant sätt att myndigheten har möjlighet att anlägga ett bredare perspektiv och samordna uppdraget med annat pågående arbete inom myndigheten, till exempel i förhållande till andra utsatta grupper. Detta är någonting som bör beaktas i Regeringskansliets beredning.

Särskilt om registerkontroll

I skäl 16 till ändringsdirektivet uppmanas medlemsstaterna att kräva att personal som kommer i kontakt med offer för människohandel på boenden inte förekommer i belastningsregistret för brott som rör människohandel eller annan brottslighet som leder till att deras förmåga att ta ansvar i rollen allvarligt kan betvivlas. Det rör sig alltså om en uppmaning och inte om en skyldighet i detta hänseende.

För hem för vård eller boende, stödboenden eller skyddade boenden som tar emot barn gäller att dessa inte får anställa någon utan att kontrollera dennes förekomst i belastnings- eller misstankeregistret. Registerkontroll ska göras även av den som, utan att det innebär en anställning, erbjuds uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande vid ett sådant hem under omständigheter liknande dem som förekommer vid en anställning inom verksamheten. Detta följer av 1 § lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

I samband med att skyddat boende blev en insats enligt socialtjänstlagen framförde ett par remissinstanser att obligatorisk registerkontroll borde införas även för personal i boenden som tar emot vuxna. Regeringen tog då ställning emot detta och påpekade att bestämmelserna om registerkontroll bör vara likartat utformade för samtliga boendeformer som omfattas av lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.[166] Eftersom frågan nyligen övervägts och då det inte finns någon uttrycklig skyldighet i direktivet att genomföra registerkontroll saknas det enligt oss anledning att nu göra någon annan bedömning. Sammanfattningsvis är det alltså vår bedömning att det inte krävs någon författningsändring eller ytterligare åtgärd med anledning av skrivningen i skäl 16.

Särskilt om lämplig inkvartering i förhållande till LMA

Som utvecklats i avsnitt 6.1.4 och 6.5.1 är en förutsättning för stöd enligt socialtjänstlagen att den som är i behov av insatsen är bosatt i kommunen, eller vid akuta situationer, att personen vistas där. För den som inte är bosatt kan det alltså finnas begränsningar i tillgången till de boendeinsatser som nämnts tidigare i detta avsnitt.

När det gäller personer som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande finns bestämmelser om bland annat bistånd i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).[167] Enligt LMA har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och ska enligt 2 § driva asylboenden för detta ändamål. I 13–19 §§ finns bestämmelser om de förmåner som asylsökande har rätt till. Det innefattar bland annat bistånd i form av logi, dagersättning och särskilt bidrag. Enligt 3 § ska asylsökande tilldelas plats på ett asylboende och det är som huvudregel endast om den asylsökande bor på denna anvisade plats som han eller hon har rätt till dagersättning och annan ersättning. Undantag kan dock göras om den asylsökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på asylboendet. Av förarbe-

[166] Prop. 2023/24:31 s. 207.

[167] LMA gäller enligt 1 § även för utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av vissa bestämmelser i 21 kap. utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet samt för utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

tena framgår att synnerliga skäl kan föreligga om utlänningen behöver vistas på ett skyddat boende.[168]

Vidare följer av 10 kap. 2 § socialtjänstlagen att personer som omfattas av LMA inte har rätt till sådana insatser enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen eller sådant ekonomiskt bistånd enligt 12 kap. 1 § samma lag som motsvarar förmåner enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

När det gäller människohandelsoffer som sökt asyl har GRETA påtalat att Migrationsverkets mottagningscenter inte kan anses utgöra en lämplig miljö för dessa offer då mottagningscentren inte är specialiserade och inte kan tillhandahålla den säkerhet och det stöd som krävs. GRETA föreslår därför att Sverige bör säkerställa att alla förmodade offer, även de som identifieras i mottagningscenter och under asylprocessen, genast överförs till ett lämpligt boende som är anpassat efter offrets behov.[169]

Utredningen om ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende har emellertid analyserat om skyddat boende är en sådan insats som kan beviljas av Migrationsverket inom ramen för LMA och kommit fram till att så inte är fallet. Deras slutsats var att insatsen skyddat boende eller annat lämpligt, tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp inte nämns i förarbetena till LMA och att Migrationsverket utifrån myndighetens uppdrag enligt LMA inte kan sägas ha ansvar för att bevilja den enskilda insatsen skyddat boende. Asylsökande ansågs i stället ha rätt att ansöka om insatsen skyddat boende enligt socialtjänstlagen från kommunen.[170] För att förtydliga socialnämndens ansvar i detta hänseende föreslog utredningen att en ny paragraf skulle införas i LMA, enligt vilken det skulle framgå att vistelsekommunen ansvarar för att personer som omfattas av LMA vid behov beviljas insatsen skyddat boende. Kopplat till detta föreslogs även ändringar i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. som syftade till att kommunen skulle ha rätt till ersättning i de fall skyddat boende beviljats en person som omfattas av LMA.

Även Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande diskuterade ingående gränsdragningsproblematiken mellan förmåner och insatser som erbjuds av Migrationsverket inom ramen för

[168] Se 8 a § LMA och prop. 2024/25:49 En ny ordning för asylsökandes boende s. 83.
[169] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 44 f.
[170] SOU 2017:112 Ett fönster av möjligheter s. 156 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

LMA och kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen. För att förtydliga ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna föreslog utredningen att socialnämnden i vistelsekommunen, utöver de situationer där kommunerna i dag har ett reglerat ansvar genom ersättningsbestämmelser, också får ett uttalat ansvar för att vid behov bevilja insatser i form av stöd och hjälp i boende och särskilda boendeformer till personer som omfattas av mottagandelagen. Detta föreslogs ske genom införandet av en ersättningsbestämmelse enligt vilken kommunerna skulle ges rätt till statlig ersättning för det fall en person som omfattas av LMA beviljats skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende till följda av hot, våld och andra övergrepp.[171] Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

För det fall en socialnämnd beviljar en asylsökande plats på skyddat boende finns alltså i nuläget inte förutsättningar för kommunen att få ersättning av staten för kostnaden.[172] Detta eftersom insatsen som sådan inte omfattas av LMA. Det faktum att möjligheten för kostnadstäckning för kommunen saknas kan enligt vår uppfattning bidra till att människohandelsoffer som sökt asyl inte får det skydd och stöd de behöver och kan ha rätt till enligt socialtjänstlagen. I nuläget förutsätter ersättning för kommunen att personen beviljats ett uppehållstillstånd för betänketid eller som bevisperson enligt 5 kap. 15 utlänningslagen (vilket i och för sig kan ske samtidigt som asylansökan hanteras, se vidare avsnitt 6.5.4). För att fler asylsökande i praktiken ska få tillgång till skyddat boende och andra boendeinsatser genom socialnämndernas försorg är det emellertid önskvärt om ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Migrationsverket förtydligades, vilket exempelvis kan ske genom införandet av sådana bestämmelser som föreslagits av utredningarna ovan.

Den ändrade hänvisningen i artikel 11.6 medför inte några ändringar

Artikel 11.6 innebär en skyldighet att se till att viss information lämnas i samband med att hjälp- och stödåtgärder tillhandahålls till offer för människohandel. Detta innefattar information om betänketid och återhämtningsperiod enligt direktiv 2004/81/EG samt möjligheten att beviljas internationellt skydd enligt vissa EU-rättsakter, eller

[171] SOU 2024:68 Mottagandelagen, En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande s. 472 ff.
[172] 23 § LMA.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

enligt andra internationella instrument eller andra liknande nationella regler.

Till följd av EU:s migrations- och asylpakt har de direktiv som artikel 11.6 tidigare hänvisade till ersatts av nya förordningar. Lydelsen i artikel 11.6 har följaktligen också ändrats till att nu hänvisa till förordningen om asylförfaranden ([EU] 2024/1348) och skyddsgrundsförordningen ([EU] 2024/1347) i stället för direktiv 2004/83/EG och direktiv 2005/85/EG.[173]

Av 14 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) följer att en utlänning som kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) ska underrättas om den möjligheten av förundersökningsledaren. Därutöver beskriver Manualen vid misstanke om människohandel vilken information som ska lämnas till konstaterade eller förmodade offer, vilket vid behov ska inkludera information om möjligheten att söka asyl. Enligt vår bedömning medför inte de ändrade hänvisningarna i artikel 11.6 något behov av författningsändringar eller andra åtgärder.

6.5.4 Internationellt skydd (artikel 11a)

Bedömning: Införandet av artikel 11a kräver utifrån nuvarande förhållanden inga författningsändringar eller andra åtgärder. För det fall genomförandet av EU:s migrations- och asylpakt medför ändringar av de aktuella bestämmelserna behöver kraven i människohandelsdirektivet beaktas.

[173] Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet, respektive rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (2) eller i enlighet med andra internationella instrument eller andra motsvarande nationella bestämmelser.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Skälen för bedömningen

Det har införts en ny artikel som handlar om internationellt skydd

Artikel 11a är ny i människohandelsdirektivet och tar sikte på offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd. Utöver uppmaningen i artikel 11.6 (se ovanstående avsnitt) om att människohandelsoffer ska få information om möjligheten att söka internationellt skydd i samband med att hjälp- och stödåtgärder lämnas till dem har direktivet inte tidigare innehållit några särskilda skrivningar om internationellt skydd.

Enligt artikel 11a.1 ska medlemsstaterna säkerställa komplementaritet och samordning mellan asylmyndigheterna och de myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel. Vidare följer av artikel 11a.2 att medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel kan utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande nationell status, inbegripet när offret får hjälp, stöd och skydd som ett förmodat eller identifierat offer för människohandel.

I skälen nämns en rad faktorer som bör beaktas vid hanteringen av offer för människohandel i behov av internationellt skydd. Dels bör det beaktas att statslösa personer är en särskilt utsatt grupp som löper större risk att falla offer för människohandel,[174] dels påtalas att det är viktigt att brottsoffer som riskerar att åter utsättas för människohandel inte överförs till en annan medlemsstat där offrets grundläggande rättigheter enligt artikel 4 i EU-stadgan riskerar att kränkas.[175] Därtill påtalas att offer för människohandel har rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande nationell status och att de i tillämpliga fall även kan beviljas uppehållstillstånd enligt rådets direktiv 2004/81/EG[176] (betänketid eller uppehållstillstånd för betänketid eller för medverkan i brottmålsprocess). Medlemsstaterna bör säkerställa att de två berörda förfarandena ovan kompletterar varandra och inte utgör hinder för varandra.[177]

Slutligen påtalas även att medlemsstaterna vid asylförfaranden bör beakta den särskilt utsatta situationen för de offer för människohandel

[174] Skäl 22.
[175] Skäl 20.
[176] Rådets direktiv 2004/81/EG 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.
[177] Skäl 21.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

som kan vara i behov av internationellt skydd, vilket i tillämpliga fall kan inbegripa särskilda förfarandegarantier och särskilda mottagningsbehov i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348, och särskilda mottagningsbehov i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346.[178] Det kan noteras att vissa av de frågor som tas upp i skälen saknar direkt koppling till texten i artikeln.

Bestämmelsen fanns inte med kommissionens ursprungliga förslag utan har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

Migrationsverket samverkar med andra myndigheter i arbetet mot människohandel (artikel 11a.1)

När det gäller frågan om samordning mellan asylmyndigheter – i Sveriges fall Migrationsverket – och de myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel kan inledningsvis nämnas att Migrationsverket sedan 2019 har en bestämmelse i sin instruktion om att myndigheten ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.[179] Sedan 2025 ingår det även i myndighetens uppgifter att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.[180]

Migrationsverket samverkar med exempelvis Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten, bland annat gällande polisanmälningar, betänketid för bevispersoner och förbättrad förmåga att identifiera misstänkt människohandel i samband med arbetsplatsinspektioner. Totalt identifierade Migrationsverket 684 fall av misstänkt människohandel under 2024, varav Polismyndigheten fick information om majoriteten.[181]

Migrationsverket var med och tog fram den svenska Manualen vid misstanke om människohandel och har utpekade ansvarsområden i manualens olika steg. Migrationsverket hänvisar identifierade fall av

[178] Skäl 19. Se även Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.
[179] 5 § förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
[180] Förordning (2025:7) om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
[181] Migrationsverkets årsredovisning 2024, s. 106. Uppgiften om information till polisen har framkommit i kontakt med myndigheten. I de fall myndigheten inte polisanmält beror det oftast på att det saknas koppling till Sverige, att regionkoordinator redan anmält ärendet eller att brottsoffret själv vill göra anmälan.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

människohandel vidare till regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel (förutsatt att samtycke från den enskilde finns) och till Polismyndigheten. Myndigheten sammanställer också statistik över misstänkta fall. Det finns en nationell samordnare för arbetet mot människohandel på Migrationsverket och ett flertal medarbetare som arbetar regionalt med frågan (nätverket mot människohandel). Nätverket mot människohandel arbetar med att skapa förutsättningar för att det operativa arbetet ska ske på ett konventionsenligt sätt. Det innefattar utbildningsinsatser, framtagande av handläggningsstöd och annat stödmaterial och stöd i enskilda ärenden. Nätverket tar fram statistik varje år gällande identifierade fall och betänketid.[182]

Migrationsverket ingår också i flera av de nätverk som den nationella samordningen mot prostitution och människohandel vid Jämställdhetsmyndigheten sammankallar. Detta innefattar Nationellt Metodstödsteam mot prostitution och människohandel, vilket syftar till att främja erfarenhetsutbyte, samverkan och kompetensutveckling bland offentliga aktörer i arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, och Strategigruppen, vars syfte är att skapa en gemensam helhetsbild av prostitution och människohandel på nationell nivå. Därutöver ingår Migrationsverket även i ämnesspecifika samordnade ”Task Forces” mot människohandel.[183]

Som beskrivits ovan finns det alltså en väl etablerad samordning mellan Migrationsverket och myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel och Migrationsverket samverkar med Polismyndigheten och regionkoordinatorerna när misstänkta offer för människohandel identifieras. Vår bedömning är därför att Sverige lever upp till kraven på komplementariet och samordning i artikel 11.1 och att några författningsändringar eller andra åtgärder inte behövs i denna del.

Offer för människohandel kan enligt nuvarande regelverk ansöka om internationellt skydd (artikel 11a.2)

Artikel 11a.2 innefattar en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att offer kan utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd. Detta ska även vara möjligt när offret får hjälp, stöd och skydd som ett förmodat eller identifierat offer för människohandel. I skälen

[182] Detta har framkommit vid möte med representant från Migrationsverket.
[183] Detta har framkommit vid möten med representanter från Migrationsverket och Jämställdhetmyndigheten.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

poängteras att förfarandena för att ansöka om internationellt skydd och uppehållstillstånd enligt rådets direktiv 2004/81/EG ska komplettera varandra och inte utgöra hinder för varandra. I en svensk kontext innebär detta att förfarandet för att ansöka om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska fungera tillsammans med förfarandet för uppehållstillstånd för betänketid eller som bevisperson enligt 5 kap. 15 § samma lag.

Allmänt när det gäller möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd gäller enligt 5 kap. 18 § andra stycket 1 utlänningslagen att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige som utgångspunkt kan ansöka om sådant efter inresa i landet. Detsamma gäller enligt punkten 4 i samma stycke för utlänningar som kan beviljas eller som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 15 §. Vidare kan den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på annan grund med stöd av 4 kap. 3, 3 a och 3 c §§ utlänningslagen ansöka om att förklaras vara flykting eller alternativt skyddsbehövande och har i sådant fall rätt att få frågan prövad. Dessa bestämmelser innebär att det finns möjlighet för offer för människohandel att utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd som möter de skyldigheter som följer av det första ledet i artikel 11a.2.

Om en person gör parallella ansökningar om uppehållstillstånd och anger olika grunder i ansökningarna finns det möjlighet att göra undantag från utgångspunkten att alla grunder ska prövas i ett sammanhang. I Migrationsverkets rättsliga ställningstagande på området anges att så kan vara nödvändigt för att hanteringen ska vara förenlig med rådets direktiv 2004/81/EG och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.[184] Detta innebär att ett offer för människohandel enligt nuvarande regelverk kan ansöka om internationellt skydd samtidigt som han eller hon har uppehållstillstånd för betänketid eller som bevisperson enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen. Detsamma gäller i det omvända fallet, dvs. ett offer för människohandel som har ansökt om uppehålls- och arbetstillstånd på grund av internationellt skydd kan samtidigt omfattas av en ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen. Förfarandena för ansökan om internationellt skydd och uppehållstill-

[184] Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande Hantering av ansökningar om uppehållstillstånd på flera grunder och ansökningar om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som redan har uppehållstillstånd, RS/083/2021, s. 14 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

stånd för betänketid eller för bevispersoner är alltså redan i dag sådana att de kompletterar varandra och inte utgör hinder för varandra. Mot denna bakgrund bedömer vi att de svenska bestämmelserna i nuvarande regelverk är förenliga med kraven i artikel 11a.2.

Som beskrivits i avsnitt 6.1.6 pågår just nu arbetet med att anpassa svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt och Justitiedepartementet har tillsatt en utredning som ska redovisa sin analys samt lämna nödvändiga författningsförslag senast den 21 november 2025.[185] Vår utredning har emellertid endast kunnat beakta lagstiftning och andra förhållanden fram till början av november 2025. För det fall Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt lämnar förslag som påverkar förutsättningarna för att söka uppehållstillstånd enligt vad som beskrivits ovan är det viktigt att kraven i människohandelsdirektivet beaktas i den fortsatta beredningen.

Beträffande internationellt skydd innehåller skälen till ändringsdirektivet även allmänna skrivningar som inte har någon direkt koppling till texten i artikel 11a. Det handlar om att medlemsstaterna vid asylförfaranden bör beakta den särskilt utsatta situationen för de offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd genom att i tillämpliga fall tillämpa särskilda förfarandegarantier i asylprocedurförordningen ([EU] 2024/1348) samt beakta särskilda mottagningsbehov enligt det nya omarbetade mottagningsdirektivet ([EU] 2024/1346).[186] Det anges även att medlemsstaterna inte bör överföra brottsoffer till annan medlemsstat enligt förordningen om asyl- och migrationshantering ([EU] 2024/1351) om det finns välgrundade skäl att anta att brottsoffret där skulle löpa en verklig risk för att utsättas för sådana kränkningar av sina grundläggande rättigheter som innebär omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan.[187]

De aktuella EU-rättsakterna som hänvisas till ovan innehåller bestämmer som direkt tar sikte på de förfaranden och garantier som lyfts i ändringsdirektivet. I asylprocedurförordningen innehåller exempelvis artikel 20 och 21 bestämmelser om hur behovet av särskilda förfarandegarantier ska bedömas och – om sådant behov kan konstateras föreligga – rätt till stöd för sökanden. I det omarbetade mottagningsdirektivet innehåller kapitel IV bestämmelser om sök-

[185] Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt, Ju 2024:E.
[186] Se skäl 19.
[187] Se skäl 20.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ande med särskilda mottagandebehov, där offer för människohandel pekas ut som en kategori av sökande som mer sannolikt har sådana behov. Vidare innehåller förordningen om asyl- och migrationshantering bestämmelser om vissa allmänna principer och skyddsåtgärder. Bland annat tar artikel 16 upp hur en ansökan om internationellt skydd ska hanteras om överföring till en annan medlemsstat inte är möjlig på grund av risk för att sökanden där skulle riskera att utsättas för kränkning av sina grundläggande rättigheter motsvarande omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan. Även dessa EU-rättsakter omfattas av uppdraget till Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Mot bakgrund av detta och eftersom skrivningarna i skälen till ändringsdirektivet har direkta motsvarigheter i de aktuella EU-rättsakterna utgår vi från att frågorna kommer att tas om hand och belysas i samband med arbetet med anpassning till och genomförande av pakten.

Några anknytande frågor

I EU:s migrations- och asylpakt ingår också en screeningförordning,[188] som innebär att ett screeningförfarande av tredjelandsmedborgare som passerat medlemsstaternas yttre gräns på ett otillåtet sätt eller vistas olagligt på medlemsstatens territorium ska införas. Screeningen ska ske för alla tredjelandsmedborgare som påträffas i samband med irreguljär gränspassage eller inom territoriet. Screeningen ska innefatta en första hälsokontroll och sårbarhetsanalys, identifiering, registrering och säkerhetskontroll. Ett screeningförfarande får pågå i högst sju dagar. Om en tredjelandsmedborgare inledningsvis har undsluppit kontroller vid de yttre gränserna och påträffas inom territoriet bör screeningen utföras inom tre dagar. Den som är föremål för screening anses ännu inte ha rest in i landet. Efter screeningen ska personen hänvisas till antingen ett gränsförfarande för asyl, ett gränsförfarande för återvändande eller den vanliga asylprocessen.

I screeningförordningen nämns i artikel 8 att den personal som genomför screening ska ha tillräckliga kunskaper och ska ha fått den utbildning som krävs i enlighet med artikel 16 i förordning

[188] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

(EU) 2016/399,[189] dvs. bland annat särskild utbildning för att upptäcka och hantera situationer som rör utsatta personer, exempelvis underåriga utan medföljande vuxen och offer för människohandel. Medlemsstaterna ska vidare säkerställa att specialiserad personal vid screeningmyndigheterna som är utbildad för ändamålet genomför den preliminära sårbarhetskontrollen enligt artikeln. De nationella barnskyddsmyndigheterna och de nationella myndigheter som ansvarar för att upptäcka och identifiera offer för människohandel eller liknande mekanismer ska också involveras i dessa kontroller vid behov.

Även screeningförordningen omfattas av uppdraget till Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt och det finns ännu inte något förslag om vilken myndighet som ska ansvara för screeningförfarandet. Det är därför inte möjligt att inom ramen för vår utredning ta ställning till vad screeningprocessen kan tänkas få för konsekvenser för människohandelsoffers tillgång till skydd och stöd eller vilka praktiska konsekvenser det kan tänkas få för möjligheten att identifiera misstänkta offer. Det är dock sannolikt att det kommer krävas stor kunskap och väl etablerade rutiner för att människohandelsoffer ska kunna upptäckas och tas omhand inom ramen för screeningprocessen. Eftersom tillgången till stöd- och hjälpåtgärder i praktiken i hög grad är avhängig att den utsatta personen ges möjlighet till betänketid enligt 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen kommer samverkan mellan den personal som genomför screeningen och de aktörer som har behörighet att ansöka om sådant tillstånd (dvs. förundersökningsledare eller socialnämnd) behövas. Beroende på vilken myndighet som får ansvaret för screeningförfarandet skulle ett tänkbart alternativ även kunna vara att personer som arbetar med screeningprocessen själva gavs möjlighet att ansöka om betänketid. Denna fråga är dock inte möjlig att ta ställning till förrän det är tydligt hur förfarandet utformas och får i så fall utredas vidare i ett senare skede. GRETA:s kritik bör då också beaktas, särskilt synpunkterna på att antalet misstänkta offer som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd på ansökan av socialnämnden är lågt och att Sverige därför bör säkerställa att en period för återhämtning och reflektion ges till alla utländska förmodade offer för människohandel oberoende av om de samarbetar med myndigheterna eller.[190]

[189] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (kodifiering).
[190] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 50.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Kritiken kan i denna del också göras gällande gentemot åklagare och polis, då även förundersökningsledare har möjlighet att ansöka om sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I anknytning till frågorna om förfarandena för att ansöka om internationellt skydd och uppehållstillstånd för betänketid kan nämnas att det i betänkande Ut ur utsatthet lämnats förslag om individuellt utformade exitprogram för att möjliggöra för utsatta att ta sig ur utnyttjande i sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål. Kopplat till detta föreslås att det i 5 kap. 15 § utlänningslagen införs en möjlighet för socialnämnden att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (minst sex månader med möjlighet till förlängning upp till två år) för en utlänning, om det behövs för att en individuell plan för att lämna utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas och genomföras.[191] Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet och det återstår att se vilka åtgärder eller lagändringar som kommer att genomföras. Människohandelsdirektivet innefattar inte några direkta skyldigheter i detta hänseende, men om förslagen genomförs skulle det vara positivt även för vissa av de målgrupper som omfattas av vår utredning.

I sammanhanget kan också nämnas att Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution även påtalat att bestämmelsen i 8 kap. 3 § utlänningslagen behöver ses över eftersom den i dag tillämpas på ett sätt som står i strid med Sveriges internationella åtaganden. Detta eftersom det förekommer att personer i prostitution eller utsatta för sexuell exploatering – med hänvisning till att personen ”inte kan antas försörja sig på ett ärligt sätt under vistelsen i Sverige”– avvisas från Sverige utan att först identifieras och erbjudas stöd.[192]

En liknande problematik har beskrivits angående offer för arbetskraftsexploatering. I en granskning från Riksrevisionen lyfts exempelvis fram att huvudfokus vid polisens arbetsplatsinspektioner ofta är att ta reda på om det finns arbetsgivare som har anställda som saknar arbets- eller uppehållstillstånd och inte på att undersöka om personer på arbetsplatsen är utsatta för arbetskraftsexploatering. Det händer att personer avvisas samma dag som polisen upptäcker arbets-

[191] SOU 2023:97 s. 345 ff.
[192] A.a. s. 387.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

kraft utan rätt att vistas i landet, vilket medför en betydande risk för att potentiella brottsoffer inte identifieras som sådana.[193]

Även GRETA har uttryckt kritik mot Sverige för att irreguljära migranter som utsatts för arbetskraftsexploatering utvisats på grund av migrationsrättsliga överträdelser, trots farhågor om att människohandel kan ha förekommit.[194]

Uppdraget för denna utredning är endast att analysera och överväga vilka författningsändringar eller andra åtgärder som behövs med anledning av ändringarna i människohandelsdirektivet. Det omfattar inte någon översyn av reglerna om utvisning och avvisning. Mot bakgrund av de problem som beskrivits ovan kan det dock finnas skäl för regeringen att överväga en vidare översyn av dessa bestämmelser, alternativt ett regeringsuppdrag om förstärkt fokus på brottsofferperspektiv i till exempel gränspolisens verksamhet. Detta för att säkerställa att brottsoffer rent faktiskt identifieras och ges möjlighet till stöd och skydd.

6.5.5 Skydd under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden (artikel 12)

Bedömning: Ändringarna i artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen: Artikel 12 innehåller bestämmelser om skydd av människohandelsoffer under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden. Den enda förändring som gjorts i denna del är att den tidigare hänvisningen till rambeslut 2001/220/RIF om brottsoffers ställning i straffrättsliga förfaranden i artikelns första punkt har ersatts av en hänvisning till det efterföljande brottsofferdirektivet (2012/29/EU). Detta innebär inte någon ändring i sak och det finns därför inte heller några behov av författningsändringar eller andra åtgärder.

[193] Riksrevisionen, Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade. RiR 2020:27, s. 45.
[194] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 38.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

6.5.6 Förfarandet för att anmäla brott (artikel 13)

Bedömning: Ändringarna i artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen: Artikel 13 innehåller allmänna bestämmelser om hjälp, stöd och skyddsåtgärder för barn som är offer för människohandel. Genom ändringsdirektivet har en ny punkt införts som syftar till att medlemsstaterna ska säkerställa att förfarandena för att anmäla brott enligt direktivet är säkra, genomförs på ett konfidentiellt sätt i enlighet med nationell rätt, är utformade och tillgängliga på ett barnvänligt sätt och använder ett språk som är anpassat till ålder och mognad för barn som är brottsoffer.

Ändringarna i den här delen sker alltså i en artikel som är särskilt inriktad på barn som är offer för människohandel och innefattar två delar – en som mer allmänt handlar om säkerhet och konfidentialitet i anmälningsförfarandet och en som specifikt handlar om anpassning av anmälningsförfarandet utifrån barns behov.

Allmänt gäller att människohandelsbrott kan anmälas till polisen antingen genom ett besök på en polisstation eller via telefon. På polisens hemsida finns en e-tjänst och information om hur en person som utsatts för brott ska gå till väga för att anmäla och det finns även en särskild sida med information riktad till den som är ung och utsatt för brott.[195] Även Brottsoffermyndigheten har en hemsida med allmän information särskilt riktad till barn som utsatts för brott.[196]

Det finns i nuläget inte någon möjlighet att anmäla den här typen av brott digitalt. Polismyndigheten har till utredningen förklarat att detta beror på att e-anmälan i nuläget endast är möjlig vid brott som i regel inte kräver brådskande eller omfattande utredningsåtgärder. Vid människohandelsbrott och sexualbrott behöver förhör hållas så snart som möjligt efter att brottet har skett och ett system med e-anmälan skulle kunna försvåra detta, till exempel genom att det i efterhand kan vara svårt att få tag på personen som gjort anmälan. Polismyndigheten arbetar emellertid för närvarande med att ta fram ett system för att boka tid digitalt för att göra en anmälan på polis-

[195] https://polisen.se/utsatt-for-brott/polisanmalan/sakerhet-och-ordning-i-samhallet/manniskohandel/ och https://polisen.se/utsatt-for-brott/brott-mot-barn-och-unga/brott-mot-barn-och-unga/ (hämtade 2025-06-19).
[196] https://www.jagvillveta.se/ (hämtad 2025-06-19).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

station, vilket är tänkt att driftsättas under 2026. Ett sådant system kan enligt vår bedömning förväntas underlätta anmälningsprocessen i de fall miljön på polisstationen i sig upplevs som otrygg och utgör ett hinder för anmälan.[197]

Efter anmälan ska förundersökning inledas om det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Detta följer av 23 kap. 1 § rättegångsbalken (1942:740). I samband med att förundersökning inleds ska en individuell skyddsbedömning göras och en målsägande som är under 18 år ska alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov. Målsäganden ska även underrättas om de regler som gäller för förordnande av målsägandebiträde eller meddelande av kontaktförbud samt om vilka skyddsåtgärder som finns och om möjlighet till alternativt boende.[198] Vidare är polisen enligt 19 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) skyldig att genast göra en anmälan till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

I 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns regler om sekretess till skydd för enskildas intressen i förundersökning och annan brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i de fall uppgiften förekommer i en utredning om förundersökning i brottmål. Reglerna om förundersökningssekretess anses också tillämpliga på en brottsanmälan så snart den har upptagits av myndigheten. Det är alltså möjligt att skydda målsägandens identitet i samband med anmälan. Senare under processen finns även möjlighet att hemlighålla uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden målsäganden med stöd av bestämmelsen i 35 kap. 12 § första stycket 10 offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt vår bedömning innebär de regler som redogjorts för ovan att förfarandena för att anmäla människohandelsbrott är säkra och genomförs på ett konfidentiellt sätt.

När det gäller frågan om att anmälningsförfarandena ska vara utformade och tillgängliga på ett barnvänligt sätt samt använda ett språk som är anpassat till ålder och mognad för barn som är brottsoffer har utredningen haft kontakt med Polismyndigheten varvid följande har

[197] Se även krav om återrapportering kring åtgärder för att förenkla anmälan av sexualbrott i Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Polismyndigheten, diarienummer Ju2024/00472.
[198] 13 a–f §§ förundersökningskungörelsen (1947:948).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

framkommit. Det finns inte någon särskilt anpassad anmälningsrutin för barn, men anpassning av språk och bemötande sker utifrån barnets behov och det finns särskilt utbildade barnutredare och barnförhörsledare som kan kopplas in vid brott mot barn. Förundersökningar gällande brott mot barn skiljer sig även åt från förundersökningar gällande vuxna på flera sätt. Det handlar bland annat om att utredningen enligt 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska bedrivas särskilt skyndsamt om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid, att samverkan ska ske med vårdnadshavare och socialtjänsten och att barnförhör ska genomföras i enlighet med de krav som ställs. Utredningen ska dessutom genomföras med hänsyn till barnkonventionen. I de fall den misstänkta gärningspersonen är närstående till barnet kan det bli aktuellt att begära förordnande av en särskild företrädare för barnet.[199] Vidare finns det sedan 2009 finns gemensamma nationella riktlinjer för samverkan vid utredningar kring barn som misstänks vara utsatta för brott vilka tagits fram av Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen.[200]

Mot denna bakgrund är det vår bedömning att förfarandena för att anmäla brott enligt människohandelsdirektivet redan är utformade och tillgängliga på ett barnvänligt sätt och använder ett barnanpassat språk. Några författningsändringar eller andra åtgärder är därför inte nödvändiga för att uppfylla kraven i artikel 13.3.

6.5.7 Hjälp och stöd till barn (artikel 14)

Bedömning: Ändringarna i artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

[199] Informationen har framkommit i utredningens kontakter med Polismyndigheten. För ytterligare information se även Åklagarmyndigheten, Rättslig vägledning 2022:3: Barnförhör m.m. Även något om förhör med vuxna med osynliga funktionsnedsättningar samt Rättslig vägledning 2023:9: Brott mot barn.

[200] Rikspolisstyrelsen, Delredovisning av regeringsuppdrag att ta fram gemensamma nationella riktlinjer för samverkan kring barn som misstänks vara utsatt för brott och kriterier för landets barnahus, 2009, s. 7 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Skälen för bedömningen

Kort bakgrund

Bestämmelsen tar upp frågor om hjälp och stöd till barn och ska enligt artikel 14.4 tillämpas utan att det påverkar artikel 11. Ändringar har skett i punkterna 14.1–3.

Program för att stödja övergång till vuxenliv (artikel 14.1)

Artikel 14.1 har i direktivets lydelse från 2011 ställt krav på att medlemsstaterna vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de särskilda åtgärder för att på kort och lång sikt bistå och stödja barn som fallit offer för människohandel i deras fysiska och psykosociala återhämtning vidtas efter en individuell bedömning av varje enskilt barns särskilda omständigheter i syfte att finna en varaktig lösning för barnet med beaktande av barnets synpunkter, behov och problem. Genom ändringsdirektivet har det lagts till att sådana varaktiga lösningar inbegriper program för att stödja barnens övergång till myndighet och vuxenliv i syfte att undvika att de åter blir föremål för människohandel. Tillägget har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

Som utgångspunkt kan noteras att redan den tidigare lydelsen innefattade ett krav på att finna varaktiga lösningar för barnet. I analysen inför införandet av direktivet hänvisas i denna del till bestämmelser i socialtjänstlagen (2025:400), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (1990:52) om vård av unga.[201]

Som beskrivits ovan i avsnitt 6.1.5 har socialnämnden enligt 10 kap. 1 § socialtjänstlagen ett generellt ansvar för att erbjuda insatser i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det. Den enskildes önskemål och självständighet ska vägas in vid utformningen av insatser och insatserna ska stärka den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Detta följer av 10 kap. 3–5 §§.

När den enskilde har behov av insatser från både hälso- och sjukvården och från socialtjänsten, vilket inte sällan bör vara aktuellt för utredningens målgrupper, ska kommunen tillsammans med regionen upprätta en individuell plan enligt 10 kap. 8 § socialtjänstlagen.

[201] Justitiedepartementet, Analys inför antagande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer, diarienummer Ju 2013/275/L5/.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Motsvarande ansvar för samordnad individuell planering för regionen finns i 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen och 6 kap. 4 § patientlagen (2014:821). Enligt ovan nämnda bestämmelser ska en samordnad individuell planering upprättas om regionen eller kommunen bedömer att det behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda och om den enskilde samtycker till det. Arbetet med planen ska påbörjas genast. Av planen ska det särskilt framgå vilka insatser som behövs, vilka insatser som respektive huvudman ska svara för, vilka åtgärder som vidtas av någon annan än regionen eller kommunen och vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen. Skyldigheten att upprätta en individuell plan är inte begränsad till vissa åldersgrupper utan är avsedd att gälla insatser till både vuxna och barn.[202] Vad som avses med socialtjänst framgår av definitionen i 1 kap. 2 § socialtjänstlagen. Utöver insatser enligt socialtjänstlagen omfattas verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, eller verksamhet som en socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse ska bedriva enligt någon annan lag eller förordning.

När det gäller barn som vårdas i ett familjehem, jourhem, annat enskilt hem, stödboende, skyddat boende eller hem för vård eller boende ska socialnämnden enligt 22 kap. 8 § socialtjänstlagen arbeta för att de får god vård, omsorg och uppfostran och i övrigt bra uppväxtförhållanden, lämplig utbildning, och den hälso- och sjukvård som de behöver. Gemensamt för barn som vårdas i samtliga boendeformer är att socialnämnden ska upprätta en plan för vården och en plan för hur vården ska genomföras, vilka vid behov ska revideras. Detta följer av 9 kap. 12 och 13 §§ socialtjänstlagen.

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd förtydligas att genomförandeplanen i god tid innan vården upphör bör kompletteras med uppgifter om hur barnet eller den unge ska förberedas för tiden efter att placeringen i familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende har avslutats. Därutöver bör socialnämnden vid bedömningen av ett barns eller en ung persons behov av stöd och hjälp efter avslutad vård i familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende beakta behovet av fortsatt kontakt med hemmet

[202] Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m. s. 19 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

där han eller hon har varit placerad. Barnets eller den unges behov av personligt stöd bör uppmärksammas och tillgodoses. Om en ung person efter placeringen ska ha ett eget boende, bör nämnden tillgodose hans eller hennes behov av stöd och hjälp med frågor om ekonomi och med att ordna bostad, studier eller arbete.[203] Vidare kan nämnas att Socialstyrelsen tillhandahåller särskilt stödmaterial riktat till socialtjänsterna för att underlätta arbetet med att ge stöd till ungdomar i samband med att vården avslutas och de tar klivet ut i vuxenlivet.[204]

Inom hälso- och sjukvården finns också krav på individuellt anpassad planering. Utöver de bestämmelser om samordnade individuella planer som beskrivits ovan slår till exempel patientlagen fast att patienten har rätt till trygghet, kontinuitet och säkerhet, att insatser till patienten ska samordnas på ett ändamålsenligt sätt och att en fast vårdkontakt ska utses för patienten vid behov.[205] Därutöver finns även en bestämmelse i 1 kap. 8 § om att barnets bästa särskilt ska beaktas när hälso- och sjukvård ges till barn.

För den praktiska tillämpningen har Sveriges Kommuner och Regioner tagit fram ett gemensamt kunskapsstöd riktat till aktörer inom primärvård, specialiserad vård, socialtjänst och skola. Detta inkluderar exempelvis vägledning kring samordning och åtgärder för att säkerställa en trygg övergång från barn- och ungdomspsykiatrin till vuxenpsykiatrin. Processen utgår ifrån att, utifrån ungdomens behov, utforma en strategi för övergången, ta tidig kontakt med aktuella verksamheter, säkerställa kunskapsöverföring och dokumentera åtgärderna i en vårdplan.[206]

Syftet med tillägget i artikel 14.1 är att undvika att barnet åter blir föremål för människohandel, vilket bör innebära att det främst är barnets psykosociala situation som avses. Därmed borde det i första hand vara inom ramen för socialnämndernas insatser som sådana program som avses i tillägget aktualiseras. Den planering kring barn och unga som beskrivs ovan tar visserligen inte uttryckligen sikte på att undvika att den enskilde blir föremål för människohandel. Alla insatser inom socialtjänsten har dock det överordnade syftet att stärka

[203] 7 kap. 3 § samt 8 kap. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende SOSFS 2012:11.
[204] Jämför t.ex. Socialstyrelsen, Placerade barn och unga, Handbok för socialtjänsten (2023) och Socialstyrelsen, BBIC Grundbok, Barns behov i centrum (2023).
[205] 6 kap. 1–3 §§ patientlagen (2014:821).
[206] https://vardochinsats.se/depression-och-aangestsyndrom/ (hämtad 2025-05-14).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Sammantaget är det vår bedömning att svensk rätt genom de regleringar kring vårdplanering som redan nu finns uppfyller kraven i ändringsdirektivet i denna del. Att direktivet har benämningen program föranleder ingen annan bedömning från vår sida då det är själva syftet som måste anses vara det betydelsefulla.

Det kan i sammanhanget även nämnas att Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution i sitt betänkande Ut ur utsatthet har lämnat förslag om att Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att fördela utvecklingsmedel till kommuner och regioner, särskilt öronmärkta till utredningens målgrupper. Målgrupperna i den utredningen var vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål. I skälen för förslaget nämns särskilt att en del av utvecklingsmedlen bör vara särskilt öronmärkta för verksamhet som riktar sig till barn. Det beskrivs som nödvändigt att vid utveckling av organisation, samordning, stöd och vård särskilt beakta barns särskilda behov, varvid en viktig aspekt är att ett påbörjat stöd måste kunna fortsätta utan uppehåll eller byte av stöd- och vårdkontakter när barnet fyller 18 år.[207] Bakgrunden till förslaget är beskrivningar från civilsamhällesorganisationer av att det förekommer att stöd som getts till utsatta barn har avslutats när de fyller 18 år, utan överlämning till stöd och vård som kan erbjudas den som är vuxen.[208] Om förslaget skulle genomföras skulle detta ytterligare kunna förbättra situationen även för denna utrednings målgrupper. Det bör dock i så fall övervägas att inkludera alla offer för människohandel, oavsett exploateringsform.

Möjligheter till byte av ombud eller förmyndare finns (artikel 14.2)

Av artikel 14.2 i människohandelsdirektivets lydelse från 2011 följer att medlemsstaterna ska utse en förmyndare eller ett ombud för ett barn som fallit offer för människohandel om de personer som i enlighet med nationell rätt har föräldraansvar inte kan säkerställa barnets bästa och/eller företräda barnet till följd av en intressekonflikt mellan dem och barnet. Genom ändringsdirektivet förtydligas att med

[207] SOU 2023:97 s. 366 f.
[208] A.a. s. 282.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

”barnet” åsyftas det barn som är brottsoffer. I ett tillägg slås även fast att medlemsstaterna ska säkerställa att en annan förmyndare eller ett annat ombud utses i händelse av en intressekonflikt mellan förmyndaren eller ombudet och det barn som är brottsoffer.

Beroende på barnets situation kan olika bestämmelser i svensk rätt aktualiseras. Som redogjorts för i avsnitt 6.1.6 innehåller lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn bestämmelser som syftar till att stärka möjligheterna att ta till vara barnets rätt när en vårdnadshavare eller någon som vårdnadshavaren står i ett nära förhållande till misstänks för brott mot barnet. Vid eventuella intressekonflikter finns en ventil och möjlighet till byte av särskild företrädare. Detta kan dock endast ske om det finns särskilda skäl.[209] Frågan om byte kan enligt 15 § lagen om särskild företrädare för barn initieras av barnets vårdnadshavare, den särskilda företrädaren eller av åklagaren, men inte direkt av barnet. Det finns emellertid också en möjlighet enligt 15 § tredje stycket för domstolen att självmant ta upp frågan om byte. Detta har delvis motiverats av att kunna möjliggöra för domstolen att beakta viljeyttringar från barnet, vilka kan ha förmedlats till domstolen via den särskilda företrädaren, socialnämnden, åklagaren eller någon utomstående.[210] Vid allvarligare intressekonflikter mellan ombudet och barnet, som når upp till sådana särskilda skäl som alltid krävs för byte, finns alltså en möjlighet för domstolen att utse ett annat ombud.

Även i de fall då barnet har ett målsägandebiträde förordnat för sig enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde finns det vid allvarligare intressekonflikter möjligheter till byte av ombud. På liknande sätt som gäller för en särskild företrädande för barn krävs dock särskilda skäl för att rätten ska godta byte.[211]

Utöver bestämmelserna om målsägandebiträde och särskild företrädare för barn finns även en möjlighet enligt 11 kap. 2 § tredje stycket föräldrabalken för överförmyndaren att förordna god man för den som har vårdnadshavare, förmyndare, god man eller förvaltare, i angelägenheter där den enskilde har ett intresse som strider mot en sådan företrädares eller dennes makes eller sambos intresse. Överförmyndaren ska meddela ett sådant förordnande, om det begärs av vårdnadshavaren, förmyndaren, den gode mannen eller förvaltaren

[209] 8 § lagen om särskild företrädare och 26 § andra stycket rättshjälpslagen (1996:1619).
[210] Prop. 1998/99:133 s. 50.
[211] 4 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde och 26 § andra stycket rättshjälpslagen (1996:1619).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

eller den som denne i sådan egenskap företräder eller om det annars är lämpligt.

Här är fråga om andra fall då stridiga intressen kan föreligga mellan vårdnadshavaren eller förmyndaren eller någonderas make eller sambo och den underårige. Motsvarande gäller i fråga om förvaltare eller god man. Genom skrivningen i sista meningen ges överförmyndaren möjlighet att självmant ingripa om det är lämpligt. Regleringen ger därmed en möjlighet att utse en ny förmyndare eller ombud i händelse av intressekonflikt mellan barnet och dess förmyndare.

Barn som kommer ensamma till Sverige är en särskilt utsatt grupp. Enligt 1 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn ska ett barn som vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe få en god man utsedd av överförmyndaren. Den gode mannen ska i vårdnadshavarens och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. En god man som gör sig skyldig till missbruk eller försummelse vid sitt uppdrag eller som av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha uppdraget ska entledigas enligt 6 § samma lag. Barnet har inte själv möjlighet att ansöka om den gode mannens entledigande, men för att tillgodose barnets intressen ges överförmyndaren rätt att självmant ta upp frågan om entledigande. Detta följer av 7 §.[212]

Mot bakgrund av dessa bestämmelser och de möjligheter till byte som däri finns är det vår bedömning att svensk rätt uppfyller kraven i ändringsdirektivet i denna del. Några författningsändringar är därför inte nödvändiga.

Den ändrade hänvisningen i artikel 14.3 medför inte några ändringar

Artikel 14.3 tar sikte på hjälp och stöd till familjen till det barn som är offer för människohandel. Den enda förändring som gjorts i denna del är att den tidigare hänvisningen till rådets rambeslut (2001/220/RIF) om brottsoffers ställning i straffrättsliga förfaranden i artikelns första punkt har ersatts av en hänvisning till det efterföljande brottsofferdirektivet (2012/29/EU). Detta innebär inte någon ändring i sak och det finns därför inte heller några behov av författningsändringar eller andra åtgärder.

[212] Jämför även prop. 2004/05:136 Stärkt skydd för ensamkommande barn s. 35.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

6.5.8 Ersättning till brottsoffer (artikel 17)

Bedömning: Ändringarna i artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen: Av direktivet följer sedan tidigare att medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel får tillgång till befintliga system för ersättning till brottsoffer för uppsåtliga våldsbrott. I ändringsdirektivet tydliggörs att en möjlighet för medlemsstaterna att göra detta är att inrätta en nationell brottsofferfond eller ett liknande instrument för att betala ut ersättning till brottsoffer. Den aktuella ändringen utgörs alltså av ett exempel på hur medlemsstaterna kan välja att gå till väga för att säkerställa människohandelsoffers tillgång till ersättning.

Kravet på att säkerställa ersättning enligt första meningen omfattar endast uppsåtliga våldsbrott, vilket det inte alltid är uppenbart att människohandel utgör. De bakomliggande medlen till exploateringen kan utgöras av andra typer av ageranden än direkt våldsanvändning. Offer för människohandel i Sverige har dock genom befintliga regler i brottsskadelagen möjlighet att ansöka om offentligt finansierad brottsskadeersättning från Brottsoffermyndigheten, även om det för brottsoffer som befinner sig i utlandet kan finnas praktiska svårigheter förenat med detta. Möjligheten som sådan är emellertid inte begränsad till uppsåtliga våldsbrott och lagstiftningen innebär även i övrigt mer långtgående möjligheter till ersättning än vad direktivet kräver. Det svenska systemet med brottsskadeersättning kan enligt vår bedömning anses utgöra ett sådant liknande instrument som tillägget i artikel 17 avser. Några författningsändringar eller andra åtgärder för att genomföra ändringarna direktivet i denna del behövs alltså inte.

I sammanhanget kan även nämnas att det i Sverige också finns en brottsofferfond. Dess ändamål är dock inte att betala ut ersättning till brottsoffer, utan att bidra till annan verksamhet som gagnar brottsoffer, nämligen att stödja forskning, utbildning, information och annan utvecklingsverksamhet som gäller brottsofferfrågor och som bedrivs av ideella organisationer eller i privat eller offentlig regi.[213]

[213] 3 § lagen (1994 :419) om brottsofferfond och 2 § förordningen (2025:744) om brottsofferfond.

7 Förebyggande åtgärder, samordning och statistik

7.1 Nuvarande åtgärder och gällande rätt

Ändringarna i artiklarna 18 och 18b till 19b rör frågor av mer övergripande karaktär kring förebyggande arbete, samordning (inklusive den nuvarande nationella rapportörens roll), utbildning, statistik med mera. I detta inledande avsnitt redogörs översiktligt för vilka system och funktioner som finns i dag. Våra bedömningar och förslag finns i avsnitt 7.4.

Ändringarna i artikel 20 och 23 berör främst EU- kommissionens rapportering till Europaparlamentet och rådet samt arbetet för den till kommissionen knutna EU-samordnaren för arbetet mot människohandel. Dessa artiklar tas endast upp i avsnitt 7.4.

7.1.1 Aktörer med uppdrag rörande samordning, rapportering och övervakning

Nationella samordningen mot prostitution och människohandel

Den nationella samordningen mot prostitution och människohandel inrättades ursprungligen vid Länsstyrelsen i Stockholms län och hade regeringens uppdrag att nationellt samordna arbetet mot prostitution och människohandel i Sverige mellan 2009 och 2018. I samband med att Jämställdhetsmyndigheten inrättades som en ny statlig myndighet i januari 2018 övertog den myndigheten uppgiften.

Enligt 4 § första stycket 3 förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten ska myndigheten på nationell nivå

– samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål,

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

– utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och
– bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.

I samordningen ingår att sammankalla det nationella metodstödsteamet (NMT), bemanna en stödtelefon för yrkesverksamma som möter utsatta för prostitution och människohandel samt att samordna och delfinansiera arbetet för de vid socialtjänsterna anställda regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel. Samordningsansvaret är organiserat genom en enhet, Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM), med tio medarbetare och en enhetschef.[1]

Det är inom NSPM som myndighetens arbete med den svenska Manualen vid misstanke om människohandel sker. Vidare tar NSPM årligen fram en rapport om arbetet mot prostitution och människohandel i Sverige. I rapporten presenteras analyser av exploateringens uttryck, utvecklingen av arbetet mot prostitution och människohandel i Sverige samt rekommendationer framåt. Den beskriver även det arbete som genomförts under det gångna året av NSPM och regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel samt tar upp statistik från det nationella stödprogrammet (NSP) och det frivilliga Återvändandeprogrammet Människohandel och Prostitution (ÅMP). Rapporten är ett komplement till Polismyndighetens årliga lägesrapport Människohandel för sexuella och andra ändamål. NSPM sammanställer även årligen statistik kring regionkoordinatorernas verksamhet och tar fram relevanta studier. Som ett exempel kan nämnas två studier som analyserar hur svenska domstolar tillämpar brott om människohandel och människoexploatering. NSPM arbetar även förebyggande genom att utveckla kunskapsfältet och ge metodstöd.[2]

[1] https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/om-nspm/ (hämtad 2025-07-02).
[2] Jämställdhetsmyndigheten, Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024, Årsrapport från den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM), Rapport 2025:11.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Polismyndighetens uppgift som nationell rapportör

Enligt artikel 29 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ska medlemsstaterna överväga att tillsätta nationella rapportörer eller andra verktyg som övervakar statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på nationell lagstiftning. I artikel 19 i människohandelsdirektivet i dess lydelse från 2011 har det också funnits ett krav på att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer (se dock avsnitt 7.3.3 angående artikelns lydelse i ändringsdirektivet).

I Sverige är det Polismyndigheten som har fått i uppgift att vara nationell rapportör. Av 14 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten framgår att myndigheten senast den 15 december varje år till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) ska redovisa uppgifter från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige. Myndigheten ska även lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas. Vidare framgår av bilagan till Polismyndighetens instruktion att myndigheten ska vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel enligt artikel 19 i människohandelsdirektivet i dess lydelse från 2011.

Polismyndighetens arbete som rapportör sträcker sig dock längre tillbaka än både Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och människohandelsdirektivet. Myndigheten har ända sedan 1998 haft i uppdrag att bevaka och analysera situationen rörande människohandel i Sverige. Inledningsvis baserades detta på regeringsuppdrag, men sedan 2014 framgår uppgiften i myndighetens instruktion.[3] Arbetet har hittills resulterat i 25 lägesrapporter på området. Att ta fram en årlig lägesbild ingår även i ett särskilt regeringsuppdrag till Polismyndigheten om att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering, vilket sträcker sig fram till hösten 2026.[4]

Den nationella rapportören rapporterar även årligen om omfattningen och karaktären av människohandel i Sverige till EU-kommissionen som i sin tur rapporterar regelbundet till Europaparlamentet. Arbetet som nationell rapportör innebär också att informera om hur Sverige arbetar för att förebygga och bekämpa människohandel och

[3] Prop. 1997/98:55 Kvinnofrid s. 51 och prop. 2010/11:77 Skärpt straff för köp av sexuell tjänst s. 18.
[4] Regeringsbeslut 2025-06-05, Ju2025/01324.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

prostitution, samt att leda och utveckla det kompetenshöjande arbetet inom Polismyndigheten rörande dessa frågor.[5]

Inom Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (Noa) arbetar den nuvarande nationella rapportören som verksamhetsutvecklare med ett arbete inriktat mot människohandel. För att fullgöra uppgiften som nationell rapportör inhämtas årligen uppgifter från samtliga polisregioner och från Noa. Frågeställningarna gäller exempelvis antalet förundersökningar och domar, information om de olika formerna av människohandel i polisregionerna samt data om förövare och offer. Dessutom förväntas polisregionerna rapportera om prostitutionens utveckling i allmänhet i polisregionen samt om förundersökningar som rör koppleri, antalet personer som köpt sexuella tjänster som rapporterats och eventuella domar under den relevanta lagstiftningen. Uppgifter samlas även in från Brottsförebyggande rådet, Migrationsverket, Jämställdhetsmyndigheten, Arbetsmiljöverket och andra myndigheter, samt från länsstyrelserna, frivilligorganisationer och forskare.[6]

Länsstyrelserna

Sedan den 1 januari 2022 ska det vid varje länsstyrelse finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Genom denna samordningsfunktion ska länsstyrelserna stödja och bidra till

1. framtagande och genomförande av regionala sektorsövergripande strategier och handlingsplaner,
2. införande av effektiva metoder, arbetssätt och kunskapsstöd i regionala och lokala verksamheter,
3. samarbetet på lokal, regional och nationell nivå, och
4. utbildning och kompetensutveckling i länet.

[5] https://polisen.se/aktuellt/nyheter/nationell/2024/december/arets-rapport-om-manniskohandel/ (hämtad 2025-07-02).
[6] Polismyndigheten, ”Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det!”, Slutrapport från Projekt Människohandel, diarienummer A291.339/2020, 2023, s. 6.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Länsstyrelserna ska i sitt arbete samverka med kommuner och regioner samt andra berörda myndigheter och aktörer. Arbetet ska vara kunskapsbaserat och samordnat med den verksamhet som bedrivs vid myndigheter på nationell nivå. Länsstyrelserna ska årligen lämna en redovisning till Jämställdhetsmyndigheten, med kopia till Regeringskansliet, av det arbete som samordningsfunktionen har utfört inom respektive län. Detta framgår av förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

Institutet för mänskliga rättigheter

Den 1 januari 2022 inrättades en oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige genom lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter. Institutet inrättades i enlighet med de så kallade Parisprinciperna. Parisprinciperna, som antogs 1993, är ett internationellt instrument för mänskliga rättigheter. Principerna fastslår vilka övergripande principer som bör styra de nationella institutionernas arbete med att främja respekten för mänskliga rättigheter. De ställer också bland annat krav på att institutionerna ska vara oberoende och ha ett så brett uppdrag som möjligt. Uppdraget ska vara tydligt formulerat och slås fast i grundlag eller annan lagstiftning där även institutionens sammansättning och behörighet specificeras. Institutet för mänskliga rättigheter har en så kallad A-status som visar att institutet lever upp till Parisprinciperna.

Institutet har genom lagen om Institutet för mänskliga rättigheter ett brett mandat och ska främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Institutet får föreslå för regeringen att Sveriges folkrättsliga åtaganden utvidgas inom området mänskliga rättigheter. Institutet ska däremot inte pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna.[7]

Institutets uppgift är att följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och förverkligas i Sverige. Vidare ska institutet lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna, ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete. Institutet ska främja utbildning, forskning, kompetensutveckling, information och ökad medvetenhet om de

[7] 1 och 2 §§ lagen om Institutet för mänskliga rättigheter.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

mänskliga rättigheterna. Institutet ska också varje år lämna en rapport till regeringen om sina iakttagelser av utvecklingen inom området mänskliga rättigheter i Sverige.[8] Statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och regioner ska på institutets begäran lämna uppgifter om vilka åtgärder som har vidtagits i den egna verksamheten för att säkerställa de mänskliga rättigheterna.[9] Institutet ska också fullgöra de uppgifter som en oberoende nationell mekanism har enligt artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.[10]

Myndigheten är lokaliserad till Lund och leds av en styrelse som består av institutets direktör och sju andra ledamöter. Inom styrelsen ska det finnas ledamöter med sakkunskap om mänskliga rättigheter och erfarenhet av kvalificerat arbete inom det civila samhället, rättsväsendet och advokatverksamhet samt forskningen och högskoleutbildningen. Direktören är myndighetschef och utses för en tid om sex år av institutets egen styrelse. De övriga ledamöterna utses, efter nomineringar från universitet och högskolor, Sveriges advokatsamfund och institutets råd för mänskliga rättigheter, av regeringen för en tid om fem år.

Institutets huvuduppdrag och formerna för dess ledning är alltså reglerade i lag och inte förordning. Detta är för att säkerställa institutets oberoende ställning i förhållande till regeringen och för att institutet ska uppfylla Parisprincipernas krav.[11] Som vi utvecklat i kapitel 3 har Sverige internationella åtaganden på människohandelsområdet till följd av ett flertal olika konventioner och instrument. Utvecklingen inom detta område kan, mot bakgrund av institutets breda uppdrag, alltså omfattas av institutets granskningar. I rapporterna från 2024 och 2025 har till exempel migrantarbetares rättigheter och riskerna för utnyttjande i människohandel och människoexploatering tagits upp. I rapporten från 2023 lyftes frågor kring könsrelaterat våld mot kvinnor och människohandel.[12]

[8] 2 och 3 §§ lagen om Institutet för mänskliga rättigheter.
[9] 11 § lagen om Institutet för mänskliga rättigheter.
[10] 1 § lagen om Institutet för mänskliga rättigheter.
[11] Prop. 2020/21:143 Institutet för mänskliga rättigheter s. 14 och 22. Parisprinciperna ställer upp minimikrav som ska gälla för en institution för mänskliga rättigheter och antogs vid ett internationellt arbetsmöte med representanter för nationella institutioner för mänskliga rättigheter i samarbete med FN:s center för mänskliga rättigheter år 1991 i Paris.
[12] Institutet för mänskliga rättigheter, Årsrapport 2023, 2024 och 2025.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

7.1.2 Brottsförebyggande arbete

Allmänt

Brottsförebyggande arbete syftar till att minska risken för att brott ska inträffa genom att påverka orsakerna till eller förutsättningarna för brottsligheten.[13] Både brottsbekämpande myndigheter och andra myndigheter har brottsförebyggande uppdrag och arbetet bedrivs på nationell, regional och lokal nivå. Regeringen har i den nationella strategin mot organiserad brottslighet uttalat att det behöver ses över hur de statliga myndigheternas ansvar för att förebygga brottslighet på sina respektive områden kan förtydligas. I samma strategi har regeringen särskilt pekat på att det kan behövas uttalade brottsförebyggande uppgifter även hos myndigheter som exempelvis utövar tillsyn, beviljar tillstånd, är registerförande, upphandlar tjänster eller betalar ut ekonomiska stöd till företag och andra juridiska personer såsom föreningar och stiftelser.[14] I strategin görs även kopplingar mellan hur utvecklingen i form av ökad tillgång till tjänster för kryptering och anonymisering, i kombination med den globala tillgången till digitala tjänster, skapar allt fler utmaningar i arbetet med att utreda och förebygga brott. Mot denna bakgrund påtalas att utveckling och användning av digitala verktyg, exempelvis artificiell intelligens (AI), kommer att vara av stor betydelse för myndigheters förmåga att bekämpa organiserad brottslighet. Det handlar inte bara om att använda digitala verktyg för att utreda vissa typer av brott och för att säkerställa allmän ordning och säkerhet. Det handlar också om att kunna identifiera, hantera, sortera och dra slutsatser utifrån datamängder i alla typer av informationshantering i såväl brottsförebyggande som brottsutredande syfte. Vid sidan av att myndigheterna själva kan dra fördel av AI är det viktigt att förebygga och motverka att utvecklingen av AI-tjänster används för kriminella ändamål.[15]

Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet har till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete (1 § förordningen [2016:1201]

[13] Prop. 2022/23:43 Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete s. 8.
[14] Regeringens skrivelse 2023/24:67 s. 37 f.
[15] A.a. s. 35 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

med instruktion för Brottsförebyggande rådet). I uppgiften att utveckla kunskap på det kriminalpolitiska området ingår bland annat att ansvara för den officiella kriminalstatistiken och bedriva forsknings-, analys- och utvecklingsarbete. Myndigheten ska bidra till utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet och till samordning mellan aktörer vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet samt årligen ta fram en rapport om det brottsförebyggande arbetet i Sverige (4 §). Myndigheten ska också bidra till att verksamheter inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat. Det ska bland annat göras genom att identifiera angelägna utvecklingsområden för rättsväsendet och för det brottsförebyggande arbetet och att ge regeringen, rättsväsendets myndigheter och brottsförebyggande aktörer underlag för åtgärder och prioriteringar (3 §).

Polismyndighetens brottsförebyggande arbete

I Polismyndighetens strategi för myndighetens brottsförebyggande arbete definieras det brottsförebyggande arbetet som en del av det brottsbekämpande arbetet. Av strategin framgår att det brottsförebyggande arbetet bland annat ska utgå från situationell brottsprevention, vara kunskapsbaserat och problemorienterat. Polismyndigheten ska också aktivt verka för en väl fungerande samverkan och samordnade åtgärder med andra statliga myndigheter, kommuner, näringsliv och ideella aktörer. Samverkan ska ha ett långsiktigt perspektiv och ske lokalt, regionalt, nationellt och internationellt med en tydlig struktur för och samsyn kring vem som gör vad utifrån en gemensam lägesbild. Polismyndigheten ska genomföra sin del utifrån sitt uppdrag för att i så hög grad som möjligt bidra till de gemensamma målen för kriminalpolitiken, det vill säga att minska brottsligheten och öka människors trygghet.[16]

Kommuners och länsstyrelsers brottsförebyggande arbete

Sedan den 1 juli 2023 gäller lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Kommunernas uppdrag omfattar att ta fram en lägesbild över brottsligheten i kommunen och att med

[16] Polismyndigheten, Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet, PM 2022:12, s. 4 och 7 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

lägesbilden som underlag, genomföra orsaksanalyser samt besluta om en åtgärdsplan där det anges vilka åtgärder kommunen avser att vidta för att förebygga brott (4 och 5 §§). Vilken brottslighet som kommunen ska prioritera och rikta sina åtgärder mot avgörs därmed av den lokala lägesbilden. Lägesbilden ska beskriva brottsligheten inom kommunens geografiska område, men den geografiska avgränsningen ska inte ses som ett hinder mot att beskriva brottslighet som är kommunöverskridande.[17] Lägesbilden och åtgärdsplanen ska uppdateras och följas upp minst vartannat år (6 §). Arbetet ska i den utsträckning det är lämpligt integreras med sådant analys- och planeringsarbete som sker i enlighet med andra författningar (7 §).

Genom lagen följer också ett kommunalt ansvar för att inom kommunens geografiska område ansvara för samordningen av det brottsförebyggande arbetet (8 §). I det ingår att kommuner ska verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer. En sådan överenskommelse ska innehålla uppgifter om för vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske (9 §). Relevanta aktörer kan exempelvis vara statliga myndigheter, regioner, det civila samhällets organisationer och aktörer inom näringslivet.[18] Kommunerna ska också verka för att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett särskilt forum (strategiskt råd) där kommunen och relevanta aktörer ingår. Rådet ska ledas av kommunen. Kommuner ska verka för att övriga aktörer i rådet deltar med representanter som har ledande befattningar (10 §). Kommunerna ska ha en samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor (11 §). I förarbetena betonas att kommunerna har en särskilt viktig roll i det brottsförebyggande arbetet.[19]

I samband med att kommunerna fick sitt uppdrag fick länsstyrelserna i uppdrag att, i samarbete med Brottsförebyggande rådet, utveckla ett samordnat, behovsanpassat och praktiknära stöd till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet i hela landet, vilket slutredovisades i mars 2025.[20] Brottsförebyggande rådet och länsstyrelserna har nu getts i uppdrag att fortsätta utveckla det nationella och regionala stödet i det brottsförebyggande arbetet.[21] Upp-

[17] Prop. 2022/23:43 s. 18 och 30.
[18] A.a. s. 33.
[19] A.a. s. 1.
[20] Länsstyrelsen Västerbotten, Slutrapportering Uppdrag att utveckla det regionala stödet till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet (Ju2023/00475), 2025.
[21] Uppdrag att fortsätta utveckla det nationella och regionala stödet i det brottsförebyggande arbetet (Ju2025/01724).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

dragen är ett komplement till länsstyrelsernas befintliga uppgift att utveckla det regionala stödet till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet, med utgångspunkt i länsstyrelsernas uppgifter enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området. Enligt förordningen ska länsstyrelserna stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete (1 §). Arbetet ska baseras på kunskap och beprövad erfarenhet samt vara samordnat med den verksamhet som bedrivs på nationell nivå, samt syfta till att öka tryggheten i länet (2 och 3 §§).

En annan aspekt av brottsförebyggande arbete inom kommunerna är den verksamhet som bedrivs inom socialtjänsten. Ett av de övergripande målen som slås fast i den nya socialtjänstlagen (2025:400) som trädde i kraft 1 juli 2025 är att socialtjänsten ska arbeta förebyggande. Ambitionen är att större tonvikt ska ligga på proaktivt och förebyggande arbete, i stället för på reaktiva åtgärder, och i 6 kap. 8 § socialtjänstlagen får socialnämnden ett uttryckligt ansvar för att arbeta för att förebygga och motverka brottslighet. Bestämmelsen tydliggör att socialnämnden har ett brottsförebyggande ansvar utöver det generella förebyggande ansvaret. Av förarbetena framgår att socialnämnden genom olika insatser ska arbeta för att förebygga och motverka brottslighet. Insatser behöver sättas in i ett tidigt skede och särskilda brottsförebyggande och återfallsförebyggande insatser behöver användas. Exempel på insatser som kan vara aktuella att använda är föräldraskapsstöd med ett brottsförebyggande fokus, uppsökande arbete, kontaktperson och kontaktfamilj, olika typer av insatser i samverkan med andra aktörer, manualbaserade program för att motverka fortsatt normbrytande beteende, sociala insatsgrupper och stöd till avhoppare.[22]

Jämställdhetsmyndighetens brottsförebyggande arbete

En av uppgifterna som Jämställdhetsmyndigheten har enligt sin instruktion är att främja utvecklingen av förebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för alla ändamål samt mot våld i samkönade relationer.[23] På människohandelsområdet sker detta främst genom

[22] Prop. 2024/25:89 En förebyggande socialtjänstlag s. 656 f.
[23] 4 § förordning med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

verksamheten vid den Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM). NSPM tillhandahåller till exempel kunskapsstöd till aktörer som arbetar med utsatta grupper men tar även fram riktade kampanjer för att motverka exploatering. ”Låt inte tystnaden tala” är ett exempel på en sådan kampanj. Kampanjen syftade till att sprida information om hur killar och män kan bidra till att förebygga prostitution och sexuell exploatering och bestod av en kampanjfilm som visats på biografer och Youtube. Kopplat till filmen finns även en webbsida med mer information samt ett kunskap- och metodstöd som skickats till landets alla grund- och gymnasieskolor.[24] NSPM har även tagit fram material om arbetstagares rättigheter i Sverige och risker för exploatering riktat till utländska arbetstagare som söker sig till Sverige.[25]

Jämställdhetsmyndigheten fördelar även statsbidrag enligt förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Ideella organisationer, stiftelser, kommuner, kommunalförbund och regioner kan söka bidrag i form av projektbidrag eller verksamhetsbidrag för att stärka det våldsförebyggande arbetet och främja utvecklingen av evidensbaserade insatser. Prostitution och människohandel för sexuella ändamål är ett av de områden som bidrag för förebyggande arbete kan sökas för. Här kan även noteras att Delegationen mot arbetslivskriminalitet i februari 2025 har lämnat förslag till regeringen om att ändra förordningen på så sätt att statsbidrag kan utbetalas för arbete mot människohandel för alla ändamål och inte enbart människohandel för sexuella ändamål.[26] Förslagen från utredningen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Andra uppdrag

Inom statliga myndigheter sker insatser för att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel även genom särskilt riktade regeringsuppdrag. Som exempel på nu aktuella uppdrag kan följande nämnas.

– Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering.

[24] Jämställdhetsmyndigheten, Årsredovisning 2024, s. 31 f.
[25] Jämställdhetsmyndigheten, Årsredovisning 2023, s. 30 ff.
[26] SOU 2025:25 Arbetslivskriminalitet – upplägg – verktyg och åtgärder – fortsatt arbete.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Myndigheterna ska stärka samverkan, bland annat inom ramen för myndighetssamarbetet mot arbetslivskriminalitet och genom det internationella samarbetet. Polismyndigheten ska också stärka den uppsökande och förebyggande verksamheten, såväl digitalt som fysiskt.[27]

– Uppdrag om utvecklat föräldraskapsstöd och kontaktvägar för barn som utsatts för våld och sexuell exploatering. Regeringen har gett Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd i uppdrag att främja utvecklingen av föräldraskapsstöd till barn och unga som riskerar att utsättas eller har utsatts för våld i partnerrelation, sexuellt våld eller sexuell exploatering.[28]

– Uppdrag till Brottsoffermyndigheten avseende informationsinsatser mot näthat med mera. Myndigheten ska utveckla informationsinsatser och kunskap om internet som brottsplats, om näthatets omfattning och mekanismer. Uppdraget ska även bidra till att förebygga våld i ungas nära relationer och minska utsattheten för sexuell exploatering i digitala miljöer. Vid genomförandet ska Brottsoffermyndigheten inhämta kunskap och erfarenheter från Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Skolverket.[29]

– Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att kartlägga kunskapsläget om de digitala dimensionerna av mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Myndigheten ska även kartlägga vilka åtgärder inom offentlig sektor, näringsliv eller civilsamhället som pågår eller nyligen har avslutats inom detta område samt föreslå åtgärder för ökad kompetens och, vid behov, åtgärder för att minska utsattheten för de digitala dimensionerna av våld.[30]

Som nämndes i inledningen av detta avsnitt bedrivs brottsförebyggande arbete på flera olika nivåer. Utöver myndigheter och andra offentliga aktörer bidrar även civilsamhällesorganisationer med mycket viktigt arbete. Som exempel kan organisationerna inom platt-

[27] Regeringsbeslut 2025-06-05, Ju2025/01324.
[28] Regeringsbeslut 2025-06-05, A2025/00608.
[29] Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Brottsoffermyndigheten, regeringsbeslut 2023-12-20, Ju2023/02737 (delvis), Ju2023/01296 (delvis), Ju2023/00587.
[30] Regeringsbeslut 2024-06-05, A2024/00815.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

formen Civila Sverige mot människohandel och Fackligt center för papperslösa nämnas.[31]

Utöver den möjlighet att söka projekt och verksamhetsstöd från Jämställdhetsmyndigheten som togs upp i ovanstående avsnitt finns även möjlighet för organisationer att söka stöd från Brottsoffermyndigheten för projekt som syftar till att öka kunskapen om brottsoffer.[32]

7.1.3 Nationella handlingsplaner

Nationella handlingsplaner inriktade mot olika aspekter av sexuell exploatering av barn och människohandel har funnits i Sverige sedan slutet av nittiotalet.[33] Den senast framtagna handlingsplanen mot prostitution och människohandel beslutades i februari 2018 och hade som målsättning att bidra till ett mer effektivt, strategiskt och målinriktat arbete men också att bidra till genomförandet av de mål som hade satts upp inom området (exempelvis inom jämställdhetspolitiken).[34]

Regeringen har aviserat att en ny nationell handlingsplan mot utnyttjande i prostitution och människohandel ska tas fram för åren 2025–2027. Detta framgår i det åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel som regeringen beslutat om för 2024–2026. Syftet med den aviserade handlingsplanen mot prostitution och människohandel ska vara att förebygga och bekämpa utnyttjande i prostitution och människohandel för alla ändamål samt att stärka skyddet för utsatta personer.

I arbetet med att ta fram den nya handlingsplanen ska konsultationer genomföras med berörda myndigheter, civilsamhällesorganisationer och aktörer. Det anges även att handlingsplanen ska bygga

[31] Se avsnitt 6.1.1 och https://www.fcfp.se/om-oss/ samt https://manniskohandel.se/vad-gor-plattformen/ (hämtade 2025-07-04).
[32] Enligt information på myndighetens hemsida kan stöd för projekt som direkt syftar till att förebygga brott inte få medel, se https://www.brottsoffermyndigheten.se/sok-projektmedel/brottsofferinriktade-projekt/ (hämtad 2025-07-04). Bestämmelser om förutsättningarna för stöd finns i förordningen (2025:744) om brottsofferfond.
[33] Se t.ex. övergripande beskrivning i inledningen till regeringens Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp, skr. 2015/16:192, s. 4.
[34] Socialdepartementet, Handlingsplan mot prostitution och människohandel, Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

på bland annat förslag från Delegationen mot arbetslivskriminalitet (se exempelvis SOU 2025:25), Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution (SOU 2023:98), den nationella samordningen mot prostitution och människohandel vid Jämställdhetsmyndigheten och den nationella rapportören mot människohandel vid Polismyndigheten. Handlingsplanen ska även ta hänsyn till rekommendationer från GRETA. Den ska vidare ha en tydlig tidsram, innehålla förslag på uppföljning och ska genomföras inom befintliga ekonomiska ramar.[35]

Vi har fått uppgifter om att tidsperioden kommer att ändras, men att arbete med att ta fram handlingsplanen pågår inom Arbetsmarknadsdepartementet.

7.1.4 Utbildningsutbud

Jämställdhetsmyndighetens utbildning om människohandel

Jämställdhetsmyndigheten har inom ramen för den Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM) ett övergripande ansvar för att bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling på området.[36] För att fullgöra denna uppgift tillhandahåller NSPM såväl generella som mer riktade utbildningsinsatser. Till exempel har myndigheten tagit fram en webbutbildning om sexuell exploatering av barn, prostitution och människohandel om cirka två till fyra timmar, vilken är tänkt att utgöra en grundläggande introduktion till området för yrkesverksamma.[37] NSPM arrangerar även konferenser och rundabordssamtal.[38] Enligt företrädare för myndigheten arbetar myndigheten överlag på ett sätt som är människorättsbaserat och som sätter brottsoffren i centrum utifrån ett jämställdhets-, funktionshinders- och barnrättsperspektiv. Dessa synsätt genomsyrar också utbildningsverksamheten. Generellt ligger fokus på att ta fram kunskaps- och metodstöd samt att – vid mer riktade utbildningsinsatser – utbilda nyckelaktörer inom olika

[35] Arbetsmarknadsdepartementet, Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026, s. 60.
[36] 4 § första stycket 3 förordningen med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.
[37] https://webbutbildning.jamstalldhetsmyndigheten.se/sexuell-exploatering-av-barn-prostitution-och-manniskohandel (hämtad 2025-07-07).
[38] Se t.ex. Jämställdhetsmyndigheten, Årsredovisning 2024, s. 30 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

myndigheter som sedan kan sprida kunskapen och materialet vidare inom den egna verksamheten.

Utöver det metodstöd och de utbildningsinsatser som tillhandahålls direkt av NSPM erbjuder regionkoordinatorerna även konsultativt metodstöd till yrkesverksamma och genomför utbildningsinsatser på regional nivå.[39]

Utbildning och kunskapsstöd inom andra myndigheter

Utöver den utbildning som NSPM tillhandahåller finns utbildning för yrkesverksamma som kan komma i kontakt med människohandelsoffer på en rad områden. Nedan följer en övergripande beskrivning av utbildningar som finns, utifrån olika myndigheter eller verksamheter.

- **Polismyndigheten**. Brottsutredarprogrammet innehåller en digital utredningsmodul om människohandel. Det finns även en längre kurs om två veckor som riktar sig till utredare och spanare som arbetar mot människohandel. Vid kursen föreläser både personal från den egna myndigheten och andra personer med spetskompetens, till exempel åklagare, regionkoordinator, akademiker och personer från civilsamhällesorganisationer som arbetar mot människohandel och överlevare.[40]
- **Åklagarmyndigheten**. Det huvudsakliga metodstödet om människohandel utgörs av den rättsliga vägledning om människohandel och människoexploatering som tagits fram vid myndighetens Utvecklingscentrum. Dokumentet är omfattande. Utöver en genomgång av de straffrättsliga bestämmelserna, praxis, utredningsåtgärder och liknande beskrivs även indikatorer på människohandelsbrott och frågor om identifiering av målsägande.

  Ärenden som rör människohandel eller människoexploatering handläggs av specialiserade åklagare på Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet (RIO). Åklagarna som arbetar där har interna forum för erfarenhetsutbyte. Därutöver deltar åklagare i kunskaps- och kompetenshöjande konferenser

[39] Jämställdhetsmyndigheten, Att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av barn, prostitution och människohänder – så gör vi, diarienummer: ALLM 2023/219, s. 7.
[40] Uppgifterna om kursutbud har framkommit vid utredningens kontakter med myndigheten.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

och workshops om människohandel på både nationell och internationell nivå. Som exempel kan nämnas konferenser och utbildningar som anordnas av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, Östersjöstaternas råd, Eurojust, Europol, European Judicial Training Network (EJTN) samt Academy of European Law (ERA). Det finns inte någon särskild kurs om människohandelsbrott i myndighetens utbildningskatalog och frågan tas inte upp inom ramen för åklagarnas grundutbildning.[41]

– **Domstolsakademin**. Domstolsakademin är en organisatoriskt fristående enhet inom Domstolsverket, som tillhandahåller kompetensutveckling för domare och andra jurister inom Sveriges domstolar. Domstolsakademins kursutbud innehåller inte någon specifik kurs om människohandel, även om frågorna kan anknyta till sådant som tas upp på kurser om till exempel sexualbrott och hedersproblematik. Genom Domstolsakademin finns möjlighet för domare att delta i webbinarier, seminarier och workshops arrangerade av det europeiska nätverket European Judicial Training Network (EJTN). I EJTN:s kursutbud finns för närvarande en kurs som särskilt handlar om människohandel. Därutöver tillhandahåller Enheten för lärande inom Domstolsverket utbildning till annan domstolspersonal, vilken på ett mer allmänt plan tar upp frågor om exempelvis likvärdigt bemötande, vittnesstöd, bemötande av personer med funktionsnedsättningar och den statliga värdegrunden.[42]

– **Migrationsverket.** Migrationsverket tillhandahåller olika typer av utbildningar och kompetensutveckling på människohandelsområdet för sina medarbetare. Inom ramen för myndighetens lärplattform, Migrationsakademin, finns det en webbutbildning om människohandel/människoexploatering som bland annat tar upp frågor om identifiering och vilka åtgärder som bör vidtas vid misstanke om människohandel. Utbildningen är utformad efter Manualen vid misstanke om människohandel, men anpassad till myndighetens uppdrag. Det finns även inslag om människohandel/människoexploatering i flera utbildningsmoduler som är relevanta

[41] Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum, Människohandel och människoexploatering, Rättslig vägledning 2025:1. Uppgifterna om kursutbud har framkommit vid utredningens kontakter med myndigheten.
[42] Uppgifterna om aktuellt utbildningsutbud har framkommit vid utredningens kontakter med Domstolsverket.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

för frågan, till exempel i utbildningar om gender, könsidentitet och sexuell läggning, likvärdig behandling och om att intervjua sårbara personer. Både digital och lärarledd undervisning förekommer.

Utöver det kursutbud som erbjuds av Migrationsakademin anordnar det myndighetsinterna nätverket mot människohandel regelbundet internutbildningar på området. Nätverket består av den nationella samordnaren mot människohandel och ett antal regionala samordnare som alla är placerade på enheter inom myndighetens kontrollorganisation. Nätverket håller face-to-face-utbildningar för ungefär 500 medarbetare årligen. Dessa utbildningar fokuserar vanligtvis på identifiering av offer, men utbildning förekommer även om prövningen av utlänningsärenden där det finns indikationer på människohandel/människoexploatering.[43]

– **Socialstyrelsen**. Socialstyrelsen är Sveriges kunskapsmyndighet för vård och omsorg. På webbplatsen Kunskapsguiden.se samlar myndigheten, i samverkan med andra myndigheter och aktörer, kvalitetssäkrade kunskapsstödjande produkter som riktar sig till personer som arbetar inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården. Detta innefattar exempelvis publikationer, filmer, webbutbildningar och poddar.

  På Kunskapsguiden finns särskild information på området människohandel. Utöver allmän information om indikatorer, tillgängligt stöd och relevanta aktörer finns hänvisningar till särskilt framtagna vägledningar. Som exempel kan publikationerna ”Barn i internationell människohandel och exploatering – vägledning för socialtjänsten”, ”Sex mot ersättning – Utbildningsmaterial om skydd och stöd till barn och unga” samt ett motsvarande utbildningsmaterial för stöd till vuxna nämnas. Det finns även kunskapsstöd kring sexuellt våld, sexuell exploatering, prostitution och människohandel för hälso- och sjukvården samt kunskapsstöd för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården kring samtal med barn som kan ha utsatts för sexuella övergrepp.

[43] Uppgifterna om aktuellt utbildningsutbud har framkommit vid utredningens kontakter med myndigheten.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Vidare finns det informationsmaterial om betänketid vid misstänkt människohandel.[44]

Inom området ”Ensamkommande barn och unga” finns en nationell vägledning för att motverka att ensamkommande barn försvinner, vilket bland annat tar upp risken för dessa barn att utsättas för människohandel och exploatering”.[45] I sammanhanget kan också nämnas att Socialstyrelsen fått i uppdrag att nationellt samordna, stödja och följa upp förlossningsvården, flickors och kvinnors hälsa och vård för sexuellt våldsutsatta. Uppdraget innefattar att stödja regionernas fortsatta arbete med nationella riktlinjer och kunskapsstöd på området.[46]

– **Arbetsmiljöverket**. Det finns enligt uppgift inte någon specifik utbildning inriktad på människohandel framtagen för arbetsmiljöinspektörer i nuläget. Inom ramen för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, där Arbetsmiljöverket är samordnande myndighet, har myndigheterna dock fått i uppdrag från regeringen att utveckla sitt samarbete för att slå hårdare mot bland annat människohandel, människosmuggling och människoexploatering i arbete. Enligt uppdraget behöver bland annat identifiering av brottsoffer och stöd till dessa utvecklas vidare.[47] Inom ramen för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet har det under 2024 även genomförts en rad nationella informationsinsatser. Till exempel har det anordnats nationella informationsträffar som sänts digitalt för medarbetare inom uppdraget mot arbetslivskriminalitet. Vidare har Arbetsmiljöverket genom den Europeiska arbetsmyndigheten deltagit med handläggare och inspektörer i olika utbyten för att kompetensutveckla och dela goda arbetssätt.[48]

[44] https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/vald-och-fortryck/manniskohandel/ (hämtad 2025-07-07).
[45] https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/ensamkommande-barn-och-unga/nationell-vagledning--motverka-att-ensamkommande-barn-forsvinner/ (hämtad 2025-07-07).
[46] Regeringsbeslut 2025-02-20, diarienummer S2023/00970, S2025/00314 (delvis).
[47] Regeringsbeslut 2024-09-19, diarienummer A2024/01109. Uppgiften om att specifik utbildning saknas kommer från Arbetsmarknadsdepartementet.
[48] Arbetsmiljöverket, Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, 2024, s. 29 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

7.1.5 System för statistikinsamling

Kriminalstatistik

Brottsförebyggande rådet ansvarar för den officiella kriminalstatistiken i Sverige och redovisar årligen kriminalstatistik över bland annat anmälda och lagförda brott. Officiell statistik är sådan statistik som regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. I kriminalstatistiken ingår statistiken över anmälda brott, konstaterade fall av dödligt våld, handlagda brott, personer misstänkta för brott, handlagda brottsmisstankar, personer lagförda för brott, kriminalvård och återfall i brott. Syftet med kriminalstatistiken är framför allt att belysa rättsväsendets hantering av brott.[49]

I statistiken över anmälda brott redovisas hur många händelser som har anmälts till och registrerats som brott av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kustbevakningen. Statistiken grundar sig på de uppgifter som myndigheterna registrerar i sina system för ärendehantering. Samtliga händelser som anmäls och registreras som brott i ärendehanteringssystemen redovisas i statistiken, varför även händelser som vid närmare granskning inte visat sig avse något brott eller där brott inte kunnat styrkas omfattas av statistiken.[50]

Statistik som bygger på uppgifter som samlas in från myndigheterna i den främre delen av rättskedjan, exempelvis statistik över misstänkta personer och anmälda brott, klassificeras efter brottskodssystemet. Brottskoderna baseras på de olika straffbestämmelserna, men kan också innehålla annan information om brottet, så kallad brottsinformation. Sådan information kan handla om omständigheterna vid brottet, exempelvis kön och ålder på den utsatta eller plats för brottet. Det kan också handla om formen av utnyttjande vid människohandel.

Syftet med statistiken över anmälda brott är att ge en bild av nivån och utvecklingen av de händelser som anmälts som brott hos de brottsutredande myndigheterna – inflödet till rättsväsendet – under en redovisad period, och innehåller därav alla händelser som har anmälts som brott. Antalsräkningen av brott ska ske enligt de myndighetsgemensamma anvisningarna: Riktlinjer för antalsräkning av brott.

[49] https://bra.se/statistik/om-brottsstatistiken#h-Kriminalstatistiken (hämtad 2025-07-04).
[50] A.a.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Överlag räknas varje enskild lagöverträdelse som ett brott, dock finns vissa undantag.[51]

I statistiken från Brottsförebyggande rådet avseende den senare delen i rättskedjan, som exempelvis statistiken över personer lagförda för brott redovisas de lagföringsbeslut som fattats av åklagare och domstol under ett kalenderår, det vill säga godkända strafföreläggan den, meddelade åtalsunderlåtelser och domar när domstol bifallit åklagarens åtal/talan. Ordningsbot som utfärdas av polis och tull ingår inte i statistiken utan redovisas separat. Beslut om företagsbot ingår inte heller i statistiken, eftersom företagsbot inte innebär att en person lagförs för brott.[52]

Statistiken över personer lagförda för brott innefattar samtliga personer som har befunnits skyldiga till ett brott genom fällande dom vid tingsrätt eller genom strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Avseende personer som har dömts för brott redovisas tingsrättens domslut oavsett om domen har vunnit laga kraft eller inte. Eventuella ändringar i högre instans beaktas alltså inte. Om en person har lagförts för flera brott i en dom eller ett beslut redovisas endast huvudbrottet, dvs. det brott som har strängast straffskala.[53] Brottsredovisningen baseras på juridisk information som, till skillnad mot brottskoderna, inte omfattar brottsinformation, det vill säga uppgifter som kön, ålder eller andra omständigheter kring brottet. Statistik baserad på enbart juridisk information kan således inte indelas efter utnyttjandeformer mot bakgrund av hur lagtexten för människohandel ser ut i dag.

Brottsförebyggande rådet tar också fram en del löpande statistik som inte ännu är officiell statistik, i huvudsak på grund av att viss utveckling av de statistikprodukterna pågår. Det gäller exempelvis målsägandestatistiken. Underlaget till målsägandestatistiken används i dag för rapportering av statistik över identifierade brottsoffer för människohandel till Kommissionen (Eurostat). Målsägandestatistiken utvecklades 2020 och är till viss del baserad på nya data som erhållits genom Rättsväsendes digitalisering.

[51] Jämför Brottsförebyggande rådet, Klassificering av brott: Anvisningar och regler, 2025. Riktlinjer för antalsräkning av brott finns i RIF (Rättsväsendets informationsförsörjning) dokumentet RIF0054, 2012.
[52] https://bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/personer-lagforda-for-brott/om-statistiken-over-personer-lagforda-for-brott (hämtad 2025-07-04).
[53] A.a.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Rättsväsendets digitalisering är en samverkan mellan elva myndigheter kring digitalisering av rättsväsendet, med huvudsakligt fokus på informationsförsörjning inom brottmålsprocessen. Det gemensamma arbetet strävar mot ett digitaliserat rättsväsende för effektivitet, rättssäkerhet och ökad samhällsnytta. Samverkansarbetet regleras sedan september 2020 i förordningen (2019:1283) om rättsväsendets digitalisering.

Annan statistik

Utöver den statistik beträffande anmälda brott och personer lagförda för brott som nämnts ovan sker även viss statistikföring beträffande människohandel och människoexploatering vid andra myndigheter. Den bidrar till att fånga upp misstänkta fall av människohandel eller människoexploatering som inte nödvändigtvis kommit till rättsväsendets kännedom.

Jämställdhetsmyndigheten samlar varje år in och publicerar statistik om de offer för människohandel eller människoexploatering som regionkoordinatorerna får kännedom om genom sitt arbete. Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel finns i alla landets polisregioner. De är anställda inom socialtjänsten och utgör en del av den nationella samordningen mot prostitution och människohandel. Ett ärende registreras i statistiken om regionkoordinatorerna gör bedömningen att det finns anledning att anta att en person utsatts för människohandel eller människoexploatering. Personerna bakom de ärenden som registrerats har ofta kommit till regionkoordinatorernas kännedom genom andra myndigheter eller civilsamhället, men även genom regionkoordinatorernas eget operativa arbete. Statistiken avspeglar de resurser och förutsättningar som regionkoordinatorernas arbete haft och ger en bild av de grupper som exploateras i Sverige, men den totala omfattningen är svår att bedöma.[54] Uppgifterna som samlas in omfattar kön, ålder (vuxen/minderårig), exploateringens ändamål och brottsoffrets ursprungsland.

Migrationsverket har enligt sin instruktion i uppgift att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. I myndighetens alla processer och i arbetet ingår att upptäcka potentiella offer för misstänkt människohandel och rapportera misstänkt brottslighet till

[54] Jämställdhetsmyndigheten, Regionkoordinatorernas statistik 2024.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Polismyndigheten och att hänvisa potentiella brottsoffer till regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel. I myndighetens årsredovisning presenteras varje år en sammanställning av antalet identifierade fall av människohandel eller människoexploatering, uppdelad på kön och ålder.[55]

7.2 GRETA:s utvärdering

Som nämnts i avsnitt 3.2.1 har expertgruppen som övervakar tillämpningen av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, GRETA, granskat Sveriges implementering av konventionen och lämnat ett antal förslag och råd, senast år 2023. När det gäller de frågor som aktualiseras i förhållande till ändringarna av artiklarna i människohandelsdirektivet om förebyggande arbete, utbildning och övervakning är följande synpunkter av särskilt intresse.

Enligt artikel 29 i konventionen ska medlemsstaterna överväga att tillsätta nationella rapportörer eller andra verktyg som övervakar statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på lagstiftning rörande människohandel. GRETA har återkommande välkomnat att Sverige har en nationell rapportörsfunktion, men också framhållit att det är av vikt att upprätthålla en uppdelning mellan granskande och verkställande funktioner. De svenska myndigheterna bör därför, enligt GRETA, undersöka möjligheten att låta den nationella rapportören, som i dag är placerad vid Polismyndigheten, placeras i en egen organisatorisk enhet eller genom någon annan typ av fristående mekanism som ska övervaka myndigheternas aktiviteter mot människohandel.[56]

I förhållande till skrivningar i artikel 29 om specialisering pekar GRETA vidare på att Domstolsakademin bör uppmuntras att stärka utbildningsutbudet om människohandel till domare. Även annan berörd personal, såsom åklagare och andra tjänstemän inom rättsväsendet, bör ges regelbunden specialiserad utbildning om människohandel.[57]

I förhållande till identifiering samt hjälp och stöd till offer för människohandel (artiklarna 10 och 12) uppmanar GRETA Sverige

[55] Migrationsverket, Årsredovisning 2024, s. 106 f.
[56] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 10.
[57] A.a. s. 31.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

att se till att alla relevanta aktörer, såsom polis, arbetsplatsinspektörer, personal på Migrationsverket samt personal inom utbildningsväsendet och sjukvården, får regelbunden utbildning om människohandel. Också personal inom socialtjänsten bör ges utbildning om människohandel, både i allmänhet och specifikt i förhållande till uppehållstillstånd för betänketid.[58]

I förhållande till rätten till information enligt artiklarna 12 och 15 i konventionen påtalar GRETA att all berörd personal som kommer i kontakt med människohandelsoffer bör få systematisk utbildning om hur de ska informera om offrens rättigheter. Vidare bör personal på asylboenden och mottagningscenter instrueras och få utbildning om hur de ska informera personer som riskerar att utsättas för människohandel om deras rättigheter samt vilka möjligheter till stöd som finns.[59]

I förhållande till åtgärder för att bekämpa arbetskraftsexploatering uppmanar GRETA Sverige att genomföra informationsinsatser kring arbetstagares rättigheter och riskerna med människohandel för arbetskraftsexploatering, riktat både till allmänheten och till migrantarbetare.[60]

7.3 Närmare om innehållet i direktivet

7.3.1 Förebyggande (artikel 18)

Artikel 18 innehåller bestämmelser om förebyggande åtgärder. Till följd av ändringsdirektivet har förändringar gjorts i artikelns första och andra punkt. Därutöver har punkterna 3 och 4 lyfts bort ur artikeln. Innehållet i dessa punkter har i stället utvecklats och placerats i två nya artiklar – 18a och 18b. Innehållet i artikel 18b kommer att tas upp nedan. Artikel 18a, vilken fastslår en skyldighet att kriminalisera viss användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel, tas upp i kapitel 5.

Av artikel 18.1 följer att medlemsstaterna – med beaktande av särdragen hos de olika formerna av utnyttjande – ska vidta lämpliga åtgärder såsom utbildning och kampanjer, i förekommande fall med särskild uppmärksamhet på onlinedimensionen, i syfte att motverka

[58] A.a. s. 42 och 49.
[59] A.a. s. 15.
[60] A.a. s. 38.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

och minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande som är relaterade till människohandel. Den tidigare lydelsen tog endast upp utbildning som exempel på lämpliga åtgärder. Kampanjer har lagts till som exempel och genom artikeln tydliggörs även att åtgärderna bör ha ett digitalt fokus när så är relevant. Därtill tydliggörs att olika utnyttjandeformers särdrag ska beaktas.

I artikel 18.2 slås fast att medlemsstaterna ska vidta lämpliga jämställdhetsmedvetna och barnvänliga åtgärder, även via internet, till exempel informationskampanjer och kampanjer för att öka medvetenheten samt forsknings- och utbildningsprogram, inbegripet främjande av digital kompetens och digitala färdigheter, som i lämpliga fall ska genomföras i samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället och andra aktörer såsom den privata sektorn. Detta i syfte att öka medvetenheten och minska risken för att människor, särskilt barn och personer med funktionsnedsättning, faller offer för människohandel. Även i denna punkt medför ändringarna ett ökat digitalt fokus, då skrivningarna om främjande av digital kompetens och digitala färdigheter är nya. Även omnämnandet av aktörer inom den privata sektorn som ett exempel på lämpliga aktörer för samarbete samt omnämnandet av personer med funktionsnedsättning som en särskilt utsatt grupp som riskerar falla offer för människohandel har tillkommit genom ändringsdirektivet. Ändringarna innebär också ett ökat fokus på barn- och jämställdhetsperspektiv. Detta nämndes tidigare i skälen, inte i artikeltexten.

I skälen anges att förebyggande åtgärder och åtgärder för att minska efterfrågan bör vara målinriktade och differentierade för att på ett effektivt sätt ta itu med särdragen hos olika former av människohandel. För att uppnå målet att motverka och minska den efterfrågan som ligger till grund för människohandel är det viktigt att medlemsstaterna överväger att vidta ytterligare lämpliga åtgärder inriktade på potentiella och nuvarande användare, såsom att erbjuda särskilt utformade kampanjer som syftar till att öka medvetenheten.[61]

[61] Skäl 28.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

7.3.2 Utbildning (artikel 18b)

Artikel 18b handlar om utbildning. Artikeln är ny men utvecklar och tydliggör det ansvar för utbildning som tidigare framgick av artikel 18.3 och skälen till denna.

Enligt 18b.1 ska medlemsstaterna främja eller erbjuda regelbunden och specialiserad utbildning för yrkesverksamma som sannolikt kommer i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel, inbegripet poliser ute på fältet, domstolspersonal, hjälp- och stödtjänster, inspektörer av arbetsplatser, socialtjänst samt hälso- och sjukvårdspersonal. Detta i syfte att göra det möjligt för dem att förebygga och bekämpa människohandel och att undvika sekundär viktimisering samt att upptäcka, identifiera, bistå, stödja och skydda brottsoffren. Sådan utbildning ska vara människorättsbaserad och sätta brottsoffren i centrum utifrån ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv.

Jämfört med den tidigare lydelsen av artikel 18.3 har det nu lagts till att utbildningen ska vara specialiserad. Därtill har flera yrkesgrupper som tidigare endast nämndes i skälen lagts till i artikeln. Syftet med utbildningen har också tydliggjorts och utvecklats i förhållande till den tidigare lydelsen och det anges nu också att utbildningen ska vara människorättsbaserad samt ha ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv.

I artikel 18b.2 anges att medlemsstaterna – utan att det påverkar rättsväsendets oberoende eller skillnader i rättsväsendets organisation inom unionen – ska uppmuntra både allmän och specialiserad utbildning för domare och åklagare som deltar i straffrättsliga förfaranden. Detta i syfte att göra det möjligt för dem att förebygga och bekämpa människohandel och undvika sekundär viktimisering samt upptäcka, identifiera, bistå, stödja och skydda brottsoffren. Sådan utbildning ska vara människorättsbaserad och sätta brottsoffren i centrum utifrån ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv. Åklagare, jurister och domare ingår i de personalkategorier som tidigare nämndes i skälen till artikel 18 i direktivets lydelse från 2011. Utöver den hänsyn som kan tas till rättsväsendets oberoende har artikel 18b.2 en liknande lydelse som artikel 18b.1.

I skälen till ändringsdirektivet i denna del nämns att barn betraktas som en av de mest utsatta grupperna som organiserade kriminella grupper inblandade i människohandel riktar in sig på och att sådana

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

kriminella grupper ofta utnyttjar barn genom att rekrytera dem och senare använda dem för att begå brott. Medlemsstaterna bör främja eller erbjuda regelbunden och specialiserad utbildning för yrkesverksamma som sannolikt kommer i kontakt med dessa barn för att upptäcka och identifiera dem som brottsoffer.[62]

Vidare nämns att medlemsstaterna inom ramen för utbildning, och för att säkerställa ett effektivt genomförande av nationella bestämmelser om avstående från att lagföra eller utdöma påföljder, bör öka medvetenheten bland åklagare och brottsbekämpande myndigheter som sannolikt kommer i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel.[63]

7.3.3 Nationella samordnare och oberoende organ (artikel 19)

Artikel 19 innehåller bestämmelser om nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer och oberoende organ.

Av artikel 19.1 följer att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer och förse dem med de resurser som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Den nationella samordnaren för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanism ska samarbeta med relevanta nationella, regionala och lokala organ och byråer, särskilt nationella brottsbekämpande myndigheter och nationella vidareslussningsmekanismer, samt med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område.

Enligt artikel 19.2 ska uppgifterna för de nationella samordnarna för arbetet mot människohandel och motsvarande mekanismer omfatta bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, inbegripet insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område, samt utarbetande av rapporter. De nationella samordnarna för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer kan också ha i uppgift att upprätta beredskapsplaner för att förebygga risken för män-

[62] Skäl 23.
[63] Skäl 29.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

niskohandel i händelse av större nödsituationer, och/eller att främja, samordna och när så är lämpligt finansiera program mot människohandel.

Enligt artikel 19.3 får medlemsstaterna också inrätta oberoende organ som kan ha i uppgift att övervaka genomförandet och effekterna av åtgärder för att bekämpa människohandel, lägga fram rapporter om frågor som kräver särskild uppmärksamhet från de behöriga nationella myndigheterna och göra bedömningar av de bakomliggande orsakerna till och trenderna när det gäller människohandel. Om ett sådant oberoende organ inrättas får medlemsstaterna tilldela det en eller flera av de uppgifter som avses i punkt 2.

Dessa ändringar i människohandelsdirektivet innebär att den tidigare funktionen i form av nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer omvandlas till nationella samordnare, vars uppdrag innebär att ett större fokus läggs på samarbete med andra aktörer, inklusive civilsamhällesorganisationer. Samtidigt tydliggörs i artikel 19.3 att medlemsstaterna också får inrätta oberoende granskande organ för att bland annat övervaka arbetet mot människohandel.

Av skälen framgår att det för att stärka de nationella politiska åtgärderna är nödvändigt att inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer, och medlemsstaterna bör kunna inrätta oberoende organ. Det faller inom medlemsstaternas behörighetsområde att besluta vilka enheter som ska utses eller inrättas som nationella samordnare för arbetet mot människohandel, eller som motsvarande mekanismer eller oberoende organ, oavsett deras benämning, i enlighet med principen om medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor, förutsatt att dessa enheter har den kompetens som krävs för att utföra de uppgifter som föreskrivs i detta direktiv.[64]

7.3.4 Insamling av uppgifter och statistik (artikel 19a)

Artikel 19a är ny i människohandelsdirektivet och innehåller bestämmelser om insamling av uppgifter och statistik.

Enligt artikel 19a.1 ska medlemsstaterna säkerställa att det finns ett system för registrering, framställande och tillhandahållande av anonymiserade statistiska uppgifter för att övervaka hur effektiva

[64] Skäl 30.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

deras system är när det gäller att bekämpa de brott som avses i detta direktiv.

Av artikel 19a.2 följer att de statistiska uppgifter som avses i punkt 1 ska åtminstone omfatta de uppgifter som finns tillgängliga på central nivå om

- antalet registrerade identifierade och förmodade offer för brott som avses i artikel 2, fördelat på registrerande organisation, kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap och form av utnyttjande, i enlighet med nationell rätt och praxis
- antalet personer misstänkta för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap och form av utnyttjande,
- antalet personer som åtalats för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap, form av utnyttjande och typ av slutligt beslut om åtal,
- antalet beslut om åtal (för brott som avses i artikel 2, för andra brott, beslut att inte väcka åtal, övriga),
- antalet personer som dömts för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen) och medborgarskap,
- antalet domstolsbeslut (dvs. frikännande, fällande domar, övriga) för de brott som avses i artikel 2,
- antalet misstänkta personer, personer som lagförts och personer som dömts för brott som avses i artikel 18a.1, fördelat på kön och åldersgrupp (barn/vuxen).

Vidare ska medlemsstaterna enligt artikel 19a.3 i princip senast den 30 september och då detta inte är möjligt senast den 31 december varje år till kommissionen översända de statistiska uppgifter som avses i punkt 2 för året innan.

Av skälen till ändringsdirektiven framgår att insamling av exakta, sammanhängande och anonymiserade uppgifter och ett snabbt offentliggörande av insamlade uppgifter och statistik är av grundläggande betydelse för att få fullständiga kunskaper om människohandelns omfattning inom unionen. Införandet av ett krav på att medlemsstaterna varje år ska samla in och rapportera harmoniserad statistik om människohandel till kommissionen är ett betydelsefullt steg för

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

att öka de allmänna kunskaperna om denna företeelse och säkerställa att de åtgärder och strategier som antas baseras på ett statistiskt underlag.[65]

7.3.5 Nationella handlingsplaner (artikel 19b)

Artikel 19b är ny i människohandelsdirektivet och innebär en skyldighet för medlemsstaterna att anta nationella handlingsplaner mot människohandel. Dessa ska enligt artikel 19b.1 antas senast den 15 juli 2028 samt utarbetas och genomföras i samråd med de nationella samordnarna för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer som avses i artikel 19, med oberoende organ och med berörda parter som är verksamma på området för förebyggande och bekämpande av människohandel. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella handlingsplanerna mot människohandel regelbundet ses över och uppdateras minst vart femte år.

Enligt artikel 19b.2 kan de nationella handlingsplanerna mot människohandel innehålla följande:

- Mål, prioriteringar och åtgärder för att bekämpa människohandel som syftar till alla former av utnyttjande, inbegripet särskilda åtgärder för barn som är brottsoffer.
- Förebyggande åtgärder, såsom utbildning, kampanjer och utbildning för att öka medvetenheten, och förebyggande åtgärder som en del av nödåtgärderna mot riskerna för människohandel till följd av humanitära kriser, i förekommande fall.
- Åtgärder som syftar till att stärka kampen mot människohandel, bland annat att förbättra utredningar och lagföring av fall av människohandel, och till att förbättra gränsöverskridande samarbete.
- Åtgärder som ska stärka tidig identifiering av samt hjälp och stöd till och skydd av offer för människohandel.
- Förfaranden för regelbunden övervakning och utvärdering av genomförandet av de nationella handlingsplanerna mot människohandel.

[65] Skäl 31.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Av artikel 19b.3 följer att medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om sina nationella handlingsplaner mot människohandel och eventuella uppdateringar av dem inom tre månader efter det att de har antagits.

Vidare ska de nationella handlingsplanerna mot människohandel enligt artikel 19b.4 vara tillgängliga för allmänheten.

I skälen anges i denna del att medlemsstaterna också bör utarbeta nationella handlingsplaner mot människohandel, till stöd för sin nationella politik.[66]

7.3.6 Samordning av unionens strategi (artikel 20)

Artikel 20 innehåller bestämmelser om samordning av unionens strategi mot människohandel.

Enligt artikel 20.1 ska medlemsstaterna underlätta utförandet av uppgifterna för en EU-samordnare för arbetet mot människohandel, för att bidra till en samordnad och sammanhållen unionsstrategi mot människohandel. Framför allt ska medlemsstaterna till EU:s samordnare för arbetet mot människohandel översända åtminstone den information som avses i artikel 19.

Av artikel 20.2 följer att, för att säkerställa en enhetlig och övergripande strategi, ska EU:s samordnare för arbetet mot människohandel säkerställa samordningen med nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer, oberoende organ, unionsbyråer och relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på området, inbegripet när det gäller bidraget från EU:s samordnare för arbetet mot människohandel till den rapportering som kommissionen vartannat år utarbetar om framstegen i kampen mot människohandel.

Vad avser artikel 20.1 är ändringarna i huvudsak begränsade till benämningen av samordnaren. Artikel 20.2 tar upp frågor som rör EU-samordnarens arbete och innehåller inte några direkta skyldigheter eller åtaganden för medlemsstaterna.

[66] Skäl 32.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

7.3.7 EU-kommissionens rapportering (artikel 23)

Artikel 23 innehåller bestämmelser kring EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet och rådet. Genom ändringsdirektivet införs en ny tredje punkt enligt vilken kommissionen senast den 15 juli 2030 ska överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv och av effekterna av dessa åtgärder.

7.4 Överväganden och förslag

7.4.1 Förebyggande (artikel 18)

Bedömning: Ändringarna i artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen

Artikeln har ändrats

De första och andra styckena i artikel 18 har genom ändringsdirektivet fått delvis ändrade lydelser. Artikeln handlar övergripande om förebyggande åtgärder mot människohandel. Det första stycket tar specifikt upp åtgärder för att *förebygga efterfrågan* som ligger till grund för utnyttjande och det andra stycket handlar om åtgärder för att öka medvetenheten och *minska risken* för att personer faller offer för människohandel. Gemensamt för ändringarna i dessa båda stycken är ett ökat fokus på den digitala arenan och på digital kompetens. Beträffande efterfrågan har även tydliggjorts att särdragen av de olika formerna av utnyttjande ska beaktas och när det gäller åtgärder för att minska riskerna för att personer faller offer att sådana åtgärder ska vara jämställdhetsmedvetna och barnvänliga. Därtill anges att också aktörer i den privata sektorn ska involveras i arbetet när så är lämpligt och att risken för att personer med funktionsnedsättning faller offer för människohandel särskilt ska uppmärksammas. Ändringarna har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Det sker ett brottsförebyggande arbete rent allmänt

Som redogjorts för i avsnitt 7.1.2 är utgångspunkten för det brottsförebyggande arbetet att minska risken för att brott ska inträffa genom att påverka orsakerna till eller förutsättningarna för brottsligheten.[67] Detta arbete ska bedrivas både av brottsbekämpande och andra myndigheter på flera olika nivåer, såväl nationellt som regionalt och lokalt. På nationell nivå har exempelvis Polismyndigheten och Brottsförebyggande rådet i uppgift att bedriva brottsförebyggande arbete och på den lokala nivån har kommunerna ett ansvar för det brottsförebyggande arbetet.[68] Även inom ramen för de kommunala socialnämndernas verksamhet finns ett ansvar för att arbeta förebyggande och motverka brottslighet.[69] Därtill har länsstyrelserna i uppgift att stödja och bidra till regional samordning inom det brottsförebyggande området.[70] Samtliga dessa aktörer, men även andra, har alltså ett generellt ansvar för att verka brottsförebyggande, också i förhållande till människohandel och människoexploatering.

Det sker också ett brottsförebyggande arbete mer specifikt inriktat mot människohandel

När det specifikt gäller människohandel har Jämställdhetsmyndigheten en instruktionsenlig uppgift om att främja utvecklingen av förebyggande insatser mot bland annat prostitution och människohandel för alla ändamål. Detta sker främst genom verksamheten vid den Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM). NSPM tillhandahåller till exempel kunskapsstöd till aktörer som arbetar med utsatta grupper men tar även fram riktade kampanjer för att motverka exploatering. ”Låt inte tystnaden tala” är ett exempel på en sådan kampanj. Kampanjen syftade till att sprida information om hur killar och män kan bidra till att förebygga prostitution och sexuell exploatering och bestod av en kampanjfilm som visats på biografer och Youtube. Kopplat till filmen finns även en webbsida med mer information samt ett kunskap- och metodstöd som skickats till

[67] Prop. 2022/23:43 s. 8.
[68] Se lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.
[69] 6 kap. 8 § socialtjänstlagen (2025:400).
[70] 1 § förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

landets alla grund- och gymnasieskolor.[71] NSPM har även drivit en kampanj och tagit fram material om arbetstagares rättigheter i Sverige och riskerna för exploatering, riktat till utländska arbetstagare som söker sig till Sverige.[72] Båda dessa kampanjer har haft digitala inslag.

Som redogjorts för i avsnitt 6.5.1 anges i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Detta är en grundläggande målsättning för all offentlig verksamhet, vilken kompletteras av de riksdagsbundna politiska målen för barnrätts-, funktionshinders- och jämställdhetspolitiken.

För Jämställdhetsmyndigheten gäller att denna ska beakta de jämställdhetspolitiska målen och främja jämställdhet i alla delar av sin verksamhet samt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. När det bidrar till bättre prioriteringar och större träffsäkerhet i utformningen av insatserna och genomförandet av jämställdhetspolitiken ska myndigheten även beakta maktordningar baserade på kategorier såsom sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, social bakgrund, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller ålder. Detta följer av 5 och 6 §§ förordningen med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. De barn- och jämställdhetsperspektiv och det fokus på riskerna för personer med funktionsnedsättning som genom ändringsdirektivet tagits in i artikel 18.2 ska alltså redan utifrån nu gällande bestämmelser integreras i myndighetens utbildningar och kampanjer.

Vidare har Jämställdhetsmyndigheten fått ett riktat regeringsuppdrag, vilket syftar till att kartlägga kunskapsläget om de digitala dimensionerna av mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Uppdraget innefattar även att kartlägga vilka åtgärder inom offentlig sektor, näringsliv eller civilsamhället som pågår eller nyligen har avslutats inom detta område samt föreslå åtgärder för ökad kom-

[71] Jämställdhetsmyndigheten, Årsredovisning 2024, s. 31 f.
[72] Jämställdhetsmyndigheten, Årsredovisning 2023, s. 30 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

petens och, vid behov, åtgärder för att minska utsattheten för de digitala dimensionerna av våld.[73]

Ett annat regeringsuppdrag med tydliga digitala inslag, vilket kan väntas bidra till att öka medvetenheten och minska risken för att barn utsätts för exploatering, är uppdraget till Barnombudsmannen och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om att främja utvecklingen av föräldraskapsstöd till barn och unga som riskerar att utsättas eller har utsatts för våld i partnerrelation, sexuellt våld eller sexuell exploatering. I uppdraget ingår att inhämta kunskap om barns och ungas sexuella riskutsatthet, bland annat på internet.[74]

På uppdrag av regeringen fördelar Jämställdhetsmyndigheten statsbidrag enligt förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Ideella organisationer, stiftelser, kommuner, kommunalförbund och regioner kan söka bidrag i form av projektbidrag eller verksamhetsbidrag för att stärka det våldsförebyggande arbetet och främja utvecklingen av evidensbaserade insatser. Prostitution och människohandel för sexuella ändamål är ett av de områden som bidrag för förebyggande arbete kan sökas för. Här kan även noteras att Delegationen mot arbetslivskriminalitet i februari 2025 har lämnat förslag till regeringen om att ändra förordningen på så sätt att statsbidrag kan utbetalas för arbete mot människohandel för alla ändamål och inte enbart människohandel för sexuella ändamål.[75] Förslagen från utredningen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Om de genomförs ökar möjligheterna till differentiering av det förebyggande arbetet mellan olika exploateringsformer ytterligare.

Utöver möjligheten att söka projekt och verksamhetsstöd från Jämställdhetsmyndigheten finns även möjlighet för organisationer att söka stöd från Brottsoffermyndigheten för projekt som mer i allmänhet syftar till att öka kunskapen om brottsoffer (projekt som direkt syftar till att förebygga brott kan dock inte tilldelas detta stöd).[76] Beträffande Brottsoffermyndigheten kan vidare nämnas att myndigheten fått ett regeringsuppdrag avseende informationsinsatser mot näthat med mera, inom ramen för vilket myndigheten ska utveckla informationsinsatser och kunskap om internet som brottsplats, om

[73] Regeringsbeslut 2024-06-05, A2024/00815.
[74] Regeringsbeslut 2025-06-05, A2025/00608.
[75] SOU 2025:25 s. 352.
[76] Enligt information på myndighetens hemsida kan stöd för projekt som direkt syftar till att förebygga brott inte få medel, se https://www.brottsoffermyndigheten.se/sok-projektmedel/brottsofferinriktade-projekt/ (hämtad 2025-07-04). Bestämmelser om förutsättningarna för stöd finns i förordningen (2025:744) om brottsofferfond.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

näthatets omfattning och mekanismer. Uppdraget ska även bidra till att förebygga våld i ungas nära relationer och minska utsattheten för sexuell exploatering i digitala miljöer.[77]

Även Brottsförebyggande rådet fördelar ut statsbidrag till bland annat kommuner för brottsförebyggande åtgärder.[78] Det ekonomiska stödet till kommuner syftar till att stärka och utveckla det lokala brottsförebyggande arbetet. Det ekonomiska stödet har lämnats för kunskapshöjande insatser på människohandelsområdet.

På människohandelsområdet sker alltså arbete för att förebygga och motverka såväl den efterfrågan som driver exploatering av människor, som åtgärder för att minska risken för att personer utsätts på fler olika plan och ofta med digitala inslag. I sammanhanget kan även nämnas att flera av de förslag som Delegationen mot arbetslivskriminalitet har lämnat, vilka syftar till att göra det svårare för oseriösa aktörer att exploatera människor, i förlängningen också kan väntas ha en förebyggande effekt.[79]

Även inom civilsamhället och näringslivet bedrivs arbete mot människohandel och människoexploatering. Som ett exempel kan projektet ”Sund konkurrens och schyssta byggen” nämnas. Genom projektet arbetar byggföretagen tillsammans med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer i bygg- och anläggningsbranschen för att motverka arbetskraftsexploatering och säkerställa att alla som arbetar på byggarbetsplatser gör det under schyssta villkor.[80] Ytterligare ett exempel som kan nämnas är fackförbundet Fastighets projekt mot arbetskraftsexploatering inom städbranschen, vilket stöttas genom statsbidrag från Arbetsmiljöverket. Genom projektet ska ett nätverk av seriösa städarbetsgivare skapas, vilka ska kunna ta emot individer som utnyttjats, valt att prata med fack eller polis, och därför snabbt behöver en ny anställning innan uppehållstillståndet går ut. Inom ramen för projektet ska arbetsgivare också erbjudas utbildning i hur man upptäcker arbetslivskriminalitet.[81]

[77] Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Brottsoffermyndigheten, regeringsbeslut 2023-12-20, Ju2023/02737 (delvis), Ju2023/01296 (delvis), Ju2023/00587.
[78] Se bland annat Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Brottsförebyggande rådet, regeringsbeslut 2025-06-26 (Ju2025/01479).
[79] Jämför SOU 2025:25.
[80] Se t.ex. beskrivning i rapporten från Brottsförebyggande rådet, Det brottsförebyggande arbetet i Sverige, Nuläge och utvecklingsbehov 2024, 2024, s. 72.
[81] https://www.fastighets.se/om-oss/samverkan-och-projekt/natverk-mot-arbetslivskriminalitet/ (hämtad 2025-07-15).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Mot bakgrund av vad som angetts ovan om olika myndigheters ansvar för det brottsförebyggande arbetet och de olika uppdrag och initiativ som redan finns på området är det vår bedömning att ändringarna i artikel 18 inte innebär att det behövs några författningsändringar eller andra åtgärder för att uppfylla Sveriges skyldigheter enligt artikeln.

Det finns ett utredningsförslag om en ny nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande

Vi vill i denna del även uppmärksamma ett av förslagen från Utredningen om en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat och hedersrelaterat våld och förtryck. I deras slutbetänkande föreslås att regeringen ska ta fram en sammanhållen strategi som samlar arbetet för att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck och utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Enligt förslaget skulle strategin syfta till att skapa ett helhetsperspektiv och tydlighet kring regeringens politik och prioriteringar på det jämställdhetspolitiska området samt peka ut vilka utvecklingsbehov som finns. Strategin skulle vidare bidra till att hålla ihop arbetet som myndigheter och andra aktörer ansvarar för samt möjliggöra för myndigheter och andra aktörer att arbeta i samma riktning och bidra till ökad samverkan mellan såväl statliga myndigheter, regionala och kommunala verksamheter som med civilsamhället och näringslivet.[82]

Ett av de områden som den föreslagna strategin omfattar är utnyttjande i prostitution och människohandel, med fokus på människohandel för sexuella ändamål och utnyttjande av barn genom sexuell exploatering. Utredningen föreslår tre utgångspunkter för strategin, vilka skulle genomsyra myndigheters och aktörers arbete, nämligen rättighetsbaserade insatser och ett stärkt brottsofferperspektiv, en ändamålsenlig samverkan för att motverka samtliga våldsformer och ett kunskapsbaserat arbete. Den förslagna strategin innefattar till exempel områden så som våldsförebyggande arbete, med särskilt fokus på barn och unga, brottkämpning, inklusive förebyggande av brott, och återfallsförebyggande arbete.

[82] SOU 2025:28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande, En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter s. 420 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Även om det inte kan sägas vara nödvändigt för att uppfylla Sveriges skyldigheter till följd av ändringarna i människohandelsdirektivet ställer vi oss bakom dessa förslag. Genomförs förslagen skulle det innebära en ambitionshöjning på området och bidra till en ytterligare förstärkning och samordning av det förebyggande arbetet mot människohandel.

7.4.2 Utbildning (artikel 18b)

Bedömning: Ändringarna i artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen

Artikeln har ändrats

Genom ändringsdirektivet ersätts det tidigare tredje stycket i artikel 18 om utbildning med en ny artikel – 18b. Ändringarna i denna del har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

Sverige uppfyller kraven i artikel 18b.1

Enligt 18b.1 ska medlemsstaterna främja eller erbjuda regelbunden och specialiserad utbildning för yrkesverksamma som sannolikt kommer i kontakt med människohandelsoffer. Vissa yrkeskategorier lyfts särskilt fram, nämligen poliser ute på fältet, domstolspersonal, hjälp- och stödtjänster, inspektörer av arbetsplatser, socialtjänst samt hälso- och sjukvårdspersonal. Syftet är att göra det möjligt för yrkesverksamma att förebygga och bekämpa människohandel och att undvika sekundär viktimisering samt att upptäcka, identifiera, bistå, stödja och skydda brottsoffren. Utbildningen ska därtill vara människorättsbaserad och sätta brottsoffren i centrum utifrån ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv.

Som nämnts ovan är utgångspunkten i artikeln att medlemsstaterna ska främja eller erbjuda utbildning. Den tidigare lydelsen av artikel 18.3 var i detta hänseende liknande och innebar att medlems-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

staterna skulle främja regelbunden utbildning för tjänstemän som sannolikt kan komma i kontakt med offer och potentiella offer för människohandel. Vi tolkar inte det som att tillägget ”eller erbjuda” innebär någon egentlig ändring av medlemsstaternas skyldigheter i fråga om utbildning. Skrivningen om att utbildningen ska vara regelbunden och specialiserad är emellertid ny i förhållande till den tidigare lydelsen. Vidare kan noteras att flera yrkesgrupper som tidigare endast nämndes i skälen har lagts till i artikeltexten. Syftet med utbildningen har också utvecklats i förhållande till den tidigare lydelsen. I stället för att syfta till att offren ska kunna ”identifieras och hanteras” anges nu att utbildningen ska möjliggöra för yrkesverksamma att förebygga och bekämpa människohandel och att undvika sekundär viktimisering samt att upptäcka, identifiera, bistå, stödja och skydda brottsoffren. Utbildningen ska därtill vara människorättsbaserad och ha ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv. I skälen lyfts barn som en grupp som är särskilt utsatt för att rekryteras av organiserade kriminella grupper för att begå brott.[83]

Den exakta formen för eller innehållet i utbildningen har inte preciserats närmare. Utifrån artikelns utformning anser vi dock att den måste tolkas på så vis att medlemsstaterna inte kan anses bundna av att ha viss särskild utbildning, men de ska som minst främja utbildning som möjliggör för yrkesverksamma att förebygga och bekämpa människohandel samt att identifiera och stödja brottsoffren. Även webbaserad utbildning, olika former av metodstöd och andra typer av kunskapsstödjande produkter får anses kunna omfattas, utöver traditionell lärarledd utbildning.

Mot bakgrund av ovanstående utgångspunkter för tolkningen av artikel 18b.1 är det vår bedömning att Sverige främjar att sådan utbildning som avses i artikeln finns att tillgå för yrkesverksamma som kan komma i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel. Exempel på det nuvarande utbildningsutbudet har mer ingående tagits upp i avsnitt 7.1.4. Där framgår det att det i Jämställdhetsmyndighetens uppgift ingår att bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling på människohandelsområdet.[84] Detta sker inom ramen för den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM). NSPM har till exempel tagit fram en webbaserad kurs som finns tillgänglig för alla yrkesverksamma som

[83] Skäl 23.
[84] 4 § första stycket 3 förordningen med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

kan komma i kontakt med potentiella offer. Därutöver kan NSPM bistå myndigheter med anpassade utbildningsinsatser. Generellt arbetar NSPM för att integrera mänskliga rättigheter och de perspektiv som anges i artikeln i sin verksamhet. Beträffande utbildningsinsatser gäller detta särskilt för större och mer omfattande insatser. Därutöver genomför även de till NSPM knutna regionkoordinatorerna regelbundet utbildningsinsatser till olika lokala aktörer som kan komma i kontakt med människohandelsoffer. Jämställdhetsmyndighetens uppgift om att bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling är enligt vår mening en viktig komponent i arbetet med att främja utbildning till yrkesverksamma i Sverige.

Utöver detta kan följande exempel på utbildning för särskilda personalkategorier nämnas (se dock avsnitt 7.1.4 för en mer utförlig beskrivning). För polisen finns inslag i brottsutredarprogrammet och i en längre specialiserad kurs riktad till utredare som arbetar mot människohandel. Därutöver har myndigheten fått ett särskilt uppdrag från regeringen om att stärka arbetet mot människohandel och människoexploatering. Uppdraget innefattar att öka personalens kunskap på området, bland annat genom att tillse att det finns nödvändig specialistkunskap och kompetensutvecklingsinsatser.[85]

Beträffande domstolspersonal som inte arbetar med dömande uppgifter finns allmän utbildning om till exempel likvärdigt bemötande, vittnesstöd och bemötande av personer med funktionsnedsättningar. För personal inom socialtjänst och hälso- och sjukvård tillhandahåller Socialstyrelsen kunskapsstöd om människohandel och sexuellt våld, bland annat genom material på kunskapsguiden.se. Detta innefattar kunskapsstöd som är särskilt inriktat mot barn som är offer för människohandel eller människoexploatering.

Även för personal på Migrationsverket genomförs flera olika typer av utbildningar och kompetensutvecklingsinsatser på människohandelsområdet. För arbetsmiljöinspektörer har insatser mot människohandel skett inom ramen för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, bland annat i form av digitala nationella informationsträffar för medarbetare.

Dessa utbildningsåtgärder får i bred bemärkelse anses ha till syfte att förebygga och bekämpa människohandel samt att bemöta potentiella brottsoffer på ett ändamålsenligt sätt och det finns exempel

[85] Regeringsbeslut 2025-06-05, Ju2025/01324.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

på både grundläggande och specialiserad utbildning. Sammantaget får Sverige därför anses leva upp till direktivets krav.

Sverige uppfyller kraven i artikel 18b.2

När det gäller åklagare och domare som deltar i straffrättsliga förfaranden gäller enligt artikel 18b.2 att medlemsstaterna ska uppmuntra både allmän och specialiserad utbildning. Utbildningen ska ha samma syften och beakta samma perspektiv som gäller enligt 18b.1. Enligt artikel 18b.2 ska utbildningen dock ske utan att det påverkar rättsväsendets oberoende eller skillnader i rättsväsendets organisation inom unionen. Artikeln är ny i förhållande till människohandelsdirektivets ursprungliga lydelse. Åklagare, jurister och domare omnämns i de tidigare i skälen som exempel på sådana personalkategorier för vilka utbildning bör främjas enligt artikel 18.3.[86]

Beträffande utbildningsinsatser för åklagare tillhandahålls kunskapsstödjande material främst genom den rättsliga vägledning om människohandel och människoexploatering som tagits fram vid myndighetens utvecklingscentrum.[87] Dokumentet är omfattande och beskriver även indikatorer på människohandelsbrott och frågor om identifiering av målsägande. Enligt Åklagarmyndighetens arbetsordning gäller att brott som avser människohandel och människoexploatering ska handläggas av specialiserade åklagare vid Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet (RIO). Vägledningen är därför uppdelad i en allmän del, som riktar sig till alla åklagare, och en specialiserad del som främst riktar sig till åklagare vid RIO.[88] Dessa specialiserade åklagare har även forum för internt erfarenhetsutbyte och deltar vid externa konferenser och liknande om människohandel. Det är mot denna bakgrund vår uppfattning är att det finns utbildning för åklagare i linje med vad som krävs enligt artikel 18b.2.

När det gäller domare är det Domstolsakademin inom Domstolsverket som primärt ansvarar för att stötta domstolarna med utbildning och kompetensutveckling. Utöver den kurs som erbjuds inom ramen för det europeiska nätverket European Judicial Training Networks, vilken nämnts i avsnitt 7.1.4, finns det dock inte någon utbildning

[86] Skäl 25 till människohandelsdirektivet i dess lydelse från 2011.
[87] Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum, Människohandel och människoexploatering, Rättslig vägledning 2025:1.
[88] A.a. s. 42.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

som särskilt tar upp frågor om människohandel. Beträffande Domstolsakademins kursutbud är det dock viktigt att notera att Domstolsakademins rektor självständigt beslutar om utbildningens innehåll. I strategiska frågor samråder rektorn med rådet vid Domstolsakademin, vilket består av åtta domstolschefer samt tre externa ledamöter som representerar Sveriges advokatsamfund, Åklagarmyndigheten och universiteten. Denna ordning har införts i syfte att värna domarnas oberoende och självständighet. För att ytterligare förstärka Domstolsakademins självständighet i förhållande till Domstolsverket särskildes Domstolsakademin från Domstolsverkets linjeorganisation i början av januari 2021.[89]

Vidare har regeringen i april 2025 föreslagit att domstolarnas oberoende ska stärkas, bland annat genom att domstolsadministrationen ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Detta ska ske genom att det tas in en ny bestämmelse i regeringsformen som slår fast att det för administrationen av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna ska finnas en särskild förvaltningsmyndighet som ska ledas av en styrelse, vars majoritet ska vara eller ha varit ordinarie domare.[90]

Med hänsyn till rättsväsendets oberoende kan alltså konstateras att möjligheterna för regeringen att påverka eller styra innehållet i utbildningen till domare är kraftigt begränsat och att det än mer kan förväntas bli så om Domstolsverket ersätts av en mer fristående domstolsadministration. Mot denna bakgrund är det enligt vår bedömning inte lämpligt, och därmed inte heller nödvändigt för att uppfylla direktivets krav, att föreslå några riktade utbildningsinsatser av vare sig allmän eller specialiserad karaktär för domare. Den webbutbildning om sexuell exploatering av barn, prostitution och människohandel som tagits fram av NSPM och som nämns i avsnittet ovan är dock tillgänglig för alla yrkesverksamma som kan möta dessa offer – även domare. Därutöver har Europarådet tagit fram en webbutbildning om människohandel som är särskilt riktad till domare, åklagare, advokater och senior domstolspersonal. Utbildningen är cirka 13 timmar

[89] Angående Domstolsakademins oberoende jämför t.ex. Domstolsverkets remissyttrande över betänkandet SOU 2020:40 En gemensam utbildning inom statsförvaltningen, Domstolsverkets diarienummer DOV 2021/108.
[90] Prop. 2024/25:165 Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende s. 53 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

lång och är öppen för vem som helst att ta del av.[91] Viss utbildning finns med andra ord ändå tillgänglig.

7.4.3 Nationella samordnare och oberoende organ (artikel 19)

Förslag: Den nationella rapportörens roll har i ändringsdirektivet omvandlats till en nationell samordnare, som också ges ett bredare uppdrag med ökat fokus på samarbete och samordning. Med hänsyn till funktionens ökade inriktning mot samordning föreslår vi att Polismyndighetens uppgift som nationell rapportör i frågor som rör människohandel ska upphöra och att Jämställdhetsmyndigheten ska ges uppgiften att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel i enlighet med direktivet.

Polismyndigheten bör fortsatt ha i uppgift att till Regeringskansliet årligen rapportera om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige samt lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.

Institutet för mänskliga rättigheter bör ges i uppgift att fungera som oberoende organ enligt artikel 19.3 i direktivet och artikel 29.4 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

Skälen för förslagen

Artikeln har ändrats

Genom ändringarna i artikel 19 har den tidigare funktionen som nationell rapportör omvandlats till en nationell samordnare för arbetet mot människohandel. Medlemsstaterna ska enligt artikel 19.1 inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer och förse dem med de resurser som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Vidare ska mekanismerna samarbeta med relevanta nationella, regionala och lokala organ och byråer, särskilt nationella brottsbekämpande myndigheter och nationella vidareslussningsmekanismer, samt med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta

[91] https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/help-online-training-course (hämtad 2025-09-09).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

område. I jämförelse med vad som tidigare angavs för de nationella rapportörerna innebär ändringarna i denna del ett ökat fokus på samarbete och samverkan med andra myndigheter och aktörer.

Uppgifterna för de nationella samordnarna innefattar enligt 19.2 bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, inbegripet insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område, samt utarbetande av rapporter. I denna del är lydelsen densamma som vad som tidigare gällt för de nationella rapportörerna. Därutöver anges att medlemsstaterna också kan ge mekanismerna i uppgift att upprätta beredskapsplaner för att förebygga risken för människohandel i händelse av större nödsituationer, samt att främja, samordna och när så är lämpligt finansiera program mot människohandel. Detta fanns inte med i den tidigare beskrivningen av de nationella rapportörernas uppgifter.

På ett övergripande plan konstaterar vi att uppdraget för de nationella samordnarna är något bredare än vad som tidigare krävdes av de nationella rapportörerna, särskilt vad gäller skyldigheten att samarbeta med andra myndigheter och aktörer inom civilsamhället.

Vidare är även den för medlemsstaterna fakultativa möjligheten att inrätta oberoende granskande organ enligt tredje stycket ny i artikeln.

I skälen anges att inrättandet av nationella samordnare och möjligheten att kunna inrätta oberoende organ syftar till att stärka de nationella politiska åtgärderna mot människohandel.[92]

Ändringarna har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

Det finns skäl att flytta funktionen från Polismyndigheten

Polismyndigheten har sedan 1998 haft i uppdrag att bevaka och analysera situationen rörande människohandel i Sverige. I 14 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten anges att myndigheten senast den 15 december varje år till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) ska redovisa uppgifter från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige. Myndigheten ska även lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas

[92] Skäl 30.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

och bekämpas. Vidare framgår av bilagan till Polismyndighetens instruktion att myndigheten ska vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel enligt artikel 19 i människohandelsdirektivet, i dess lydelse från 2011.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel innehåller också en bestämmelse om nationella rapportörer.[93] Expertgruppen som övervakar tillämpningen av konventionen, GRETA, har i sina granskningar betonat vikten av att separera övervakande och verkställande funktioner och har återkommande kritiserat Sveriges ordning där Polismyndigheten ansvarar för uppgiften. GRETA har uppmanat Sverige att undersöka möjligheten att utse en separat organisatorisk enhet eller annan oberoende mekanism till nationell rapportör för att övervaka statliga institutioners åtgärder mot människohandel.[94]

Regeringen har som svar på denna kritik framfört att den nuvarande ordningen fungerar väl och att den nationella rapportören agerar oberoende i sin roll. Att rapportören finns på Polismyndigheten säkerställer enligt regeringen ett bra informationsflöde, tillgång till sekretessbelagd information och underrättelser, samt tillgång till nyckelpersoner på myndigheter och organisationer. I sammanhanget har regeringen också fört fram argumentet att svenska myndigheter är operativt oberoende och inte kan motta instruktioner av politisk natur.[95]

Flera andra länder har emellertid valt att inrätta oberoende nationella funktioner, till exempel Belgien, Finland och Nederländerna. Den finska rapportörsfunktionen är placerad vid Diskrimineringsombudsmannen och följer bland annat upp hur internationella förpliktelser avseende människohandel uppfylls och hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är. Rapportören kan rapportera direkt till Finlands riksdag och föreslå rekommendationer.[96] I Belgien upp-

[93] Se artikel 29.4, enligt vilken varje part ska överväga att tillsätta nationella rapportörer eller andra verktyg för att övervaka statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på nationell lagstiftning.
[94] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 10.
[95] Europarådet, Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Report submitted by the authorities of Sweden on measures taken to comply with Committee of the Parties Recommendation CP(2018)28 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, (CP(2019)06), s. 17.
[96] SOU 2023:8 Arbetslivskriminalitet, arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland s. 269 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

rätthålls funktionen av Myria Federal Migration Center som är en offentlig institution som är fristående från både det operativa och politiska arbetet mot människohandel. Inom ramen för sitt uppdrag utför rapportörsfunktionen bland annat bedömningar av hur människohandeln utvecklas, utvärderar resultaten av åtgärder på området och samlar in statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i civilsamhället och myndigheter.[97] I Nederländerna utförs funktionen av en särskilt utsedd, oberoende rapportör som har mandat att utreda omfattningen och karaktären av människohandel och utfärda rekommendationer till berörda aktörer samt regelbundet rapportera till regeringen.[98]

Flera tidigare utredningar har, mot bakgrund av bland annat GRETA:s kritik, lämnat förlag om att den nationella rapportörsfunktionen bör förstärkas genom att antingen föras över till en oberoende aktör som inte arbetar operativt med människohandelsfrågor eller genom att rapportören får en mer fristående roll inom Polismyndigheten.

Utredningen om en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat och hedersrelaterat våld och förtryck har till exempel framfört att det avgörande är att rapportörsfunktionen har rätt förutsättningar för att kunna analysera och ge en rättvisande helhetsbild av människohandelssituationen i landet. En bild som i enlighet med Europarådskonventionen inkluderar såväl ett brottsbekämpningsperspektiv som ett bredare fokus på statliga institutioners arbete mot människohandel, kopplat till exempelvis identifiering och stöd och skydd till utsatta. I sammanhanget lyfter utredningen även fram att det ligger en inbyggd problematik i att den myndighet som har det yttersta ansvaret i brottsbekämpningen mot människohandel i viss mån har till uppgift att utvärdera det egna arbetet. Detta särskilt mot bakgrund av att mål- och resultatstyrning, med delegering som grund, under lång tid har varit den dominerade styrformen inom offentlig sektor, vilket förutsätter analys- och utvärderingsaktiviteter som utförs av en fristående myndighet som är oberoende i förhållande till genomförandet av verksamheten.[99]

[97] SOU 2024:14 Arbetslivskriminalitet, myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete, delbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet s. 396 f.
[98] Se https://www.dutchrapporteur.nl/about-us (hämtad 2025-07-17) samt National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children, Annual figures Human trafficking 2023, s. 3.
[99] SOU 2025:28 s. 267 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Även Delegationen mot arbetslivskriminalitet har i sitt slutbetänkande föreslagit att rapportörsfunktionen bör flyttas från Polismyndigheten. Delegationen har gjort bedömningen att de oberoende rapportörsfunktionerna i Belgien och Finland har bidragit till att dessa länder har ett relativt framgångsrikt arbete mot människohandel och menar att det finns anledning för Sverige att lära av detta. Delegationen har vidare pekat på att regeringen i andra sammanhang anser att det är lämpligt att analys och utvärdering av en myndighets arbete inte görs av samma myndighet, vilket baseras på skäl som bör vara giltiga även beträffande den nationella rapportören.[100]

Vi ansluter oss till dessa bedömningar och anser att det finns skäl att låta en annan myndighet få huvudansvaret för att utvärdera åtgärderna och arbetet mot människohandel. Ett annat än mer avgörande skäl är att rollen som nationell rapportör i direktivet nu har omvandlats till en nationell samordnare, och att samordnarens roll innebär ett större fokus på samarbete och samordning än vad som varit fallet fram tills nu. Mot denna bakgrund är det vår uppfattning att Jämställdhetsmyndigheten bör få denna uppgift. Skälen för placeringen vid Jämställdhetsmyndigheten kommer att utvecklas vidare nedan, men i korthet kan nämnas att myndigheten redan i dag utför de uppgifter som den nationella samordnaren ska ha enligt artikel 19 och att myndigheten i stor utsträckning redan samverkar med relevanta myndigheter och aktörer inom civilsamhället på det sätt som det ändrade uppdraget kräver. En annan ordning skulle också medföra att det skulle uppstå vissa gränsdragningsfrågor.

En placering av den nationella samordnaren vid Jämställdhetsmyndigheten skulle vidare innebära att flera uppgifter på människohandelsområdet samlas vid myndigheten. Detta kan väntas öka möjligheterna för bredare bedömningar av utvecklingen av arbetet mot människohandel i Sverige än vad som kunnat ske inom ramen för den nationella rapportörens roll. Vi tror att det är bra för människohandelsfrågan. Därtill är Jämställdhetsmyndigheten frikopplad från det polisiärt operativa arbetet mot människohandel och människoexploatering och har en i huvudsak strategisk inriktning i sitt uppdrag, vilket ger myndigheten en mer oberoende roll än vad som är fallet för den nationella rapportören.

Beträffande bestämmelsen om nationella rapportörer i artikel 29.4 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel kan

[100] SOU 2025:25 s. 517 f.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

följande också nämnas. Enligt bestämmelsen ska varje part överväga att tillsätta nationella rapportörer eller andra verktyg för att övervaka statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på nationell lagstiftning. Om Jämställdhetsmyndigheten, i stället för Polismyndigheten, får en uppgift enligt artikel 19 i människohandelsdirektivet skulle visserligen benämningen av funktionen ändras. Syftet med uppgiften är dock i huvudsak detsamma, även om den breddas något genom ändringen.

Sverige har tidigare ansett att åtagandena i både människohandelsdirektivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel uppfylls genom Polismyndighetens uppgift som nationell rapportör. Utifrån detta sätt att argumentera, och eftersom inga uppgifter som tidigare gällde för den nationella rapportören har tagits bort genom ändringen av artikel 19, kan Sveriges åtaganden enligt konventionen inte sägas påverkas negativt av ändringen.

För att bland annat möta kritiken från GRETA, och uppnå en sådan ambitionshöjning på området som ändringarna av artikel 19 i människohandelsdirektivet motiverats av, föreslår vi emellertid också att en oberoende granskande funktion inrättas vid MR-institutet, vilket vi kommer utveckla skälen för nedan.

Det finns dock ett behov av att behålla Polismyndighetens rapporteringsskyldighet på människohandelsområdet

Utöver uppgiften som nationell rapportör, vilket framgår av bilagan till förordningen med instruktion för Polismyndighet, har Polismyndigheten en uppgift enligt 14 § att senast den 15 december varje år till Regeringskansliet redovisa uppgifter från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige samt lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas. Vi anser att det finns goda skäl för att behålla rapporteringsskyldigheten trots att uppgiften som nationell rapportör försvinner från myndigheten.

GRETA har i flera utvärderingar uttryckt oro över det låga antalet utredningar, åtal och fällande domar i människohandelsmål i Sverige. GRETA har därför uppmanat svenska myndigheter att vidta åtgärder

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

för att säkerställa att människohandelsbrott utreds och åtalas effektivt.[101]

Även andra aktörer har pekat på det låga antalet fällande domar i Sverige. I den årsrapport som den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM) vid Jämställdhetsmyndigheten tagit fram beträffande arbetet mot prostitution och människohandel i Sverige 2024 konstateras att rättsväsendets arbete mot människohandel brister. Få fall av misstänkt människohandel anmäls och ännu färre ärenden leder till utredningar och domar. NSPM pekar i sammanhanget också på att det tycks ske en förskjutning mot brottsrubriceringar med lägre straffskala och utan brottsoffer med målsägandestatus. Flera åtgärder rekommenderas med anledning av detta, bland annat att Polismyndigheten bör få i uppdrag att återredovisa hur myndigheten arbetat mot människoexploatering och människohandel för alla ändamål.[102] I en annan rapport från Jämställdhetsmyndigheten, vilken baseras på en analys av två forskningsstudier om hur människohandels- och människoexploateringsbrotten tillämpas, slår myndigheten fast att Polismyndigheten behöver säkerställa att specialistkunskap finns i hela landet för att framgångsrikt kunna genomföra utredningar.[103]

I förhållande till uppgifterna om att gärningar inte alltid rubriceras som människohandel, utan i stället som mindre allvarliga brott, kan även en studie finansierad av Länsstyrelsen i Stockholms län nämnas. Studien analyserar domar om brotten människohandel och involverande av en underårig i brottslighet och en av slutsatserna är att det förekommer flera fall där ansvar prövats för brottet involverande av en underårig i brottslighet trots att omständigheterna varit sådana att gärningarna hade kunnat utgöra människohandel. I detta sammanhang hänvisas även till praxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, varigenom det slagits fast att åtal för människohandel

[101] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 26 f.
[102] Jämställdhetsmyndigheten, Arbetet mot prostitution och människohandel i Sverige 2024, Årsrapport från den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM) vid Jämställdhetsmyndigheten, s. 8.
[103] Jämställdhetsmyndigheten, Varför döms så få för människohandel? En analys av två forskningsstudier om hur människohandels- och människoexploateringsbrotten tillämpas i svenska domstolar, 2024, diarienummer ALLM 2024/247, s. 13.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

– och inte för mindre allvarliga brott – bör ske när omständigheterna indikerar att ett sådant brott begåtts.[104]

Även aktörer inom civilsamhället rapporterar om brister vad gäller utredningar av människohandelsbrott. I förhållande till människohandel i form av tvångsarbete och människoexploatering lyfter till exempel Nationella stödprogrammet att män som identifieras som potentiellt utsatta i människohandel i form av tvångsarbete eller människoexploatering har svårt att få ett korrekt bemötande av svenska myndigheter. Under 2024 har programmet fått fortsatta rapporter om att Polismyndigheten inte tar upp anmälan vid försök att polisanmäla människohandel och människoexploatering. I stället blir den brottutsatte hänvisad till att lösa en tvist om lön på civilrättslig väg.[105]

Polismyndigheten har på senare tid fått ett uppdrag från regeringen om att stärka förmågan att bekämpa människohandel och människoexploatering. Uppdraget innebär bland annat att myndigheten ska förbättra sina arbetsmetoder och öka personalens kunskaper på området samt stärka samverkan och den uppsökande och förebyggande verksamheten. Vidare ska myndigheten redogöra för vidtagna och planerade åtgärder för att motverka och bekämpa människohandel och människoexploatering samt vid behov föreslå andra åtgärder på området. Polismyndigheten ska också ta fram en årlig lägesbild på området. Uppdraget ska delredovisas senast den 1 april 2026 och slutredovisas den 1 oktober 2026. Uppdraget motiveras av att det, trots tidigare insatser, kvarstår betydande utmaningar i att effektivt bekämpa människohandel och människoexploatering samt stödja dess offer. Även regeringen har således funnit anledning att vidta åtgärder för att säkerställa att dessa frågor prioriteras på ett mer ändamålsenligt sätt inom Polismyndigheten.

Som nämndes ovan löper det särskilda regeringsuppdraget på området fram till hösten 2026. Arbetet med att bekämpa människohandel och människoexploatering är emellertid komplicerat och mångfacetterat och brottsligheten utvecklas och tar sig nya uttryck över tid. De kriminella organisationer som opererar på området utvecklar dessutom ständigt sina strategier och tillvägagångssätt.

---

[104] Länsstyrelsen Stockholm, Involverande och utnyttjande av unga i brottslighet: En analys av domar om brotten människohandel och involverande av en underårig i brottslighet, 2025, s. 54 f. Se även t.ex. B.B. mot Slovakien, ansökn.nr 48587/21, Europadomstolens dom den 2024-10-24.

[105] Plattformen Civila Sverige mot människohandel, Nationella Stödprogrammet, Årsrapport 2024, s. 11.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Mot bakgrund av den kritik som riktats mot brister i arbetet med att utreda och korrekt rubricera människohandelsbrott samt för att säkerställa att frågorna får fortsatt prioritet inom Polismyndigheten även efter det att regeringsuppdraget löper ut finns det enligt oss skäl att bevara rapporteringsskyldigheten i Polismyndighetens instruktion. Människohandelsdirektivet kan visserligen inte sägas innefatta skyldighet i detta hänseende, men en bevarad rapporteringsskyldighet skulle bidra till att säkerställa att arbetet mot människohandel och människoexploatering bedrivs på ett effektivt sätt inom myndigheten. Därtill kan en skyldighet för Polismyndigheten att aktivt arbeta för att samla in data och utvärdera omfattningen av människohandel i Sverige förväntas underlätta informationsutbytet mellan myndigheten och den nationella samordnaren. I detta sammanhang kan även noteras att en bibehållen rapporteringsskyldighet skulle innebära att den kompetens som nu finns på myndigheten bevaras. Därmed säkerställs att det även framöver finns utpekade resurser, med tillgång till sekretessbelagd information och underrättelser, som kan samverka med den nationella samordnaren och andra relevanta aktörer.

För närvarande bedrivs arbetet som nationell rapportör i frågor som rör människohandel av en verksamhetsutvecklare på den Nationella operativa avdelningen (Noa) inom Polismyndigheten. I utredningens kontakter med ledningen för Noa har framkommit att man från deras sida inte har någon invändning mot en fortsatt rapporteringsuppgift, även om funktionen som nationell rapportör skulle försvinna.

I fråga om Polismyndighetens instruktion bör regeringen överväga att utveckla myndighetens rapporteringsskyldighet enligt 14 § på det sätt som NSPM föreslagit, dvs. till att även omfatta en skyldighet att redovisa hur den egna myndigheten arbetat mot människoexploatering och människohandel för alla ändamål. En liknande skyldighet förekommer i det nuvarande regeringsuppdraget, där formulerad på så sätt att myndigheten ska redogöra för vidtagna och planerade åtgärder för att motverka och bekämpa människohandel och människoexploatering. En sådan ändring skulle kunna medföra ett behov av resursförstärkning. Vi har inte haft möjlighet att utreda denna fråga närmre och lämnar därför inte något uttryckligt förslag om instruktionsändring i denna del. Flera experter i utredningen har emellertid lyft att det vore en fördel om en sådan skyldighet infördes. Om så

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

sker skulle det kunna bidra till att ett aktivt och kontinuerligt arbete mot människohandel och människoexploatering bedrivs inom myndigheten, även efter det att regeringsuppdraget slutförts. Det skulle också innebära att den nationella samordnaren och det oberoende organ som vi föreslår ska inrättas får bättre underlag i sina granskningar av arbetet mot människohandel i Sverige. Även utan ett uttryckligt förslag från vår sida bör en sådan ändring kunna genomföras med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Frågan om samverkansskyldigheten för Polismyndigheten med andra myndigheter i människohandelsfrågor har också lyfts under utredningstiden. Myndigheter förutsätts samverka med varandra på olika sätt. Av 8 § förvaltningslagen (2017:900) följer att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för det egna verksamhetsområdet. Syftet med bestämmelsen är att samverkan mellan myndigheter ska leda till att förvaltningen generellt ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt. En myndighet under regeringen ska också, enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515), verka för att genom samarbete med till exempel andra myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Dessa bestämmelser ger uttryck för principen att myndigheterna ska samverka och bistå varandra i den utsträckning som det kan ske. Polismyndigheten har således, precis som andra myndigheter, en reglerad samverkansskyldighet. Det finns därför inga skäl att ytterligare förtydliga detta i deras instruktion.

Jämställdhetsmyndighetens bör bli Sveriges nationella samordnare enligt direktivet

Jämställdhetsmyndigheten har i dag i uppgift att samordna arbetet mot prostitution och människohandel, vilket följer av 4 § första stycket 3 förordningen med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Av denna framgår att myndigheten ska samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling. Arbetet sker genom den nationella samordningen mot prostitution och människohandel, NSPM (se avsnitt 7.1.1). Samordnings- och samverkansstrukturen som finns i dag innefattar flera

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

externa nätverk och forum, som exempelvis det nationella metodstödsteamet (NMT) och strategigruppen samt särskilda forum för fokuserad ämnesspecifik samverkan i så kallade task forces.[106] Därtill har NSPM en permanent struktur för samverkan med civilsamhället och träffar regelbundet ett stort antal civilsamhällesorganisationer för såväl erfarenhetsutbyte som gemensamma analyser. Vidare ansvarar NSPM för den svenska Manualen vid misstanke om människohandel, vilket är Sveriges vidareslussningsmekanism. Vi har i avsnitt 6.5.2 även föreslagit att myndigheten ska få i uppgift att fungera som nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av människohandelsoffer.

Artikel 19.1 innehåller som tidigare nämnts en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanism, vilka ska samarbeta med relevanta nationella, regionala och lokala organ och byråer, särskilt nationella brottsbekämpande myndigheter och nationella vidareslussningsmekanismer, samt med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område. I förhållande till detta kan konstateras att Jämställdhetsmyndigheten, genom NSPM, redan bedriver sådant samarbete som krävs enligt första punkten.

Även i förhållande till artikel 19.2 och de uppgifter som mekanismerna ska utföra kan konstateras att Jämställdhetsmyndigheten genom NSPM utför merparten av dessa. Enligt artikeln ska samordnarens uppgifter omfatta bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, inbegripet insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område, samt utarbetande av rapporter. Redan nu tar NSPM årligen fram en rapport om arbetet mot prostitution och människohandel i Sverige. I rapporten presenteras analyser av exploateringens uttryck, utvecklingen av arbetet mot prostitution och människohandel i Sverige samt rekommendationer framåt. Den beskriver även det arbete som genomförts under det gångna året av NSPM och

[106] *NMT* består av både strategiska och operativa aktörer på såväl lokala, regional och nationell nivå och innefattar följande aktörer: Jämställdhetsmyndigheten, Regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel, länsstyrelserna, hälso-sjukvårdsrepresentanter, Polismyndigheten, Migrationsverket, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten. Skatteverket och Tullverket. *Strategigruppen* utgörs av representanter för Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, länsstyrelserna, Försäkringskassan och två regionkoordinatorer.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel samt tar upp statistik från det Nationella stödprogrammet (NSP) och det frivilliga Återvändandeprogrammet för personer utsatta för människohandel och prostitution (ÅMP). NSPM sammanställer även årligen statistik kring regionkoordinatorernas verksamhet, tar fram relevanta studier på området och utvecklar kunskapsområdet samt ger metodstöd till yrkesverksamma. Det skulle inte krävas några större förändringar av verksamheten om Jämställdhetsmyndigheten också fick ansvar för att fungera som nationell samordnare enligt människohandelsdirektivet, även om inriktningen för arbetet till viss del skulle breddas.

I förhållande till vad som anges i artikel 19.2b, om att mekanismerna kan ha i uppgift att främja, samordna och när så är lämpligt finansiera program mot människohandel, kan Jämställdhetsmyndighetens befintliga uppgift att fördela medel till NSP och Återvändandeprogrammet samt uppgiften att fördela medel för visst våldsförebyggande arbete nämnas.

Vår slutsats är därmed att Jämställdhetsmyndigheten – genom NSPM – redan bedriver sådan verksamhet som en nationell samordnare enligt artikel 19 är skyldig att göra. Mot bakgrund av detta, och den breda och omfattande kompetens på området som finns vid myndigheten, är det därför vår uppfattning att Jämställdhetsmyndigheten bör få det formella ansvaret att fungera som nationell samordnare enligt människohandelsdirektivet.

Myndigheten får på detta vis också ett helhetsansvar för det strategiska arbetet mot människohandel i Sverige. I och med att uppgiften som nationell samordnare enligt artikel 19 även innebär ett ansvar för att göra bedömningar och djupare analyser av hur människohandeln utvecklas samt mäta av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel bör detta bidra till att Jämställdhetsmyndighetens förutsättningar att granska till exempel Manualens implementering förbättras. Det kan också väntas ytterligare stärka myndighetens ställning gentemot andra aktörer på området. Det är också en fördel att samla dessa uppgifter om man någon gång framöver vill utveckla vidareslussningsmekanismen. Det finns förvisso en nackdel med att Jämställdhetsmyndigheten inte kommer ha samma inblick som dagens nationella rapportör i den del av det operativa arbetet mot människohandel som sker inom polisen. Denna nackdel ska dock inte överdrivas, även om det självfallet blir viktigt att myndig-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

heterna bibehåller en god samverkan och upprätthåller ett kontinuerligt informationsflöde. Här fyller också NMT fyller en viktig funktion i att säkerställa samverkan och informationsflödet mellan de medverkande myndigheterna.

Jämställdhetsmyndighetens instruktion behöver ändras

Utredningen om en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat och hedersrelaterat våld och förtryck har i sitt slutbetänkande Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter föreslagit att ett nationellt samordningscentrum mot våld ska inrättas vid Jämställdhetsmyndigheten. Samordningscentrumet ska samla Jämställdhetsmyndighetens ansvar avseende arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Detta innefattar myndighetens befintliga uppgifter rörande nationell samordning av arbetet mot prostitution och människohandel, vilket ska utgöra en integrerad del av samordningscentrumet. Kopplat till detta föreslår utredningen ändringar av flera centrala myndigheters instruktioner om att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Sammantaget syftar utredningens förslag till att förstärka styrningen av jämställdhetspolitiken och därigenom förbättra möjligheten att uppnå visionen om att alla former av våld ska upphöra.[107]

I slutbetänkandet lyfts alltså särskilt att Jämställdhetsmyndighetens nuvarande samordning av arbetet mot prostitution och människohandel ska ingå i samordningscentrumet. Detta bedöms kunna bidra till att ytterligare stärka arbetet mot utnyttjande i prostitution och människohandel. Samtidigt poängteras att samordningsuppdraget innebär ett brett ansvar, inte minst gällande stöd och skydd till utsatta, och att en nära myndighetssamverkan är avgörande för att de processer som NSPM hanterar ska fungera. I detta sammanhang konstateras att flera av de myndigheter som ingår i samverkan och som deltar i det Nationella metodstödsteamet (NMT) saknar regeringsuppdrag eller andra former av strategiskt vägledande styrdokument för att

[107] SOU 2025:28 s. 20 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ingå i NMT, vilket enligt utredningen kan bidra till att syftet med samverkan och aktörernas mandat blir otydligt.[108]

Vår utredning delar denna bild och har fått indikationer från representanter för Jämställdhetsmyndigheten att samverkan kan förbättras. Inte minst i förhållande till Manualen vid misstanke om människohandel har det lyfts fram som problematiskt att flera av de aktörer som har utpekade ansvarsområden i Manualen saknar instruktionsenliga uppgifter om att bidra till arbetet mot människohandel, vilket försvårar Jämställdhetsmyndighetens arbete och riskerar att förhindra en effektiv implementering av Manualen.

För att förbättra samverkan föreslås i slutbetänkandet att regeringen ändrar flera centrala myndigheters instruktioner på så vis att myndigheterna ges i uppgift att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. De myndigheter som omfattas är Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Statens skolverk, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Vidare föreslås att Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet och Barnafrid vid Linköpings universitet får i uppgift att samverka med den nya myndighetsstrukturen och att länsstyrelserna ska vara representerade i det myndighetsgemensamma arbetet. Som skäl anges bland annat att sådana instruktionsändringar skulle bidra till att mandat och rollfördelningar blir tydligare i arbetet och att fler myndigheter kan komma att ingå i NMT vid behov. Det skulle också kunna bidra till att ytterligare understryka myndigheternas ansvar enligt Manualen vid misstanke om människohandel och därigenom stärka stödprocessen för utsatta i Sverige.[109]

Vi delar bedömningen att tydliga uppgifter till de ovannämnda myndigheterna skulle förtydliga myndigheternas ansvar och bidra till ökad effektivitet i samverkan samt därigenom öka genomslagskraften för arbetet mot människohandel i stort. Även om människohandelsdirektivet inte kan sägas innebära några direkta skyldigheter i detta hänseende vore det en fördel om förslagen i slutbetänkandet genomförs. Instruktionsenliga uppgifter om att delta i det myndig-

[108] A.a. s. 203 f. och s. 231 ff.
[109] A.a. samma sidor.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

hetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel skulle kunna bidra till att ytterligare stärka samverkan och informationsflödet mellan de myndigheter som ingår i NMT.

Jämställdhetsmyndigheten har i sitt remissvar över slutbetänkandet i huvudsak tillstyrkt förslagen och instämt i att centrala myndigheter och aktörer behöver förstärkta grunduppdrag och ett tydligt utpekat ansvar som gemensamt bidrar till ett samordnat arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck och prostitution och människohandel. Myndigheten har även tillstyrkt utredningens bedömning att det samordnande ansvaret ska ligga hos Jämställdhetsmyndigheten, men menar att detta inte bör ske genom en ändring i myndighetens instruktion eftersom det inte anses lämpligt att särskilja arbetet mot våld från övrigt arbete inom myndigheten.[110] Beträffande ett annat av utredningens förslag, nämligen det om att förstärka den nationella rapportörsfunktionen avseende människohandel,[111] instämmer Jämställdhetsmyndigheten i att den nationella rapportörsfunktionen behöver stärkas. Detta bör dock enligt myndigheten ske genom att Jämställdhetsmyndighetens uppgift förtydligas och att det framgår av myndighetens instruktion att den har i uppgift att fungera som nationell samordnare enligt artikel 19 i människohandelsdirektivet. I detta sammanhang konstaterar myndigheten att de uppgifter som tillfaller en nationell samordnare enligt lydelsen i artikel 19.2 redan genomförs genom myndighetens ansvar för NSPM.[112]

Vi är också av uppfattningen att det av Jämställdhetsmyndighetens instruktion bör framgå att myndigheten har i uppgift att fungera som nationell samordnare enligt människohandelsdirektivet. Mot bakgrund av de invändningar som Jämställdhetsmyndigheten framfört mot det författningsförslag som lämnats i slutbetänkandet har vi baserat vårt förslag till ändring i myndighetens instruktion på förordningens nuvarande lydelse. Väljer regeringen att gå vidare med förslaget om ändring i Jämställdhetsmyndighetens instruktion i slutbetänkandet bör det justeras så att det tydligt framgår att Jämställd-

[110] Jämställdhetsmyndigheten, Remissvar på betänkandet Frihet från våld förtryck och utnyttjande, SOU 2025:28, diarienummer ALLM 2025/140, s. 1.
[111] SOU 2025:28 s. 267 ff.
[112] Jämställdhetsmyndigheten, Remissvar på betänkandet Frihet från våld förtryck och utnyttjande, SOU 2025:28, diarienummer ALLM 2025/140, s. 6.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

hetsmyndigheten också ska fungera som nationell samordnare enligt artikel 19 i människohandelsdirektivet, ha ansvar för Manualen vid misstanke om människohandel samt ha i uppgift att vara nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning (se vidare avsnitt 6.5.2).

När det gäller förslagen om ändrade myndighetsinstruktioner hänvisar vi till de författningsförslag och motiveringar som lämnats i slutbetänkandet. Även i dessa delar ställer vi oss bakom utredningens förslag.

Utöver dessa förslag kan nämnas att Delegationen mot arbetslivskriminalitet har lämnat förslag om att det även ska framgå av Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner att myndigheterna ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. Delegationen hänvisar till att dessa två myndigheter har utvecklade verksamheter för fältkontroller, och därigenom besöker arbetsplatser där dessa företeelser ofta upptäcks, samtidigt som det i dag finns en uppfattning inom myndigheterna om att de är förhindrade att agera eller att ta omhand information på det sätt som skulle vara mest effektivt och gynna samverkan på bästa sätt. Delegationen gör bedömningen att det skulle ha stor betydelse i arbetet mot människohandel och människoexploatering om även Arbetsmiljöverket och Skatteverket, som regelmässigt gör arbetsplatsinspektioner, får uttryckliga uppgifter om att bidra i detta arbete.[113] Vi instämmer i dessa bedömningar. I Skatteverkets remissvar beträffande förslaget framkommer emellertid synpunkter på behovet av ändringar.[114] Arbetsmiljöverket ser å sin sida positivt på att i ökad utsträckning bidra till arbetet mot människohandel och prostitution, men poängterar att en instruktionsändring skulle påverka inspektionsverksamheten och måste i så fall åtföljas av ytterligare resurser för att den avsedda effekten ska uppnås.[115] Dessa synpunkter behöver naturligtvis beaktas i den fortsatta beredningen, men det kan konstateras att samverkan i arbetet mot människohandel skulle kunna stärkas om Delegationens förslag i denna del genomförs.

[113] SOU 2024:14 s. 189 ff.
[114] Skatteverket, Remissvar 2024-06-19, diarienummer 8-2847547.
[115] Arbetsmiljöverket, Yttrande 2024-06-20, diarienummer 2024/018044.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

En oberoende granskande mekanism bör inrättas vid Institutet för mänskliga rättigheter

Våra förslag innebär att flera funktioner samlas vid Jämställdhetsmyndigheten som, i och med uppgiften som nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning, även får uppgifter av direkt operativ natur. Som framgår av resonemangen ovan är tanken att den nationella samordnaren enligt direktivet ska utföra samma uppgifter som tidigare gällt för den nationella rapportören, men till detta kommer även nya uppgifter som är mer inriktade mot samverkan med andra myndigheter och organisationer. Detta är alltså någonting som vi föreslår att Jämställdhetsmyndigheten, genom en ändring i myndighetens instruktion, ska få i uppgift att göra. Samtidigt föreslår vi att uppgiften som nationell rapportör enligt människohandelsdirektivet i dess lydelse från 2011 tas bort från Polismyndighetens instruktion.

Sverige har tidigare ansett att åtagandena i både människohandelsdirektivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (i detta avsnitt benämnd konventionen) uppfylls genom Polismyndighetens uppgift som nationell rapportör. Utifrån detta sätt att argumentera – och eftersom inga uppgifter som den nationella rapportören hittills har haft ansvar för enligt direktivet försvinner i och med att rollen omvandlas till en nationell samordnare – kan Sveriges åtaganden enligt konventionen inte sägas påverkas negativt av ändringen.

Vi noterar emellertid att inriktningarna för funktionerna i de båda instrumenten skiljer sig något åt. Uppdraget enligt konventionen syftar till ”att övervaka statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på nationell lagstiftning”.[116] Detta kan naturligtvis sägas till viss del rymmas inom uppgiften för den nationella samordnaren enligt artikel 19.2 i människohandelsdirektivet om att ”göra bedömningar av hur människohandeln utvecklas och mäta av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel”, men vi uppfattar det som att inriktningen i konventionen är av mer uttalat av granskande karaktär. På detta sätt stämmer funktionen i konventionen bättre överens med syftet för de oberoende granskande organ som enligt artikel 19.3 i människohandelsdirektivet kan inrättas av medlemsstaterna, vilka bland annat kan ges i uppgift ”att övervaka genom-

[116] I den engelska versionen av konventionen formulerat *”for monitoring the anti-trafficking activities of State institutions and the implementation of national legislation requirements”*. Dvs. utan en lika tydlig koppling till brottsbekämpning som i den svenska lydelsen.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

förandet och effekterna av åtgärder för att bekämpa människohandel, lägga fram rapporter om frågor som kräver särskild uppmärksamhet från de behöriga nationella myndigheterna och göra bedömningar av de bakomliggande orsakerna till och trenderna när det gäller människohandel".

I förhållande till den ordning som gällt fram tills nu har GRETA återkommande kritiserat att rapportörsfunktionen varit organiserad inom Polismyndigheten, som i övrigt har ett verkställande uppdrag, samt uppmanat Sverige att vidta åtgärder för att säkerställa funktionens oberoende.[117] GRETA har även framhållit att de mänskliga rättigheterna behöver tillgodoses i bekämpandet av människohandel och att detta kräver adekvat övervakning och uppföljning.[118]

Även om Jämställdhetsmyndigheten inte har ett verkställande uppdrag inom brottsbekämpningen på det sätt som Polismyndigheten har kan det ifrågasättas om ändringen som vi föreslår är tillräcklig för att möta GRETA:s kritik om oberoende övervakning och uppföljning. Även Jämställdhetsmyndighetens arbete kommer nämligen, genom bland annat inrättandet av den nationella kontaktpunkten för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer, framöver kunna väntas bli mer operativt än vad som nu är fallet. I och med det helhetsansvar som myndigheten kommer ha på området kan den inte heller sägas vara oberoende på det sätt som GRETA uppmanat till. Därtill är Jämställdhetsmyndigheten styrningsmässigt en myndighet underställd regeringen och inte oberoende på det sätt som exempelvis Institutet för mänskliga rättigheter, Riksrevisionen eller riksdagens ombudsmän är.

För att fullt ut bemöta kritiken från GRETA och för att säkerställa en kontinuerlig och oberoende granskning av arbetet mot människohandel i Sverige är det därför vår starka rekommendation att ett oberoende organ inrättas enligt artikel 19.3 i människohandelsdirektivet. Som följer av resonemangen ovan kan detta inte sägas vara nödvändigt för att uppfylla kraven i människohandelsdirektivet, men vi anser att det är lämpligt och önskvärt för att säkerställa att Sverige når upp till ambitionerna i både konventionen och direktivet. En sådan funktion skulle fungera som ett komplement till det utvärderande arbete som sker hos andra offentliga aktörer samt säkerställa

[117] GRETA, Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings (2023), s. 10.
[118] GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden, Second Evaulation round, 2018, s. 10.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

en bred övervakning av att Sveriges samlade arbete inom området sker i överensstämmelse med Sveriges folkrättsliga åtaganden inom området mänskliga rättigheter, inklusive det arbete som sker vid Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten. Vi anser vidare att institutet är en lämplig myndighet för denna uppgift och utvecklar skälen för detta nedan.

Institutet för mänskliga rättigheter inrättades den 1 januari 2022 genom lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter. Institutet har ett brett mandat och ska främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Institutets uppgift är att följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och förverkligas i Sverige samt att lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna.

Människohandel är ett brott som kränker de mänskliga rättigheterna för brottsoffren och institutet har redan genom sitt befintliga uppdrag möjlighet att granska utvecklingen på människohandelsområdet. En oberoende granskande funktion vid institutet skulle emellertid möjliggöra djupare analyser och utvärderingar av människohandelsarbetet i Sverige. Institutets granskning skulle kunna omfatta såväl aspekter av förebyggande, upptäckt, stöd och skydd samt brottsbekämpning för att motverka människohandel.

Det bör särskilt framhållas att institutets oberoende är av avgörande betydelse för att institutet ska kunna genomföra sitt uppdrag på ett trovärdigt och effektivt sätt samt för att institutet ska uppfylla Parisprinciperna. För att värna detta finns det anledning att formulera institutets uppgift som oberoende organ på ett öppet sätt och inte i detalj styra vilka arbetsuppgifter som detta ska medföra.

Institutets verksamhet styrs som tidigare nämnts i lag. För att inrätta ett oberoende organ vid myndigheten krävs alltså en författningsändring. Detta bör enligt vår uppfattning ske genom att ett nytt stycke förs in i lagens inledande bestämmelse om institutets uppgifter.

Det går att tänka sig olika alternativ för hur uppgiften skulle kunna formuleras. I denna fråga kan noteras att artikel 19.3 innehåller en exemplifiering av vilka uppgifter ett oberoende organ kan tilldelas och ett förtydligande om att även vissa uppgifter som egentligen ska utföras av den nationella samordnaren kan tilldelas ett oberoende organ om ett sådant inrättas. Denna konstruktion medför att en uppgift som direkt hänvisar till artikeln, utan att närmare ange vilka arbetsuppgifter som är tänkta att innefattas, riskerar att bli otydligt. Någon

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

form av avgränsning är därför nödvändig. Det framstår vidare som lämpligt att låta uppdraget omfatta även granskning enligt artikel 29.4 i konventionen.

Ett alternativ hade kunnat vara att uttryckligen ange vilka av de arbetsuppgifter som tas upp i artikel 19.3 som uppgiften ska omfatta. Uppgiften hade i så fall lämpligen kunnat avgränsas till att övervaka genomförandet och effekterna av åtgärder för att bekämpa människohandel samt lägga fram rapporter om frågor som kräver särskild uppmärksamhet från de behöriga nationella myndigheterna. För att inte begränsa möjligheten till granskning även utifrån konventionen och andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser på människohandelsområdet hade uppgiften vidare kunnat formuleras med en mer öppen hänvisning till internationella instrument. Främst skulle i så fall direktivet och konventionen avses.

Vi har under utredningens gång haft flera kontakter med Institutet för mänskliga rättigheter. Institutet ställer sig positivt till en uppgift på området och delar bilden av att möjligheten till granskning bör omfatta både direktivet och konventionen. När det gäller frågan om avgränsning har de emellertid i stället förespråkat att uppgiften bör avgränsas genom en hänvisning till 2 § i lagen om Institutet för mänskliga rättigheter. Av denna bestämmelse följer bland annat att institutet ska följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och förverkligas, lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna, ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete, och främja utbildning, forskning, kompetensutveckling, information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

Institutet har vidare uttryckt att en uppgift som hänvisar till artikel 19.3 i direktivet och artikel 29.4 i konventionen, men avgränsas utifrån 2 § i institutets lag, är det som bäst skulle överensstämma med myndighetens övergripande uppdrag och roll. Mot denna bakgrund har vi också valt att formulera vårt författningsförslag på det sättet.

Förslaget om en uppgifttill institutet lämnas dels för att uppnå en sådan ambitionshöjning på området som ändringarna av artikel 19 i människohandelsdirektivet motiverats av,[119] dels för att förbättra Sveriges efterlevnad av konventionen. Avsikten är att institutets arbete

[119] Jämför t.ex. skäl 30 till människohandelsdirektivet i dess lydelse från 2024, varav framgår ändringarna i denna del sker för att för att stärka de nationella politiska åtgärderna på området.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ska komplettera och förstärka det arbete som utförs av andra myndigheter, till exempel Jämställdhetsmyndigheten, genom att institutet bidrar med kunskap i specifika rättighetsfrågor eller expertis kring hur arbetet med mänskliga rättigheter kan bedrivas. Institutet bör i sitt arbete få stor frihet att självt avgöra hur arbetet som oberoende organ ska utföras. Exakt hur Jämställdhetsmyndighetens respektive institutets granskningar kommer att förhålla sig till varandra får utkristalliseras i takt med att myndigheterna själva tolkar sina uppgifter.

Slutligen kan nämnas att vi inte ser något egentligt alternativ till institutet när det gäller vilken myndighet som bör ges uppgiften som granskande organ. I detta sammanhang kan också noteras att Norges regering nyligen har tilldelat den norska institutionen för mänskliga rättigheter (Norges institusjon for menneskerettigheter) ett liknande ansvar för att övervaka landets genomförande av förpliktelserna enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen).[120]

7.4.4 Insamling av uppgifter och statistik (artikel 19a)

Förslag och bedömning: Brottsförebyggande rådet bör vara den myndighet som har i uppgift att årligen rapportera till EU-kommissionen i enlighet med artikel 19a.3. Denna uppgift ryms inom myndighetens nuvarande uppdrag. Artikeln kräver således inga författningsändringar eller åtgärder i övrigt.

Skälen för förslaget och bedömningen

Det har införts en statistikartikel i direktivet

Artikel 19a är ny och innehåller bestämmelser om insamling av vissa uppgifter och statistik samt en skyldighet för medlemsstaterna att årligen rapportera dessa till kommissionen. Ändringarna bygger på kommissionens ursprungliga förslag till ändringar i människohandelsdirektivet, men innehållet har i viss mån justerats genom förhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen. I skälen

[120] https://www.nhri.no/2025/nim-er-tildelt-ansvaret-for-monitorering-av-norges-forpliktelser-etter-istanbulkonvensjonen-og-menneskehandelskonvensjonen/ (hämtad 2025-07-31).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

beskrivs ändringarna som ett betydelsefullt steg för att öka de allmänna kunskaperna om människohandelns omfattning inom unionen och säkerställa att de åtgärder och strategier som antas baseras på ett statistiskt underlag.[121]

Enligt artikel 19a.1 ska medlemsstaterna säkerställa att det finns ett system för registrering, framställande och tillhandahållande av anonymiserade statistiska uppgifter för att övervaka hur effektiva deras system är när det gäller att bekämpa de brott som avses i människohandelsdirektivet och artikel 19a.2 räknar upp de statistiska uppgifter som ska samlas in. En utgångspunkt är emellertid att kravet gäller i den utsträckning som uppgifterna finns tillgängliga på central nivå. Det får anses innebära att det inte finns någon skyldighet i förhållande till sådana uppgifter som i dagsläget inte finns tillgängliga på central nivå. I den mån det är möjligt att utveckla statistikinsamlingen bör detta naturligtvis ändå vara önskvärt för att uppnå syftet med artikeln, dvs. att få fullständiga kunskaper om människohandelns omfattning inom unionen. Begreppet *tillgängliga på central nivå* måste enligt vår uppfattning anses innebära att uppgifterna ska vara nationellt insamlade av en myndighet eller liknande institution, samt att uppgifterna är kvalitetssäkrade för att de ska kunna användas för att ta fram statistik.

Det finns ett system för tillhandahållande av statistik

Brottsförebyggande rådet (Brå) är den myndighet som ansvarar för den officiella kriminalstatistiken i Sverige. Officiell statistik är sådan statistik som regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Brås ansvar som statistikansvarig myndighet inom området rättsväsende framgår av bilagan till förordningen om den officiella statistiken. Brå ingår dessutom i samverkan för Rättsväsendets digitalisering.

Kriminalstatistiken bygger på uppgifter som Brå samlar in från övriga myndigheter i rättsväsendet. I kriminalstatistiken ingår statistik över anmälda brott, konstaterade fall av dödligt våld, handlagda brott, personer misstänkta för brott, handlagda brottsmisstankar, personer lagförda för brott, kriminalvård och återfall i brott. Syftet

[121] Skäl 31.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

med kriminalstatistiken är framför allt att belysa rättsväsendets hantering av brott.

Brå har utvecklat ett system för produktion av officiell rättsstatistik (Sor). Samma system används även för produktion av annan löpande statistik baserat på de uppgifter som levereras till systemet från rättsväsendets myndigheter och kan således även användas för att samla in, kvalitetssäkra, sammanställa och rapportera uppgifter om människohandel.

Genom bestämmelserna i lagen om officiell statistik och förordningen om officiell statistik, det uppdrag som Brå har som statistikansvarig myndighet samt det system som Brå har utvecklat för löpande produktion av kriminalstatistik (Sor) får Sverige sägas ha ett system för tillhandahållande av statistiska uppgifter i enlighet med vad som krävs i artikel 19a.1.

Vissa statistiska uppgifter finns tillgängliga på central nivå

Av artikel 19a.2 framgår vilka statistiska uppgifter som ska samlas in, dock under förutsättning att de finns tillgängliga på central nivå (se resonemang ovan). De uppgifter som omfattas är

– antalet registrerade identifierade och förmodade offer för brott som avses i artikel 2, fördelat på registrerande organisation, kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap och form av utnyttjande, i enlighet med nationell rätt och praxis,
– antalet personer misstänkta för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap och form av utnyttjande,
– antalet personer som åtalats för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap, form av utnyttjande och typ av slutligt beslut om åtal,
– antalet beslut om åtal (för brott som avses i artikel 2, för andra brott, beslut att inte väcka åtal, övriga),
– antalet personer som dömts för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen) och medborgarskap,
– antalet domstolsbeslut (dvs. frikännande, fällande domar, övriga) för de brott som avses i artikel 2,

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

– antalet misstänkta personer, personer som lagförts och personer som dömts för brott som avses i artikel 18a.1, fördelat på kön och åldersgrupp (barn/vuxen).

I våra kontakter med Brå har det framkommit att merparten av dessa uppgifter samlas in av myndigheten men flertalet kan inte anses vara tillgängliga på central nivå eftersom de inte är kvalitetssäkrade, exempelvis uppgifter om medborgarskap. De uppgifter som finns tillgängliga ingår dock inte alla i den officiella statistiken men kan i vissa fall tas fram i särskild ordning efter bearbetning av underlaget för både officiell och icke officiell statistik. Det gäller uppgifter om identifierade brottsoffer och beslut om åtal. För uppgifter som samlas in, men inte är kvalitetssäkrade, kommer det krävas ett kvalitets- och utvecklingsarbete för att kunna rapportera uppgifterna. När det gäller uppgifter som rör domstolsbeslut samlar Brå inte in alla data som efterfrågas, och för dessa uppgifter skulle ett utvecklingsarbete även sträcka sig till andra myndigheter som lämnar underlag för statistikföring till Brå.

Brå har också framfört att ett annat skäl till att uppgifterna inte alltid kan redovisas, även om de finns tillgängliga, har att göra med den så kallade småtalsproblematiken. Detta gäller särskilt om kombinerad information efterfrågas (som till exempel exploateringsform i kombination med kön och ålder), men även redovisning av åtal och domslut för de år där det är låga noteringar. I sådana fall kan urvalen bli så små att det av sekretesskäl inte går att rapportera. Beträffande personer som dömts för brott och antalet domstolsbeslut för människohandelsbrott framhöll Brå även att den officiella statistiken endast inkluderar information från första instans (tingsrätterna). Någon motsvarande informationsinhämtning från överrätterna sker inte i dagsläget.

När det kommer till uppgifterna i punkten 2a efterfrågar Eurostat redan i dag en sammantagen uppgift om det totala antalet unika personer som är antingen förmodade offer eller identifierade offer för människohandel. Brå kan i dag rapportera identifierade offer baserat på målsägandestatistiken, det vill säga de som kommer till rättsväsendets kännedom. Uppgifter om förmodade offer kan tas fram av Jämställdhetsmyndigheten och Migrationsverket. Dessa uppgifter kan dock inte slås ihop med Brås uppgifter på grund av en övervägande risk för överlappning och dubbelräkning av individer. Det saknas

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

i dag möjlighet att kontrollera för dubbletter i källorna och därför rapporterar Brå endast uppgifter om identifierade offer.

När det gäller de uppgifter som efterfrågas beträffande det nya brottet i artikel 18a (brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel) har det vid våra kontakter med Brå framkommit att dessa kommer att vara möjliga att ta fram, förutsatt att brottet hanteras i ett specifikt lagrum.

Slutligen lyfter Brå fram att det endast går att göra en övergripande bedömning av möjligheterna att ta fram de uppgifter som anges i direktivet eftersom det där inte närmare framgår vilka definitioner och räkneenheter som ska användas för rapporteringen av statistik. Viss vägledning kan ges genom den rapportering av människohandelsuppgifter som görs till kommissionen (Eurostat) redan i dag. Men denna kommer sannolikt förändras eftersom kommissionen nyligen har startat en översyn av ländernas system för datainsamling i syfte att utveckla och harmonisera rapporteringen av statistik.

Brå bör vara den myndighet som årligen rapporterar in statistik

Som statistikansvarig myndighet och ansvarig för att lämna uppgifter till europeisk statistik medverkar Brå i det internationella samarbetet på statistikområdet för rättsväsendet. Inom ramen för det internationella samarbetet ansvarar Brå för rapportering av statistik, såväl löpande som i samband med enskilda uppdrag.[122] Brå samlar redan i dag in och rapporterar uppgifter om människohandel till kommissionen (Eurostat). Enligt utredningen framstår det därför som lämpligt att Brå – i enlighet med artikel 19a.3 – också bör vara den myndighet som har i uppgift att rapportera statistiska uppgifter enligt människohandelsdirektivet.

Brå har i enlighet med sin instruktion ett ansvar för den officiella kriminalstatistiken och att utveckla den statistiken samt annan relevant statistik.[123] Myndigheten har också redan i dag ett ansvar för att rapportera uppgifter om statistik till internationella organ, däribland Eurostat. Uppgiften att nu rapportera statistiska uppgifter i enlighet med artikel 19a.3 måste således anses falla inom ramen för Brås nuvarande uppdrag som statistikmyndighet. Det behövs således

[122] https://bra.se/om-bra/projekt-och-uppdrag/projekt/2021-04-12-internationell-verksamhet-inom-statistik (hämtad 2025-08-01).
[123] 2 § förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

inte ges ett särskilt uppdrag eller göras några instruktionsändringar eller andra ändringar för att uppfylla direktivet. Men med tanke på de många uppgifter som får anses ligga på myndigheten inom området statistik, så kan det finnas anledning att framöver fundera på om en ökad tydlighet behövs kring de internationella uppdragen.

7.4.5 Nationella handlingsplaner (artikel 19b)

Förslag och bedömning: Skyldigheterna enligt artikel 19b.1 och 19b.3 behöver beaktas av Regeringskansliet vid framtagandet av nationella handlingsplaner mot människohandel. Vidare bör innehållet i artikel 19b.2 beaktas om möjligt. Artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder i övrigt.

Skälen för bedömningen: Artikel 19b är ny i människohandelsdirektivet och innebär en skyldighet för medlemsstaterna att, senast den 15 juli 2028, anta nationella handlingsplaner mot människohandel. Dessa ska utarbetas och genomföras i samråd med de nationella samordnarna för arbetet mot människohandel och andra oberoende organ och berörda aktörer verksamma på området, regelbundet ses över och uppdateras samt hållas tillgängliga för allmänheten. Därtill ska EU-kommissionen underrättas inom tre månader från att handlingsplanerna antagits. I artikel 19b.2 ges exempel på vad handlingsplanerna kan innehålla. Artikeln har tillkommit under trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen.

Som redogjorts för i avsnitt 7.1.3 ovan har Sverige haft ett flertal nationella handlingsplaner på människohandelsområdet sedan slutet av nittiotalet.[124] Den senast framtagna handlingsplanen mot prostitution och människohandel beslutades i februari 2018.[125]

För närvarande pågår arbete vid Regeringskansliet för att ta fram en ny handlingsplan mot utnyttjande i prostitution och människohandel. Det närmare innehållet i handlingsplanen och vilken period den kommer att gälla för är ännu inte offentliggjort. I arbetet med att ta fram handlingsplanen ska konsultation ske med berörda myn-

[124] Se t.ex. övergripande beskrivning i inledningen till regeringens Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp, skr. 2015/16:192, s. 4.
[125] Socialdepartementet, Handlingsplan mot prostitution och människohandel, Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

digheter, civilsamhällesorganisationer och andra aktörer. Handlingsplanen ska även ha en tydlig tidsram, innehålla förslag på uppföljning och ska genomföras inom befintliga ekonomiska ramar. Detta framgår av punkt 91 i det åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel som regeringen beslutat om för 2024–2026.[126]

I arbetet med att ta fram och genomföra handlingsplanen, och kommande handlingsplaner, behöver de krav på samråd med nationella samordnaren och andra aktörer som anges i artikel 19b.1 beaktas. Vidare bör innehållet anpassas efter vad som anges i artikel 19b.2. Beträffande det närmare innehållet kan även nämnas att de civilsamhällesrepresentanter som vi har haft möten med har efterfrågat ett fokus på mätbarhet och klara deadlines i kommande handlingsplaner. I detta hänseende har den finska handlingsplanen mot människohandel lyfts fram som ett föredöme.

Det ankommer på Regeringskansliet att underrätta kommissionen om handlingsplanen i enlighet med artikel 19b.3. Mot bakgrund av den centrala ställning som offentlighetsprincipen har i den svenska rättsordningen framstår det som självklart att handlingsplanerna kommer att hållas tillgängliga på det sätt som krävs i artikel 19b.4.

7.4.6 Samordning av unionens strategi (artikel 20)

Bedömning: Ändringarna i artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen: Ändringarna i artikel 20 berör arbetet för EU:s samordnare för arbetet mot människohandel, som har till uppgift att samordna arbetet i medlemsstaterna inom området. Medlemsstaterna har enligt artikelns första stycke en skyldighet att samarbeta med EU-samordnaren genom att översända åtminstone den information som avses i artikel 19. I detta hänseende har skyldigheterna enligt artikeln inte ändrats nämnvärt jämfört med vad som tidigare gällt. Skillnaden ligger i att ordet ”åtminstone” har lagts till, vilket

[126] Arbetsmarknadsdepartementet, Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026, s. 60.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

inte borde medföra någon större förändring i praktiken. Ändringarna i artikelns andra stycke rör främst arbetet för EU-samordnaren och inte medlemsstaterna. Mot denna bakgrund är det vår bedömning att det för svenskt vidkommande inte krävs några författningsändringar eller andra åtgärder med anledning av ändringarna.

7.4.7 EU-kommissionens rapportering (artikel 23)

Bedömning: Ändringarna i artikeln kräver inga författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen: Artikel 23 innehåller bestämmelser kring EU-kommissionens rapportering till Europaparlamentet och rådet. Genom ändringsdirektivet införs en ny tredje punkt enligt vilken kommissionen senast den 15 juli 2030 ska överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv och av effekterna av dessa åtgärder.

Ändringarna rör alltså kommissionens rapportering och innebär inte några skyldigheter för medlemsstaterna. Ändringarna i artikeln kräver följaktligen inte några författningsändringar eller andra åtgärder för Sveriges räkning.

8 Nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling och sekretess

Som framgår av avsnitt 6.5.2 föreslås Jämställdhetsmyndigheten få i uppgift att vara Sveriges nationella kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer för människohandel enligt artikel 11.4 i människohandelsdirektivet. De kommer då att behöva behandla personuppgifter i en relativt stor utsträckning. I de allra flesta fall kommer det även handla om känsliga personuppgifter. Detta innebär en förändring i förhållande till myndighetens nuvarande uppgifter på området. Det bör därför övervägas om det finns skäl att införa särskilda regler för personuppgiftsbehandlingen och hur dessa i sådana fall ska utformas.

8.1 Reglering till skydd för den personliga integriteten

8.1.1 Europakonventionen

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, här benämnd Europakonventionen, har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och under förutsättning att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. När det gäller kravet på lagreglering

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

krävs bland annat att den nationella författningen uppfyller vissa minimikrav i fråga om kvalitet och tydlighet. Reglerna ska vara tillräckligt tydliga för att tillämpningen ska vara förutsägbar och de ska vara allmänt tillgängliga. Kravet att ett ingripande ska vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle innebär att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov av åtgärden i fråga. I det ligger bland annat en begränsning som innebär att åtgärden inte får gå längre än vad som är nödvändigt med beaktande av proportionalitetsprincipen, dvs. den ska stå i rimlig relation till det intresse som åtgärden är avsedd att tillgodose. Vid denna avvägning har staterna ett visst handlingsutrymme att inom rimliga gränser avgöra vilka åtgärder som kan anses nödvändiga för att tillgodose det eftersträvade ändamålet. Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Av regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 §). Även i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter finns en bestämmelse till skydd mot godtyckligt eller olagligt ingripande i någons privat- och familjeliv (artikel 17).

8.1.2 EU:s dataskyddsförordning

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, är direkt tillämplig i alla medlemsstater. Syftet med förordningen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter, och att främja det fria flödet av personuppgifter inom unionen.

Det materiella tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning omfattar sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Vissa undantag från tillämpningsområdet görs dock, till exempel ska behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten inte omfattas av förordningens bestämmelser (artikel 2.2 a). Enligt artikel 2.2 d gäller EU:s data-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

skyddsförordning inte heller för bland annat sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet).

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten, krävs att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning är tillämplig. Av särskilt intresse för myndigheters verksamhet är artikel 6.1 c som gäller när behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige och artikel 6.1 e som gäller när behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Av artikel 5 framgår ett antal grundläggande principer som gäller för all behandling av personuppgifter. Personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt och de ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Personuppgifterna ska vara korrekta – alla rimliga åtgärder ska vidtas för att felaktiga uppgifter rättas eller raderas – och dessutom adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet. Behandlingen ska ske på ett säkert sätt och inte pågå under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt förordningen genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter, kan dock personuppgifter lagras under längre perioder i den mån som uppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Personuppgifter som samlats in för ett visst ändamål får som huvudregel inte behandlas för något annat ändamål som är oförenligt med det ursprungliga ändamålet, den s.k. finalitetsprincipen. Undantag gäller om den registrerade har samtyckt till behandling för det nya ändamålet eller om behandlingen grundar sig på rättslig reglering (artiklarna 5.1 b och 6.4).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Artiklarna 5 och 6 är grundläggande och kumulativa. Det innebär att någon av de rättsliga grunderna i artikel 6 måste vara tillämplig, samtidigt som samtliga principer i artikel 5 ska följas.

EU:s dataskyddsförordning både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar delar av förordningen genom specificeringar eller undantag. Detta gäller särskilt sådan behandling som sker inom den offentliga sektorn. Av artikel 6.2 framgår att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen när det gäller behandling som sker enligt artikel 6.1 c (rättslig förpliktelse) och 6.1 e (uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning). Bestämmelserna får innehålla specifika krav för behandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling.

Av artikel 6.3 framgår att den rättsliga grunden, vid behandling enligt artikel 6.1 c och e, ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt. Syftet med behandlingen ska i sin tur fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning, bland annat de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling.

Behandling av vissa särskilda kategorier av personuppgifter är som huvudregel förbjuden. Det rör sig om uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (artikel 9.1). Från huvudregeln att dessa särskilda kategorier av personuppgifter inte får behandlas finns flera undantag angivna (artikel 9.2). Sådan behandling är bland annat tillåten om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder måste ske under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10).

EU:s dataskyddsförordning föreskriver ett antal rättigheter för den registrerade och för den personuppgiftsansvarige motsvarande skyldigheter. Den registrerade har till exempel rätt att få omfattande information från de personuppgiftsansvarige (artiklarna 12–14). Den registrerade kan också begära registerutdrag med information om bland annat vilka uppgifter som behandlas om honom eller henne (artikel 15). Vidare finns möjlighet för den registrerade att få felaktiga personuppgifter som rör honom eller henne rättade och att under vissa förutsättningar få uppgifterna raderade eller åtminstone få behandlingen begränsad (artiklarna 16–18). Rätten till radering gäller dock inte för behandling som sker med stöd av grunderna i artikel 6.1 c och e (rättslig förpliktelse och arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning). Den registrerade har rätt att när som helst göra invändningar mot behandling av personuppgifter som sker på den grunden att behandlingen bedömts nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som led i myndighetsutövning alternativt med stöd av en intresseavvägning (artikel 21). En ytterligare rättighet för den registrerade är att slippa bli föremål för ett beslut som grundas enbart på automatiserad behandling, inbegripet profilering (artikel 22).

Vissa av de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i förordningen får begränsas i nationell rätt. Detta förutsätter att begränsningarna sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Det förutsätter också att begränsningen sker i syfte att säkerställa något av de ändamål som anges i artikel 23.1, till exempel en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse.

Om EU:s dataskyddsförordning föreskriver att förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser kan göras i medlemsstat-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ernas nationella rätt kan medlemsstaterna, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av förordningen i nationell rätt (skäl 8). I propositionen Ny dataskyddslag har det gjorts bedömningen att detta innebär att förordningen ger medlemsstaterna möjlighet att i lagar på nationell nivå föreskriva vissa anpassade bestämmelser.[1] Principen om unionsrättens företräde innebär dock att bestämmelser i sådana författningar måste vara förenliga med EU:s dataskyddsförordning.

8.1.3 Regeringsformen

I regeringsformens målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § första stycket slås det fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för bland annat den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare anges det i paragrafens fjärde stycke att det allmänna bland annat ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten som gäller i förhållandet mellan enskilda och staten finns i 2 kap. regeringsformen. Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

8.1.4 Dataskyddslagen

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning på ett generellt

[1] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 21–23.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

plan i svensk rätt. Inom ramen för det utrymme som EU:s dataskyddsförordning ger reglerar lagen bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, särskilda kategorier av personuppgifter (som i nationell lagstiftning benämns känsliga personuppgifter), tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är, på samma sätt som den tidigare personuppgiftslagen var, subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. Det gör det möjligt att även fortsättningsvis ha från dataskyddslagen avvikande bestämmelser i sektorsspecifika registerförfattningar.

8.1.5 Offentlighets- och sekretesslagen

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns bestämmelser om sekretess som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och som reglerar tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Enligt 2 kap. 1 § OSL är lagen tillämplig på myndigheter. Med myndighet avses, liksom i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen, organ som ingår i den offentligrättsliga statliga eller kommunala organisationen. Av övriga bestämmelser i 2 kap. OSL och bilagan till OSL följer att vissa organ som inte är myndigheter ska jämställas med sådana vid tillämpningen av 2 kap. tryckfrihetsförordningen och OSL.

Med sekretess avses ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.[2] En uppgift för vilken sekretess gäller får inte lämnas från en myndighet till en annan eller mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.[3] Huvudregeln i sekretesslagstiftningen är att en sekretessbelagd uppgift inte får lämnas ut. Skälet till att sekretess till skydd för enskilda fysiska personer gäller mellan myndigheter handlar främst om hänsyn till den enskildes integritet. När uppgifter lämnas mellan olika aktörer och på så sätt blir tillgängliga för fler personer innebär det en risk för att det uppkommer ett intrång i den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden som han eller hon har ett berättigat intresse av att kunna avvisa.[4] Motsvarande risker

[2] 3 kap. 1 § OSL.
[3] 8 kap. 1 och 2 §§ OSL.
[4] Jämför prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag s. 175.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

för intrång kan även uppkomma i fråga om juridiska personers ekonomiska angelägenheter.

Jämställdhetsmyndigheten har ingen särreglering rörande sekretess utan det är allmänna bestämmelser som gäller.

8.2 En ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten

8.2.1 Det bör införas en särskild registerlag

Förslag: Det ska införas en ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten.

Syftet med den nya lagen ska vara att ge Jämställdhetsmyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid en sådan behandling.

Skälen för förslaget

Jämställdhetsmyndigheten kommer att hantera personuppgifter

Jämställdhetsmyndigheten föreslås få en ny uppgift som innebär att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer. Uppgiften innebär att myndigheten kommer att vara en kontaktpunkt i förbindelserna mellan de myndigheter och institutioner som ansvarar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer i de olika medlemsstaterna inom EU. Däremot innebär den inte att vara kontaktpunkt för brottsoffren själva, eller för länder utanför EU. Avsikten är inte att ersätta befintliga nationella klagomålsmekanismer eller telefonjourer.

Vid utförandet av den nya uppgiften kommer myndigheten att behöva hantera en ökad mängd personuppgifter. När det kommer till uppskattningen av omfattningen av den nya uppgiften så har vi utgått från de brottsoffer som regionkoordinatorerna har identifierat under 2023 och 2024, och som kommer från ett annat EU-land. Det handlar främst om länder i östra Europa, såsom Rumänien, Polen och Ungern. Utifrån dessa uppgifter skulle det kunna handla om cirka 50 ärenden per år. Om fler brottsoffer identifieras och arbetet

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

mot människohandel intensifieras, kommer denna siffra sannolikt öka. Samtidigt ska det beaktas att Återvändandeprogrammet Människohandel – Prostitution[5] finns och används redan i dag för en del av de som identifieras enligt ovan. Så kommer fortsatt vara fallet. Men oavsett vad kommer det vara av vikt att följa utvecklingen, och detta är något som kan göras inom ramen för de kontakter som myndigheter alltid har med Regeringskansliet.

Med den nya uppgiften kommer Jämställdhetsmyndigheten att hantera en rad personuppgifter. Det kan exempelvis handla om ålder, kön, telefonnummer, adressuppgifter, familjeförhållanden och ekonomi. I de flesta fall kommer personnummer, samordningsnummer eller motsvarande att behandlas. Vidare kommer utsatthet för brott att behandlas. Myndigheten kommer även ha behov av att behandla känsliga personuppgifter (artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning) som uppgifter om etniskt ursprung, hälsouppgifter och uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning. Uppgifter om lagöverträdelser kan komma att behandlas om en person som utsatts för människohandel har tvingats till att begå brott som ett led i sin utsatthet. Sådana uppgifter är inte en känslig personuppgift men kan, i vissa fall, anses som extra skyddsvärd enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Att förlita sig på att samtycke ska ges för behandlingen av känsliga personuppgifter är inte en lämplig ordning när det handlar om att vara Sveriges kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av utsatta människohandelsoffer. Det är inte heller myndigheten som kommer samla in uppgifterna från den enskilde. För behandling av lagöverträdelser kan aldrig samtycke ges.

Det finns ett behov av en särskild reglering

Jämställdhetsmyndigheten har i dag ingen särskild personuppgiftsreglering utan använder, i den mån personuppgifter alls behandlas, de generellt tillämpliga dataskyddsreglerna. Med det menas EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen.

Brottsdatalagen (2018:1177) är endast tillämplig vid behandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra

[5] Se vidare om detta i bland annat avsnitt 6.1.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder (1 kap. 2 § brottsdatalagen). Ligger syftet med behandlingen utanför detta så är i stället EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen tillämpliga (artikel 2.2 d dataskyddsförordningen). Jämställdhetsmyndigheten kommer att vara kontaktpunkt och därmed behjälplig vid gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer. Behandlingen av personuppgifter i sådan verksamhet ligger utanför brottsdatalagens tillämpningsområde.[6] Myndigheter som, utan att ha vare sig anmälningsskyldighet eller uppgiftsskyldighet, samverkar med brottsbekämpande myndigheter – vilket de stödsökande aktörerna i regel inte ens kommer att vara – anses inte enbart på grund av sådan samverkan bli behöriga myndigheter i brottsdatalagens mening.[7]

Nu föreslås Jämställdhetsmyndigheten få en ny uppgift. De kommer i och med den att behandla personuppgifter i en relativt stor omfattning.[8] De kommer behandla olika former av personuppgifter, och också känsliga och i viss mån särskilt skyddsvärda sådana. Ett anpassat och tydligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter skapar förutsättningar för myndigheten att behandla personuppgifter på ett effektivt sätt men med respekt för den personliga integriteten. Det skulle också förbättra myndighetens möjligheter att utföra sin uppgift på ett ändamålsenligt sätt. Vi ser således att det ur effektivitets- eller integritetssynpunkt behövs en särskild reglering.

Jämställdhetsmyndigheten bedöms kunna behandla känsliga personuppgifter med stöd av undantaget för ett viktigt allmänt intresse i artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 8.2.6). För detta krävs dock bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Det generella regelverket föreskriver inga anpassade skyddsåtgärder. När det handlar om känsliga personuppgifter krävs särskilda bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Det är vanligt att verksamheter i vilka det finns behov av att behandla relativt omfattande integritetskänsliga personuppgifter omfattas av särskilda regler om personuppgiftsbehandlingen, som är anpassade efter behovet av behandling av personuppgifter och behovet

[6] Jämför prop. 2017/18:232 Brottsdatalag s. 113.
[7] SOU 2017:29 Brottsdatalag s. 196 och prop. 2024/25:46 Nya uppgifter för centrum mot våldsbejakande extremism s. 30 f.
[8] Jämför här exempelvis prop. 2024/25:46.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

av särskilt skydd för den personliga integriteten med anledning av behandlingen. Det har också blivit vanligare på senare tid.

Mot denna bakgrund anser vi att en särskild reglering av behandling av personuppgifter vid Jämställdhetsmyndigheten bör införas. Utgångspunkten för den särskilda regleringen bör vara att myndigheten ges ett tydligt stöd för att behandla personuppgifter i den utsträckning som behövs för att den på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt ska kunna fullgöra sin uppgift enligt instruktionen. Samtidigt bör regleringen innehålla lämpliga skyddsåtgärder för att åstadkomma ett starkt skydd för den personliga integriteten. En registerförfattning som på ett tydligt sätt anger förutsättningarna för myndighetens personuppgiftsbehandling bör också kunna underlätta för de myndigheter som lämnar ut uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten att göra de rättsliga bedömningar som behövs innan uppgifter lämnas ut till myndigheten. En registerförfattning skapar dessutom tydlighet och förutsägbarhet för de registrerade.

Vi bedömer även nedan att de samlade förslagen som lämnas innebär en sådan begränsning av skyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen mot intrång som innebär kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som enbart får göras genom lag. Det bör därför införas en ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten, som syftar både till att ge myndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Den särskilda regleringen bör ske i lag

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får skyddet begränsas genom lag under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 §. Skyddet får således inte begränsas genom förordning.

En lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten ger ökade möjligheter att behandla personuppgifter. Särskilt gäller detta känsliga personuppgifter. Det kommer finnas ett behov

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

av att behandla bland annat uppgifter om etniskt ursprung, hälsouppgifter och uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning. Men också uppgifter om misstänkta eller begångna brott, dock i mindre utsträckning. Det kan också handla om uppgifter om ålder, kön, familjeförhållanden, ekonomi m.m. Uppgifter om utsatthet för brott kommer behandlas. Att sådana uppgifter om enskilda behandlas av en myndighet innebär risker för de enskildas integritet, särskilt när det sker i relativt stor omfattning. Vi gör bedömningen att det kan vara ett sådant betydande intrång som också kommer ske utan samtycke. Förslagen kan alltså innebära en begränsning av skyddet mot intrång som innebär kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Sådana begränsningar får göras genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Dessutom får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 § första stycket 2 och 21 § regeringsformen).

Förslagen innebär att begränsningen görs genom lag och ändamålen – dvs. vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer – är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Lagförslagen begränsas vidare på sådant sätt att Jämställdhetsmyndigheten kan inhämta och behandla personuppgifter endast i den utsträckning som är nödvändig för att utföra sin uppgift. Dessutom föreslås en rad säkerhetsåtgärder, såsom bestämmelser om sökbegränsningar och begränsad tillgång till personuppgifterna inom myndigheten samt en ny sekretessbestämmelse till skydd för enskilda vid myndigheten. Vi bedömer därför att begränsningen av skyddet för den enskilde inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen och att den inte heller sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningarna av skyddet för den enskilde görs inte heller på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Sammantaget innebär detta att våra förslag är förenliga med 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Rätten till respekt för privatlivet enligt Europakonventionen får inskränkas med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Med hänvisning till den gjorda proportionalitetsbedömningen anser vi att förslaget om ny registerlag måste anses förenliga med Europakonventionen. Den inskränkning som förslagen innebär av rätten till integritet och respekt för privat- och familjeliv samt skydd av personuppgifter enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är därför nödvändig. Eftersom förslagen dessutom får anses vara proportionerliga är de förenliga även med rättighetsstadgan och uppfyller dessutom proportionalitetskraven i EU:s dataskyddsförordning. Av samma skäl är förslagen även förenliga med bestämmelserna om rätt till privat- och familjeliv i barnkonventionen.

8.2.2 Lagens tillämpningsområde och förhållandet till det allmänna dataskyddsregelverket

Förslag: Den nya lagen ska gälla vid behandling av personuppgifter vid Jämställdhetsmyndigheten när myndigheten ska utföra sin uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer.

Lagen ska endast gälla om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Lagen ska innehålla upplysande bestämmelser som anger att den kompletterar EU:s dataskyddsförordning samt att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen gäller vid behandling av personuppgifter enligt den nya lagen, om inte något annat följer av den nya lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till denna.

Skälen för förslaget

Lagens tillämpningsområde

Som konstaterats ovan behövs det en särskild lag för behandlingen av personuppgifter som kommer uppstå genom Jämställdhetsmyndighetens nya uppgift att vara kontaktpunkt. Den nya lagen ska således endast gälla när myndigheten utför sin uppgift att vara kontaktpunkt

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

för gränsöverskridande vidareslussning i enlighet med artikel 11.4 människohandelsdirektivet.

Lagen bör gälla automatiserad behandling och register

EU:s dataskyddsförordning ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Med register avses en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden (artikel 4.6). Vi anser att tillämpningsområdet för den föreslagna lagen bör följa tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning och därför omfatta samma slags behandlingar. Lagen föreslås därmed gälla om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Manuell behandling av personuppgifter som inte ingår i en uppgiftssamling som är strukturerad för sökning eller sammanställning bör inte omfattas av den lag som nu föreslås.

Lagen kompletterar annan reglering

EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig och har företräde framför nationell lagstiftning. Den lag som nu föreslås kan därför endast innehålla bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen. För att det ska vara tydligt för tillämparen bör en bestämmelse med upplysning om att EU:s dataskyddsförordning gäller tas in i lagen.

Av 1 kap. 6 § dataskyddslagen följer att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från dataskyddslagen så ska bestämmelsen i den andra lagen tillämpas. Dataskyddslagen är alltså subsidiär och kommer bara att gälla för Jämställdhetsmyndigheten om inte den lag som nu föreslås anger något annat. Av tydlighetsskäl bör det i den nu föreslagna lagen finnas en upplysning om att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den gäller om inte annat följer av den nu före-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

slagna lagen.[9] Även föreskrifter som meddelas i anslutning till den nu föreslagna lagen bör ha företräde framför dataskyddslagen.

Vi lämnar inga förslag till bestämmelser med bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Regeringen har dock möjlighet att utan sådant bemyndigande meddela verkställighetsföreskrifter (8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen). Det kan alltså tillkomma föreskrifter i anslutning till den nu föreslagna lagen, även om den saknar särskilda bemyndiganden. Föreskrifter om verkställighet bör även de ha företräde framför dataskyddslagen vilket bör framgå.

8.2.3 Personuppgiftsansvar

Förslag: Det ska framgå av den nya lagen att Jämställdhetsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt lagen.

Skälet för förslaget: Uttrycket personuppgiftsansvarig är centralt inom all dataskyddsreglering. Den personuppgiftsansvarige är skyldig att se till att behandling av personuppgifter sker i enlighet med gällande bestämmelser, och enskilda ska alltid kunna vända sig till den personuppgiftsansvarige för att göra sina rättigheter gällande. Den personuppgiftsansvarige ska exempelvis ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna i artikel 5.1 i EU:s dataskyddsförordning följs (artikel 5.2). Därutöver ska den personuppgiftsansvarige bland annat genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med EU:s dataskyddsförordning (artikel 24.1) och för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå (artikel 32.1).

Av definitionen i artikel 4.7 i EU:s dataskyddsförordning framgår att en personuppgiftsansvarig är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Det är alltså Jämställdhetsmyndigheten som är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som

[9] Jämför prop. 2017/18:171 Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning s. 73.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

myndigheten utför enligt den nya lagen. Av tydlighetsskäl bör detta förhållande framgå direkt av lagen.

8.2.4 Ändamålsbestämmelser och finalitetsprincipen

Förslag: Jämställdhetsmyndigheten ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra uppgiften att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer.

Sådana personuppgifter ska även få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning, eller för andra ändamål under förutsättning att dessa inte är oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in.

Skälen för förslaget

Ändamålsbestämmelser

All behandling av personuppgifter måste ha stöd i någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 a–f i EU:s dataskyddsförordning. De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga för en och samma behandling.[10] Av 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen följer att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning. Sådana uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra anses generellt vara uppgifter av allmänt intresse.[11] Därutöver krävs att personuppgiftsbehandlingen uppfyller de grundläggande principerna i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning. Dessa innebär bland annat att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (artikel 5.1 b).

Den uppgift som Jämställdhetsmyndigheten nu ska utföra har sin grund i människohandelsdirektivet men uttrycks genom den föreslagna ändringen i myndighetens instruktion. Kravet på att grunden för de behandlingar som myndigheten behöver utföra ska vara rätts-

[10] Prop. 2017/18:105 s. 46.
[11] A.a. s. 56 och 57.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ligt fastställd (se artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning) får genom den föreslagna ändringen i Jämställdhetsmyndighetens instruktion, och den nu föreslagna personuppgiftslagen, anses uppfylld. De ändamål som anges i den nu föreslagna registerlagen är att anses som nödvändiga för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna utföra sin uppgift (artikel 6.2 andra stycket). Som framgår ovan är uppgiften att anses vara av allmänt intresse och vi anser också att den är proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas (se artikel 6.3 andra stycket i EU:s dataskyddsförordning).

Utöver 6.1 e skulle även artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om rättslig förpliktelse och artikel 6.1 d i samma förordning om enskildas intresse kunna aktualiseras. Även om flera rättsliga grunder kan vara tillämpliga för en och samma behandling, så ser vi alltjämt att det är 6.1 e som är den primära grunden. Det är således den vi fortsatt förhåller oss till.

Finalitetsprincipen

Enligt artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 ska inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen.

I artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning beskrivs vad den personuppgiftsansvarige bör beakta för att fastställa om behandling för andra ändamål är förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in. Principen om att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål brukar kallas finalitetsprincipen.

Flera registerlagar innehåller bestämmelser som ger uttryck för finalitetsprincipen genom att ange att personuppgifter som behandlas för något av de i lagen angivna ändamålen även får behandlas för andra ändamål under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Bestämmelser som ger uttryck för finalitetsprincipen har införts

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

av tydlighetsskäl och avser främst att klargöra att det är tillåtet att behandla personuppgifter för andra ändamål än de som uttryckligen anges i lagen, så länge behandlingen inte är oförenlig med insamlingsändamålen.[12] Vi ser skäl för att göra samma sak även i den nu föreslagna lagen.

8.2.5 Tillgången till personuppgifter

Förslag: Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Skälen för förslaget: Dataskyddsförordningen innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse som begränsar tillgången till personuppgifter. I artikel 5.1 c uttrycks dock den grundläggande principen att personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (principen om uppgiftsminimering). Enligt artikel 25.2 ska den personuppgiftsansvarige också genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att, i standardfallet, säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Den skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning, tiden för deras lagring och deras tillgänglighet.

Vilka möjligheter till spridning av personuppgifter som en viss behandling innebär påverkar i stor utsträckning integritetsriskerna med behandlingen. Om personuppgifter sprids ökar risken för att uppgifterna används på ett sätt som inte är avsett. Utan en begränsning av spridningen av personuppgifterna kan också personuppgiftsbehandling komma att ske som det inte finns behov av. Det är därför vanligt att registerförfattningar innehåller bestämmelser som reglerar tillgången till personuppgifter. För skyddet av den personliga integriteten är det viktigt att det vid Jämställdhetsmyndigheten säkerställs att personuppgifter i de aktuella verksamheterna endast görs tillgängliga för de medarbetare som behöver uppgifterna i sitt arbete. En bestämmelse med en sådan innebörd bör därför införas i den nya lagen.

[12] Se t.ex. prop. 2018/19:151 Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap s. 24 och prop. 2019/20:106 Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet s. 40.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter innebär i sig att en behovsbedömning måste göras innan tillgång ges och är dessutom en ur risksynpunkt rimlig avvägning. I några registerförfattningar finns uttryckliga bestämmelser om att åtkomsten till personuppgifter regelbundet ska kontrolleras och följas upp. Den personuppgiftsansvarige ska emellertid enligt artiklarna 24 och 32 i EU:s dataskyddsförordning bland annat säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med EU:s dataskyddsförordning. I detta får anses ligga en skyldighet att regelbundet kontrollera och följa upp åtkomsten av personuppgifter. Med hänsyn till detta och den trots allt relativt begränsade uppgift som Jämställdhetsmyndigheten nu får bedöms det inte behövas någon uttrycklig bestämmelse om kontroller av om någon obehörig berett sig åtkomst till personuppgifterna.

8.2.6 Känsliga personuppgifter och sökbegränsningar

Förslag: Känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning endast om uppgifterna är nödvändiga för fullgörandet av uppgiften att vara kontaktpunkt.

Det ska inte vara tillåtet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som avser fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott.

Skälen för förslaget

Särskilda kategorier av uppgifter är samma sak som känsliga personuppgifter

Av artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning framgår att behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, sådana som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, är förbjuden. I svensk rätt kallas sådana

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

uppgifter för känsliga personuppgifter (se exempelvis 3 kap. 1 § dataskyddslagen). I förarbetena till dataskyddslagen anges att det tidigare begreppet känsliga personuppgifter används eftersom det begreppet är väl inarbetat, även på EU-nivå, och dessutom språkligt enklare att använda och förstå än begreppet särskilda kategorier av personuppgifter, inte minst i författningstext.[13] Även i den lag som nu föreslås bör därför begreppet känsliga personuppgifter användas.

Förbudet i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning kompletteras av ett antal undantag i artikel 9.2, som anger när behandling av känsliga personuppgifter trots allt är tillåten eller kan tillåtas. Några av undantagen är direkt tillämpliga medan andra kräver viss reglering i den nationella lagstiftningen för att behandling av känsliga personuppgifter ska få ske. I 3 kap. dataskyddslagen finns kompletterande bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter.

Jämställdhetsmyndigheten har ett behov av att behandla känsliga personuppgifter

Som konstaterats ovan förmodas Jämställdhetsmyndigheten ha behov av att behandla känsliga personuppgifter som uppgifter om etniskt ursprung, hälsouppgifter och uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning.

Att en myndighet ska utföra en av riksdag eller regering tilldelad uppgift på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt är ett viktigt allmänt intresse.[14] Uppgiften som kontaktpunkt kommer att regleras i förordning. Genom den nu föreslagna lagen om personuppgiftsbehandling och den sekretessbestämmelse som föreslås i avsnitt 8.3 säkerställs dessutom att det finns lämpliga och särskilda skyddsåtgärder. Jämställdhetsmyndigheten har därför i och för sig rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter direkt med stöd av artikel 9.2 g. Vi bedömer dock att det bör finnas tydligt stöd i författning för behandling av känsliga personuppgifter i den omfattning som kommer att vara aktuell vid Jämställdhetsmyndigheten. Även om den i praktiken inte inskränker möjligheterna att behandla känsliga personuppgifter i förhållande till vad som annars gäller enligt EU:s dataskyddsförordning, eller den i avsnitt 8.2.4 föreslagna ändamålsbestämmelsen, bör det införas en särskild bestämmelse i den nya

[13] Prop. 2017/18:105 s. 75.
[14] Prop. 2017/18:105 s. 85.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

lagen som innebär att känsliga personuppgifter får behandlas endast om uppgifterna är nödvändiga för fullgörandet av uppgiften att vara kontaktpunkt. En sådan bestämmelse inskärper också vikten av att känsliga personuppgifter inte behandlas slentrianmässigt. Av bestämmelsen bör det även framgå att behandlingen sker med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelsens hänvisningar till dataskyddsförordningen är dynamiska, vilket innebär att hänvisningarna avser dataskyddsförordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. På det sättet säkerställs att ändringar i EU-regleringen får omedelbart genomslag.

Sökbegränsningar

Sökningar som tar sikte på känsliga personuppgifter är typiskt sett förknippade med särskilda risker i integritetshänseende. I 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen finns därför ett förbud mot att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Den bestämmelsen är emellertid avsedd att gälla för offentlig verksamhet där sektorsspecifik reglering avseende känsliga personuppgifter saknas. Vi bedömer att det inte finns något behov av att utföra sådana sökningar för uppgiften att vara kontaktpunkt och därför bör ett motsvarande sökförbud införas i den nya lagen. Vi föreslår också att det dessutom bör omfatta sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på sådana uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelsens hänvisning till dataskyddsförordningen bör vara dynamisk för att säkerställa att ändringar i EU-regleringen får omedelbart genomslag.

8.2.7 Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser

Bedömning: Möjligheterna att behandla uppgifter som rör lagöverträdelser bör inte begränsas.

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast utföras

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

under kontroll av en myndighet eller då sådan behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. I förarbetena till dataskyddslagen angavs att den del av artikel 10 som rör behandling av uppgifter under kontroll av myndighet är direkt tillämplig och i vart fall bör innebära att det är tillåtet att behandla uppgifter som rör lagöverträdelser om den personuppgiftsansvarige är en myndighet.[15] I linje med detta anges i 3 kap. 8 § dataskyddslagen att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av myndigheter.

Personuppgifter om lagöverträdelser är dock av integritetskänslig karaktär och behandling av sådana uppgifter anses därför som särskilt riskfylld. Av det skälet är behandling av uppgifter om lagöverträdelser särskilt reglerad både i EU:s dataskyddsförordning och i många myndighetsspecifika registerförfattningar.

Mot bakgrund av att behandling av lagöverträdelser kan anses som särskilt riskfylld bör det alltid övervägas om det ska tas in särskilda begränsningar i fråga om sådan behandling. Jämställdhetsmyndigheten kommer dock att behandla uppgifter om lagöverträdelser endast i mycket begränsad utsträckning. Det kan handla om att en person som är utsatt för människohandel har begått brott som ett led i sin utsatthet. Men enligt EU:s dataskyddsförordning ska det då handla om misstanke om brott, fällande domar m.m., så möjligheten att myndigheten kommer att behandla sådana uppgifter är än mer begränsat. Vi ser därför inget påtagligt behov av att införa en bestämmelse som begränsar på vilket sätt myndigheten får behandla uppgifter om lagöverträdelser. Det följer också av den föreslagna ändamålsbestämmelsen i avsnitt 8.2.4 att myndigheten endast får behandla uppgifter om lagöverträdelser för att kunna fullgöra sin uppgift som kontaktpunkt.

[15] Prop. 2017/18:105 s. 99.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

8.2.8 Längsta tid för behandling av personuppgifter

Förslag: Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Bestämmelserna om längsta tid för behandling ska inte hindra att Jämställdhetsmyndigheten arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Skälen för förslaget: En av de grundläggande principerna för dataskydd är principen om lagringsminimering. Enligt denna princip får personuppgifter inte lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Genom att minimera lagringstiden minskar den risk för den personliga integriteten som en viss behandling av personuppgifter innebär. Bestämmelser som tydliggör hur länge personuppgifter får behandlas inom en verksamhet innebär därmed en form av skyddsåtgärd. Vi anser därför att det bör införas bestämmelser om längsta tid för personuppgiftsbehandling i den nya lagen. Vi anser att det räcker med en ändamålsrelaterad bestämmelse om längsta tid för behandling som innebär att personuppgifter inte får behandlas längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

EU:s dataskyddsförordning innehåller ett undantag från principen om lagringsminimering, som innebär att personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål (artikel 5.1 e i förordningen). För att tydliggöra att personuppgifter som utgör en del av en allmän handling får arkiveras bör det därför uttryckligen framgå att det som anges när det gäller längsta tid för behandling av personuppgifter inte hindrar att sådana uppgifter arkiveras i enlighet med gällande arkivlagstiftning. I vilken utsträckning personuppgifter ska gallras i samband med arkivering regleras i det arkivrättsliga regelverket.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

8.2.9 Rätten att göra invändningar

Förslag: Rätten för registrerade att göra invändningar enligt dataskyddsförordningen ska inte gälla vid sådan behandling som är tillåten enligt den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Skälen för förslaget: Vid behandling av personuppgifter som sker för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (dvs. behandling enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning) ska den registrerade ha rätt att när som helst, av skäl som hänför sig till hans eller hennes specifika situation, göra invändningar mot behandlingen. Den personuppgiftsansvarige får då inte längre behandla personuppgifterna, såvida denne inte kan påvisa tvingande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter eller om det sker för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk. Detta följer av artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning.

Rätten att göra invändningar innebär att den registrerade har möjlighet att få till stånd en kontroll av om uppgifterna får behandlas. Under tiden som en sådan prövning pågår har den registrerade rätt att kräva att behandlingen av personuppgifterna begränsas (se artikel 18.1 d i EU:s dataskyddsförordning). Om det bedöms saknas berättigade skäl för behandlingen har den registrerade rätt att få personuppgifterna raderade (se artikel 17.1 c i EU:s dataskyddsförordning).

Medlemsstaterna har enligt artikel 23 i EU:s dataskyddsförordning möjlighet att genom lagstiftningsåtgärder begränsa vissa av de skyldigheter och rättigheter som följer av förordningen, däribland rätten att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter. En sådan begränsning får göras om den sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna. Begränsningen måste vidare utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i syfte att säkerställa olika uppräknade intressen, bland annat den allmänna säkerheten, förebyggande eller förhindrande av brott eller andra viktiga mål av generellt allmänt intresse (artikel 23.1).

Sådana lagstiftningsåtgärder ska enligt artikeln innehålla specifika bestämmelser när så är relevant, avseende bland annat ändamålen med behandlingen, lagringstiden samt tillgängliga skyddsåt-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

gärder med beaktande av behandlingens art, omfattning och ändamål (artikel 23.2). Rätten att göra invändningar har begränsats i ett flertal myndigheters registerförfattningar.[16] Det har i dessa fall ansetts vara av stor betydelse att personuppgifter får behandlas i myndigheternas verksamheter, oberoende av den registrerades inställning, samtidigt som det bedömts att den personuppgiftsansvarige närmast undantagslöst skulle kunna påvisa skäl för fortsatt behandling som väger tyngre än den registrerades intressen i det enskilda fallet.[17] Detta bedöms gälla även inom den uppgiften som Jämställdhetsmyndigheten nu ska få. För att säkerställa förutsättningarna att behandla relevanta personuppgifter i kontaktpunktsverksamheten anser därför vi att det bör införas en bestämmelse i den nya lagen som innebär att rätten att göra invändningar enligt artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning inte gäller vid sådan behandling som är tillåten enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. En sådan begränsning får anses utgöra en nödvändig och proportionerlig åtgärd i syfte att säkerställa sådana viktiga mål av generellt allmänt intresse som krävs enligt artikel 23.1 i EU:s dataskyddsförordning. Den föreslagna nya lagen innehåller dessutom bestämmelser om bland annat ändamålen med behandlingen, behandling av känsliga personuppgifter, sökbegränsningar och längsta tid för behandling, och minimerar på så vis risken för kränkning av den registrerades rättigheter och friheter. Den får därför anses uppfylla även de krav som uppställs i artikel 23.2 i EU:s dataskyddsförordning. Den föreslagna bestämmelsens hänvisning till dataskyddsförordningen bör vara dynamisk för att säkerställa att ändringar i EU-regleringen får omedelbart genomslag.

8.2.10 Rätt att meddela föreskrifter

Bedömning: Det finns inte skäl att införa en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter som kompletterar den nya lagen.

[16] Prop. 2022/23:34 Utbetalningsmyndigheten s. 122–123 med hänvisningar.
[17] Se t.ex. prop. 2017/18:254 Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning s. 45.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Skälen för bedömningen: Vi har inte sett något konkret behov av att komplettera den nya lagen genom bestämmelser i förordning eller föreskrifter. Det kan emellertid inte uteslutas att ett sådant behov kan uppkomma. Bestämmelser om myndigheters personuppgiftsbehandling anses normalt falla in under regeringens s.k. restkompetens i 8 kap. 7 § regeringsformen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har alltså möjlighet att meddela kompletterande bestämmelser till den föreslagna lagen, så länge de inte är sådana som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.[18] Vi kan inte heller se att det finns skäl att införa en upplysningsbestämmelse om regeringens normgivningskompetens i lagen.

8.3 En ny sekretessbestämmelse

Förslag: Sekretess ska gälla hos Jämställdhetsmyndigheten för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som rör myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer för människohandel, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Den tystnadsplikt som följer av denna sekretess ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Skälen för förslaget

Vilka uppgifter kommer Jämställdhetsmyndigheten behandla?

I enlighet med vad som framgår ovan kommer Jämställdhetsmyndigheten att i sin uppgift som kontaktpunkt ta del av uppgifter som handlar om brottsoffer för människohandel. Många av dessa uppgifter kommer vara integritetskänsliga. En del av dessa brottsoffer kommer ha utsatts för sexualbrott, misshandel eller andra närliggande brott (även utöver huvudbrotten människohandel och människoexploatering), ha problem med missbruk, ha problem med sin psykiska hälsa

[18] Jämför prop. 2017/18:105 s. 26.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

etc. Det handlar alltså om sådana förhållanden om enskilda, men även ibland om ekonomiska förhållanden, som typiskt sett är att anse som integritetskränkande. Vidare kan information om personen, dennes familjerelationer, adressuppgifter och levnadsförhållanden i övrigt vara känsliga. Det är inte heller ovanligt att det finns barn med i bilden, vilket medför att även närstående kan lida skada eller men. Det är således klart att Jämställdhetsmyndigheten genom sin nya uppgift som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer kommer behöva hantera integritetskänsliga uppgifter om enskilda och närstående till dessa som rör deras personliga och ekonomiska förhållanden.

Uppgifterna kommer mest sannolikt att komma från socialtjänsten, regionkoordinatorerna eller civilsamhället. Även Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket och Migrationsverket kan komma att lämna uppgifter. Jämställdhetsmyndigheten kommer också i arbetet att ha kontakt med utländska myndigheter eller institutioner som ansvarar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer i de olika medlemsstaterna.

Det behöver införas en ny sekretessbestämmelse hos Jämställdhetsmyndigheten

Som konstaterats ovan kommer Jämställdhetsmyndigheten nu att få en ny uppgift och i denna egenskap hantera uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Uppgifterna kommer främst att gälla vuxna individer, då enskilda barns situationer i många fall kommer att hanteras av UD via Bryssel II-förordningen eller Haagkonventionen. Däremot kommer det handla om uppgifter av integritetskänslig karaktär, där behov av sekretesskydd kan finnas. Det finns dock i dag ingen särskild bestämmelse om sekretess hos Jämställdhetsmyndigheten.

De uppgifter som svenska myndigheter eller liknande lämnar till Jämställdhetsmyndigheten medför inte att sekretessen överförs. Det innebär att de uppgifterna inte har ett sekretesskydd hos Jämställdhetsmyndigheten. I vissa fall skulle kanske de uppgifter som myndigheten skulle få ifrån utländska myndigheter eller institutioner kunna omfattas av sekretess utifrån 15 kap. OSL.

Av 15 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Bestämmelsen är generell vilket innebär att den kan tillämpas inom all offentlig verksamhet som omfattas av OSL och är inte begränsad till en viss verksamhet. Däremot ställer bestämmelsen upp andra rekvisit som måste vara uppfyllda, exempelvis om uppgiften kan antas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser, som medför att bestämmelsens tillämpningsområde måste anses som tämligen begränsat.

I 15 kap. 1 § 1 a OSL finns en bestämmelse om sekretess till skydd för uppgifter som samlas in och utbyts på grund av bland annat unionsrättsakter. Den är dock bara tillämplig när ett EU-direktiv kräver att en viss typ av information ska skyddas med sekretess. Så är inte fallet med den nu aktuella kontaktpunkten. Vi gör därför bedömningen att denna bestämmelse inte är tillämplig.

För uppgifter om den enskildes hälsa eller sexualliv finns ett visst sekretesskydd enligt 21 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen är en primär sekretessbestämmelse vars räckvidd inte har begränsats.[19] Bestämmelsen kan således tillämpas av alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa OSL. Den innebär således ett minimiskydd för känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv inom hela den offentliga sektorn. Prövningen kan falla olika ut beroende på om den enskilde är underårig eller vuxen. Även faktorer som i vilken verksamhet uppgiften finns och av vem eller under vilka förhållanden uppgiften begärs utlämnad kan få betydelse för skadebedömningen.[20] Sekretessen avgränsas med ett rakt kvalificerat skaderekvisit som innebär att sekretess gäller endast om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är alltså utformat med en särskilt stark offentlighetspresumtion. Även om det säkert i många fall går att hävda betydande men när det kommer till människohandelsoffer, är det vår bedömning att skyddet inte är tillräckligt med stöd av nu aktuell bestämmelse utan att det finns ett behov av starkare sekretesskydd för de uppgifter som är aktuella. Alla uppgifter skulle inte heller omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse.

[19] Se 3 kap. 1 § OSL.
[20] Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (17 juni 2025, version 31, JUNO), kommentaren till 21 kap. 1 § OSL.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Sammantaget innebär det alltså att uppgifter som Jämställdhetsmyndigheten får till sig i egenskap av kontaktpunkt och som rör uppgifter av integritetskänslig natur, inte kommer kunna vara sekretessskyddade i den utsträckning som vi ser behövs för att uppgiften som kontaktpunkt ska kunna utföras. Vi ser därför att en ny sekretessbestämmelse måste införas hos Jämställdhetsmyndigheten, om de ska kunna utföra sin uppgift i enlighet med människohandelsdirektivet.

Sekretessbestämmelsens utformning och placering

Den givna utgångspunkten när en sekretessbestämmelse utformas är att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar inte ska gå utöver vad som är motiverat med hänsyn till de intressen som sekretessen avser att skydda. Dessutom ska sekretessbestämmelser utformas så specifikt som möjligt när det gäller både sekretessens föremål och dess räckvidd, dvs. vilka uppgifter som bestämmelsen skyddar och vilken typ av ärenden eller verksamheter som den är tillämplig i.

Det kan vara fråga om en stor mängd uppgifter av något varierande slag som kommer att behandlas i kontaktpunktsverksamheten. Detta innebär att det är svårt att på förhand avgränsa sekretessens föremål alltför mycket utan att samtidigt riskera att skyddsvärda uppgifter faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Vi ser att bestämmelsen därför bör gälla uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, vilket också överensstämmer med exempelvis tankarna vid införandet av sekretessbestämmelsen för UD rörande bland annat Bryssel II-förordningen.[21] Det skulle kunna diskuteras om även ekonomiska förhållanden ska tas med. Vi ser dock att det annars finns en risk för att uppgifter av känslig natur faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det är angeläget att sådana uppgifter ges ett tillräckligt skydd.

När det gäller närstående är det, som vi nämnt ovan, inte ovanligt att även exempelvis barn finns med i bilden. För oss är det därför självklart att bestämmelsen även ska gälla till skydd för närstående till den enskilde.

En annan fråga är om sekretessen ska omfatta verksamheten eller ett ärende. Vi ser att sekretessen skulle vara för avgränsad om den

[21] Prop. 2021/22:189 Ökad rättssäkerhet och snabbare verkställighet i internationella familjemål.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

endast skulle omfatta ett särskilt ärende. Det kan finnas situationer när det inte står klart om det finns ett ärende eller inte, och därför bör sekretessen gälla för kontaktpunktsverksamheten. Däremot ska den inte vara bredare än så.

Vi anser att det inte bör vara ett s.k. rakt skaderekvisit dvs. att sekretess endast ska gälla om det kan antas att den enskilde lider men eller skada om uppgiften röjs. En sådan utformning med presumtion för offentlighet är den vanliga när det gäller sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskilda i verksamheter som avser myndighetsutövning. Jämställdhetsmyndigheten kommer emellertid inte att ägna sig åt myndighetsutövning inom ramen för kontaktpunktsverksamheten.[22] Med detta i särskilt beaktande, och med hänsyn till de mycket integritetskänsliga uppgifter som det regelmässigt kommer att röra sig om, anser vi att sekretess i stället bör gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Samma gäller även i 36 kap. 7 a § och 40 kap. 7 f OSL.

När en ny sekretessbestämmelse föreslås, måste det också övervägas om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Utgångspunkten är det bör iakttas stor återhållsamhet när det gäller att besluta om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.[23] I detta fall handlar det ofta om uppgifter som bland annat socialtjänsten har fått eller hämtat in från enskilda och som rör känsliga uppgifter, både om vuxna och ibland barn. Uppgifterna används inte för myndighetsutövning. Mot denna bakgrund – och i likhet med det som huvudsakligen gäller för uppgifter om personliga förhållanden inom socialtjänsten – bör den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelsen också ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Den ordningen motsvarar också vad som gäller för centralmyndigheten i 36 kap. 7 a § OSL. Det föreslås därför att en sådan begränsning införs i 40 kap. 8 § OSL.

En sekretessbestämmelse bör innehålla en yttersta begränsning i tid. När det gäller sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel bestämd till högst sjuttio år med utgångspunkt i att sekretessen bör gälla under större delen av den

[22] Jämför a.a. s. 79.
[23] Se t.ex. prop. 2016/17:208 Några frågor om offentlighet och sekretess s. 27 och 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 111 och 112.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

enskildes livstid.[24] Vi ser ingen anledning att göra en annan bedömning här.

Den nya sekretessbestämmelsen bör införas i 40 kap. OSL som reglerar sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter. Ett alternativ skulle kunna vara 36 kap. OSL men eftersom denna kontaktpunkt inte gäller i mål och ärenden i domstol så anser vi att 40 kap. OSL är mest lämpligt.

Jämställdhetsmyndighetens möjligheter att ta emot uppgifter

För att underlätta samarbetet mellan myndigheter, och för att upprätthålla kraven på förvaltningens och rättsskipningens effektivitet och rättssäkerhet, är det ofta nödvändigt att myndigheter kan få tillgång till uppgifter från andra myndigheter. Av den anledningen finns det bestämmelser som i olika situationer bryter sekretess. I 10 kap. OSL finns flera sekretessbrytande bestämmelser. Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut uppgifter om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som, med vissa tillämpningsbegränsningar, innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen.[25] Viss sekretess har ansetts vara särskilt viktig att upprätthålla och har därför undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Det gäller till exempel den s.k. socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1–6 §§ OSL samt hälso- och sjukvårdssekretessen i 25 kap. 1–8 §§ OSL. Däremot är 10 kap. 2 § OSL tillämplig för socialtjänsten.

Vi ser att myndigheter i stor utsträckning kommer ha möjlighet att använda sig av 10 kap. 2 eller 27 § OSL för att lämna uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten. När det gäller socialtjänsten så kan endast 10 kap. 2 § OSL bli tillämplig. Den bestämmelsen ska förvisso inte användas slentrianmässigt, men vi ser det som att det kommer vara

[24] A.a. del A s. 459 f. och 493 f.
[25] Prop. 1979/80:2 del A s. 91.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

nödvändigt för socialtjänsten att lämna uppgifterna till Jämställdhetsmyndigheten för att kunna fullgöra sin verksamhet. Om de har ett offer för människohandel som behöver återvända till ett annat EU-land, så kommer kontakten med Jämställdhetsmyndigheten vara av sådan nödvändighet som gör att 10 kap. 2 § OSL är tillämplig. Vi ser därför inte att det behövs någon särskild sekretessbrytande bestämmelse för att kunna lämna uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten.

Särskilt om utländska myndigheter och institutioner

Sverige är i huvudsak ett destinationsland. Vi ser därför att de flesta ärenden kommer komma från svenska myndigheter och institutioner, och inte från myndigheter eller institutioner från ett annat EU-land. Det handlar i huvudsak om uppgifter om personer som är i Sverige och som behöver ta sig tillbaka till det EU-land de är medborgare eller har uppehållstillstånd i. Som tidigare konstaterats handlar det främst om länder i östra Europa, såsom Rumänien, Polen och Ungern. Det innebär dock inte att en utländsk myndighet eller institution inte har någon information att ge den svenska myndigheten vid hanteringen av ett specifikt fall. Sådan information skyddas dock av den nu föreslagna sekretessbestämmelsen hos Jämställdhetsmyndigheten. Jämställdhetsmyndigetens möjligheter att sedan lämna eventuell information vidare till svenska myndigheter eller svensk socialnämnd regleras av 10 kap. 2 § och 10 kap. 27 § OSL. Frågan är dock vilka möjligheter Jämställdhetsmyndigheten har att lämna information vidare till den utländska myndigheten eller institutionen, för att kunna fullgöra sin uppgift som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer.

Det finns ingen bestämmelse som ger utländska myndigheter en rätt att få ut handlingar från svenska myndigheter grundad på offentlighetsprincipen. När det gäller sekretessbelagda uppgifter finns 8 kap. 3 § OSL. Den ger en svensk myndighet möjlighet att lämna en uppgift till en utländsk myndighet för vilken det råder sekretess om uppgiften i motsvarande fall hade kunnat lämnas ut till en svensk myndighet. Det krävs i sådana fall att det enligt den utlämnade myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten. Här ska bland annat Sveriges intresse av internationellt samarbete beaktas. Av bestäm-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

melsen framgår vidare att den prövning som ska göras av om uppgiftslämnandet är förenligt med svenska intressen ska utföras av myndigheten som sådan ”enligt den utlämnande myndighetens prövning”. Prövningen får alltså inte göras av en enskild tjänsteman annat än om han eller hon enligt arbetsordning är den som beslutar på myndighetens vägnar i sådana fall.[26] Som Lagrådet har påpekat har en svensk myndighet i princip inte någon skyldighet att tillhandagå en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation med uppgifter vare sig dessa är sekretessbelagda eller inte, såvida inte en sådan uppgiftsskyldighet är särskilt föreskriven. Paragrafen medför således inte någon förpliktelse att lämna uppgift utan har endast till funktion att fastställa under vilka förutsättningar sekretessbelagda uppgifter får lämnas till en utländsk myndighet eller en internationell organisation.[27]

Mot bakgrund av ovan kommer Jämställdhetsmyndigheten ha möjlighet att lämna ut uppgifter som inte bedöms omfattas av sekretess till utländska myndigheter eller institutioner. Om uppgiften omfattas av sekretess eller inte kommer att bedömas utifrån den av oss föreslagna sekretessbestämmelsen. Utifrån den kommer myndigheten att ha goda möjligheter att dela med sig av information när det handlar om fullgörandet av sin uppgift som kontaktpunkt. Det kan då svårligen anses att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men av att uppgiften lämnas. Skulle man däremot komma fram till det så måste en prövning göras enligt 8 kap. 3 § OSL om uppgiften får lämnas ut.

En annan fråga är den om allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och den är att anses som inkommen.[28] Det finns undantag från denna regel men enligt praxis gäller inte dessa utländska myndigheter.[29] Det innebär att en handling som skickas från en utländsk myndighet eller liknande institution blir en allmän handling när den kommer in till en svensk myndighet. Möjligheten för Jämställdhetsmyndigheten att sekretessbelägga den handlingen blir därför av vikt, och den sekretessbestämmelse som vi föreslår ovan har även här betydelse.

[26] Prop. 1981/82:186 om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m. s. 58 f.
[27] Bet. 1982/83:KU12 om ändringar i sekretesslagen (1980:100) s. 36. Jämför Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (17 juni 2025, version 31, JUNO), kommentaren till 8 kap. 3 § OSL.
[28] 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen.
[29] Kammarrätten i Stockholm mål nr 415-06 och 7373-08.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Förslag: Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft så snart som möjligt, men senast den 1 januari 2027.

Skälen för förslaget: Medlemsstaterna ska senast den 15 juli 2026 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Det medför att våra förslag till lag- och förordningsändringar bör träda i kraft så snart som möjligt.

Det reviderade människohandelsdirektivet beslutades den 13 juni 2024. Denna utredning tillsattes i februari 2025 och slutredovisas i december samma år. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör ändringarna som föreslås i lag och förordning kunna träda i kraft den 1 januari 2027. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdandet.

9.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: De föreslagna lagändringarna i brottsbalken kräver inte några särskilda övergångsbestämmelser. Inte heller i övrigt krävs det några sådana bestämmelser.

Skälen för bedömningen: Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får ingen dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare påföljd för gärningen än den som var före-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

skriven då. En motsvarande reglering finns i artikel 7 i Europakonventionen. Principen kommer också till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP). Enligt den paragrafens första stycke får ingen dömas för gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Enligt andra stycket samma paragraf ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Det behövs därför inte någon övergångsbestämmelse i förhållande till det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande.

När det gäller ändringarna i straffbestämmelsen om människohandel och de tre nya formerna för utnyttjande, surrogatmoderskap, tvångsäktenskap och illegal adoption, så har dessa även före revideringen av människohandelsdirektivet kunnat omfattats av straffbestämmelsen om människohandel (se vidare under avsnitt 5.8.2). Tillägget av dessa former av utnyttjande i straffbestämmelsen om människohandel medför således ingen utvidgning av det straffbara området. Detsamma gäller i förhållande till exploatering av någon för ändamålen tiggeri eller brottslig verksamhet, vilka tidigare inte har varit uttryckligen omnämnda i straffbestämmelsen, och den språkliga ändringen av nödlägesrekvisitet (annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte). Det innebär att det inte bör finnas något hinder mot att åtala för människohandel avseende de nya exploateringsformerna, eller för övriga ändringar, även i de fall brottet ägde rum före ikraftträdande (den 1 januari 2027).

När det gäller uppgiften för Jämställdhetsmyndigheten att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer så föreslås den gälla från och med den 1 januari 2027. Den föreslagna lagen om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten, och ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), syftar till att myndigheten ska kunna utföra uppgiften att vara kontaktpunkt på ett effektivt sätt och bör därför träda i kraft samma dag. Det finns således inte något behov av övergångsbestämmelse. Inte heller i övrigt finns sådana skäl.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

10 Konsekvenser

10.1 Inledning

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår att en utredning ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som utredningen lämnar kan ha i flera olika avseenden. Utöver bestämmelserna i kommittéförordningen finns bestämmelser i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Därutöver framgår det av våra direktiv att utredaren särskilt ska redogöra för förslagens konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, arbetet med stöd och skydd av brottsoffer samt den personliga integriteten. Vidare framgår att utredaren ska analysera om och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, barnets rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter. Av direktiven framgår också att utredaren ska analysera om förslagen innebär behov av anpassningar av berörda myndigheters it-system och om så är fallet, kvantifiera omfattningen av anpassningarna och beskriva konsekvenserna av detta för övrig it-utveckling på myndigheterna inklusive myndighetsgemensamt överenskomna aktiviteter inom rättsväsendets digitalisering.

10.2 Syftet med utredningen och utredningens förslag

Vårt uppdrag syftar till att analysera ändringarna av människohandelsdirektivet, bedöma vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet samt lämna nödvändiga för-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

fattningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder. När det gäller genomförandet av artikel 11 (om hjälp och stöd till offer för människohandel) och artikel 18a (om brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel) ska vi därtill beakta rekommendationerna av den 15 december 2023 från Partskommittén för Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. En närmare beskrivning av vårt uppdrag finns i kapitel 2 och i våra direktiv (se bilaga 1).

Övergripande beskrivet lämnar vi följande förslag. I förhållande till straffrättsliga frågor i direktivet föreslås dels en omformulering av straffbestämmelsen om människohandel för att säkerställa en mer effektiv tillämpning (avsnitt 5.8), dels att ett nytt brott benämnt olaga tjänsteutnyttjande införs för att uppfylla skyldigheten i artikel 18a (avsnitt 5.9).

När det gäller frågor om hjälp och stöd till brottsoffer föreslås att Jämställdhetsmyndigheten formellt får i uppgift att ansvara för Manualen vid misstanke om människohandel, vilket är Sveriges mekanism för vidareslussning av offer för människohandel (avsnitt 6.5.2) och att Socialstyrelsen ges i uppdrag att, i samråd med Jämställdhetsmyndigheten, ta fram stödmaterial och vidta kunskapshöjande åtgärder för att förbättra Manualens genomslag på kommunal och regional nivå (samma avsnitt). Vidare föreslås att Jämställdhetsmyndigheten får i uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer (samma avsnitt). För att kunna fullgöra denna uppgift föreslås även att det ska införas en ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten (avsnitt 8.2.1) och en ny sekretessbestämmelse som innebär att sekretess gäller hos Jämställdhetsmyndigheten för vissa uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som rör myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt (avsitt 8.3). Därutöver föreslås att Socialstyrelsen får i uppdrag att kartlägga om tillgången till boendeinsatser (inklusive skyddat boende) till målgruppen är ändamålsenlig samt undersöka omfattningen och typen av boendeinsatser som tillhandahålls till offer för människohandel inom ramen för socialnämndernas ansvarsområden (avsnitt 6.5.3).

Beträffande samordning och statistik föreslår vi att Polismyndighetens uppgift som nationell rapportör i frågor som rör människohandel ska upphöra och att Jämställdhetsmyndigheten ska ges i uppgift att vara nationell samordnare för arbetet mot människo-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

handel i enlighet med direktivet, att Polismyndigheten fortsatt ska ha i uppgift att årligen rapportera om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige och lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas, samt att Institutet för mänskliga rättigheter ska ges i uppgift att fungera som oberoende organ enligt människohandelsdirektivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (avsnitt 7.4.3). Slutligen föreslås att Brottsförebyggande rådet ska vara den myndighet som har i uppgift att årligen rapportera till kommissionen i enlighet med artikel 19a.3 (avsnitt 7.4.4).

De problem som vi har identifierat, och skälen för de förslag vi har kommit fram till för att lösa dessa, redovisas utförligt i respektive avsnitt. Där överväger vi, i olika avseenden, också alternativa lösningar. I de delar som våra förslag går längre än vad som krävs för att uppfylla människohandelsdirektivets miniminivå har skälen för detta angetts. Av våra överväganden framgår även vilka som berörs av förslagen. Det som sagts där upprepas inte i detta kapitel.

I det följande tas först frågan om konsekvenser om ingen åtgärd vidtas upp. Därefter beskriver vi de ekonomiska konsekvenser som våra förslag kan komma att innebära för staten. Slutligen behandlar vi de övriga konsekvenser som bör redovisas och frågan om utvärdering av förslagen.

10.3 Alternativa lösningar och konsekvenser om förslagen inte genomförs

Medlemsstaterna är skyldiga att genomföra ändringarna i människohandelsdirektivet i sin nationella lagstiftning. Inför kommissionens förslag om ändringar i direktivet genomfördes en omfattande konsekvensanalys kring de mest ändamålsenliga lösningarna till de problem som identifierats.[1] Detta, i kombination med att utredningens uppdrag är att lämna förslag på hur ändringarna i direktivet bör genomföras i svensk rätt, innebär en begränsning av vilka alternativa åtgärder som är meningsfulla att överväga. I de delar det funnits val-

[1] Europeiska kommissionen, Commission staff working document, Impact assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, diarienummer COM(2022) 732 final.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

möjligheter eller alternativa lösningar framgår våra överväganden i motiveringen till respektive förslag.

Förslagen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Som nämnts ovan har det i respektive motivering angetts skäl för det fall förslagen går längre än vad som krävs enligt direktivet. Förslagen bedöms vidare vara förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter.

Beträffande de effekter som kan uppkomma om förslagen inte genomförs kan återigen nämnas att medlemsstaterna är skyldiga att genomföra direktivet. Om direktivet inte fullt ut genomförs i svensk rätt, kan EU-domstolen på begäran av EU-kommissionen döma Sverige att betala böter.

Förslagen i denna utredning syftar till att åstadkomma en mer ändamålsenlig strafflagstiftning mot människohandel och att förbättra myndigheternas samordning av stöd till personer som utsatts för människohandel. En underliggande avsikt är att förslagen sammantaget ska innebära en ambitionshöjning i kampen mot människohandel. Om förslagen inte genomförs skulle en sådan ambitionshöjning utebli, vilket skulle ha negativa konsekvenser inte bara för de personer som utsätts för människohandel, utan även för samhället i stort. Detta till exempel eftersom människohandel är en lukrativ inkomstkälla för kriminella nätverk och eftersom människohandel för arbetskraftsexploatering bidrar till att snedvrida konkurrensen i vissa särskilt utsatta branscher.

10.4 Ekonomiska konsekvenser

10.4.1 Förslagen om ändringar i brottsbalken

Bedömning: Förslagen bedöms leda till en årlig kostnadsökning för Polismyndigheten med 7,9 miljoner kronor, Åklagarmyndigheten med 960 000 kronor, Sveriges domstolar med 643 000 kronor, Kriminalvården med 19,5 miljoner kronor och Brottsoffermyndigheten med 2 miljoner kronor. Kostnaderna för Polismyndigheten, Sveriges domstolar, Kriminalvården och Brottsoffermyndigheten bedöms kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Kostnaderna för Åklagarmyndigheten kan inte tas inom ram och bör därför finansieras genom tillskott till myndighetens anslag.

Förslagen bedöms vidare leda till en ökad kostnad för rättsliga biträden med 5,4 miljoner kronor per år från och med den 1 januari 2027, vilket bör finansieras genom tillskott till anslaget Rättsliga biträden m.m.

Skälen för bedömningen

Inledande utgångspunkter

Vi har föreslagit en utvidgning av det kriminaliserade området genom att en ny straffbestämmelse om olaga tjänsteutnyttjade införs, vilket kan väntas öka möjligheterna att lagföra vissa förfaranden. Därtill har vi föreslagit omformuleringar av straffbestämmelsen om människohandel i syfte att göra bestämmelsen mer lättillgänglig och därmed enklare att tillämpa. Förslagen kan väntas leda till fler brottsmisstankar och ärenden, men det är inte möjligt att med någon större säkerhet uppskatta hur många fler förundersökningar, åtal, domstolsförhandlingar och slutligen lagföringar som kommer att bli resultatet av ändringarna. Det är också svårt att uppskatta vilken genomsnittlig påföljdsnivå som kommer att bli aktuell för den som döms för det nya brottet.

Människohandel är en typ av brott som ofta kräver aktiv spaning eller uppsökande verksamhet för att upptäckas och utredas. Hur många brott som anmäls hänger därför nära samman med vilka insatser som görs av de brottsbekämpande myndigheterna. Eftersom ett grundbrott avseende människohandel eller människoexploatering kommer vara en förutsättning för att kunna döma för olaga tjänsteutnyttjande gäller detta även i förhållande till det brottet. Hur många brott som anmäls och hur domstolarna tillämpar de föreslagna bestämmelserna kommer också att påverka det faktiska utfallet. Även antalet brott som begås och hur stor andel av dessa brott som klaras upp och kan lagföras är av betydelse. Som tidigare konstaterats är mörkertalet avseende de som utsätts för människohandelsbrott högt.

Det är således mycket svårt att generellt bedöma vilka ekonomiska konsekvenser våra förslag i denna del kommer att få. Med utgångspunkt i vad som nu beskrivits gör vi i det följande en försiktig uppskattning av de kostnadsökningar som förväntas uppkomma av våra

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

förslag. Det bör påpekas att de ökningar av antalet lagföringar och bedömningar av straffvärden som vi nämner i detta kapitel endast är en grund för beräkningarna i konsekvensanalysen. De kan alltså inte ses som en rekommendation om hur den nya regleringen ska tillämpas i enskilda fall.

Eftersom straffansvar för olaga tjänsteutnyttjande kommer att kräva ett styrkt grundbrott avseende människohandel eller människoexploatering kan det antas att misstankar om dessa brott ofta kommer att handläggas gemensamt. I den nedanstående framställningen kommer frågan om antalet tillkommande misstankar, åtal och lagföringar att redovisas uppdelat på de olika brotten, men eventuella kostnadsökningar för myndigheterna att behandlas gemensamt.

Ändringen i människohandelsbestämmelsen

Avsikten med den föreslagna ändringen i 4 kap. 1 a § brottsbalken är att straffbestämmelsen ska bli tydligare, vilket kan förenkla rättstillämpningen för både de brottsbekämpande myndigheterna och för domstolarna. Ändringarna syftar även till att tydligare lyfta fram de i direktivet nya exploateringsformerna tvångsäktenskap, illegal adoption och surrogatmoderskap. Vår bedömning är emellertid att dessa exploateringsformer i och för sig redan har omfattats av den nuvarande straffbestämmelsen.

Antalet fällande domar i tingsrätt där människohandel varit huvudbrott uppgick under perioden 2020–2024 till i genomsnitt mindre än två per år (se avsnitt 5.3). Det totala antalet anmälda brott har under samma period legat kring 200. Människohandel är ett komplext brott och det förekommer ofta bevissvårigheter. Detta kommer fortsatt gälla även om de föreslagna ändringarna genomförs. Vi bedömer därför att ändringarna kan leda till att det tillkommer cirka fem till tio lagföringar per år. Antalet utredda misstankar och åtal skulle i så fall troligtvis vara högre. Vi bedömer att det skulle kunna röra sig om cirka 50 ytterligare personer per år som kommer att misstänkas för människohandel och att cirka 20 ytterligare åtal väcks.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Införande av brottet olaga tjänsteutnyttjande

Som konstaterats ovan är det endast ett fåtal personer per år som döms för människohandel. Även antalet lagföringar för människoexploatering ligger på en låg nivå. De bevissvårigheter som människohandels- och människoexploateringsbrotten är förknippade med kan i stor utsträckning även väntas göra sig gällande vid det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande. Till detta kommer att det kommer att krävas att beställaren eller nyttjaren av en tjänst har haft uppsåt till att tjänsten utförts av ett offer för människohandel eller människoexploatering, vilket sannolikt ofta kommer vara svårt att bevisa. Vi bedömer därför att antalet lagföringar för det nya brottet kommer att vara relativt lågt.

Det är svårt att prognosticera hur stort antal lagföringar som nykriminaliseringen kan förväntas leda till. I de länder där liknande lagstiftning införts har få åtal väckts.[2] Som nämnts ovan har antalet fällande domar i tingsrätt där människohandel varit huvudbrott under perioden 2020–2024 i genomsnitt uppgått till mindre än två per år. Även beträffande människoexploatering har det under samma period rört sig om i genomsnitt två lagföringar per år. Under samma tidsperiod har antalet lagföringsbeslut avseende köp av sexuell handling som huvudbrott uppgått till i genomsnitt cirka 630 per år. Även om endast en mindre andel av de misstänkta köpen av sexuell handling skulle leda till en misstanke om användande av tjänst som tillhandahållits av offer för människohandel skulle det leda till ett inte obetydligt antal förundersökningar.

Sammantaget bedömer vi att införandet av brottet olaga tjänsteutnyttjande kan antas leda till färre än tio lagföringar per år. Antalet inledda förundersökningar kan dock bli avsevärt högre. Som vi resonerat kring i avsnitt 5.9.2 förekommer det sannolikt ett stort antal tjänstetillfällen som objektivt sett skulle kunna omfattas av straffansvar enligt den nya straffbestämmelsen. Det är dessutom troligt att olaga tjänsteutnyttjande ibland kommer att utredas vid köp av sexuella handlingar, eller tillsammans i ärenden med människoexploatering.[3] Mot denna bakgrund bedömer vi alltså att antalet misstankar om brott och inledda förundersökningar kan bli betydligt högre än antalet lagföringar. Hur många fall det kan röra sig om är

[2] För ytterligare redogörelse och hänvisningar kring detta, se avsnitt 5.9.2, under rubriken Ytterligare kring värdet av att införa en ny bestämmelse.
[3] I snitt anmäls det 100 fall av människoexploatering per år.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

dock svårt att uppskatta. För att ha någonting att utgå ifrån har vi baserat bland annat bedömningen av kostnadsökningen för rättsliga biträden på att 200 personer per år kommer att misstänkas för olaga tjänsteutnyttjande. Troligtvis är detta högt räknat. Ytterligare ett antagande är att ungefär en tiondel av dessa, dvs. 20 ärenden, leder till ett redovisat ärende vid polisen och åtal av åklagare.

Effekten av nykriminaliseringen är som tidigare nämnts starkt beroende av Polismyndighetens prioriteringar. Om Polismyndigheten väljer att satsa mer resurser på människohandel kan antalet lagföringsbeslut och inledda förundersökningar öka mer än beräknat.

Kostnader för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

På liknande sätt som vid domstol kan det antas att misstankar om människohandel och det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande kommer att utredas gemensamt. Nykriminaliseringen kan därmed förväntas leda till att förundersökningar om människohandel blir mer omfattande, eftersom polisen även kommer att behöva utreda eventuell användning av tjänsterna. Det kan också tänkas att förundersökningar kommer inledas i fall där det inte går att knyta en enskild gärningsperson till brottet människohandel, men där omständigheterna är sådana att det ändå går att visa att en målsägande blivit föremål för människohandel.

För Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kan förslagen antas leda till ökade kostnader till följd av något fler brottsmisstankar och ärenden. Inledningsvis kan myndigheten också få något högre kostnader på grund av behovet av utbildnings- eller informationsinsatser riktade till personalen och anpassningar av myndighetens it-stödfunktioner.

För Polismyndigheten uppgick den genomsnittliga styckkostnaden per redovisat ärende i den näst högst komplexitetgruppen, komplicerade ärenden, 2024 till 286 618 kronor. Om 50 ytterligare misstankar om människohandel handläggs varje år uppskattar vi att 20 av dessa leder fram till ett redovisat ärende vid polisen och åtal av åklagare. Kostnaden vid Polismyndigheten för de redovisade ärendena skulle då uppgå till drygt 5,7 miljoner kronor. Därutöver kommer en kostnad uppkomma för de ärenden där förundersökningen läggs ner. Myndigheten har uppgett att den i genomsnitt kan beräk-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

nas uppgå till ungefär 25 procent av kostnaden för ett redovisat ärenden. Om 30 ärenden således läggs ner kan kostnaden för dessa beräknas uppgå till knappt 2,2 miljoner kronor.[4]

När det gäller misstankar om olaga tjänsteutnyttjande kommer dessa sannolikt i majoriteten av fall att utredas i samma ärende som grundbrottet, vilket kan avse antingen människohandel eller människoexploatering. Komplexiteten i dessa utredningar kommer därmed öka, men det är svårt att uppskatta vilken kostnadsökning det medför. Med hänsyn till den stora osäkerhet som finns kring detta redovisas här ingen separat kostnad. Den totala årliga kostnadsökningen för Polismyndigheten uppskattas därmed till 7,9 miljoner kronor. Sammantaget gör vi bedömningen att denna kostnad bör kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag.

När det gäller Åklagarmyndigheten baseras deras beräkningar på brottsmisstankar och styckkostnaden där är 19 200 kronor. Utgångspunkten vid misstanke om människohandelsbrott är att alla förundersökningar ska ledas av åklagare. Vi räknar därför med att samtliga tillkommande misstankar om människohandel (50 stycken) också hanteras av åklagare. Kostnaden för detta beräknas uppgå till 960 000 kronor.[5] Åklagarmyndigheten har uppgett att inga tillkommande kostnader kan tas inom ram. Kostnaden bör därför finansieras genom tillskott till myndighetens anslag.

Även vid misstanke om olaga tjänsteutnyttjande kommer det troligtvis vara så att åklagare ska involveras i utredningen från start. Detta eftersom ett olaga tjänsteutnyttjande är nära sammankopplat ett grundbrott avseende människohandel eller människoexploatering (och dessa grundbrott ska alltså alltid förundersökningsledas av åklagare). Av samma skäl som vi valt att inte redovisa någon separat kostnad för dessa ärenden vid Polismyndigheten väljer vi att inte ta upp någon ytterligare kostnad för Åklagarmyndighetens hantering av dessa misstankar. Det bör dock poängteras att vi detta innebär att både Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens faktiska kostnader därmed kan komma att bli något högre än vad som redovisats ovan. Osäkerheten är dock stor.

[4] Polismyndigheten, Årsredovisning 2024, s. 45.
[5] Vi har från Åklagarmyndigheten fått uppgift om att vi bör utgå från 12 800 kronor (styckkostnaden för brottsmisstanke om äktenskapstvång) och multiplicera beloppet med talet 1,5, som är en uppskattning av hur mycket mer tidskrävande det är att hantera som avser människohandel/människoexploatering i förhållande till en brottsmisstanke avseende äktenskapstvång.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Kostnader för handläggning i domstol

Den genomsnittliga styckkostnaden för handläggningen av ett brottmål är 15 548 kronor i tingsrätten respektive 55 303 kronor i hovrätten.[6] Vi har ovan angett att våra förslag skulle kunna leda till ytterligare fem till tio lagföringar per år för människohandel och färre än tio lagföringar per år för olaga tjänsteutnyttjande. Vi bedömer dock att åtal för olaga tjänsteutnyttjande ofta kommer att handläggas gemensamt med ett åtal för grundbrottet, människohandel. Det finns därför anledning att räkna på ett lägre antal brottmål än vad som skulle bli resultatet vid en summering av åtalen rörande de båda brotten. Samtidigt kommer inte alla åtal leda till fällande dom. En uppskattning om att det totalt sett skulle röra sig om ytterligare tjugo handlagda brottmål per år medför en kostnadsökning om drygt 311 000 kronor för handläggningen vid tingsrätt. Om 30 procent av dessa mål överklagas till hovrätten innebär det en ytterligare kostnadsökning om knappt 332 000 kronor. Den totala merkostnaden för de allmänna domstolarna skulle då uppgå till cirka 643 000 kronor. Sammantaget bör denna kostnadsökning kunna hanteras inom domstolarnas befintliga anslag.

Kostnader för Kriminalvården

Som vi har anfört ovan bedömer vi att det kommer att tillkomma cirka fem till tio lagföringar per år för människohandel. En beräkning baserad på att ytterligare tio personer döms till minimistraffet för människohandel, dvs. två års fängelse, skulle motsvara ytterligare cirka 4 860 fängelsedygn.[7] Med en genomsnittlig kostnad per dygn i anstalt om 4 000 kronor skulle kostnaden uppgå till knappt 19,5 miljoner kronor.[8]

När det gäller olaga tjänsteutnyttjande har vi uppskattat att högst tio personer årligen kan komma att dömas för det brottet. Sannolikt kommer icke-frihetsberövande påföljder vara vanligast. Kost-

[6] Sveriges domstolar, Årsredovisning 2024, diarienummer DOV 2024/942, s. 158.
[7] Det bör här observeras att vid mindre grovt brott, vilket också kan bli aktuellt, är minimistraffet sex månaders fängelse. Beräkningen utgår dock från att alla gärningar bedöms som normalgradsbrott. Tio personer som avtjänar tvååriga fängelsestraff och som villkorligt friges efter två tredjedelar av straffet ger 4 862 fängelsedygn. Angående tidpunkten för villkorlig frigivning, jämför även prop. 2025/26:34 Skärpta regler för villkorlig frigivning.
[8] En uppskattning av kostnad för vårddygn för 2027 återfinns i följande rapport: Kriminalvården, Dygnskostnader i anstalt och häkte, diarienummer KV2023-3852, s. 7.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

naden för sådana är mycket svåra att uppskatta, men i sammanhanget kan beloppen antas blir förhållandevis låga.

Med beaktande av att Kriminalvårdens beräknade anslag för 2027 (då ändringarna föreslås träda i kraft) uppgår till drygt 28,6 miljarder kronor bör de kostnadsökningar som angetts ovan kunna anses vara så pass marginella att de kan hanteras inom myndighetens ram.[9]

Kostnader för Brottsoffermyndigheten

Som vi resonerat kring i avsnitt 5.9.5 bidrar den som beställer eller nyttjar en tjänst som tillhandahålls av ett offer för människohandel eller människoexploatering till att upprätthålla den kränkning av utförarens personliga integritet som grundbrottet innebär. En konsekvens av detta är att målsäganden som utgångspunkt bör kunna vara berättigad till skadestånd för den kränkning som gärningen innebär. Frågan om kränkningen är tillräckligt allvarlig för att berättiga till skadestånd får avgöras i det enskilda fallet. Det kan dock antas att kränkningsersättningen i de fall sådan fastställs kommer att ligga på en relativt låg nivå (uppskattningsvis kring 10 000 kronor). Detta, i kombination med att få lagföringar beträffande olaga tjänsteutnyttjande väntas, medför att eventuella kostnadsökningar för brottsskadeersättning i förhållande till nykriminaliseringen blir låga.

När det gäller människohandel antas våra förslag kunna medföra att ytterligare fem till tio personer per år döms för människohandel. Detta bör kunna medföra en viss ökning av kostnaderna för brottsskadeersättning. Nivåerna för kränkningsersättning vid människohandel kan i hög grad variera beroende på ändamålet samt om och i så fall hur omfattande exploatering som kommit till stånd. En uppskattning av kostnadsökningen, baserad på ersättning till sju personer, där tre utsatts för människohandel för sexuella ändamål och fyra för annan exploatering, skulle kunna hamna runt två miljoner kronor.[10]

Den ökade kostnaden för administration av brottsskadeärenden väntas, i förhållande till båda brotten, inte bli annat än marginell. Med beaktande av att Brottsoffermyndighetens beräknade anslag för utgifter för brottsskadeersättning för 2027 (då ändringarna föreslås träda

[9] Prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 4, s. 83.
[10] Uppskattningen är baserad på antaganden om att de nivåer som fastställts i de äldre referaten 105–107 i Brottsoffermyndighetens referatsamling i det närmaste fördubblats sedan ändringen av 5 kap. 6 § skadeståndslagen (1972:207) som trädde i kraft 2022.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

i kraft) uppgår till knappt 282 miljoner kronor gör vi bedömningen att den eventuella ökningen kan hanteras inom befintligt anslag.[11]

Kostnader för rättsliga biträden

I budgetpropositionen för 2026 aviserades att kostnaderna för rättsliga biträden bedöms öka med 2,1 miljoner kronor från 2027 och 2,2 miljoner kronor från 2028 med anledning av genomförandet av ändringsdirektivet till människohandelsdirektivet.[12] Beräkningen som låg till grund för summan avsåg endast effekter av att det nya brottet, olaga tjänstutnyttjande, införs.

När det gäller olaga tjänsteutnyttjande kan antas att ett förmodat offer för människohandel oftast redan har ett målsägandebiträde förordnat för sig i utredningen om människohandelsbrott. I och med nykriminaliseringen skulle dock omfattningen av förundersökningen utvidgas till att även omfatta frågor om vad den misstänkte nyttjaren av tjänsten gjort och kunnat uppfatta om målsäganden situation, vilket bör kunna leda till visst ytterligare arbete för målsägandebiträdet.

Även antalet förordnanden av offentliga försvarare bedöms kunna öka. Det kommer dock inte finnas någon ovillkorlig rätt till offentlig försvarare för den som misstänks för olaga tjänstutnyttjande.[13] Om 200 personer per år kommer att misstänkas för olaga tjänstutnyttjande, och tre av fyra misstänkta får en försvarare förordnad för sig som lägger ner i genomsnitt fyra timmar på misstanken bör det kunna leda till en ökad kostnad om drygt 950 000 kronor.[14]

Ett redan förordnat målsägandebiträde kan i sådant fall förmodas behöva lägga ner i genomsnitt två timmars arbete per misstänkt användare. En beräkning av merkostnaden i form av arbete för målsägandebiträden, baserat på 200 misstankar, skulle i så fall ge en kostnadsökning om knappt 800 000 kronor. Sammanlagt är alltså vår bedömning att kostnaderna, baserat på den nuvarande timkostnadsnormen, skulle öka med ungefär 1 750 000 kronor till följd av införandet av det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande.

[11] A. prop. s. 90.
[12] A. prop. s. 92.
[13] Jämför 21 kap. 3 a § rättegångsbalken.
[14] Baserat på timkostnadsnormen för 2025, vilken uppgår till 1 586 kronor (med F-skatt).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Utöver detta kan emellertid även ändringarna i människohandelsbestämmelsen komma att innebära ökade kostnader för rättsliga biträden. Vi har som nämnts uppskattat att lagändringen skulle kunna medföra cirka 50 ytterligare brottsmisstankar, varav 20 leder till åtal. Offentliga försvarare och målsägandebiträden kommer antagligen att förordnas i samtliga fall.

I de fall misstanken leder till åtal kan den genomsnittliga nedlagda arbetstiden för en offentlig försvarare uppskattas till 50 timmar under förundersökningen och handläggningen i tingsrätt och hovrätt. Med nuvarande timkostnadsnorm om 1 586 kronor per timme ger det en kostnad om knappt 1,6 miljoner kronor. Motsvarande kostnad för målsägandebiträden kan antas vara något lägre. Baserat på en arbetstid om 30 timmar kan kostnaden uppskattas till cirka 950 000 kronor, baserat på nuvarande timkostnadsnorm.

I de fall misstanken inte leder till åtal kommer den genomsnittliga arbetstiden för offentliga försvarare och målsägandebiträden vara lägre. Om vi utgår från att i genomsnitt en fjärdedel av tiden som krävs vid ett åtalat ärende behövs i de fall förundersökningen läggs ner på ett tidigare stadium, dvs. 13 timmar för en offentlig försvarare och 8 timmar för ett målsägandebiträde, skulle kostnaderna uppgå till 620 000 respektive 380 000 kronor.

Den sammanlagda kostnadsökningen till följd av ändringarna i människohandelsbestämmelsen skulle i så fall uppgå till drygt 3,5 miljoner kronor. Tillsammans med kostnadsökningen till följd av införandet av brottet olaga tjänsteutnyttjande blir den totala kostnadsökningen för rättsliga biträden då ungefär 5,3 miljoner kronor. Eftersom timkostnadsnormen kan väntas vara något högre år 2027, dvs. när författningsförslagen väntas träda i kraft, uppskattas kostnaden då i stället till 5,4 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis är det alltså vår bedömning att kostnaderna för rättliga biträden från och med 2027 kan komma att öka med sammanlagt 5,4 miljoner kronor. Ett motsvarande tillskott till anslaget Rättsliga biträden m.m. bör ske.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

10.4.2 Förslagen om nya uppgifter för Jämställdhetsmyndigheten

Bedömning: Förslaget om att Jämställdhetsmyndigheten formellt ska få i uppgift att ansvara för Manualen vid misstanke om människohandel bedöms inte leda till någon kostnadsökning för myndigheten.

Förslaget om att Jämställdhetsmyndigheten ska få i uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer väntas medföra en löpande årlig kostnadsökning om cirka 750 000 kronor.

Förslaget om att Jämställdhetsmyndigheten ska få i uppgift att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel i enlighet med direktivet väntas medföra en löpande årlig kostnadsökning om cirka 1,5 miljoner kronor.

Kostnadsökningarna bör finansieras genom att myndighetens anslag från och med 2027 ökas med 2,25 miljoner kronor.

Skälen för bedömningen: Flera av våra förslag rör Jämställdhetsmyndigheten. I avsnitt 6.5.2 föreslås att Jämställdhetsmyndigheten ska få i formell uppgift att ansvara för Manualen vid misstanke om människohandel, vilket är Sveriges mekanism för vidareslussning av offer för människohandel. Ansvaret föreslås formaliseras genom att uppgiften tas in i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Myndigheten arbetar emellertid redan nu med att förvalta och utveckla Manualen vid misstanke om människohandel. Att denna uppgift uttryckligen omnämns i myndighetens instruktion väntas därför inte medföra någon kostnadsökning. Denna bedömning har även gjorts av myndigheten själv.

I avsnitt 6.5.2 föreslås också att Jämställdhetsmyndigheten ska få i uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av människohandelsoffer, i enlighet med artikel 11.4 i direktivet. För att kunna fullgöra denna uppgift föreslås i avsnitt 8.2.1 även att det ska införas en ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten. Vidare föreslås i avsnitt 8.3 en ny sekretessbestämmelse som innebär att sekretess gäller hos Jämställdhetsmyndigheten för vissa uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som rör myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt. Jämställdhetsmyndigheten har uppgett

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

att uppgiften som kontaktpunkt på flera sätt skiljer sig från den verksamhet som myndigheten bedriver i dag. Myndigheten har vidare angett att kostnader kommer att uppkomma för dels personalresurser, dels utveckling och införande av ett it-system för lagring av personuppgifter. Storleken av dessa utgiftsposter har dock inte specificerats.

Som vi redogjort för i avsnitt 8.2.1 har vi uppskattat att det skulle kunna röra sig om cirka 50 ärenden per år som kontaktpunkten har att hantera. Eftersom uppgiften främst kommer innebära kontakt med offentliga aktörer i Sverige och med motsvarande nationella kontaktpunkter i andra EU-länder kan arbetsinsatsen per ärende väntas blir relativt begränsad. Vår uppskattning är därför att en halv årsarbetskraft, motsvarande 750 000 kronor, bör kunna vara tillräcklig för att sköta det löpande arbete som uppgiften innebär. När det gäller kostnaden för att ta fram och implementera ett it-system är det inte helt klart vilket stöd som kommer att behövas och hur omfattande systemet måste vara. En kostnad kommer att uppkomma men storleken av denna är svår att uppskatta. Ett it-system är därtill en typ av immateriell anläggningstillgång som avskrivs under längre tid. Mot denna bakgrund lämnas i nuläget inte något förslag i denna del. Utvecklingen av kostnaderna förknippade med uppgiften som kontaktpunkt bör dock noga följas, vilket kan ske inom ramen för myndighetens löpande kontakter med Regeringskansliet.

Slutligen föreslås i avsnitt 7.4.3 att Polismyndighetens uppgift som nationell rapportör i frågor som rör människohandel ska upphöra och att Jämställdhetsmyndigheten ska ges i uppgift att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel i enlighet med direktivet. Polismyndigheten föreslås dock fortsatt ha i uppgift att årligen rapportera om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige samt lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas. Jämställdhetsmyndigheten har i denna del uppgett att myndigheten förvisso redan har en likartad uppgift i sin instruktion, nämligen att på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, men att uppgiften att vara nationell samordnare enligt direktivet innebär en utökning av detta arbete. Till exempel kommer myndighetens årliga rapport på området behöva vara mer omfattande än vad den är i dag. Inhämtning och analys av data och annan information som samlas in kommer också att ta mer tid i anspråk och arbete kommer behöva ske under hela året. Myndigheten uppskattar att detta kommer att kräva

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

motsvarande en ytterligare årsarbetskraft. Kostnaden för detta kan uppskattas till 1,5 miljoner kronor årligen. I sammanhanget bör också nämnas att förslaget om att Polismyndigheten även fortsatt ska ha i uppgift att årligen rapportera till regeringen om läget på människohandelsområdet innebär att någon motsvarande kostnadsminskning för Polismyndigheten inte kommer att ske.

Sammantaget innebär de förslag som rör Jämställdhetsmyndigheten som tagits upp i detta avsnitt att myndigheten från och med 2027 kommer att behöva ytterligare 2,25 miljoner kronor årligen. Finansiering bör ske genom att myndighetens anslag ökas i motsvarande grad.

10.4.3 Förslaget om ny uppgift för Institutet för mänskliga rättigheter

Bedömning: Förslaget om att Institutet för mänskliga rättigheter ska ges i uppgift att fungera som oberoende organ enligt direktivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel kommer medföra en löpande kostnadsökning om upptill 6 miljoner kronor årligen från och med 2027. Finansiering bör ske genom att myndighetens anslag ökas.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 7.4.3 föreslås att Institutet för mänskliga rättigheter ska ges i uppgift att fungera som oberoende organ enligt människohandelsdirektivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Uppgiften bedöms medföra en ökad arbetsbörda för myndigheten och kräva ytterligare resurser. Institutet för mänskliga rättigheter har gjort bedömningen att det för att utföra uppgiften på ett ändamålsenligt sätt finns behov av ytterligare fyra årsarbetskrafter, vilket motsvarar en kostnad om cirka 6 miljoner kronor årligen. Kostnaderna är av sådan omfattning att de inte kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar, utan kräver en ökning av institutets anslag från och med 2027, då ändringen av 1 § lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter föreslås träda i kraft.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

10.4.4 Förslagen om uppdrag till Socialstyrelsen

Bedömning: Förslagen om uppdrag till Socialstyrelsen kommer medföra en engångskostnad om 5 miljoner kronor.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 6.5.2 föreslår vi att Socialstyrelsen ges i uppdrag att, i samråd med Jämställdhetsmyndigheten, ta fram ytterligare stödmaterial samt vidta kunskapshöjande åtgärder för att förbättra genomslaget för Manualen vid misstanke om människohandel på kommunal och regional nivå. Socialstyrelsen har uppgett att kostnaden för det arbete som krävs från deras sida för att genomföra detta uppdrag uppgår till uppskattningsvis 1,5 miljoner kronor. Beträffande Jämställdhetsmyndigheten ingår det i deras huvuduppdrag att bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling i frågor som rör prostitution och människohandel för alla ändamål. Vi bedömer att Jämställdhetsmyndighetens roll främst bör vara inriktad på att stötta Socialstyrelsen i att ta fram stödmaterial och inte innefatta aktivt deltagande i exempelvis utbildningsinsatser. För Jämställdhetsmyndighetens del bedöms kostnaderna i denna del därför kunna rymmas inom befintligt anslag.[15]

Vidare föreslås i avsnitt 6.5.3 att Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att kartlägga tillgången till boendeinsatser (inklusive skyddat boende) för personer utsatta för människohandel samt undersöka omfattningen och typen av boendeinsatser som tillhandahålls till offer för människohandel inom ramen för socialnämndernas ansvarsområden. Socialstyrelsen har uppskattat kostnaden för detta uppdrag till totalt cirka 3,5 miljoner kronor. Av beloppet avser 0,5 miljoner kronor en förstudie med kommuner, skyddade boenden och experter för att ta fram relevanta frågeställningar och bedöma vilka aktörer som bör vara respondenter, 2 miljoner kronor kostnaden för att genomföra kartläggningen och ytterligare 1 miljon kronor kompletterande intervjuer och en fördjupad analys av kartläggningens resultat.

[15] För det fall Jämställdhetsmyndigheten också ska medverka i att vidta kunskapshöjande åtgärder har myndigheten uppgett att detta skulle kräva ytterligare personalresurser motsvarande ungefär 25 procent av en årsarbetskraft.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

10.4.5 Förslaget om att Brottsförebyggande rådet ska rapportera statistik

Bedömning: Förslaget om att Brottsförebyggande rådet ska ansvara för att årligen rapportera till EU-kommissionen i enlighet med artikel 19a.3 bedöms kunna hanteras inom myndighetens befintliga ramar.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 7.4.4 förslås att Brottsförebyggande rådet bör vara den myndighet som har i uppgift att årligen rapportera till kommissionen i enlighet med artikel 19a.3. Uppgiften ryms inom myndighetens nuvarande uppdrag och kräver således inte några författningsändringar. I våra kontakter med Brottsförebyggande rådet har det framkommit att merparten av de uppgifter som anges i artikel 19a samlas in av myndigheten men flertalet kan inte anses vara tillgängliga på central nivå eftersom de inte är kvalitetssäkrade. De uppgifter som finns tillgängliga ingår dock inte alla i den officiella statistiken men kan i vissa fall tas fram i särskild ordning efter bearbetning av underlaget för både officiell och icke officiell statistik. För uppgifter som samlas in, men inte är kvalitetssäkrade, kommer det krävas ett kvalitets- och utvecklingsarbete för att kunna rapportera uppgifterna. När det gäller uppgifter som rör domstolsbeslut samlar Brottsförebyggande rådet inte in alla data som efterfrågas, och för dessa uppgifter skulle ett utvecklingsarbete även sträcka sig till andra myndigheter som lämnar underlag för statistikföring till Brottsförebyggande rådet.

I våra kontakter med Brottsförebyggande rådet har vidare framkommit att myndigheten bedömer att det inte krävs några tillskott till befintliga anslag för att rapportera statistik i enlighet med minimikraven i direktivet. Om ett utvecklingsarbete ska ske för att ta fram ytterligare uppgifter (som i nuläget inte finns tillgängliga) kan tillskott av medel dock blir nödvändigt. Vilket belopp som i så fall skulle krävas beror dels på vilka uppgifter som ska tas fram, dels på hur snabbt arbetet behöver ske och i vilken mån det kan samordnas med annat utvecklingsarbete inom myndigheten.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

10.5 Konsekvenser för den personliga integriteten

Bedömning: Förslaget om en ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten innebär ett intrång i den personliga integriteten, men detta är motiverat av intressena att hjälpa människohandelsoffer att få ett säkert och tryggt återvändande samt tillgång till de hjälp- och stödinsatser som de har behov av när de återvänt till sitt hemland. Sammantaget bedöms förslagen vara proportionerliga och förenliga med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Skälen för bedömningen: Den föreslagna lagen om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten med den föreslagna sekretessbestämmelsen ger ökade möjligheter att behandla personuppgifter. Särskilt gäller detta känsliga personuppgifter. Det kan bland annat handla om uppgifter om etniskt ursprung, hälsouppgifter och uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning. Vidare kan det handla om uppgifter om brott, båda utsattheten för brott och begångna brott. Att sådana uppgifter om enskilda behandlas av en myndighet innebär risker för de enskildas integritet, särskilt när det sker i relativt stor omfattning. Vi anser emellertid att risken är godtagbar i förhållande till syftet med kontaktpunkten, dvs. att hjälpa brottsoffren att återvända tryggt.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vi gör bedömningen att behandlingen kan möjliggöra ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten, som dessutom med stor sannolikhet kommer ske utan samtycke. Med hänsyn till den behandling av uppgifterna som Jämställdhetsmyndigheten kan behöva göra kan det inte heller uteslutas att intrånget i vissa fall skulle kunna anses innebära en kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Förslagen kan alltså innebära en begränsning av skyddet mot intrång som innebär kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Sådana begränsningar får göras genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Dessutom får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 § första stycket 2 och 21 § regeringsformen).

Förslagen innebär att begränsningen görs genom lag och ändamålen – att hjälpa människohandelsoffer att få ett säkert och tryggt återvändande samt tillgång till de hjälp- och stödinsatser som de har behov av när de återvänt till sitt hemland – är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Förslagen begränsas vidare på sådant sätt att Jämställdhetsmyndigheten kan inhämta och behandla personuppgifter endast i den utsträckning som är nödvändig för att utföra sina båda uppgifter. Dessutom föreslås en rad säkerhetsåtgärder, såsom bestämmelser om sökbegränsningar och begränsad tillgång till personuppgifterna inom Jämställdhetsmyndigheten samt en ny sekretessbestämmelse till skydd för enskilda vid myndigheten. Vi bedömer därför att begränsningen av skyddet för den enskilde inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen och att den inte heller sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. De uppgifter om en enskild som behandlas kan vara sådana att de i och för sig avslöjar personens åskådning i religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Anledningen till att de behandlas är emellertid för att hjälpa människohandelsoffer att få ett säkert och tryggt återvändande samt tillgång till de hjälp- och stödinsatser som de har behov av när de återvänt till sitt hemland. Begränsningen av skyddet för den enskilde görs alltså inte enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Sammantaget innebär detta att förslagen är förenliga med 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Rätten till respekt för privatlivet enligt Europakonventionen får inskränkas med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Med hänvisning till den gjorda proportionalitetsbedömningen konstaterar vi att förslagen måste anses förenliga med Europakonventionen. Den inskränkning som förslagen innebär av rätten till integritet och respekt för privat- och familjeliv samt skydd av personuppgifter enligt EU:s stadga om de grundläg-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

gande rättigheterna är nödvändig för att kunna hjälpa brottsoffren. Eftersom förslagen dessutom får anses vara proportionerliga är de förenliga även med rättighetsstadgan och uppfyller dessutom proportionalitetskraven i EU:s dataskyddsförordning.

10.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Våra förslag kan antas få positiva effekter när det gäller brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Skälen för bedömningen: En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende är att kriminaliseringen ska påverka människor på ett sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att den ska ha en allmänpreventiv effekt. Allmänprevention sägs verka genom avskräckning och genom moralbildning eller moralförstärkning. Generellt är det dock svårt att härleda effekter av det nämna slaget till specifika lagändringar, eftersom det kan finnas andra förändringar i samhället som kan påverka brottsutvecklingen.

Våra förslag innebär en nykriminalisering i och med införandet av brottet olaga tjänsteutnyttjande och ett förtydligande av straffbestämmelsen om människohandel. Båda dessa förslag har det övergripande syftet att förhindra att människor utsätts för människohandel. En tydligare bestämmelse om människohandel kan förenkla rättstillämpningen för både de brottsbekämpande myndigheterna och för domstolarna, vilket i förlängningen kan leda till ökad lagföring och därmed ett förstärkt straffhot. Vidare utgör kriminaliseringen av olaga tjänsteutnyttjande en tydlig markering av samhällets inställning i dessa frågor, vilket kan förväntas påverka människors beteende vid beställning och nyttjande av tjänster i utsatta branscher.

Utöver de straffrättsliga förslagen föreslås även att Jämställdhetsmyndigheten ska ges ett formellt ansvar för att förvalta den svenska vidareslussningsmekanismen, Manual vid misstanke om människohandel, samt att myndigheten ska ges i uppgift att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel i enlighet med direktivet. Särskilt det senare förslaget kan väntas innebära en förstärkning av den uppgift som myndigheten redan har på området. En ökad samordning av arbetet mot människohandel kan i sig antas få

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

positiva konsekvenser för olika aktörers förmåga att förebygga människohandel.

I stort skickar förslagen också en tydlig signal till andra aktörer i samhället att fortsätta att prioritera åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa människohandel.

10.7 Konsekvenser för arbetet med stöd och skydd av brottsoffer

Bedömning: Våra förslag kan antas få positiva effekter när det gäller arbetet med stöd och skydd av brottsoffer.

Skälen för bedömningen: Förslagen som vi lämnar i kapitel 6 och 7 innebär sammantaget att Jämställdhetsmyndighetens roll i arbetet mot människohandel förstärks och att myndigheten får ett helhetsansvar på området. Myndighetens ställning inom området stärks därmed. Förslagen kan antas leda till att både samordningen mellan de aktörer som arbetar mot människohandel och arbetet med att följa upp och utvärdera bland annat åtgärder för att säkerställa att brottsoffer får nödvändigt skydd och stöd kommer att förbättras.

Jämställdhetsmyndigheten får vidare i uppgift att fungera som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer. Detta kan väntas leda till att stödet till brottsoffer som behöver hjälp med ett ordnat mottagande av ansvariga myndigheter i annat EU-land där de är hemmahörande förbättras. För det fall en i Sverige hemmahörande person som utsatts för människohandel i annat EU-land behöver hjälp kan kontaktpunkten också underlätta i säkerställandet av ett ordnat återvändande (detta bedöms dock vara ovanligt i praktiken).

Jämställdhetsmyndigheten föreslås även att formellt få uppgift att ansvara för Sveriges vidareslussningsmekanism, Manual vid misstanke om människohandel. Syftet med manualen är att ge stöd och praktiskt vägleda yrkesverksamma som kan komma i kontakt med personer som utsatts för människohandel, samt att ge en helhetsbild av det stöd och skydd som erbjuds offer för människohandel i Sverige. Manualen tydliggör även vilket ansvar olika myndigheter har och hur de kan agera vid människohandelsärenden samt vilket metodstöd de har tillgång till via Jämställdhetsmyndigheten. För att

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

förbättra Manualens praktiska genomslag föreslås att Socialstyrelsen ges i uppdrag att, i samråd med Jämställdhetsmyndigheten, ta fram ytterligare stödmaterial samt vidta kunskapshöjande åtgärder för att förbättra genomslaget för Manualen vid misstanke om människohandel på kommunal och regional nivå.

Mycket av det praktiska stöd och skydd som finns tillgängligt för personer som utsatts för människohandel tillhandahålls på kommunal nivå. Kunskapen om människohandel inom kommunerna framstår dock som varierande. Det ovan nämnda uppdraget till Socialstyrelsen kan därmed förmodas leda till en kunskapshöjning inom kommunerna. Detta, tillsammans med de förtydliganden av människohandelsbestämmelsen som föreslås i betänkandets straffrättsliga del, kan förmodas få tydligt positiva effekter för brottsoffers praktiska tillgång till skydd och stöd.

Utöver detta föreslås Socialstyrelsen få i uppdrag att kartlägga tillgången till boendeinsatser (inklusive skyddat boende) för personer utsatta för människohandel samt undersöka omfattningen och typen av boendeinsatser som tillhandahålls till offer för människohandel inom ramen för socialnämndernas ansvarsområden. Detta kommer att leda till bättre kunskap om hur det faktiska stödet till brottsoffer avseende boendeinsatser ser ut. Om det genom kartläggningen framkommer att tillgången till boendeinsatser inte motsvarar de behov som finns förutsätter vi att insatser för att åtgärda detta kommer att vidtas.

10.8 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: Flera av våra förslag kan antas få positiva effekter för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män och mellan andra personer i samhället.

Skälen för bedömningen: Av regeringens jämställdhetsmål framgår att målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upp-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

höra samt att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.[16]

När det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män kan det framhållas att straffrättslig lagstiftning är neutral när skyddsintresset för varje straffbestämmelse bestäms. Detta gäller också de förslag som vi har lagt fram. Inom ramen för de skyddsintressen som finns för människohandel och olaga tjänsteutnyttjande kan dock olika grupper få ett bättre straffrättsligt skydd beroende på hur utsatt gruppen generellt sett är. På så sätt bedömer vi att vissa särskilt utsatta grupper kommer att få ett förstärkt straffrättsligt skydd, vilket påverkar både jämställdheten mellan kvinnor och män och likabehandlingen av olika människor i en positiv riktning.

Människohandel för tvångsäktenskap och för surrogatmoderskap är brott som till övervägande del drabbar kvinnor. Genom förslaget lyfts dessa exploateringsformer tydligare fram i straffbestämmelsen. Utöver eventuella effekter som detta kan få för lagföring kan en utökad förståelse för att dessa företeelser kan utgöra människohandel också leda till att fler kvinnor får det stöd och skydd och den hjälp som de enligt Sveriges internationella och EU-rättsliga förpliktelser har rätt till. Förslaget om ändringar i straffbestämmelsen om människohandel kan därmed även på detta sätt förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan könen.

10.9 Konsekvenser för barn

Bedömning: Våra förslag kan antas få positiva effekter för säkerställandet av barns rättigheter i enlighet med barnkonventionen.

Skälen för bedömningen: FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har behandlats i avsnitt 3.1.3. Av artikel 3 i barnkonventionen framgår att det vid bland annat lagstiftningsåtgärder i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa samt att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder för att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd. I artikel 19 anges bland annat att alla lämpliga lagstiftningsåtgärder ska vidtas för att skydda

[16] Prop. 2005/06:155 s. 43 ff.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

barnet mot alla former av fysiskt och psykiskt våld, skada eller övergrepp och misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, när barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavares eller annan persons vård. Artikel 34 anger att barn ska skyddas från alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. Konventionsstaterna ska särskilt vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra a) att ett barn förmås eller tvingas att delta i en olaglig sexuell handling, b) att barn utnyttjas för prostitution eller annan olaglig sexuell verksamhet och c) att barn utnyttjas i pornografiska föreställningar och i pornografiskt material.

Våra förslag om dels ändringar av straffbestämmelsen om människohandel, dels införandet av det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande är avsedda att stärka det straffrättsliga skyddet mot människohandel. Som bland annat konstateras i direktivet är barn som grupp mer utsatta än vuxna och löper därför större risk att bli offer för människohandel. Barn betraktas också som en av de mest utsatta grupperna som organiserade kriminella grupper inblandade i människohandel riktar in sig på.[17] Våra förslag innebär bland annat att exploatering för brottslig verksamhet uttryckligen omnämns i straffbestämmelsen om människohandel. Detta och övriga förslag kan bidra till att i ökad utsträckning skydda barn från att utsättas för människohandel. Härigenom kan förslagen antas få positiva effekter för säkerställandet av barns rättigheter i enlighet med barnkonventionen.

10.10 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Bedömning: Våra förslag kan antas få positiva effekter för säkerställandet av funktionsnedsattas rättigheter i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Skälen för bedömningen: FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har behandlats i avsnitt 3.1.3. Enligt artikel 6.1 i konventionen ska konventionsstaterna erkänna att kvinnor och flickor med funktionsnedsättning är utsatta för flerfaldig diskriminering och därför vidta åtgärder för att säkerställa att de

[17] Skäl 8 till direktivet i dess ursprungliga lydelse och skäl 2, 17 och 23 till ändringsdirektivet.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

fullt och likaberättigat åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Vidare ska konventionsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder som behövs för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning fullt åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn (artikel 7.1). Konventionsstaterna ska också vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att skydda personer med funktionsnedsättning, såväl inom som utom hemmet, mot alla former av utnyttjande, våld och övergrepp (artikel 16.1).

På liknande sätt som gäller för barn är personer med funktionsnedsättning att anse som en särskilt utsatt grupp som löper högre risk att falla offer för människohandel.[18] Åtgärder som syftar till att generellt stärka det straffrättsliga skyddet mot människohandel kan därigenom väntas leda till positiva effekter för säkerställandet av funktionsnedsattas rättigheter i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

10.11 Konsekvenser för företag

Bedömning: Förslaget om att införa en ny straffbestämmelse om olaga tjänsteutnyttjande bedöms inte ha några negativa konsekvenser för företag, som följer gällande regelverk och fullgör sina skyldigheter enligt avtal.

Skälen för bedömningen: Vår bedömning är att förslaget om att införa en ny straffbestämmelse om olaga tjänsteutnyttjande inte har några negativa konsekvenser för företag som följer gällande regelverk och fullgör sina skyldigheter enligt avtal. Snarare bör incitamenten och utrymmet för oseriösa företag att konkurrera med arbetslivskriminella upplägg minska. Den kriminalisering som föreslås drabbar inte de företagare som vill följa gällande regler och krav. Inte heller företagare som av misstag gör enstaka mindre fel drabbas av förslaget, eftersom uppsåt kommer att krävas för att straffansvar ska bli aktuellt. De eventuella kostnader och den ökade administrativa börda det skulle kunna innebära för företag att ta fram utbildning och rutiner för att undvika att tjänster som utförs av personer utsatta för människohandel eller människoexploatering beställs eller nyttjas bedöms

[18] Skäl 17 till ändringsdirektivet.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

vara av mindre slag. I längden kan förslagen medföra ett sundare företagsklimat.

10.12 Övriga konsekvenser

Bedömning: Våra förslag bör inte leda till några andra konsekvenser av de slag som anges i förordningen om konsekvensutredning.

Skälen för bedömningen: Vi bedömer att våra förslag inte får några särskilda konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Förslagen är också avgränsade, med beaktande bland annat av myndigheternas behov och vad som är proportionerligt, vilket medför att de inte kommer att innebära mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som är nödvändigt. Vi ser heller inte att förslagen kommer att medföra konsekvenser för företag eller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Inte heller bedöms förslagen få några konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

10.13 Informationsinsatser

Bedömning: Det finns behov av informationsinsatser i samband med att den nya straffbestämmelsen om olaga tjänsteutnyttjande träder i kraft. Detta bedöms leda till en engångskostnad för Jämställdhetmyndigheten om cirka 2 miljoner kronor.

Skälen för bedömningen: Vi föreslår att det ska införas ett nytt brott om olaga tjänsteutnyttjande. Detta är bland annat avsett att ha en normbildande effekt och bidra till att öka medvetenheten hos de som köper tjänster i utsatta branscher. För att uppnå detta mål är det enligt vår uppfattning nödvändigt med informationsinsatser riktade till allmänheten och företag som köper tjänster i samband med att lagstiftningen träder i kraft. Sådana informationsinsatser bör också innefatta lättillgänglig information om hur en privatperson kan gå till väga vid misstanke om exploatering (jämför resonemang i avsnitt 5.9.3).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Vi bedömer att Jämställdhetsmyndigheten, tillsammans med Polismyndigheten, bör få särskilda uppdrag om att ta fram informationskampanjer som lanseras i samband med ikraftträdandet. Samråd bör även ske med andra myndigheter, till exempel arbetsmiljöverket. Jämställdhetsmyndigheten har uppgett att ett sådant uppdrag skulle innebära att myndigheten behöver personella resurser motsvarande en halv årsarbetskraft under ett års tid. Därutöver skulle kostnader för externa produktions- och spridningskostnader uppkomma. Vid tidigare kampanjer har sådana kostnader uppgått till cirka 1 150 000 kronor.

Vår bedömning är därför att en engångskostnad om ungefär 2 miljoner kronor kommer att uppkomma för Jämställdhetsmyndigheten, vilket myndigheten bör få ersättning för genom en tillfällig anslagsökning. När det gäller Polismyndigheten gör vi bedömningen att kostnaderna för informationsinsatser bör kunna rymmas inom myndighetens befintliga anslag.

10.14 Utvärdering av förslagens konsekvenser

En konsekvensutredning ska även innehålla en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslagen kan utvärderas.

Förslagen syftar till att genomföra ändringarna i människohandelsdirektivet i svensk rätt. Eftersom det rör sig om gemensam lagstiftning inom EU utvärderas förslagen lämpligen på EU-nivå. Kommissionen ska enligt artikel 23.3 senast den 15 juli 2030 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktivet och av effekterna av dessa åtgärder.

Utöver detta innebär förslagen att Jämställdhetsmyndigheten kommer att ha i uppgift att göra bedömningar, mäta resultat av åtgärder för att bekämpa människohandel och utarbeta rapporter. Även Institutet för mänskliga rättigheter kommer att ha en granskande och övervakande funktion på människohandelsområdet.

Någon ytterligare utvärdering av förslagens konsekvenser bedöms inte vara nödvändig.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Jämställdhetsmyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Paragrafen anger det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Syftet med lagen är dels att göra det möjligt för Jämställdhetsmyndigheten att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid en sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid personuppgiftsbehandling i verksamhet vid Jämställdhetsmyndigheten som avser myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer enligt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

I *första stycket* anges att lagen gäller vid viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten. Definitioner av begreppen behand-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ling och personuppgifter finns i artikel 4.1 och 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Lagen gäller behandling av personuppgifter som avser Jämställdhetsmyndighetens uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer enligt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712, här benämnd människohandelsdirektivet. Tillämpningsområdet motsvarar myndighetens uppgift enligt 4 § förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Det innebär att lagen inte är tillämplig i annan verksamhet vid myndigheten.

I *andra stycket* begränsas lagens tillämpningsområde till att avse helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Den föreslagna lagens tillämpningsområde motsvarar i denna del helt dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Av artikel 2.1 i EU:s dataskyddsförordning framgår att förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Ett register är enligt definitionen i artikel 4.6 i EU:s dataskyddsförordning en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden. Det innebär att manuell behandling av personuppgifter som inte ingår eller kommer att ingå i ett register faller utanför lagens tillämpningsområde.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Paragrafen anger lagens förhållande till EU:s dataskyddsförordning. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

I paragrafen upplyses om att lagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig men förutsätter och tillåter i vissa avseenden nationella bestämmelser som kompletterar förordningen. Denna lag innehåller de kompletterande bestämmelser som gäller i den verksamhet som anges i 2 §.

4 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen anger lagens förhållande till dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

Dataskyddslagen, som kompletterar EU:s dataskyddsförordning på nationell generell nivå, är subsidiär i förhållande till denna lag. Bestämmelsen innebär att om inte något annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, gäller dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den.

Personuppgiftsansvar

5 § Jämställdhetsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag.

Paragrafen reglerar personuppgiftsansvaret vid behandling av personuppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3. Jämställdhetsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten, inom ramen för den nya kontaktpunkten, utför enligt lagen. Jämställdhetsmyndigheten ansvarar därmed för att behandlingen utförs i enlighet med gällande dataskyddsreglering.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna utföra uppgiften som anges i 2 §.

Paragrafen anger de primära ändamålen för vilka personuppgifter får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna utföra sin uppgift som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer för människohandel. Ändamålet är brett formulerat och Jämställdhetsmyndigheten kan därför behöva precisera ändamålet när uppgifter samlas in, för att leva upp till kravet på särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning. Att behandlingen ska vara nödvändig innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig. Behandlingen kan anses nödvändig om den leder till effektivitetsvinster (se prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 189). Kravet på nödvändighet innebär dock att personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås med andra medel, till exempel genom att anonymisera uppgifterna (se prop. 2017/18:232 Brottsdatalag s. 117).

7 § Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Personuppgifterna får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Paragrafen anger de ytterligare ändamål för vilka personuppgifter får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

Av första meningen framgår att personuppgifter som behandlas enligt 6 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överenstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter således att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt den primära ändamålsbestämmelsen. Behandling får då ske både för uppgiftslämnande som görs på grund av en skyldighet att lämna ut uppgifter och för uppgiftslämnande som görs med stöd av bestämmelser som innebär att uppgifter får lämnas ut, till exempel den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande både till andra

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

myndigheter och till andra aktörer så länge uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

Andra meningen tydliggör att den s.k. finalitetsprincipen gäller vid behandling av personuppgifter enligt lagen. Bestämmelsen är utformad i nära anslutning till artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning och bör tolkas på samma sätt. Detta innebär bland annat att behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i EU:s dataskyddsförordning inte ska anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Det innebär också att de omständigheter som anges i artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning ska beaktas vid bedömningen av om behandlingen är förenlig med finalitetsprincipen.

Tillgången till personuppgifter

8 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Paragrafen reglerar tillgången till personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.

Uttrycket var och en inkluderar tillsvidareanställd personal men även till exempel personer med en tidsbegränsad anställning eller uppdragstagare. Jämställdhetsmyndigheten ska aktivt ta ställning till vilket informationsbehov ett tjänsteåliggande eller uppdrag medför och tilldela den behörighet som behövs utifrån det. Tillgången kan begränsas genom tekniska och organisatoriska åtgärder (jämför artikel 32 i EU:s dataskyddsförordning).

Behandling av känsliga personuppgifter

9 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas med stöd av artikel 9.2 g i förordningen om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Paragrafen anger när känsliga personuppgifter får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

De personuppgifter som myndigheten får behandla med stöd av bestämmelsen är sådana som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskydds-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

förordning, dvs. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Definitioner av genetiska och biometriska uppgifter samt uppgifter om hälsa finns i artikel 4.13–4.15 i EU:s dataskyddsförordning.

Hänvisningen till EU:s dataskyddsförordning är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Känsliga personuppgifter får enligt bestämmelsen behandlas om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Behandling av känsliga personuppgifter bör typiskt sett kunna bedömas som nödvändig när sådana uppgifter behövs för att fullgöra sin uppgift som kontaktpunkt. Behandlingen måste dock kunna motiveras i varje enskilt fall. Nödvändighetsrekvisitet har samma innebörd som i 6 § (jämför prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 75 f.), se vidare kommentaren till den paragrafen.

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Paragrafen förbjuder vissa integritetskänsliga sökningar. Överväganden finns i avsnitt 8.2.6.

Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott. Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på sådana uppgifter. Därmed förbjuds sökningar som görs för att få fram ett urval av personer som till exempel har en viss politisk åsikt, religiös åskådning eller som har begått viss typ av brott. Däremot hindrar bestämmelsen inte sökningar som görs i ett annat syfte än att identifiera ett urval av individer, till exempel för att utöva tillsyn, för att ta fram verksamhetsstatistik eller för registervård (se prop. 2017/18:105

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Ny dataskyddslag s. 91 och 195). Hänvisningen till EU:s dataskyddsförordning är dynamisk och avser alltså förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Detta hindrar dock inte att Jämställdhetsmyndigheten arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Paragrafen reglerar hur länge personuppgifter får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.8.

Av paragrafen föreskrivs att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Det handlar om vad som är nödvändigt för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna utföra sin uppgift som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer för människohandel. Det som avses är ändamålet i det enskilda fallet. Om uppgiften behandlas för flera olika ändamål, får den dock fortsätta att behandlas för de andra ändamålen om behovet av behandling kvarstår för dessa. Vidare framgår det av paragrafen att bestämmelserna om längsta tid för behandling inte hindrar att personuppgifterna arkiveras av Jämställdhetsmyndigheten eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Rätten att göra invändningar

12 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen innehåller ett undantag från den registrerades rätt att göra invändningar enligt EU:s dataskyddsförordning. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.9.

Av artikel 21.1 följer att den registrerade har rätt att när som helst invända mot myndigheters behandling av personuppgifter avseende honom eller henne som grundar sig på sådan behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

i myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Undantaget utgör en sådan begränsning i den nationella rätten som är tillåten enligt artikel 23 i EU:s dataskyddsförordning. Hänvisningen till EU:s dataskyddsförordning är dynamisk och avser alltså förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

11.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap.

1 a §

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom
1. olaga tvång,
2. vilseledande,
3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller
4. annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ

rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras, döms för *människohandel* till fängelse i lägst två och högst tio år.

Syftet för exploatering enligt denna paragraf ska avse
1. sexuella ändamål,
2. tvångsarbete,
3. tiggeri,
4. avlägsnande av organ,
5. krigstjänst,
6. brottslig verksamhet,
7. surrogatmoderskap,
8. tvångsäktenskap,
9. illegal adoption, eller
10. något annat jämförbart ändamål.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller *tredje* stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

I paragrafen regleras straffansvaret för människohandel. Andra stycket har ändrats i sak. Första och fjärde stycket har endast ändrats redaktionellt. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Första stycket har endast ändrats på det sättet att exploateringssyftena har förts över till ett eget stycke för att göra straffbestämmelsen mer lättillgänglig. I övrigt är stycket oförändrat. Med exploatering avses fortsatt ett otillbörligt användande av brottsoffret. Liksom tidigare gäller att någon faktiskt exploatering inte behöver ha kommit till stånd för att straffansvar ska aktualiseras. Det är tillräckligt att gärningspersonen genom användandet av ett otillbörligt medel har vidtagit en handelsåtgärd, i syfte att exploatera offret.

Andra stycket är nytt. De handelsåtgärder som nämns i första stycket ska ha vidtagits i syfte att exploatera offret. På samma sätt som tidigare gäller att syftet för exploateringen ska avse något av de i paragrafen angivna ändamålen. Nytt är att uppräkning av vilka ändamål som avses har utökats och att uppräkningen avslutas med begreppet ”något annat jämförligt ändamål”. Tilläggen har gjorts i syfte att förtydliga vilka ändamål som kan omfattas och därigenom underlätta tillämpningen av straffbestämmelsen. Genom ändringarna har straffbestämmelsen också getts en lydelse som ligger närmare den i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712, vilket Sverige är bundet av.

Liksom tidigare kan syftet för exploatering avse sexuella ändamål, tvångsarbete, avlägsnande av organ eller krigstjänst. När det gäller innebörden av dessa begrepp sker ingen ändring. Det kan dock framhållas att *tvångsarbete* även kan anses innefatta tvångstjänster, slaveri eller slaveriliknande förhållanden och träldom. Begreppet tvångsarbete är avsett att ha samma innebörd som de internationella överenskommelser som Sverige är bundet av och innefattar därför också tvångstjänster. I fråga om slaveri eller slaveriliknande förhållanden och träldom gäller att exploateringssyftet tvångsarbete träffar ageranden som sker på ett tidigare stadium och som kan avse lindrigare fall än vad som gäller enligt de exploateringssyftena.

Exploatering för *tiggeri* bör förstås på samma sätt som vid människoexploatering enligt 4 kap. 1 b § brottsbalken. Liksom enligt den straffbestämmelsen avses med tiggeri främst att en person utan erbjudande av motprestation vänder sig till allmänheten i syfte att få motta en mindre gåva, som från givarens perspektiv framstår som avsedd för någons försörjning. Tiggeri kan också ta sig andra for-

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

mer och uttryck och föreligga även vid erbjudande av viss motprestation från den som tigger. En förutsättning för att det i sådant fall ska anses vara fråga om tiggeri, är att situationen sammantaget ändå präglas av det benefika inslaget. Om ett visst förfarande ska anses utgöra tiggeri får avgöras efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. För straffansvar förutsätts att gärningspersonens syfte är att otillbörligt använda brottsoffret i tiggeri. Vid bedömningen av vad som utgör ett otillbörligt användande kan det till exempel ha betydelse i vad mån den som tigger får behålla förtjänsten eller om denne krävs på betalning för något som egentligen är kostnadsfritt, såsom en plats att tigga på i det offentliga rummet.

Straffbestämmelsen träffar även människohandelsförfaranden som syftar till exploatering för *brottslig verksamhet.* Brottslig verksamhet bör förstås på samma sätt som vid brottet involverande av en underårig i brottslig verksamhet enligt 16 kap. 5 a § brottsbalken. Det innebär att exploateringen kan avse brott eller brottslig verksamhet. Med exploatering i brott avses såväl ett enskilt som flera brott. Brottslig verksamhet är ett vidare begrepp och tar sikte på en viss typ av brottslighet som inte behöver vara närmare preciserad i fråga om omfattning och detaljer. Det ställs inte heller krav på någon närmare konkretisering av brottsligheten. Brottslig verksamhet omfattar såväl brottslighet vid ett enda tillfälle som flera brott som hänger samman, men även enstaka brott inom ramen för en verksamhet som bedrivs i mer eller mindre organiserade former. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas den brottslighet som förekommer inom vissa kriminella nätverk. Utformningen innebär att den som till exempel vidtar en handelsåtgärd inte behöver känna till vilket konkret brott en person är tänkt att utnyttjas för. Det är tillräckligt att uppsåtet omfattar att åtgärden avser brottslig verksamhet i sig.

Exploatering för *surrogatmoderskap* kan föreligga vid ageranden som syftar till att tvinga eller vilseleda kvinnor att agera som surrogatmödrar. Alla ageranden som sker med avsikt att någon på ett otillbörligt sätt ska utsättas för till exempel behandling för assisterad befruktning eller användas för att bära och föda ett barn som någon annan sedan ska ta hand om kan grunda ansvar för människohandel. Surrogatarrangemang behöver dock inte per definition innebära ett otillbörligt användande av modern i den mening som avses i denna

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

straffbestämmelse. Detta kan vara av betydelse när ett surrogatarrangemang skett utomlands i ett land där detta är tillåtet.

Begreppet *tvångsäktenskap* avser, i likhet med vad som gäller vid äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott enligt 4 kap. 4 c § brottsbalken, ageranden där en person förmås att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist. Sådana andra typer av äktenskapsliknande förbindelser som enligt 4 c § andra stycket under vissa förhållanden omfattas av straffbestämmelsen om äktenskapstvång kan vid människohandelsförfaranden utgöra ett annat jämförbart ändamål enligt uppräkningens avslutande punkt.

Vid människohandel som syftar till exploatering för *illegal adoption* är det barnet som ska adopteras bort som är att betrakta som offer för människohandel. Begreppet illegal adoption avser ageranden där den åsyftade adoptionen är ett resultat av övergrepp som bortförande eller försäljning, alternativt andra olagliga aktiviteter. Det kan till exempel handla om en adoption som sker utan samtycke från barnets vårdnadshavare, adoption av ett barn bortförts eller vars dokument har förfalskats, eller en adoption som kommer till stånd genom handel med barn.

Slutligen kan exploateringssyftet vid människohandel avse *något annat jämförbart ändamål*. Genom att ändamålet ska vara jämförbart med de övriga nämnda exploateringssyftena tydliggörs att det endast är situationer av allvarlig karaktär som innebär någon typ av kränkning av den utsatta personens människovärde som omfattas. Ändringarna görs för att språkligt modernisera bestämmelsen och för att möjliggöra en mer ändamålsenlig tillämpning. I sak är någon förändring av vilka situationer som omfattas inte avsedd jämfört med vad som tidigare gällt vid exploateringsformer som inte omfattats av uppräkningen. Liksom tidigare bör alltså alla situationer där offret är förhindrat att fritt bestämma över sina göranden och låtanden, eller befinner sig i en verkligt svår belägenhet som inte är helt tillfällig eller övergående kunna utgöra exploatering. Ett exempel på vad som skulle kunna utgöra ett ändamål som är jämförligt med de syften som uttryckligen anges är att någon – utan att det utgör ett äktenskap i rättslig bemärkelse – exploateras för att ingå en äktenskapsliknande förbindelse. Sådana förbindelser som avses i 4 kap. 4 c § andra stycket brottsbalken skulle här kunna vara aktuella. Andra

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

exempel kan vara att någon utnyttjas för att utföra hushållssysslor eller förmås arbeta under synnerligen svåra förhållanden till en mycket låg lön, på ett sätt som inte kan definieras som tvångsarbete. Vad som avses med arbete under synnerligen svåra förhållanden överlappar till stor del med vad som menas med ”arbete under uppenbart orimliga villkor” i människoexploateringsbestämmelsen. Arbete under uppenbart orimliga villkor i den straffbestämmelsens mening bör dock även kunna inrymma något lindrigare fall.

På samma sätt som tidigare gällt saknar ett offers samtycke till en åsyftad exploatering betydelse för frågan om straffansvar.

I *tredje stycket* regleras gärningar som begås mot personer som inte har fyllt arton år. I denna del har inga ändringar gjorts.

Fjärde stycket har ändrats endast på så sätt att hänvisningen till andra stycket nu i stället sker till tredje stycket. Ingen ändring i sak är avsedd.

1 c §

Den som, i annat fall än vad som avses i 1 a eller 1 b §, beställer eller nyttjar en tjänst som tillhandahålls av en person som vid utförandet av tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering, döms för olaga tjänsteutnyttjande till fängelse i högst fyra år.

Paragrafen, som är ny, straffbelägger användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken) eller människoexploatering (4 kap. 1 b § brottsbalken). Bestämmelsen införs som ett led i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

Straffansvaret träffar både den som beställer och den som nyttjar en tjänst som tillhandahålls av någon som vid utförandet av tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Det innebär att situationer där en person beställt en tjänst som sedan nyttjas av någon annan täcks in. Om både beställaren och nyttjaren av tjänsten i ett sådant fall skulle ha uppsåt till att utövaren är utsatt för människohandel eller människoexploatering kan båda dömas till ansvar

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

för brott. Detta innebär också att till exempel en ansvarig beställare hos en huvudentreprenör som ingår avtal med en underentreprenör, vilken i sin tur utnyttjar exploaterad arbetskraft, skulle kunna drabbas av straffansvar (förutsatt att uppsåt föreligger och övriga rekvisit är uppfyllda), även om beställaren inte nyttjat tjänsten personligen. På liknande sätt som gäller vid många förmögenhetsbrott kan alltså gärningspersonens handling resultera i att någon annan, exempelvis en juridisk person, tillgodogör sig tjänsten och eventuell vinning från brottet.

En ytterligare förutsättning för straffansvar är att ett utförande av tjänsten har kommit till stånd. Detta har – i förhållande till en beställare – särskild betydelse vid gränsdragningen mellan vad som utgör ett fullbordat olaga tjänsteutnyttjande respektive försök till ett sådant brott. Om tjänsten inte har påbörjats kan fullbordanspunkten inte sägas ha passerats. Det är tillräckligt att ett utövande av tjänsten har inletts för att ett brott ska vara fullbordat. Tjänsten behöver inte ha avslutats och det behöver inte heller ha erlagts betalning eller liknande.

Begreppet nyttjar tar sikte på den som använder en tjänst, men även situationer då en gärningsperson passivt tillgodogör sig en tjänst omfattas. Det krävs alltså inte någon aktivitet vid själva utövandet från den som nyttjar tjänsten. Detta innebär till exempel att en bostadsinnehavare som nyttjar en städtjänst och som vet om att städföretaget enbart använder exploaterad arbetskraft inte behöver vara närvarande under tiden som städningen utförs för att kunna drabbas av straffansvar.

Om ytterligare en annan person betalar för tjänsten och då har kännedom om att den som tillhandahållit tjänsten vid utförandet var utsatt för människohandel eller människoexploatering, bör straffansvar för denne kunna komma i fråga om förutsättningarna för medgärningsmannaskap eller annan medverkan enligt 23 kap. 4 § brottsbalken är uppfyllda.

De tjänster som kan komma i fråga behöver inte vara av någon särskild karaktär. Straffansvar kan aktualiseras för alla olika typer av tjänster, även sådana som förekommer i verksamheter som i övrigt är helt legala. Även tjänster som beställs och utförs digitalt kan omfattas. Vid eventuella oklarheter kring tolkningen av begreppet tjänst kan ledning dras från hur begreppet används i annan lagstiftning, exempelvis på civilrättens eller skatterättens områden.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Avsikten med straffbestämmelsen är att kriminalisera beställning och nyttjande av sådana tjänster som tillhandahålls av ett brottsoffer inom ramen för ett pågående människohandels- eller människoexploateringsbrott. I straffbestämmelsen kommer detta till uttryck genom att den aktuella tjänsten ska tillhandahållas av en person som vid utförandet av tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering. En förutsättning för straffansvar är därmed att det – i förhållande till målsäganden – finns ett grundbrott avseende människohandel eller människoexploatering. Det uppställs dock inte något formellt krav på att det ska finnas, eller i samband med prövningen av det olaga tjänsteutnyttjandet ska meddelas, en fällande dom gällande grundbrottet. Avgörande vid frågan om straffansvar för olaga tjänsteutnyttjande är i stället att det finns ett sådant stöd för grundbrottet att det anses styrkt på det sätt som det krävs i brottmål i allmänhet.

Här bör noteras att människohandel är ett brott som fullbordas på ett tidigt stadium och som till sin konstruktion inte kräver att någon faktiskt exploatering har kommit till stånd. Att ett brott är fullbordat behöver emellertid inte innebära att det är avslutat. I de fall människohandel ligger till grund för ett olaga tjänsteutnyttjande kommer det handla om situationer där människohandelsbrottet också inneburit en exploatering. Om människohandelsbrottet däremot har avslutats och den som utför tjänsten själv fritt kan bestämma över sin situation bör straffansvar för olaga tjänsteutnyttjande inte vara aktuellt. I vissa fall kan det tänkas att ett avslutat människohandelsbrott följs av ett människoexploateringsbrott. I sådana fall bör ansvar för olaga tjänsteutnyttjande komma i fråga utifrån människoexploateringsbrottet.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt. Likgiltighetsuppsåt är tillräckligt. Eftersom bestämmelsen omfattar både tjänster från utförare som är utsatta för människohandel och för människoexploatering är det tillräckligt att gärningspersonens uppsåt omfattar förekomsten av något av dessa brott. Gärningspersonen behöver inte känna de exakta omständigheterna kring grundbrottet. Avgörande är i stället att gärningspersonen har förstått att utövaren rent faktiskt är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Tecken på att utövaren är utsatt för ett sådant brott kan till exempel bestå i att hen har bristande språkkunskaper, visar uppenbara tecken på psykisk eller fysisk skada eller rädsla, eller har bristande kunskap om de städer

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

eller platser hen befinner sig. Även förhållandena under vilka tjänsten tillhandahålls, exempelvis vad gäller levnadsstandard, arbetsvillkor eller förhållandena i den lokal där tjänsten tillhandahålls, kan indikera förekomsten av något sådant brott. Detsamma gäller om den som utför tjänsten är föremål för uppenbara externa kontrollåtgärder, begränsningar av den fria rörligheten, eller inte är i besittning av identitetskort eller pass.

Straffet för olaga tjänsteutnyttjande är fängelse i högst fyra år. Straffvärdet bör bland annat styras av hur svåra förhållandena varit för den som utsatts och vad gärningspersonen känt till om detta. Även omständigheter kring tjänstens omfattning och utförarens sårbarhet, till exempel på grund av ungdom eller funktionsnedsättning, bör beaktas. Vid allvarligare fall bör brottet anses vara av sådan art att påföljden ska bestämmas till fängelse även om varken straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet utgör skäl för det. Hur starkt brottslighetens art talar för fängelse måste dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I fråga om konkurrens är brottet uttryckligen subsidiärt till brotten människohandel och människoexploatering (4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken). Utgångspunkten bör i övrigt vara att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas.

10 §

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering, olaga frihetsberövande, äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång, *samt för försök till olaga tjänsteutnyttjande*.

Paragrafen reglerar straffansvar för osjälvständiga brott i 4 kap. och ändras på så sätt att försök till olaga tjänsteutnyttjande straffbeläggs. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.4.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

11.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

40 kap.

Viss verksamhet vid Jämställdhetsmyndigheten

7 g §

Sekretess gäller hos Jämställdhetsmyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som rör myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer för människohandel, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

För uppgift i en *allmän* handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess i viss verksamhet vid Jämställdhetsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Första stycket innehåller en bestämmelse om sekretess hos Jämställdhetsmyndigheten i dess verksamhet som rör myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer av människohandel. Uppgiften som kontaktpunkt följer av 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

Sekretessen gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Typiskt sett kommer det röra sig om brottsoffer som utsatts för olika former av brott men där även uppgifter om begångna eller misstänka brott kan behöva behandlas. Det kommer vidare röra sig om uppgifter av ytterst personlig karaktär såsom uppgifter om etniskt ursprung, hälsouppgifter inkluderat psykisk ohälsa och missbruk, familje- och hemförhållanden, adressuppgifter eller andra levnadsförhållanden som i övrigt kan vara känsliga. Vidare kan uppgifter om barn, eller deras utsatthet vara föremål för behandling. Skaderekvisitet i bestämmelsen är omvänt, det vill säga sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen för en uppgift i en allmän handling i högst sjuttio år.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5, 7 d *och 7 g* §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3. Ändringen i paragrafen är en följd av införandet av den nya bestämmelsen i 40 kap. 7 g § och innebär att tystnadsplikten som följer av den bestämmelsen inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter

1 §

Institutet för mänskliga rättigheter ska främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i

1. regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen,
2. den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,
3. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och
4. andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Institutet ska fullgöra de uppgifter som en oberoende nationell mekanism har enligt artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Institutet ska även fullgöra uppgiften som oberoende organ enligt artikel 19.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712, samt enligt artikel 29.4 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, i den utsträckning uppgifterna faller under 2 § i denna lag.

Paragagen reglerar Institutet för mänskliga rättigheters övergripande uppgift, att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, samt institutets roll enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Tredje stycket är nytt. Stycket innebär att institutet får en ny uppgift. Uppgiften innebär att vara ett oberoende organ i enlighet med artikel 19.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/171, här benämnd människohandelsdirektivet, samt enligt artikel 29.4 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, här benämnd konventionen.

Av artikel 19.3 i människohandelsdirektivet framgår att det oberoende organet får ha i uppgift att övervaka genomförandet och effekterna av åtgärder för att bekämpa människohandel, lägga fram rapporter om frågor som kräver särskild uppmärksamhet från de behöriga nationella myndigheterna och göra bedömningar av de bakomliggande orsakerna till och trenderna när det gäller människohandel.

Av artikel 29.4 i konventionen framgår att uppgiften är att övervaka statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på nationell lagstiftning.

Institutet ska i sitt arbete få stor frihet att självt avgöra hur arbetet som oberoende organ ska utföras utifrån de uppgifter som framgår av ovanstående artiklar.

En begränsning av den nya uppgiften är att den ska falla inom 2 § lagen om Institutet för mänskliga rättigheter. Av den paragrafen framgår vilka uppgifter institutet särskilt ska utföra. Det handlar bland annat om att institutet ska följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och förverkligas, lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna och delta i internationellt samarbete. Att institutet har vissa särskilt uppräknade uppgifter innebär dock inte att det finns något som hindrar institutet från att arbeta även med andra uppgifter som de bedömer är ändamålsenliga för att utföra sin övergripande uppgift, dvs. att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Kommittédirektiv 2025:8

Genomförande av direktivet om ändring av människohandelsdirektivet

Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs i syfte att anpassa svensk rätt till det EU-direktiv om ändring av människohandelsdirektivet som nyligen har antagits.

Utredaren ska

- analysera direktivet om ändring av människohandelsdirektivet,
- bedöma vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder.

Uppdraget ska redovisas senast den 8 december 2025.

Uppdraget att analysera och föreslå hur EU-direktivet ska genomföras

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (människohandelsdirektivet) innehåller minimiregler när det gäller definitionen av vad som ska utgöra straffbelagd människohandel och

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

påföljder på området. Det innehåller också bestämmelser om bl.a. utredning och lagföring av människohandelsbrott samt hjälp och stöd till och skydd för brottsoffer. Människohandelsdirektivet är genomfört i svensk rätt.

I syfte att bättre förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer har Europaparlamentet och rådet antagit direktivet om ändring av människohandelsdirektivet (direktiv 2024/1712) som trädde i kraft den 14 juli 2024.

I stora delar är svensk rätt redan förenlig med ändringsdirektivet. Ändringsdirektivet innehåller dock utökade krav på den straffrättsliga lagstiftningen. Exempelvis har utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap och av illegal adoption lagts till som exploateringsformer i direktivets bestämmelse om människohandelsbrott. Vidare ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel utgör ett brott.

Genom ändringsdirektivet utökas och förtydligas kraven på medlemsstaternas förebyggande arbete. Dessutom innehåller ändringsdirektivet utökade krav på hjälp och stöd till offer för människohandel.

Ändringsdirektivet innehåller också bestämmelser som inte har någon direkt motsvarighet i 2011 års direktiv. Bland dessa kan nämnas att medlemsstaterna ska inrätta vidareslussningsmekanismer som syftar till att i ett tidigt skede upptäcka och identifiera brottsoffer. Dessutom innehåller direktivet krav på att medlemsstaterna ska anta nationella handlingsplaner samt inrätta nationella samordnare eller motsvarande mekanismer för arbetet mot människohandel.

Medlemsstaterna ska ha genomfört ändringsdirektivet senast den 15 juli 2026.

Ett EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men medlemsstaterna får bestämma de närmare formerna för hur detta ska ske. Sverige har alltså vid genomförandet av ändringsdirektivet ett visst utrymme att anpassa reglerna till svensk rätt i övrigt. Förslagen bör utformas på ett sätt som går att förena med t.ex. grundläggande straff- och processrättsliga principer. Utredaren bör sträva efter att myndigheternas administrativa kostnader hålls så låga som möjligt.

Partskommittén för Europarådets konvention om bekämpande av människohandel har lämnat rekommendationer till Sverige den

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

15 december 2023, bl.a. avseende identifiering av offer för människohandel och kriminalisering av användning av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel. Rekommendationerna bör beaktas vid analysen av vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra artikel 11 (om hjälp och stöd till offer för människohandel) och artikel 18a (om brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel).

Utredaren ska därför

- analysera direktivet om ändring av människohandelsdirektivet,
- bedöma vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhets-, likabehandlings-, funktionshinders-, och barnrättsperspektiv i de analyser som görs. Utredaren ska vidare säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med andra internationella åtaganden.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beräkna ekonomiska konsekvenser och redogöra för andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt redogöra för förslagens konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, arbetet med stöd och skydd av brottsoffer samt den personliga integriteten. Utredaren ska analysera om och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, barnets rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter. Utredaren ska också analysera om förslagen

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

innebär behov av anpassningar av berörda myndigheters it-system och, om så är fallet, kvantifiera omfattningen av anpassningarna och beskriva konsekvenserna av detta för övrig it-utveckling på myndigheterna inklusive myndighetsgemensamt överenskomna aktiviteter inom rättsväsendets digitalisering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet samt inom EU och andra internationella forum.

Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och företag.

Uppdraget ska redovisas senast den 8 december 2025.

(Justitiedepartementet)

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

15.4.2011 SV Europeiska unionens officiella tidning L 101/1

I

(Lagstiftningsakter)

DIREKTIV

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2011/36/EU

av den 5 april 2011

om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 82.2 och 83.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande [1],

efter att ha hört Regionkommittén,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet [2], och

av följande skäl:

(1) Människohandel är ett allvarligt brott som ofta begås inom ramen för organiserad brottslighet, en grov kränkning av de grundläggande rättigheterna och uttryckligen förbjudet enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Att förhindra och bekämpa människohandel är en prioriterad angelägenhet för unionen och medlemsstaterna.

(2) Detta direktiv utgör en del av en övergripande strategi mot människohandel, vilken omfattar åtgärder som inbegriper tredjeländer i enlighet med dokumentet "Åtgärdsinriktat dokument om förstärkning av EU:s yttre dimension när det gäller åtgärder mot människohandel: Övergripande EU-åtgärder mot människohandel", som godkändes av rådet den 30 november 2009. I detta sammanhang bör åtgärder eftersträvas i tredjeländer som är ursprungsländer eller länder där offren för människohandel överförs, i syfte att öka medvetenheten, minska sårbarheten, stödja och hjälpa offren för människohandel, bekämpa de bakomliggande orsakerna till människohandel och bistå dessa tredjeländer att utarbeta lämplig lagstiftning mot människohandel.

(3) I detta direktiv erkänns det att människohandeln är könsspecifik och att handeln med kvinnor och män ofta har olika syften. Hjälp- och stödåtgärderna bör därför också vid behov vara könsspecifika. Push- och pullfaktorerna kan variera beroende på den sektor som berörs, som människohandel för sexindustrin eller utnyttjande av arbetskraft inom exempelvis byggbranschen eller jordbrukssektorn eller för slavarbete i hemmet.

(4) Unionen har åtagit sig att förebygga och bekämpa människohandel och att skydda rättigheterna för de personer som faller offer för människohandel. I detta syfte har rådets rambeslut 2002/629/RIF av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel [3] och EU:s plan för bästa metoder, standarder och förfaranden för att bekämpa och förhindra människohandel [4] antagits. Vidare ges i Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd [5], som antagits av Europeiska rådet, en tydlig prioritet åt kampen mot människohandel. Andra åtgärder bör också beaktas, exempelvis stöd för utvecklande av gemensamma indikatorer för unionen för att identifiera offer för människohandel, genom utbyte av bästa praxis mellan samtliga berörda aktörer, framför allt inom offentliga och privata sociala tjänster.

[1] Yttrande av den 21 oktober 2010 (ännu ej offentliggjort i EUT).
[2] Europaparlamentets ståndpunkt av den 14 december 2010 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 21 mars 2011.
[3] EGT L 203, 1.8.2002, s. 1.
[4] EUT C 311, 9.12.2005, s. 1.
[5] EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

(5) Medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter bör fortsätta att samarbeta i syfte att skärpa kampen mot människohandel. Det är i detta hänseende av avgörande betydelse med ett nära samarbete över gränserna vilket innefattar informationsutbyte och utbyte av bästa praxis, liksom med en fortsatt öppen dialog mellan medlemsstaternas polisväsen, rättsliga myndigheter och finansmyndigheter. Samordningen av utredningar och lagföring av fall av människohandel bör underlättas genom ett förstärkt samarbete med Europol och Eurojust och inrättande av gemensamma utredningsgrupper samt genom genomförande av rådets rambeslut 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden ([1]).

(6) Medlemsstaterna bör uppmuntra det civila samhällets organisationer, däribland erkända och aktiva icke-statliga organisationer på området vilka arbetar med personer som är offer för människohandel, och nära samarbeta med dessa organisationer, särskilt när det gäller initiativ till policy-beslut, informationskampanjer och kampanjer för att öka medvetenheten, forsknings- och utbildningsprogram och fortbildning samt när det gäller att följa upp och utvärdera effekterna av åtgärderna mot människohandel.

(7) I detta direktiv antas ett integrerat, holistiskt och människorättsbaserat synsätt när det gäller kampen mot människohandel, och vid genomförandet bör hänsyn tas till rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna ([2]) samt till Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt ([3]). Skärpt förebyggande och lagföring och bättre skydd av offrens rättigheter är viktiga mål för detta direktiv. Detta direktiv genomsyras även av en kontextuell förståelse av de olika formerna av människohandel, och direktivet syftar till att bekämpa var och en av dessa former med de mest effektiva åtgärderna.

(8) Barn är mer utsatta än vuxna och löper därför större risk att bli offer för människohandel. Vid tillämpningen av detta direktiv måste barnets bästa komma i främsta rummet i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter.

(9) Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet från 2000 och Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel från 2005 är avgörande steg för att stärka det internationella samarbetet i kampen mot människohandel. Det bör noteras att Europarådets konvention innehåller en utvärderingsmekanism, som består av expertgruppen för åtgärder mot människohandel (Greta) och partskommittén. För att undvika dubbelarbete bör samordning mellan de internationella organisationer som är behöriga när det gäller åtgärder mot människohandel stödjas.

(10) Detta direktiv inverkar inte på principen om ”non-refoulement”, i överensstämmelse med 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) samt i enlighet med artiklarna 4 och 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

(11) I syfte att angripa den senaste utvecklingen inom människohandel införs i detta direktiv ett vidare begrepp för vad som bör anses utgöra människohandel än det som används i rambeslut 2002/629/RIF och omfattar därför ytterligare former av utnyttjande. Inom ramen för detta direktiv bör påtvingat tiggeri betraktas som en form av tvångsarbete eller tvångstjänst enligt definitionen i 1930 års ILO-konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete. Utnyttjande för tiggeri, inbegripet utnyttjande för tiggeri av en person som är offer för människohandel och som befinner sig i beroendeställning, faller därför inom tillämpningsområdet för definitionen av människohandel endast när alla rekvisit för tvångsarbete eller tvångstjänster föreligger. Med beaktande av tillämplig rättspraxis bör giltigheten av ett eventuellt samtycke till att utföra ett sådant arbete eller en sådan tjänst bedömas i varje enskilt fall. När det gäller barn bör dock ett eventuellt samtycke aldrig betraktas som giltigt. Uttrycket ”utnyttjande av brottslig verksamhet” bör förstås som utnyttjande av en person för att begå brott, bland annat fickstölder, snatterier, narkotikahandel och annan liknande verksamhet som är föremål för påföljder och som medför ekonomisk vinning. Definitionen omfattar också människohandel i syfte att avlägsna organ, vilket utgör en allvarlig kränkning av den mänskliga värdigheten och den fysiska integriteten, samt till exempel andra gärningar, som illegal adoption eller tvångsäktenskap, i den mån dessa uppfyller brottsrekvisiten för människohandel.

(12) Påföljdsnivåerna i detta direktiv återspeglar den växande oron bland medlemsstaterna över utvecklingen av fenomenet människohandel. Av detta skäl utgår detta direktiv från nivåerna 3 och 4 i rådets slutsatser av den 24 och 25 april 2002 om den metod som ska tillämpas vid tillnärmning av påföljder. Om brottet begås under vissa omständigheter, t.ex. mot ett särskilt utsatt brottsoffer, bör straffet vara strängare. Inom ramen för detta direktiv

([1]) EUT L 328, 15.12.2009, s. 42.
([2]) EUT L 261, 6.8.2004, s. 19.
([3]) EUT L 168, 30.6.2009, s. 24.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

bör särskilt utsatta personer omfatta åtminstone alla barn. Bland andra faktorer som kan beaktas vid bedömningen av ett brottsoffers utsatthet ingår exempelvis kön, graviditet, hälsotillstånd och funktionshinder. Om brottet är särskilt allvarligt, till exempel om det har inneburit fara för brottsoffrets liv, har begåtts med användande av grovt våld som tortyr, narkotikaanvändning/medicinintag under tvång, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld, eller på annat sätt har vållat brottsoffret särskilt allvarlig skada, bör detta också återspeglas i strängare påföljder. När det enligt detta direktiv hänvisas till överlämnande bör denna hänvisning tolkas i överensstämmelse med rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna [1]. Vid verkställigheten av domen kan beaktas det begångna brottets svårighetsgrad.

(13) Man bör i kampen mot människohandel fullt ut använda sig av befintliga instrument om beslag och förverkande av vinning av brott, som Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll, Europarådets konvention från 1990 om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott, rådets rambeslut 2001/500/RIF av den 26 juni 2001 om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott [2] samt rådets rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005 om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott [3]. Man bör uppmuntra till att egendom som tagits i beslag och förverkats som hjälpmedel till och vinning av brott som avses i detta direktiv används för att främja hjälp till och skydd för brottsoffer, vilket inbegriper ersättning till brottsoffer samt brottsbekämpande åtgärder mot människohandel över gränserna inom unionen.

(14) Offer för människohandel bör, i enlighet med de grundläggande principerna i de berörda medlemsstaternas rättssystem, skyddas från lagföring eller bestraffning för brottslig verksamhet såsom användning av falska handlingar eller brott som avses i prostitutions- eller utlänningslagstiftningen, som offren har tvingats begå som en direkt följd av att de har utsatts för människohandel. Syftet med sådant skydd är att garantera offrens mänskliga rättigheter, undvika ytterligare viktimisering och uppmuntra dem att träda fram som vittnen i straffrättsliga förfaranden mot gärningsmännen. Detta skydd bör inte utesluta lagföring eller bestraffning för brott som en person av egen fri vilja har begått eller deltagit i.

(15) För att utredning och lagföring av brott som rör människohandel ska vara framgångsrika bör de i princip inte vara beroende av en anmälan eller angivelse av målsäganden för att kunna inledas. När det krävs på grund av gärningens art bör lagföring vara möjlig under en tillräckligt lång tidsperiod efter det att brottsoffret har uppnått myndighetsålder. Längden på den tillräckligt långa tidsperioden för lagföring bör fastställas i enlighet med nationell lagstiftning. Personal inom brottsbekämpande myndigheter och åklagare bör ha lämplig utbildning, särskilt i syfte att förbättra internationell brottsbekämpning och ökat internationellt rättsligt samarbete. De som har ansvaret för att utreda och lagföra sådana brott bör också ha tillgång till de utredningsverktyg som används när det gäller organiserad brottslighet eller andra grova brott. Sådana verktyg kan omfatta avlyssning av kommunikation, dold övervakning, inklusive elektronisk övervakning, övervakning av bankkonton och andra ekonomiska utredningar.

(16) I syfte att säkerställa effektiv lagföring av internationella kriminella grupper som huvudsakligen är verksamma i en medlemsstat och som ägnar sig åt människohandel i tredjeländer, bör behörigheten för människohandelsbrott fastställas i fall då gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten i fråga och brottet begås utanför medlemsstatens territorium. På samma sätt bör det också vara möjligt att fastställa behörigheten i fall då gärningsmannen har sitt hemvist i en medlemsstat, brottsoffret är medborgare eller har sitt hemvist i en medlemsstat, eller då brottet begås till förmån för en juridisk person som är etablerad inom en medlemsstats territorium, och brottet begås utanför den medlemsstatens territorium.

(17) Medan direktiv 2004/81/EG behandlar utfärdandet av uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel, och Europaparlamentets och rådet direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier [4] reglerar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att röra sig fritt och uppehålla sig på medlemsstaternas territorium, inbegripet skyddet mot utvisning, fastställs i det här direktivet särskilda skyddsåtgärder för offer för människohandel. Detta direktiv omfattar följaktligen inte villkoren för människohandelsoffers vistelse på medlemsstaternas territorium.

(18) Det är nödvändigt att offer för människohandel har möjlighet att utöva sina rättigheter effektivt. Därför bör hjälp och stöd finnas tillgängligt för dem före, under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden. Medlemsstaterna bör tillhandahålla medel till hjälp, stöd och skydd åt brottsoffer. Den hjälp och det stöd som ges bör åtminstone omfatta ett minimum av åtgärder som är nödvändiga för att brottsoffret ska kunna återhämta sig och undkomma människohandlarna. När dessa åtgärder genomförs i praktiken bör en individuell bedömning

[1] EGT L 190, 18.7.2002, s. 1.
[2] EGT L 182, 5.7.2001, s. 1.
[3] EUT L 68, 15.3.2005, s. 49.
[4] EUT L 158, 30.4.2004, s. 77.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

i enlighet med nationella förfaranden genomföras för att beakta den berörda personens omständigheter, kulturella bakgrund och behov. En person bör erhålla hjälp och stöd så snart det finns skäligen grundad indikation att anta att personen kan ha blivit utsatt för människohandel och oberoende av om personen är villig att träda fram som vittne. Om brottsoffret inte vistas lagligen i den berörda medlemsstaten, bör hjälp och stöd ges förbehållslöst åtminstone under betänketiden. Om identifieringsprocessen har avslutats eller betänketiden löpt ut och det visar sig att brottsoffret i fråga inte är berättigat till uppehållstillstånd eller i övrigt inte har laglig rätt att vistas i landet eller om brottsoffret har lämnat medlemsstatens territorium, är den berörda medlemsstaten inte skyldig att fortsätta med sina hjälp- och stödåtgärder till den personen på grundval av detta direktiv. Om så är nödvändigt bör hjälpen och stödet fortsätta under en lämplig tid efter att de straffrättsliga förfarandena har upphört, t.ex. om medicinsk behandling pågår på grund av allvarliga fysiska eller psykiska konsekvenser av brottet eller om brottsoffrets säkerhet äventyras på grund av brottsoffrets vittnesmål under dessa straffrättsliga förfaranden.

(19) I rådets rambeslut av 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden [1] fastställs en rad rättigheter för brottsoffer i samband med straffrättsliga förfaranden, bland annat rätten till skydd och ersättning. Offer för människohandel bör dessutom utan dröjsmål få tillgång till juridisk rådgivning och, i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet, till juridiskt ombud, även när det gäller att söka ersättning för skada. Sådan juridisk rådgivning och tillgång till juridiskt ombud kan också tillhandahållas av de behöriga myndigheterna för att söka ersättning från staten. Syftet med juridisk rådgivning är att offren ska kunna få information och rådgivning om de olika möjligheter som finns tillgängliga. Den juridiska rådgivningen bör ges av en person med lämplig juridisk utbildning utan att denne nödvändigtvis behöver vara jurist. Tillgången till juridisk rådgivning och, i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet, till juridiskt ombud bör vara kostnadsfri åtminstone när brottsoffret inte har tillräckliga ekonomiska resurser, på ett sätt som är förenligt med medlemsstaternas interna förfaranden. Eftersom det är osannolikt att i synnerhet barn som är offer för människohandel har sådana resurser, kommer tillgången till juridisk rådgivning och juridiskt ombud i praktiken att vara kostnadsfri för dem. Dessutom bör offren, på grundval av en individuell riskbedömning som utförs i enlighet med nationella förfaranden, skyddas från repressalier, hotelser och risken för att åter bli föremål för människohandel.

(20) Offer för människohandel som redan utsatts för sådana övergrepp och sådan förnedrande behandling som människohandel ofta är förenad med, till exempel sexuell exploatering, sexuella övergrepp, våldtäkt, slaveriliknande förhållanden eller avlägsnande av organ, bör skyddas från sekundär viktimisering och ytterligare trauma under de straffrättsliga förfarandena. Man bör undvika onödiga upprepningar av förhör under utredning, åtal och rättegång genom att exempelvis, när det är lämpligt och så tidigt som möjligt i förfarandet, göra videoinspelningar av förhören. Offer för människohandel bör därför under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden erhålla behandling som är anpassad till deras individuella behov. Vid bedömningen av de individuella behoven bör hänsyn tas till omständigheter som deras ålder, huruvida de är gravida, deras hälsotillstånd, eventuella funktionshinder och andra personliga förhållanden samt till de fysiska och psykiska konsekvenserna av den brottsliga verksamhet som brottsoffret har utsatts för. Om och på vilket sätt behandlingen ska genomföras ska beslutas i varje enskilt fall i enlighet med nationell rätt, regler om juridiskt handlingsutrymme, praxis och riktlinjer.

(21) Ett brottsoffer bör tillhandahållas hjälp- och stödåtgärder med informerat samtycke. Brottsoffer bör därför informeras om de betydelsefulla delarna av åtgärderna och åtgärderna bör inte påtvingas offren. Om ett brottsoffer vägrar att ta emot hjälp- eller stödåtgärder bör detta inte medföra skyldigheter för den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter att erbjuda brottsoffret alternativa åtgärder.

(22) Utöver de åtgärder som är tillgängliga för alla offer för människohandel bör medlemsstaterna säkerställa att särskilda hjälp-, stöd- och skyddsåtgärder finns tillgängliga för barn som är offer för människohandel. Dessa åtgärder bör utformas i enlighet med barnets bästa och i överensstämmelse med 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter. Om det råder osäkerhet om åldern på en person som har utsatts för människohandel och om det finns skäl att tro att personen är under 18 år, bör den personen förutsättas vara ett barn och omedelbart erhålla hjälp, stöd och skydd. Hjälp- och stödåtgärder för barn som är offer för människohandel bör inriktas på deras fysiska och psykosociala återhämtning och på en varaktig lösning för den berörda personen. Tillgång till utbildning skulle hjälpa barn att återintegreras i samhället. Med hänsyn till att barn som är offer för människohandel är särskilt utsatta, bör kompletterande skyddsåtgärder finnas tillgängliga för att skydda dem i samband med förhör som ingår i brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden.

(23) Särskild uppmärksamhet bör ägnas ensamkommande barn som fallit offer för människohandel eftersom de behöver specifik hjälp och specifikt stöd på grund av sin särskilda utsatthet. Från det att ett ensamkommande barn som fallit offer för människohandel identifierats och till dess att man har funnit en varaktig lösning bör medlemsstaterna tillämpa mottagningsåtgärder som svarar mot barnets behov och se till att relevanta rättssäkerhetsgarantier tillämpas. Nödvändiga åtgärder bör vidtas för att vid behov se till att det utses en förmyndare och/eller ett ombud i syfte att slå vakt om barnets bästa. Man bör så snabbt som möjligt fatta beslut om framtiden för varje

[1] EGT L 82, 22.3.2001, s. 1.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ensamkommande brottsoffer som är barn i syfte att finna varaktiga lösningar utifrån en individuell bedömning av vad som är barnets bästa, vilket bör komma i främsta rummet. En varaktig lösning kan vara återsändande och återintegrering till ursprungslandet eller återvändandelandet, integrering i värdlandet, beviljande av internationell status eller av annan status i enlighet med medlemsstaternas nationella lagstiftning.

(24) När i enlighet med detta direktiv en förmyndare och/eller ett ombud ska utses för ett barn får dessa roller utföras av samma person eller av en juridisk person, en institution eller en myndighet.

(25) Alla medlemsstater bör fastställa och/eller stärka sina strategier för att förebygga människohandel, inbegripet åtgärder för att minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande och åtgärder för att minska risken för att människor blir offer för människohandel, med hjälp av forskning, bland annat forskning om nya former av människohandel, information, insamling av harmoniserade uppgifter, kampanjer för att öka medvetenheten och utbildning. Vid sådana initiativ bör medlemsstaterna inta ett jämställdhetsperspektiv och anta ett synsätt som värnar om barnets rättigheter. Tjänstemän som kan väntas komma i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel bör få lämplig utbildning för att kunna identifiera och bemöta sådana brottsoffer. Sådan skyldighet till fortbildning bör främjas för tjänstemän inom följande personalkategorier när de kan väntas komma i kontakt med brottsoffer: polismän, gränskontrolltjänstemän, migrationstjänstemän, åklagare, jurister, domare och domstolspersonal, yrkesinspektörer, personal inom socialvård och barnavård samt inom hälso- och sjukvård liksom konsulär personal, men kan beroende på lokala förhållanden också omfatta andra grupper av offentliga tjänstemän som kan väntas komma i kontakt med människohandelsoffer i sitt arbete.

(26) I direktiv 2009/52/EG föreskrivs påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt och som visserligen inte har åtalats eller dömts för människohandel men som utnyttjar arbete eller tjänster från en person med vetskap om att personen i fråga är offer för människohandel. Dessutom bör medlemsstaterna överväga möjligheten att införa påföljder för dem som utnyttjar tjänster från en person med vetskap om att personen i fråga är offer för människohandel. Denna ytterligare kriminalisering skulle kunna inbegripa agerande av arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas lagligt i unionen och unionsmedborgare, samt även omfatta personer som köper sexuella tjänster från en person som är offer för människohandel, oavsett deras nationalitet.

(27) Nationella övervakningssystem, till exempel nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer, bör inrättas av medlemsstaterna på ett sätt som passar deras interna organisation och med beaktande av behovet av en minimistruktur med fastställda uppgifter, i syfte att bedöma hur människohandeln utvecklas, samla in statistik, mäta resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel och lämna regelbundna rapporter. De nationella rapportörerna eller motsvarande mekanismer ingår redan i ett informellt nätverk inom unionen som inrättats genom rådets slutsatser om inrättandet av ett informellt EU-nätverk med nationella rapportörer eller motsvarande i frågor som rör människohandel av den 4 juni 2009. En samordnare för kampen mot människohandel skulle ingå i detta nätverk, vilket förser unionen och medlemsstaterna med objektiv, tillförlitlig, jämförbar och aktuell strategisk information på området människohandel och inom vilket man utbyter erfarenheter och bästa praxis när det gäller att på unionsnivå förebygga och bekämpa människohandel. Europaparlamentet bör ha rätt att delta i de nationella rapportörernas gemensamma verksamhet eller i likvärdiga mekanismer.

(28) För att kunna utvärdera resultaten av åtgärder mot människohandel bör unionen fortsätta att utveckla arbetet med tillvägagångssätt och metoder för inhämtande av uppgifter i syfte att ta fram jämförbar statistik.

(29) Mot bakgrund av Stockholmsprogrammet och för att utveckla en sammanhållen strategi mot människohandel inom unionen i syfte att ytterligare stärka unionens och medlemsstaternas engagemang och ansträngningar när det gäller att förebygga och bekämpa människohandel bör medlemsstaterna underlätta utförandet av uppgifterna för samordnaren för kampen mot människohandel, vilket exempelvis kan innebära att man förbättrar samordningen och samstämmigheten och undviker dubbelarbete mellan unionens institutioner och organ samt mellan medlemsstaterna och internationella aktörer, bidrar till utformningen av befintliga eller nya åtgärder och strategier inom unionen rörande kampen mot människohandel eller rapporterar till unionsinstitutionerna.

(30) Syftet med detta direktiv är att ändra och utöka bestämmelserna i rambeslut 2002/629/RIF. Eftersom de ändringar som görs är många och genomgripande bör rambeslutet för tydlighetens skull ersättas i sin helhet med avseende på de medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv.

(31) I enlighet med punkt 34 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning ([1]) bör rådet uppmuntra medlemsstaterna att för egen del och i unionens intresse upprätta egna tabeller som så långt det är möjligt visar överensstämmelsen mellan detta direktiv och införlivandeåtgärderna samt att offentliggöra dessa tabeller.

([1]) EUT C 321, 31.12.2003, s. 1.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

(32) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att bekämpa människohandel, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdernas omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

(33) Detta direktiv tar hänsyn till de grundläggande rättigheterna och beaktar de principer som erkänns i synnerhet i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt principen om människans värdighet, förbudet mot slaveri, tvångsarbete och människohandel, tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, barnets rättigheter, rätten till frihet och säkerhet, yttrandefrihet och informationsfrihet, skydd av personuppgifter, rätten till ett effektivt rättsmedel och en rättvis rättegång samt principerna om legalitet och proportionalitet i fråga om brott och straff. Detta direktiv syftar särskilt till att säkerställa att dessa rättigheter och principer respekteras fullt ut och måste genomföras i enlighet med detta.

(34) I enlighet med artikel 3 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har Irland meddelat att landet önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.

(35) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar Förenade kungariket inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Förenade kungariket.

(36) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte

I detta direktiv fastställs minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området människohandel. Det inför också gemensamma bestämmelser, med beaktande av genusperspektivet, för att stärka åtgärderna för att förebygga detta brott och förbättra skyddet av dess offer.

Artikel 2

Människohandelsbrott

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar är straffbelagda:

Rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över dessa personer, genom hot om eller användning av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta situation eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person.

2. Med en utsatt situation avses en situation där den berörda personen inte har något verkligt eller godtagbart alternativ till att underkasta sig utnyttjandet.

3. Utnyttjande ska omfatta åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tvångstjänster, inklusive tiggeri, slaveri eller slaveriliknande förhållanden, träldom, utnyttjande av brottslig verksamhet eller avlägsnande av organ.

4. Samtycke från den som är offer för människohandel till utnyttjandet, oavsett om det är avsett eller faktiskt, ska sakna betydelse, om något av de medel som anges i punkt 1 har använts.

5. När en handling som avses i punkt 1 involverar ett barn ska det vara ett straffbelagt människohandelsbrott, även om inget av de medel som anges i punkt 1 har använts.

6. I detta direktiv avses med barn varje person som är under 18 år.

Artikel 3

Anstiftan, medhjälp och försök

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att anstiftan av, medhjälp till eller försök till något av de brott som avses i artikel 2 är straffbart.

Artikel 4

Påföljder

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott som avses i artikel 2 är belagt med ett maximistraff på minst fem års fängelse.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott som avses i artikel 2 är belagt med ett maximistraff på minst tio års fängelse, om brottet

a) har begåtts mot ett brottsoffer som var särskilt utsatt, vilket i samband med detta direktiv ska inbegripa åtminstone brottsoffer som är barn,

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

b) har begåtts inom ramen för en kriminell organisation i den mening som avses i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet [1],

c) har uppsåtligen eller av grov oaktsamhet inneburit fara för brottsoffrets liv, eller

d) har begåtts med användande av grovt våld eller vållat brottsoffret särskilt allvarlig skada.

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott enligt artikel 2 som har begåtts av en offentlig tjänsteman i samband med dennes tjänsteutövning betraktas som en försvårande omständighet.

4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott som avses i artikel 3 är belagt med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder som kan leda till överlämnande.

Artikel 5

Juridiska personers ansvar

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3 och som begåtts till förmån för den juridiska personen av en person som agerat antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på

a) behörighet att företräda den juridiska personen,

b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller

c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

2. Medlemsstaterna ska också säkerställa att en juridisk person kan ställas till ansvar när brister i den övervakning eller kontroll som ska utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

3. Den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 ska inte utesluta lagföring av fysiska personer som medverkar som gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

4. I detta direktiv avses med juridisk person varje rättssubjekt som har denna status enligt tillämplig lagstiftning, med undantag av stater eller offentliga organ vid utövandet av offentliga maktbefogenheter samt offentliga internationella organisationer.

Artikel 6

Påföljder för juridiska personer

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar i enlighet med artikel 5.1 eller 5.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, som ska innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och som får innefatta andra påföljder, som

a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,

b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,

c) rättslig övervakning,

d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,

e) tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet.

Artikel 7

Beslag och förverkande

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att deras behöriga myndigheter har rätt att beslagta och förverka hjälpmedel till och vinning av de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

Artikel 8

Avstående från att lagföra eller utdöma påföljd för brottsoffret

Medlemsstaterna ska i överensstämmelse med de grundläggande principerna i sina rättssystem vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de behöriga nationella myndigheterna har befogenhet att avstå från att lagföra eller straffa människohandelsoffer för deras deltagande i brottslig verksamhet som de har tvingats att begå som en direkt följd av att de utsatts för någon av de gärningar som avses i artikel 2.

Artikel 9

Utredning och lagföring

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att utredning eller lagföring av brott som avses i artiklarna 2 och 3 inte är beroende av anmälan eller angivelse av målsäganden och att straffrättsliga förfaranden kan fortsätta även om målsäganden har tagit tillbaka sina uppgifter.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att, när så krävs på grund av gärningens art, möjliggöra lagföring av ett brott som avses i artiklarna 2 och 3 under en tillräckligt lång tidsperiod efter det att brottsoffret har uppnått myndighetsålder.

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de personer, enheter eller avdelningar som har ansvaret för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 2 och 3 har lämplig utbildning.

4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att effektiva utredningsverktyg, som de som används när det gäller organiserad brottslighet eller andra grova brott, är tillgängliga för de personer, enheter eller avdelningar som har ansvaret för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

[1] EUT L 300, 11.11.2008, s. 42.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Artikel 10

Behörighet

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet när det gäller de brott som avses i artiklarna 2 och 3 när

a) brottet helt eller delvis har begåtts inom medlemsstatens territorium, eller

b) gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten.

2. En medlemsstat ska underrätta kommissionen om den beslutar att fastställa ytterligare behörighet över ett brott enligt artiklarna 2 och 3 vilket har begåtts utanför dess territorium, t.ex. när

a) brottet har begåtts mot en medborgare i den medlemsstaten eller mot en person som har sitt hemvist på dess territorium, eller

b) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på dess territorium, eller

c) gärningsmannen har sitt hemvist på dess territorium.

3. Vid lagföringen av ett brott som avses i artiklarna 2 och 3 vilket begåtts utanför den berörda medlemsstatens territorium ska varje medlemsstat i fall som avses i punkt 1 b och får varje medlemsstat i fall som avses i punkt 2 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att dess behörighet inte är beroende av något av följande villkor, nämligen

a) att gärningarna är straffbelagda på den plats där de begicks, eller

b) att åtal endast får väckas på grundval av en anmälan från målsäganden på den plats där brottet begicks, eller en formell underrättelse från den stat där brottet begicks.

Artikel 11

Hjälp och stöd till offer för människohandel

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får hjälp och stöd före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan utöva de rättigheter som fastställs i rambeslut 2001/220/RIF och i detta direktiv.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en person erhåller hjälp och stöd så snart de behöriga myndigheterna har en skäligen grundad indikation att anta att personen i fråga kan ha varit utsatt för något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att hjälp och stöd till ett brottsoffer inte är beroende av att brottsoffret är villigt att samarbeta vid brottsutredning, åtal eller rättegång, utan att detta påverkar tillämpningen av direktiv 2004/81/EG, eller liknande nationella bestämmelser.

4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer.

5. De hjälp- och stödåtgärder som avses i punkterna 1 och 2 ska tillhandahållas med informerat samtycke och ska åtminstone omfatta en levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning, genom åtgärder som tillhandahållande av lämplig och säker bostad och materiellt understöd samt nödvändig sjukvård, och när det är lämpligt psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning.

6. Den information som avses i punkt 5 ska, vid behov, omfatta information om betänketid och återhämtningsperiod i enlighet med direktiv 2004/81/EG samt information om möjligheten att beviljas internationellt skydd i enlighet med rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet [1] och rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus [2] eller i enlighet med andra internationella instrument eller andra motsvarande nationella bestämmelser.

7. Medlemsstaterna ska ta hand om brottsoffer med särskilda behov när dessa behov har sin grund i, framför allt, om de är gravida, deras hälsotillstånd, eventuella funktionshinder, eventuella mentala eller psykiska störningar, eller på grund av att de har utsatts för allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Artikel 12

Skydd av människohandelsoffer under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden

1. De skyddsåtgärder som anges i denna artikel ska tillämpas utöver de rättigheter som fastställs i rambeslut 2001/220/RIF.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel ofördröjligen har tillgång till juridisk rådgivning och, i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet, till juridiskt ombud, även för att söka ersättning för skada. Tillgången till juridisk rådgivning och juridiskt ombud ska vara kostnadsfri när brottsoffret inte har tillräckliga ekonomiska resurser.

[1] EUT L 304, 30.9.2004, s.12.
[2] EUT L 326, 13.12.2005, s. 13.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel erhåller lämpligt skydd, på grundval av en individuell riskbedömning, bland annat genom att få tillgång till program för vittnesskydd eller andra liknande åtgärder, om det är lämpligt och i enlighet med nationell rätt eller nationella förfaranden.

4. Utan att det påverkar rätten till försvar, och i överensstämmelse med en individuell bedömning av brottsoffrets personliga omständigheter vilken görs av de behöriga myndigheterna, ska medlemsstaterna säkerställa att offer för människohandel erhåller särskild behandling som syftar till att förebygga sekundär viktimisering genom att, i möjligaste mån och i enlighet med nationell rätt samt regler om juridiskt handlingsutrymme, praxis eller riktlinjer, undvika följande, nämligen

a) onödig upprepning av förhör under utredning, åtal och rättegång,

b) visuell kontakt mellan brottsoffer och tilltalade, även under avläggande av vittnesmål vid förhör och motförhör, genom lämpliga hjälpmedel, bland annat användning av lämplig kommunikationsteknik,

c) avläggande av vittnesmål inför öppna dörrar, och

d) onödiga frågor om privatlivet.

Artikel 13

Allmänna bestämmelser om hjälp, stöd och skyddsåtgärder för barn som är offer för människohandel

1. Barn som är offer för människohandel ska ges hjälp, stöd och skydd. Vid tillämpningen av detta direktiv ska barnets bästa komma i främsta rummet.

2. Om det råder osäkerhet om åldern på en person som har utsatts för människohandel och om det finns skäl att tro att personen är ett barn, ska medlemsstaterna säkerställa att denna person förutsätts vara ett barn så att personen erhåller omedelbar tillgång till hjälp, stöd och skydd i enlighet med artiklarna 14 och 15.

Artikel 14

Hjälp och stöd till barn som är offer

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de särskilda åtgärder för att på kort och lång sikt bistå och stödja barn som fallit offer för människohandel i deras fysiska och psykosociala återhämtning vidtas efter en individuell bedömning av varje enskilt barns särskilda omständigheter i syfte att finna en varaktig lösning för barnet med beaktande av barnets synpunkter, behov och problem. Medlemsstaterna ska inom rimlig tid ge barn som är brottsoffer och barn till brottsoffer som ges hjälp och stöd enligt artikel 11 tillgång till utbildning i enlighet med sin nationella lagstiftning.

2. Medlemsstaterna ska utse en förmyndare eller ett ombud för ett barn som fallit offer för människohandel från det att barnet identifierats av myndigheterna, om de personer som i enlighet med nationell lagstiftning har föräldraansvar inte kan säkerställa barnets bästa och/eller företräda barnet till följd av en intressekonflikt mellan dem och barnet.

3. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder, när så är lämpligt och möjligt, för att ge hjälp och stöd till familjen till det barn som är offer för människohandel, när familjen befinner sig på medlemsstatens territorium. Framför allt ska medlemsstaterna, där det är lämpligt och möjligt, tillämpa artikel 4 i rambeslut 2001/220/RIF på den familjen.

4. Denna artikel ska tillämpas utan att det påverkar artikel 11.

Artikel 15

Skydd av barn som är offer för människohandel under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de behöriga myndigheterna i samband med brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden, i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet, utser ett ombud för ett barn som fallit offer för människohandel, om enligt den nationella lagstiftningen personerna med föräldraansvar inte kan företräda barnet på grund av en intressekonflikt mellan dem och barnet.

2. Medlemsstaterna ska i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet säkerställa att barn som fallit offer för människohandel, om dessa inte har tillräckliga ekonomiska medel, ofördröjligen ges tillgång till kostnadsfri juridisk rådgivning och till ett kostnadsfritt juridiskt ombud, bland annat för att kunna begära ersättning.

3. Utan att det påverkar rätten till försvar ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att följande iakttas i samband med brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden som rör något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3:

a) Att barnet förhörs utan onödigt dröjsmål efter det att uppgifterna har rapporterats till de behöriga myndigheterna.

b) Att barnet, vid behov, förhörs i lokaler som utformats eller ställts i ordning för detta ändamål.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

c) Att barnet, vid behov, förhörs av eller genom yrkeskunniga personer som är särskilt utbildade för detta ändamål.

d) Att samma personer, om så är möjligt och lämpligt, håller alla förhör med barnet.

e) Att antalet förhör blir så få som möjligt och endast utförs om det är strikt nödvändigt för brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden.

f) Att barnet får åtföljas av sitt juridiska ombud eller, om så är lämpligt, av en vuxen som barnet självt har valt, såvida det inte föreligger ett motiverat beslut som fastställer något annat med avseende på den personen.

4. Medlemsstaterna ska, i samband med utredningar av något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att alla förhör med ett barn som är offer för människohandel eller, i förekommande fall, med ett barnvittne, får videoinspelas, och att dessa videoinspelade förhör får användas som bevisning i straffrättsliga förfaranden inför domstol, i enlighet med bestämmelserna i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

5. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att det i samband med straffrättsliga förfaranden i domstol som rör något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3 kan beslutas

a) att förhöret hålls inom lyckta dörrar och

b) att barnet får höras i domstolen utan att vara närvarande, särskilt genom användning av lämplig kommunikationsteknik.

6. Denna artikel ska tillämpas utan att det påverkar artikel 12.

Artikel 16

Hjälp, stöd och skydd för ensamkommande barn som fallit offer för människohandel

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de särskilda åtgärderna för att hjälpa och stödja barn som fallit offer för människohandel, enligt vad som avses i artikel 14.1, vederbörligen beaktar de personliga och särskilda förhållanden som gäller för ensamkommande barn som fallit offer för människohandel.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att finna en varaktig lösning på grundval av en individuell bedömning av barnets bästa.

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att man, vid behov, utser en förmyndare för ensamkommande barn som fallit offer för människohandel.

4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de behöriga myndigheterna i samband med brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden, i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet, utser ett ombud om det inte finns någon medföljande vuxen eller om barnet skilts från sin familj.

5. Denna artikel ska tillämpas utan att det påverkar artiklarna 14 och 15.

Artikel 17

Ersättning till brottsoffer

Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel får tillgång till befintliga system för ersättning till brottsoffer för uppsåtliga våldsbrott.

Artikel 18

Förebyggande

1. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder, som utbildning, i syfte att motverka och minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande som är relaterade till människohandel.

2. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder, även via Internet, till exempel informationskampanjer och kampanjer för att öka medvetenheten samt forsknings- och utbildningsprogram, om lämpligt i samarbete med relevanta organisationer inom det civila samhället och andra aktörer, i syfte att öka medvetenheten och minska risken för att människor, särskilt barn, faller offer för människohandel.

3. Medlemsstaterna ska främja regelbunden utbildning för tjänstemän som sannolikt kan komma i kontakt med offer och potentiella offer för människohandel, däribland poliser ute på fältet, så att de kan identifiera och hantera offer och potentiella offer för människohandel.

4. I syfte att på ett mer effektivt sätt förhindra och bekämpa människohandel genom att motverka efterfrågan ska medlemsstaterna överväga att vidta åtgärder för att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande som avses i artikel 2, när denna användning sker med vetskap om att personen i fråga är offer för ett brott som avses i artikel 2.

Artikel 19

Nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer. Uppgifterna för dessa mekanismer ska omfatta bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, inbegripet insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som verkar på detta område, samt utarbetande av rapporter.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

Artikel 20

Samordning av unionens strategi mot människohandel

För att bidra till en samordnad och sammanhållen unionsstrategi mot människohandel ska medlemsstaterna underlätta utförandet av uppgifterna för samordnaren för kampen mot människohandel. Framför allt ska medlemsstaterna till samordnaren för kampen mot människohandel översända den information som avses i artikel 19 och på grundval av vilken samordnaren för kampen mot människohandel ska bidra till en rapport som kommissionen vartannat år ska utarbeta om framstegen i kampen mot människohandel.

Artikel 21

Ersättande av rambeslut 2002/629/RIF

Rambeslut 2002/629/RIF om bekämpande av människohandel ersätts härmed med avseende på de medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv, dock utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter när det gäller tidsfristen för införlivande i nationell lagstiftning av rambeslutet.

Med avseende på de medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv ska hänvisningar till rambeslut 2002/629/RIF anses som hänvisningar till detta direktiv.

Artikel 22

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska senast den 6 april 2013 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de bestämmelser genom vilka skyldigheterna enligt detta direktiv införlivas med deras nationella lagstiftning.

3. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 23

Rapportering

1. Kommissionen ska senast den 6 april 2015 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta direktiv, inbegripet en beskrivning av de åtgärder som vidtas i enlighet med artikel 18.4, vid behov åtföljd av lagstiftningsförslag.

2. Kommissionen ska senast den 6 april 2016 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av vilken inverkan den befintliga nationella lagstiftningen som kriminaliserar användare av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av människohandel har på förebyggandet av människohandel, vid behov åtföljd av lämpliga förslag.

Artikel 24

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 25

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Strasbourg den 5 april 2011.

På Europaparlamentets vägnar	*På rådets vägnar*
J. BUZEK	GYŐRI E.
Ordförande	*Ordförande*

Europeiska unionens officiella tidning

SV
L-serien

2024/1712

24.6.2024

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2024/1712

av den 13 juni 2024

om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 82.2 och 83.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande [1],

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet [2], och

av följande skäl:

(1) Människohandel är ett allvarligt brott som ofta begås inom ramen för organiserad brottslighet, utgör en grov kränkning av de grundläggande rättigheterna och är uttryckligen förbjudet enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*). Att förebygga och bekämpa människohandel, samt att stödja offren för människohandel oavsett ursprungsland, är en prioriterad angelägenhet för unionen och medlemsstaterna.

(2) Det finns olika grundorsaker till människohandel. Fattigdom, konflikter, ojämlikhet, könsrelaterat våld, avsaknad av goda sysselsättningsmöjligheter eller socialt stöd, humanitära kriser, statslöshet och diskriminering är några av de främsta faktorer som gör människor, särskilt kvinnor, barn och personer som tillhör marginaliserade grupper, sårbara för att utsättas för människohandel.

(3) Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU [3] är unionens viktigaste rättsliga instrument för att förebygga och bekämpa människohandel och skydda offren för detta brott. Det direktivet utgör en övergripande ram för insatser mot människohandel genom att fastställa minimiregler för brottsrekvisit och påföljder. Det innehåller också gemensamma bestämmelser som syftar till att stärka det förebyggande arbetet mot människohandel, stödet till och skyddet av brottsoffer, med beaktande av ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv och genom att tillämpa ett angreppssätt som sätter offren i centrum.

(4) Människohandel kan förvärras om den sammanfaller med diskriminering på grund av en kombination av kön och andra diskrimineringsgrunder som är förbjudna enligt unionsrätten. Medlemsstaterna bör därför ta vederbörlig hänsyn till brottsoffer som drabbas av sådan intersektionell diskriminering och till den ökade sårbarhet som detta leder till genom att föreskriva särskilda åtgärder där det förekommer diskriminering på samverkande grunder. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt diskriminering på grund av ras och etniskt ursprung.

(5) I sitt meddelande av den 14 april 2021 om EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 fastställde kommissionen ett multidisciplinärt och övergripande angreppssätt som omfattar alltifrån förebyggande arbete mot människohandel och skydd av offren, till åtgärder för att lagföra och döma människohandlare. Meddelandet omfattar en rad åtgärder i vars genomförande organisationer i det civila samhället bör ha en framträdande roll. För att hantera framväxande trender när det gäller människohandel och åtgärda brister som konstaterats av kommissionen, samt för att

[1] EUT C 228, 29.6.2023, s. 108.
[2] Europaparlamentets ståndpunkt av den 23 april 2024 (ännu inte offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 27 maj 2024.
[3] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (EUT L 101, 15.4.2011, s. 1).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

intensifiera insatserna mot denna typ av brottslighet, är det nödvändigt att ändra direktiv 2011/36/EU. De konstaterade brister i de straffrättsliga åtgärderna som kräver en anpassning av den rättsliga ramen har att göra med människohandelsbrott som begås i juridiska personers intresse, systemet för uppgiftsinsamling, samarbetet och samordningen på unionsnivå och nationell nivå och de nationella system som syftar till tidig upptäckt och identifiering av samt specialiserad hjälp och stöd till offer för människohandel.

(6) De människohandelsbrott för vilka brottsrekvisit fastställs i direktiv 2011/36/EU kan redan omfatta utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption, i den mån samtliga kriterier som utgör dessa brott är uppfyllda. Med tanke på hur allvarliga dessa företeelser är och för att få bukt med det faktum att människohandelsbrott som begås för andra ändamål än sexuell exploatering eller arbetskraftsexploatering stadigt ökar i fråga om antal och relevans bör dock utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption inkluderas som former av utnyttjande i det direktivet, i den mån de uppfyller brottsrekvisiten för människohandel, inbegripet rekvisitet om otillbörligt medel. När det mer specifikt gäller människohandel som syftar till utnyttjande av surrogatmoderskap riktar sig det här direktivet mot dem som tvingar eller vilseleder kvinnor att agera som surrogatmödrar. De ändringar av direktiv 2011/36/EU som görs genom det här direktivet påverkar inte definitionerna av äktenskap, adoption, tvångsäktenskap och illegal adoption, eller av andra brott än människohandel med anknytning till detta, när dessa fastställs i nationell eller internationell rätt. De reglerna påverkar inte heller nationella regler om surrogatmoderskap, inbegripet inom straffrätt eller familjerätt.

(7) Barn som omfattas av boendeplaceringar eller är placerade på slutna institutioner är en grupp som löper särskilt stor risk att bli föremål för människohandel. De kan falla offer för människohandel när de placeras på dessa institutioner, under placeringen och efter.

(8) Allt fler människohandelsbrott begås eller underlättas med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik. Människohandlare använder ofta internet och sociala medier för bland annat rekrytering, annonsering eller utnyttjande av brottsoffer, samt för att utöva kontroll över dem och organisera transport av dem. Internet och sociala medier används också för att sprida exploaterande material. Informationsteknik gör det också svårare att snabbt upptäcka brotten och identifiera brottsoffer och gärningsmän.

(9) Den befintliga rättsliga ramen i direktiv 2011/36/EU omfattar redan, inom ramen för de fastställda brottsrekvisiten för människohandel, brott som begås med hjälp av informations- och kommunikationsteknik, till exempel vid rekrytering och utnyttjande av brottsoffer, organisering av deras transport och inkvartering, annonsering av brottsoffer på nätet och kontakter med potentiella kunder, kontroll av brottsoffer och kommunikation mellan gärningsmän, inbegripet alla relaterade finansiella transaktioner. För att ta itu med människohandlarnas tillvägagångssätt måste de brottsbekämpande myndigheterna förbättra sin digitala förmåga och expertis och hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen. Dessutom uppmanas medlemsstaterna att överväga användningen av förebyggande åtgärder, särskilt sådana som syftar till att motverka efterfrågan och riktar in sig på frågan om missbruk av onlinetjänster för människohandel.

(10) Påföljdsnivån för människohandel bör återspegla graden av klander, som är större i samband med allvarligare gärningar, och de mer skadliga och långvariga konsekvenser som dessa får för brottsoffren. Detta omfattar den förstärkande effekt som spridning av exploaterande material kan medföra, inbegripet spridning i slutna grupper som är tillgängliga för ett begränsat antal deltagare. Det är därför nödvändigt att spridning med hjälp av informations- och kommunikationsteknik av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som involverar brottsoffret fastställs som en försvårande omständighet.

(11) Även om det inte finns någon skyldighet att utdöma en strängare påföljd bör medlemsstaterna säkerställa att domare och domstolar har möjlighet att beakta de försvårande omständigheter som fastställs i detta direktiv när de bestämmer straffet för gärningsmän. Det är alltjämt domaren eller domstolen som med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet avgör om straffet ska skärpas på grund av de specifika försvårande omständigheterna. Medlemsstaterna bör inte vara skyldiga att föreskriva försvårande omständigheter om det i nationell rätt föreskrivs att spridning med hjälp av informations- och kommunikationsteknik av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som inbegriper brottsoffret utgör ett brott som kan bestraffas som ett separat brott och detta kan leda till strängare påföljder enligt nationell rätt.

(12) För att stärka de straffrättsliga åtgärderna mot människohandelsbrott som begås till förmån för juridiska personer och avskräcka från dessa brott bör påföljderna och sanktionerna för juridiska personer klargöras och anpassas till unionens övriga straffrättsliga instrument. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU ([4]), 2014/24/EU ([5]) och 2014/25/EU ([6]) utgör en lagakraftvunnen dom om barnarbete eller andra former av människohandel en grund för uteslutning från deltagande i ett upphandlingsförfarande eller ett koncessionstilldelningsförfarande. Medlemsstaterna kan dock besluta att bland de straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder som kan åläggas juridiska personer också inkludera uteslutande av sådana juridiska personer från upphandlingsförfaranden eller koncessioner, så att även upphandlingar och koncessioner under tröskelvärdena i de relevanta direktiven omfattas.

(13) I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1260 ([7]) fastställs minimiregler om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i straffrättsliga förfaranden, och det direktivet är tillämpligt på de brott som omfattas av direktiv 2011/36/EU. Bestämmelserna i direktiv 2011/36/EU om frysning och förverkande är därför inte längre aktuella och bör upphävas.

(14) I direktiv 2011/36/EU fastställs möjligheten att avstå från att lagföra och utdöma påföljder för offer för människohandel när det gäller brott som de har tvingats utföra som en direkt följd av att de utsatts för människohandel. Det är lämpligt att utvidga den berörda bestämmelsens tillämpningsområde till all olaglig verksamhet som brottsoffer har tvingats att utföra som en direkt följd av att de utsatts för människohandel, såsom administrativa överträdelser med anknytning till prostitution, tiggeri, olovligt uppehållande eller odeklarerat arbete, eller andra handlingar som inte är av straffrättslig karaktär men som är föremål för administrativa eller ekonomiska påföljder eller sanktioner, i enlighet med nationell rätt, för att ytterligare uppmuntra offer för människohandel att anmäla brottet eller söka stöd och hjälp och försäkra dem om möjligheterna att inte hållas ansvariga.

(15) För att stärka den nationella förmågan att på ett tidigt stadium upptäcka och identifiera brottsoffer och slussa dem vidare till lämpliga skydds-, hjälp- och stödtjänster är det nödvändigt att genom lagar och andra författningar fastställa en eller flera vidareslussningsmekanismer i medlemsstaterna. Inrättandet av formella vidareslussningsmekanismer och utseendet av en nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer är åtgärder som är av grundläggande betydelse för att förbättra gränsöverskridande samarbete. En vidareslussningsmekanism bör vara en öppen, tillgänglig och harmoniserad ram som underlättar tidig upptäckt och identifiering av samt hjälp och stöd till offer för människohandel och som underlättar deras vidareslussning till ansvariga nationella organisationer och organ. En sådan ram bör identifiera deltagande behöriga myndigheter, organisationer i det civila samhället och andra berörda parter samt fastställa deras respektive ansvarsområden, inbegripet förfaranden och kommunikationslinjer. Dessa vidareslussningsmekanismer kan utgöras av en uppsättning fastställda förfaranden, riktlinjer, samarbetsarrangemang eller protokoll. En vidareslussningsmekanism bör tillämpas för alla brottsoffer och för alla former av människohandelsbrott, med beaktande av varje brottsoffers individuella utsatthet. Medlemsstaterna uppmanas att ha en enda vidareslussningsmekanism när organisationen av den offentliga förvaltningen tillåter detta. Kontaktpunkten bör fungera som kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidareslussningen av brottsoffer i förbindelserna mellan de myndigheter eller institutioner som ansvarar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer i de olika medlemsstaterna, men inte som kontaktpunkt för brottsoffren själva. Kontaktpunkterna kan bygga på befintliga mekanismer eller styrningsstrukturer och behöver inte ersätta nationella klagomålsmekanismer eller telefonjourer.

(16) För att förbättra hjälpen och stödet till offer för människohandel bör medlemsstaterna säkerställa att brottsoffer har tillgång till skyddade boenden och säker inkvartering som är utrustade för att tillgodose de särskilda behoven hos offer för människohandel. För att öka säkerheten för förmodade eller identifierade brottsoffer uppmanas medlemsstaterna att kräva att personal som kommer i kontakt med offer för människohandel på skyddade boenden inte tidigare förekommer i belastningsregistret för brott som rör människohandel eller andra brott som leder till allvarliga tvivel om deras förmåga att ta på sig en roll som medför ansvar i fråga om brottsoffer.

([4]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 28.3.2014, s. 1).
([5]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65).
([6]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243).
([7]) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1260 av den 24 april 2024 om återvinning av tillgångar och förverkande (EUT L, 2024/1260, 2.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1260/oj).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

(17) Personer med funktionsnedsättning, i synnerhet kvinnor och barn, löper högre risk att falla offer för människohandel. Medlemsstaterna bör beakta de särskilda behoven hos personer med funktionsnedsättning som är offer för människohandel vid tillhandahållandet av stödåtgärder åt dem.

(18) Medlemsstaterna bör också säkerställa att brottsoffer får stöd oavsett nationalitet eller statslöshet, medborgarskap, bosättningsort eller uppehållsstatus och oavsett form av utnyttjande. Stödet bör syfta till en fullständig återintegrering i samhället, vilket kan omfatta tillgång till utbildning och tillträde till arbetsmarknaden, i enlighet med nationell rätt, samt återgång till ett självständigt liv.

(19) Medlemsstaterna bör vid asylförfaranden beakta den särskilt utsatta situationen för de offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd, inbegripet, i tillämpliga fall, genom särskilda förfarandegarantier i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 ([8]), och särskilda mottagningsbehov i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 ([9]).

(20) För att förebygga att brottsoffer utsätts för upprepad människohandel inom unionen är det viktigt att medlemsstaterna, när de överför brottsoffer enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 ([10]), inte överför dem till en medlemsstat där det finns välgrundade skäl att anta att de, till följd av överföringen till den medlemsstaten, skulle komma att löpa en verklig risk att utsättas för sådan kränkning av sina grundläggande rättigheter som innebär omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan.

(21) Offer för människohandel har rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande nationell status. I tillämpliga fall kan de även beviljas uppehållstillstånd enligt rådets direktiv 2004/81/EG ([11]). Medlemsstaterna bör därför säkerställa att de två berörda förfarandena kompletterar varandra och inte utgör hinder för varandra.

(22) Statslösa personer löper större risk att falla offer för människohandel. Vid tillämpningen av detta direktiv är det viktigt att ägna särskild uppmärksamhet åt denna utsatta grupp.

(23) Barn betraktas som en av de mest utsatta grupperna som organiserade kriminella grupper inblandade i människohandel riktar in sig på. Sådana kriminella grupper utnyttjar ofta barn genom att rekrytera dem och senare använda dem för att begå brott. Medlemsstaterna bör främja eller erbjuda regelbunden och specialiserad utbildning för yrkesverksamma som sannolikt kommer i kontakt med dessa barn för att upptäcka och identifiera dem som brottsoffer.

(24) Alla åtgärder som begränsar barns frihet i syfte att skydda dem mot människohandel bör vara strikt nödvändiga, proportionella och rimliga i förhållande till målet att skydda det enskilda barnet.

(25) För att underlätta utbetalning av ersättning till brottsoffer kan medlemsstaterna inrätta en nationell brottsofferfond eller liknande instrument som kan omfatta lagar som säkerställer ersättning till offer för människohandel.

(26) För att utveckla ett enhetligt politiskt agerande som syftar till att motverka den efterfrågan som ligger till grund för människohandel, och för att ytterligare stärka och harmonisera de straffrättsliga åtgärderna i medlemsstaterna för att minska den efterfrågan, är det viktigt att kriminalisera användningen av tjänster där brottsoffret utnyttjas för att tillhandahålla sådana tjänster och användaren har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för

([8]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (EUT L, 2024/1348, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj).

([9]) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L, 2024/1346, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj).

([10]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013 (EUT L, 2024/1351, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj).

([11]) Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (EUT L 261, 6.8.2004, s. 19).

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

ett människohandelsbrott. Kriminaliseringen av detta ingår i ett sammanhållet angreppssätt för att minska efterfrågan, som syftar till att motverka den starka efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande. Kriminaliseringen bör inriktas endast på användning av tjänster som tillhandahålls inom ramen för utnyttjande som omfattas av brottet människohandel. Brottet bör därför inte gälla kunder som köper produkter som tillverkats under exploaterande arbetsvillkor, eftersom de inte är användare av en tjänst. I detta direktiv fastställs en rättslig minimiram i detta avseende, och det står medlemsstaterna fritt att anta eller behålla strängare straffrättsliga regler. Medlemsstaterna kan i sin nationella rätt kriminalisera köp av sexuella handlingar. Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas sätt att hantera prostitution i sin nationella rätt.

(27) Detta direktiv kriminaliserar användningen av en tjänst som tillhandahålls av ett offer för människohandel när användaren av tjänsten har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är ett brottsoffer. Begreppet *vetskap* bör tolkas i enlighet med nationell rätt. Vid bedömningen av huruvida användaren hade vetskap om att personen var offer för människohandel, och utan att det påverkar rättsväsendets oberoende, bör de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall beaktas. Vetskap kan härledas från objektiva, faktiska omständigheter. Omständigheterna kan bland annat avse brottsoffren själva, de förhållanden under vilka brottsoffren skulle tillhandahålla tjänsterna och särskilda omständigheter som kan ses som tecken på att människohandlaren kontrollerar brottsoffren. När det gäller omständigheter som rör brottsoffren själva kan bristande kunskaper i ett nationellt eller regionalt språk, uppenbara tecken på psykisk eller fysisk skada eller rädsla, eller bristande kunskap om de städer eller platser där de befinner sig eller har befunnit sig beaktas. När det gäller de förhållanden under vilka tjänsterna skulle tillhandahållas kan hänsyn tas till levnadsstandarden och arbetsvillkoren för den som tillhandahåller tjänsten samt till förhållandena i de lokaler där tjänsten tillhandahölls. Tecken på att en människohandlare kontrollerar brottsoffer kan fastställas när de som tillhandahåller tjänsten är föremål för uppenbara externa kontrollåtgärder, begränsning av den fria rörligheten, eller om de som utför tjänsten inte är i besittning av sina nationella identitetskort eller pass.

(28) Förebyggande åtgärder och åtgärder för att minska efterfrågan bör vara målinriktade och differentierade för att på ett effektivt sätt ta itu med särdragen hos olika former av människohandel. För att uppnå målet att motverka och minska den efterfrågan som ligger till grund för människohandel är det viktigt att medlemsstaterna överväger att vidta ytterligare lämpliga åtgärder inriktade på potentiella och nuvarande användare, såsom att erbjuda särskilt utformade kampanjer som syftar till att öka medvetenheten.

(29) Inom ramen för utbildning, och för att säkerställa ett effektivt genomförande av nationella bestämmelser om avstående från att lagföra eller utdöma påföljder, bör medlemsstaterna öka medvetenheten bland åklagare och brottsbekämpande myndigheter som sannolikt kommer i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel.

(30) För att stärka de nationella politiska åtgärderna är det nödvändigt att inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer, och medlemsstaterna bör kunna inrätta oberoende organ. Det faller inom medlemsstaternas behörighetsområde att besluta vilka enheter som ska utses eller inrättas som nationella samordnare för arbetet mot människohandel, eller som motsvarande mekanismer eller oberoende organ, oavsett deras benämning, i enlighet med principen om medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor, förutsatt att dessa enheter har den kompetens som krävs för att utföra de uppgifter som föreskrivs i detta direktiv.

(31) Insamling av exakta, sammanhängande och anonymiserade uppgifter och ett snabbt offentliggörande av insamlade uppgifter och statistik är av grundläggande betydelse för att få fullständiga kunskaper om människohandelns omfattning inom unionen. Införandet av ett krav på att medlemsstaterna varje år ska samla in och rapportera harmoniserad statistik om människohandel till kommissionen är ett betydelsefullt steg för att öka de allmänna kunskaperna om denna företeelse och säkerställa att de åtgärder och strategier som antas baseras på ett statistiskt underlag.

(32) Till stöd för sin nationella politik bör medlemsstaterna också utarbeta nationella handlingsplaner mot människohandel.

(33) När det gäller barn uppmanas medlemsstaterna att säkerställa att de nationella systemen för skydd av barn utarbetar särskilda planer för att förebygga människohandel, även för barn inom boendeplaceringar eller slutna institutioner.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

(34) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att förebygga och bekämpa människohandel samt skydda offren för detta brott, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

(35) Detta direktiv är förenligt med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i stadgan, särskilt respekt för och skydd av människans värdighet, förbud mot slaveri, tvångsarbete och människohandel, människans rätt till fysisk och mental integritet, förbud mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rätt till frihet och säkerhet, skydd av personuppgifter, yttrandefrihet och informationsfrihet, fritt yrkesval och rätt att arbeta, jämställdhet mellan kvinnor och män, barnets rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning och förbud mot barnarbete, rätt till ett effektivt rättsmedel och en rättvis rättegång samt principerna om legalitet och proportionalitet i fråga om brott och straff. Detta direktiv syftar särskilt till att säkerställa full respekt för dessa rättigheter och principer, som ska genomföras i enlighet med detta.

(36) I enlighet med artiklarna 3 och 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har Irland genom en skrivelse av den 20 april 2023 meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.

(37) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

(38) I enlighet med den gemensamma politiska förklaringen av den 28 september 2011 från medlemsstaterna och kommissionen om förklarande dokument ([12]), har medlemsstaterna åtagit sig att, när det är motiverat, låta anmälan av införlivandeåtgärder åtföljas av ett eller flera dokument som förklarar förhållandet mellan de olika delarna i direktivet och motsvarande delar i de nationella instrumenten för införlivande. Lagstiftaren anser att det är motiverat att sådana dokument översänds avseende detta direktiv.

(39) Direktiv 2011/36/EU bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Ändringar av direktiv 2011/36/EU

Direktiv 2011/36/EU ska ändras på följande sätt:

1. Artikel 2 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 3 ska ersättas med följande:

"3. Utnyttjande ska omfatta åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tvångstjänster, inklusive tiggeri, slaveri eller slaveriliknande förhållanden, träldom, utnyttjande av brottslig verksamhet eller avlägsnande av organ, eller utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption."

b) Punkt 5 ska ersättas med följande:

"5. När en gärning som avses i punkt 1 involverar ett barn ska det vara ett straffbelagt människohandelsbrott, även om inget av de medel som anges i punkt 1 har använts. Den här punkten ska inte tillämpas på sådant utnyttjande av surrogatmoderskap som avses i punkt 3, såvida inte surrogatmodern är ett barn."

([12]) EUT C 369, 17.12.2011, s. 14.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

2. Artikel 4 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 2 d ska ersättas med följande:

"d) har begåtts med användande av grovt våld eller vållat brottsoffret särskilt allvarlig skada, inbegripet fysisk eller psykisk skada."

b) Punkt 3 ska ersättas med följande:

"3. Medlemsstaterna ska när det rör ett brott som avses i artikel 2 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att följande, i enlighet med relevanta bestämmelser i nationell rätt, betraktas som försvårande omständigheter:

a) Det faktum att brottet har begåtts av offentliga tjänstemän i samband med deras tjänsteutövning.

b) Det faktum att gärningsmannen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik underlättade eller genomförde spridning av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som involverar brottsoffret."

3. Artikel 5 ska ändras på följande sätt:

a) I punkt 1 ska de inledande orden ersättas med följande:

"1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för något av de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 och som begåtts till förmån för den juridiska personen av en person som agerat antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på".

b) Punkterna 2 och 3 ska ersättas med följande:

"2. Medlemsstaterna ska också säkerställa att en juridisk person kan ställas till ansvar när brister i den övervakning eller kontroll som ska utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå något av de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1.

3. Den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 ska inte utesluta lagföring av fysiska personer som medverkar som gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till något av de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1."

4. Artikel 6 ska ersättas med följande:

"Artikel 6

Påföljder och sanktioner för juridiska personer

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar enligt artikel 5.1 eller 5.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att påföljder, sanktioner eller åtgärder för juridiska personer som har ställts till ansvar enligt artikel 5.1 eller 5.2 för de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 ska innefatta böter eller sanktionsavgifter och kan innefatta andra straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder, såsom

a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,

b) uteslutning från tillgång till offentlig finansiering, inklusive anbudsförfaranden, bidrag, koncessioner och licenser,

c) tillfälligt eller permanent näringsförbud,

d) återkallande av tillstånd och auktorisationer att bedriva verksamhet som ledde till det relevanta brottet,

e) rättslig övervakning,

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

f) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,

g) stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet,

h) om det finns ett allmänintresse, offentliggörande av hela eller delar av det rättsliga avgörande som rör det begångna brottet och de påföljder, sanktioner eller åtgärder som utdömts, utan att det påverkar tillämpningen av reglerna om integritet och skydd av personuppgifter."

5. Artikel 7 ska utgå.

6. Artikel 8 ska ersättas med följande:

"Artikel 8

Avstående från att lagföra eller utdöma påföljd för brottsoffret

Medlemsstaterna ska i överensstämmelse med de grundläggande principerna i sina rättssystem vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de behöriga nationella myndigheterna har befogenhet att avstå från att lagföra eller straffa människohandelsoffer för deras deltagande i brottslig eller annan olaglig verksamhet som de har tvingats att begå som en direkt följd av att de utsatts för någon av de gärningar som avses i artikel 2."

7. Artikel 9 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 1 ska ersättas med följande:

"1. Medlemsstaterna ska säkerställa att utredning eller lagföring av brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 inte är beroende av anmälan eller angivelse av målsäganden och att straffrättsliga förfaranden kan fortsätta även om målsäganden har tagit tillbaka sina uppgifter."

b) Punkt 3 ska ersättas med följande:

"3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de personer, enheter eller avdelningar som har ansvaret för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 2 och 3 har lämplig utbildning. Medlemsstaterna ska säkerställa att personer, enheter eller avdelningar som utreder och lagför de brott som avses i artiklarna 2 och 3 när dessa begås eller underlättas med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik, har lämplig sakkunskap och teknisk kapacitet. Medlemsstaterna uppmanas att inrätta specialiserade enheter inom brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter, när så är lämpligt och i enlighet med sina nationella rättssystem."

8. Artikel 10 ska ändras på följande sätt:

a) I punkt 1 ska de inledande orden ersättas med följande:

"1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet när det gäller de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 när".

b) I punkt 2 ska de inledande orden ersättas med följande:

"2. En medlemsstat ska underrätta kommissionen om den beslutar att fastställa ytterligare behörighet över ett brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 vilket har begåtts utanför dess territorium, till exempel när".

9. Artikel 11 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 1 ska ersättas med följande:

"1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får specialiserad hjälp och stöd utifrån ett angreppssätt som sätter brottsoffren i centrum och som har ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan utöva de rättigheter som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU (*) och i det här direktivet.

(*) 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 (EUT L 315, 14.11.2012, s. 57)."

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

b) Punkterna 4 och 5 ska ersättas med följande:

"4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genom lagar och andra författningar inrätta en eller flera mekanismer som syftar till tidig upptäckt och identifiering av samt hjälp och stöd till identifierade och förmodade brottsoffer i samarbete med relevanta stödorganisationer samt för att utse en kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer.

Vidareslussningsmekanismernas uppgifter enligt denna punkt ska åtminstone inbegripa följande:

a) Fastställande av minimistandarder för upptäckt och tidig identifiering av brottsoffer och anpassning av förfarandena för sådan upptäckt och identifiering till de olika former av utnyttjande som omfattas av detta direktiv.

b) Hänvisning av brottsoffer till det stöd och den hjälp som är lämpligast.

c) Inrättande av samarbetsarrangemang eller samverkansformer med asylmyndigheterna i syfte att säkerställa att hjälp, stöd och skydd ges till offer för människohandel som också är i behov av internationellt skydd eller som önskar ansöka om sådant skydd, med beaktande av brottsoffrets individuella omständigheter.

5. De hjälp- och stödåtgärder som avses i punkterna 1 och 2 ska tillhandahållas med informerat samtycke och ska åtminstone omfatta en levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning, genom åtgärder som tillhandahållande av lämplig och säker inkvartering, inbegripet skyddade boenden och annan lämplig tillfällig inkvartering, och materiellt understöd samt nödvändig hälso- och sjukvård, och, när det är lämpligt, psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning."

c) Följande punkt ska införas:

"5a. De skyddade boenden och annan lämplig tillfällig inkvartering som avses i punkt 5 ska tillhandahållas i tillräckligt antal och vara lättillgängliga för förmodade och identifierade offer för människohandel. De skyddade boendena och annan lämplig tillfällig inkvartering ska underlätta återhämtning genom att erbjuda adekvata och lämpliga boendeförhållanden med målet att personerna ska kunna återgå till ett självständigt liv. De ska också vara utrustade så att de särskilda behoven hos barn tillgodoses, inbegripet behoven hos barn som är brottsoffer."

d) Punkt 6 ska ersättas med följande:

"6. Den information som avses i punkt 5 ska, vid behov, omfatta information om betänketid och återhämtningsperiod enligt direktiv 2004/81/EG samt information om möjligheten att beviljas internationellt skydd enligt förordning (EU) 2024/1347 (*) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 (**), eller enligt andra internationella instrument eller andra liknande nationella regler.

(*) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU (EUT L, 2024/1347, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1347/oj).

(**) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (EUT L, 2024/1348, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj)."

10. Följande artikel ska införas:

"Artikel 11a

Offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd

1. Medlemsstaterna ska säkerställa komplementaritet och samordning mellan asylmyndigheterna och de myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel kan utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande nationell status, inbegripet när offret får hjälp, stöd och skydd som ett förmodat eller identifierat offer för människohandel."

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

11. I artikel 12 ska punkt 1 ersättas med följande:

"1. De skyddsåtgärder som anges i denna artikel ska tillämpas utöver de rättigheter som fastställs i direktiv 2012/29/EU."

12. I artikel 13 ska följande punkt läggas till:

"3. Medlemsstaterna ska säkerställa att förfarandena för att anmäla ett brott enligt detta direktiv är säkra, genomförs på ett konfidentiellt sätt i enlighet med nationell rätt, är utformade och tillgängliga på ett barnvänligt sätt och använder ett språk som är anpassat till ålder och mognad för barn som är brottsoffer."

13. I artikel 14 ska punkterna 1, 2 och 3 ersättas med följande:

"1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de särskilda åtgärder för att på kort och lång sikt bistå och stödja barn som fallit offer för människohandel i deras fysiska och psykosociala återhämtning vidtas efter en individuell bedömning av varje enskilt barns särskilda omständigheter i syfte att finna en varaktig lösning för barnet med beaktande av barnets synpunkter, behov och problem, inbegripet program för att stödja deras övergång till myndighet och vuxenliv i syfte att undvika att de åter blir föremål för människohandel. Medlemsstaterna ska inom rimlig tid ge barn som är brottsoffer och barn till brottsoffer som ges hjälp och stöd i enlighet med artikel 11 tillgång till utbildning i enlighet med sin nationella rätt.

2. Medlemsstaterna ska utse en förmyndare eller ett ombud för ett barn som fallit offer för människohandel från det att barnet identifierats av myndigheterna, om de personer som i enlighet med nationell rätt har föräldraansvar inte kan säkerställa barnets bästa och/eller företräda barnet till följd av en intressekonflikt mellan dem och det barn som är brottsoffer. Medlemsstaterna ska säkerställa att en annan förmyndare eller ett annat ombud utses i händelse av en intressekonflikt mellan förmyndaren eller ombudet och det barn som är brottsoffer.

3. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder, när så är lämpligt och möjligt, för att ge hjälp och stöd till familjen till det barn som är offer för människohandel, när familjen befinner sig på medlemsstatens territorium. Framför allt ska medlemsstaterna, där det är lämpligt och möjligt, tillämpa artikel 4 i direktiv 2012/29/EU på familjen."

14. Artiklarna 17 och 18 ska ersättas med följande:

"Artikel 17

Ersättning till brottsoffer

Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel får tillgång till befintliga system för ersättning till brottsoffer för uppsåtliga våldsbrott. Medlemsstaterna får inrätta en nationell brottsofferfond eller ett liknande instrument, i enlighet med sin nationella lagstiftning, för att betala ut ersättning till brottsoffer.

Artikel 18

Förebyggande

1. Medlemsstaterna ska med beaktande av särdragen hos de olika formerna av utnyttjande vidta lämpliga åtgärder såsom utbildning och kampanjer, i förekommande fall med särskild uppmärksamhet på onlinedimensionen, i syfte att motverka och minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande som är relaterade till människohandel.

2. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga jämställdhetsmedvetna och barnvänliga åtgärder, även via internet, till exempel informationskampanjer och kampanjer för att öka medvetenheten samt forsknings- och utbildningsprogram, inbegripet främjande av digital kompetens och digitala färdigheter, som i lämpliga fall ska genomföras i samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället och andra aktörer såsom den privata sektorn, i syfte att öka medvetenheten och minska risken för att människor, särskilt barn och personer med funktionsnedsättning, faller offer för människohandel."

15. Följande artiklar ska införas:

"Artikel 18a

Brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för ett brott som avses i artikel 2 utgör ett brott, om brottsoffret utnyttjas för tillhandahållandet av sådana tjänster och användaren av tjänsterna har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för ett brott som avses i artikel 2.

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott enligt punkt 1 är belagt med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Artikel 18b

Utbildning

1. Medlemsstaterna ska främja eller erbjuda regelbunden och specialiserad utbildning för yrkesverksamma som sannolikt kommer i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel, inbegripet poliser ute på fältet, domstolspersonal, hjälp- och stödtjänster, inspektörer av arbetsplatser, socialtjänst samt hälso- och sjukvårdspersonal, i syfte att göra det möjligt för dem att förebygga och bekämpa människohandel och att undvika sekundär viktimisering samt att upptäcka, identifiera, bistå, stödja och skydda brottsoffren. Sådan utbildning ska vara människorättsbaserad och sätta brottsoffren i centrum utifrån ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv.

2. Utan att det påverkar rättsväsendets oberoende eller skillnader i rättsväsendets organisation inom unionen ska medlemsstaterna uppmuntra både allmän och specialiserad utbildning för domare och åklagare som deltar i straffrättsliga förfaranden i syfte att göra det möjligt för dem att förebygga och bekämpa människohandel och undvika sekundär viktimisering samt upptäcka, identifiera, bistå, stödja och skydda brottsoffren. Sådan utbildning ska vara människorättsbaserad och sätta brottsoffren i centrum utifrån ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv."

16. Artikel 19 ska ersättas med följande:

"Artikel 19

Nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer och oberoende organ

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer och förse dem med de resurser som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Den nationella samordnaren för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanism ska samarbeta med relevanta nationella, regionala och lokala organ och byråer, särskilt nationella brottsbekämpande myndigheter och nationella vidareslussningsmekanismer, samt med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område.

2. Uppgifterna för de nationella samordnarna för arbetet mot människohandel och motsvarande mekanismer ska omfatta bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, inbegripet insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område, samt utarbetande av rapporter.

De nationella samordnarna för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer kan också ha i uppgift att

a) upprätta beredskapsplaner för att förebygga risken för människohandel i händelse av större nödsituationer,

b) främja, samordna och när så är lämpligt finansiera program mot människohandel.

3. Medlemsstaterna får också inrätta oberoende organ som kan ha i uppgift att övervaka genomförandet och effekterna av åtgärder för att bekämpa människohandel, lägga fram rapporter om frågor som kräver särskild uppmärksamhet från de behöriga nationella myndigheterna och göra bedömningar av de bakomliggande orsakerna till och trenderna när det gäller människohandel. Om ett sådant oberoende organ inrättas får medlemsstaterna tilldela det en eller flera av de uppgifter som avses i punkt 2."

17. Följande artiklar ska införas:

"Artikel 19a

Insamling av uppgifter och statistik

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett system för registrering, framställande och tillhandahållande av anonymiserade statistiska uppgifter för att övervaka hur effektiva deras system är när det gäller att bekämpa de brott som avses i detta direktiv.

2. De statistiska uppgifter som avses i punkt 1 ska åtminstone omfatta de uppgifter som finns tillgängliga på central nivå om

a) antalet registrerade identifierade och förmodade offer för brott som avses i artikel 2, fördelat på registrerande organisation, kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap och form av utnyttjande, i enlighet med nationell rätt och praxis,

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

b) antalet personer misstänkta för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap och form av utnyttjande,

c) antalet personer som åtalats för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap, form av utnyttjande och typ av slutligt beslut om åtal,

d) antalet beslut om åtal (för brott som avses i artikel 2, för andra brott, beslut att inte väcka åtal, övriga),

e) antalet personer som dömts för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen) och medborgarskap,

f) antalet domstolsbeslut (dvs. frikännande, fällande domar, övriga) för de brott som avses i artikel 2,

g) antalet misstänkta personer, personer som lagförts och personer som dömts för brott som avses i artikel 18a.1, fördelat på kön och åldersgrupp (barn/vuxen).

3. Medlemsstaterna ska i princip senast den 30 september och då detta inte är möjligt senast den 31 december varje år till kommissionen översända de statistiska uppgifter som avses i punkt 2 för året innan.

Artikel 19b

Nationella handlingsplaner mot människohandel

1. Medlemsstaterna ska senast den 15 juli 2028 anta sina nationella handlingsplaner mot människohandel som utarbetas och genomförs i samråd med de nationella samordnarna för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer som avses i artikel 19, med oberoende organ och med berörda parter som är verksamma på området för förebyggande och bekämpande av människohandel. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella handlingsplanerna mot människohandel regelbundet ses över och uppdateras minst vart femte år.

2. De nationella handlingsplanerna mot människohandel kan innehålla följande:

a) Mål, prioriteringar och åtgärder för att bekämpa människohandel som syftar till alla former av utnyttjande, inbegripet särskilda åtgärder för barn som är brottsoffer.

b) Förebyggande åtgärder, såsom utbildning, kampanjer och utbildning för att öka medvetenheten, och förebyggande åtgärder som en del av nödåtgärderna mot riskerna för människohandel till följd av humanitära kriser, i förekommande fall.

c) Åtgärder som syftar till att stärka kampen mot människohandel, bland annat att förbättra utredningar och lagföring av fall av människohandel, och till att förbättra gränsöverskridande samarbete.

d) Åtgärder som ska stärka tidig identifiering av samt hjälp och stöd till och skydd av offer för människohandel.

e) Förfaranden för regelbunden övervakning och utvärdering av genomförandet av de nationella handlingsplanerna mot människohandel.

3. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om sina nationella handlingsplaner mot människohandel och eventuella uppdateringar av dem inom tre månader efter det att de har antagits.

4. De nationella handlingsplanerna mot människohandel ska vara tillgängliga för allmänheten.”

18. Artikel 20 ska ersättas med följande:

”Artikel 20

Samordning av unionens strategi mot människohandel

1. För att bidra till en samordnad och sammanhållen unionsstrategi mot människohandel ska medlemsstaterna underlätta utförandet av uppgifterna för en EU-samordnare för arbetet mot människohandel. Framför allt ska medlemsstaterna till EU:s samordnare för arbetet mot människohandel översända åtminstone den information som avses i artikel 19.

2. För att säkerställa en enhetlig och övergripande strategi ska EU:s samordnare för arbetet mot människohandel säkerställa samordningen med nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer, oberoende organ, unionsbyråer och relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på området, inbegripet när det gäller bidraget från EU:s samordnare för arbetet mot människohandel till den rapportering som kommissionen vartannat år utarbetar om framstegen i kampen mot människohandel.”

e på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel - KS-2025/01191-2 JUSK yttrande på SOU 2025:119 Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel : sou-2025119-ett-nytt-brott-och-andra-atgarder-mot-manniskohandel

19. I artikel 23 ska följande punkt läggas till:

"3. Kommissionen ska senast den 15 juli 2030 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv och av effekterna av dessa åtgärder."

Artikel 2

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 15 juli 2026. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 3

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Bryssel den 13 juni 2024.

På Europaparlamentets vägnar	*På rådets vägnar*
R. METSOLA	H. LAHBIB
Ordförande	*Ordförande*

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring. Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välstånd. Fi.
97. Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. LI.
99. Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Ju.
100. Åtgärder mot illegal ip-tv. Ku.
101. Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. Fi.
102. Bättre ansvarsfördelning. Ju.
103. En ny produktansvarslag. Ju.
104. Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. KN.
105. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
106. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
107. Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. KN.
108. Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. S.
109. Särskilda provokativa åtgärder. Ju.
110. Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. Fi.
111. Rättssäkerhetens pris. Ju.
112. Verktyg för skydd av EU-medel. Rättsliga förutsättningar för svenska myndigheter att använda Arachne och Edes. Fi.
113. En förbättrad elevhälsa. U.
114. Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen. Volym 1 och 2. Ju.
115. Kompletterande bestämmelser till EU:s cyberresiliensförordning. Fi.
116. Distribution av radio och tv i det nya medielandskapet. Ku.
117. Fondandelsbolag – för en mer konkurrenskraftig fondmarknad. Volym 1 och 2. Fi.
118. Ökad och rättvis tillgång till data – kompletterande bestämmelser till EU:s dataförordning. Fi.
119. Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]

En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]

Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]

Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]

En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

En starkare fondmarknad. [60]

Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]

Fler möjligheter till ökat välstånd. [96]

Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]

Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. [101]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [105]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [106]

Snabbare bredband i hela landet – åtgärder för effektivare utbyggnad av gigabitinfrastruktur. [110]

Verktyg för skydd av EU-medel. Rättsliga förutsättningar för svenska myndigheter att använda Arachne och Edes. [112]

Kompletterande bestämmelser till EU:s cyberresiliensförordning. [115]

Fondandelsbolag – för en mer konkurrenskraftig fondmarknad. Volym 1 och 2. [117]

Ökad och rättvis tillgång till data – kompletterande bestämmelser till EU:s dataförordning. [118].

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. [6]

En reformerad underrättelseverksamhet. [78]

Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]

Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. [99]

Bättre ansvarsfördelning. [102]

En ny produktansvarslag. [103]

Särskilda provokativa åtgärder. [109]

Rättssäkerhetens pris. [111]

Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen. Volym 1 och 2. [114]

Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel. [119]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. [104]

Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. [107]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Åtgärder mot illegal ip-tv. [100]

Distribution av radio och tv i det nya medielandskapet. [116]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. [98]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. [108]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

En förbättrad elevhälsa. [113]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2026-01-12

Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/00439

JUSK Ärenden i kommunfullmäktige med jämställdhetsperspektiv 2025

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet har tagit del av informationen

Ärendebeskrivning

Genomgång av beslutsärenden i kommunfullmäktige (motioner, policys, program, etc.) med fokus på förekomst av jämställdhetsperspektiv under 2025.

Beslutsunderlag

JUSK uppföljning KF 2025

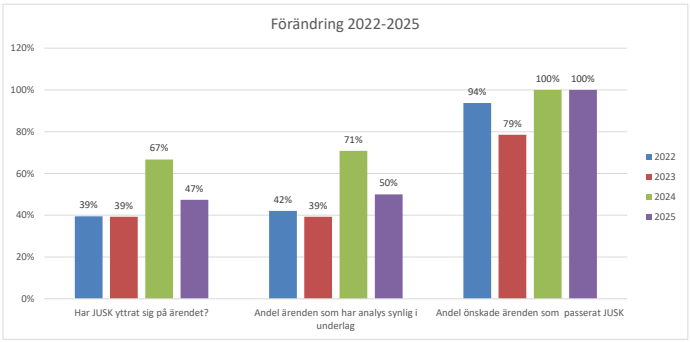
Beredningsansvariga

Annika Dalén, utvecklingsstrateg jämställdhet

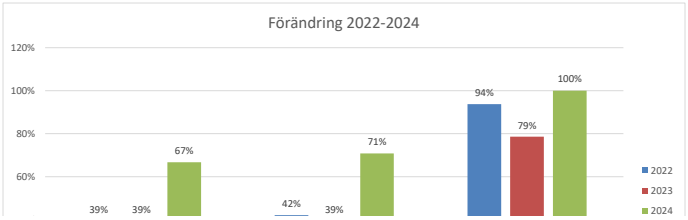
Förnamn, Efternamn	Annika Dalén
Befattning	Utvecklingsstrateg jämställdhet

Ärenden i KF 2025 med jämställdhetsperspektiv inför beslut							
	ÄRENDE	**BESLUT**	**JÄMSTÄLLDHETSANALYS synlig i mötesboken** (Dvs, finns jämställdhetsrelaterade frågor omnämnda i beslutsunderlaget)	**JUSK VILL YTTRA SIG?** (Dvs, har JUSK önskat yttra sig på detta ärende)	**Har JUSK yttrat sig på ärendet?**	**Andel ärenden som har analys synlig i underlag**	**Andel önskade ärenden som passerat JUSK**
JAN	Motion 1/2023: Ge möjlighet för alla anställda inom Umeå kommun att träna på arbetstid – återinför friskvårdstimmen; Anders Ågren (M)	Avslag	Ja	Ja	Ja	67%	100%
	Motion 21/2023: Genomför en extern granskning av studieförbunden; Kjerstin Widman (M)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
	Antagande: Energiprogram Umeå Kommun	Antagen	Nej	Nej	Nej		
FEB	Motion 3/2024: Införande av DIS (Dynamiskt inköpssystem) i Umeå kommun; Veronica Kerr (KD)	Besvarad	Nej	Nej	Nej	67%	100%
	Motion 7/2024: Utveckla och utöka Fritidsbankens verksamhet i Umeå; Lennart Arvidsson (V)	Bifall första att-sats Avslag andra att-sats	Ja	Ja	Ja		
	Motion 9/2024: Fallolyckor; Maria Nilsson (SD)	Besvarad	Ja	Nej	Nej		
MAR	Motion 12/2024: Inför studieroteam i Umeå kommuns skolor; Anders Norqvist (L)	Avslag	Nej	Nej	Nej	0%	-
	Motion 19/2024: Fördjupa samarbetet mellan Umeå kommun och Palestina; Bore Sköld (V)	Besvarad	Nej	Nej	Nej		
APR	Motion 5/2024: Inför ett särskilt driftbidrag för enskilda vägar i Umeå kommun; Mattias Larsson (C)	Avslag	Nej	Nej	Nej	0%	-
	Motion 14/2024; Vi behöver hundrastplatser i Umeå; Josefin Gustafsson (M)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
MAJ	Motion 10/2024: Duschbås i skolornas omklädningsrum; Anders Norqvist (L)	Besvarad	Ja	Ja	Ja	100%	100%
	Motion 13/2024: Regnbågsboenden; Anders Norqvist och Wilma Hvirfvel (L)	Avslag första att-sats Besvarad andra att-sats	Ja	Ja	Ja		
JUN	Planeringsdirektiv och budget 2026 samt plan 2027-2029	Antaget	Ja	Ja	Ja	100%	100%
AUG	Motion 8/2024: Tecken- och skrivtolkning vid kommunfullmäktiges sammanträden; Maria Lindvall (-) (L)	Bifall första att-sats (del om teckentolkning), avslag första att-sats (del om skrivtolkning) Bifall andra att-sats	Nej	Nej	Nej	25%	100%
	Motion 15/2024: Gör ett omtag i belysningsfrågan; Mattias Larsson (C)	Återremitterat	Ja	Ja	Ja		
	Motion 16/2024: Starta ett kommunalt hem för vård eller boende (HVB); Gudrun Nordborg, Liv Zetterberg och Linda Lotare (V)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
	Motion 22/2024: Inför en utbildnings- och karriärstege inom äldreomsorgen; Davis Kaza (AP), Patrik Brännberg (AP), Marika Allegrim (AP) och Katarina Norlund (AP)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
SEP	Motion 18/2024: Förläng serveringstiden i Umeå; Joline Göttfert (M)	Avslag	Ja	Ja	Ja	20%	100%
	Motion 21/2024: Kräv utdrag ur belastningsregistret vid rekrytering av omsorgspersonal; Elmer Eriksson (M)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
	Motion 25/2024: Konkurrensutsätt driften av Umeå kommuns badverksamhet; Anders Ågren (M), Mattias Larsson (C), Hanna Lundin Jernberg (L) och Veronica Kerr (KD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
	Motion 5/2025: Tillgång till snabbt och fritt bredband samt IT-coachning på äldreboende; Solveig Granberg och Fredrik Rönn (C)	Avslag första att-sats Besvarad andra att-sats	Nej	Nej	Nej		
	Motion 10/2025: Lätta på lärares administrativa börda; Anders Norqvist (L), Hanna Lundin Jernberg (L)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
OKT	Motion 17/2024: Staket vid kommunala lekplatser; Maja Westling Palmberg (C)	Avslag	Ja	Ja	Ja	80%	100%
	Motion 23/2024: Revidering av regler för skolskjuts; Maja Westling Palmberg ©	Avslag	Ja	Ja	Ja		
	Motion 2/2025: Utökad rätt till förskola för barn till föräldralediga; Maja Westling Palmberg ©	Avslag	Ja	Ja	Ja		
	Motion 11/2025: Fler gymnasieprogram ska möjliggöra Ung Företagsamhet; Veronica Kerr (KD), Anders Sellström (KD) och Lucas Nilsson (KD)	Besvarad att-sats 1-3 Avslag att-sats 4-5	Nej	Nej	Nej		
	Ny policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet	Antagen	Ja	Ja	Ja		
	Motion 1/2025: Framtidssäkra Umeås mobilitet genom bättre samordning; Mattias Larsson och Maja Westling Palmberg ©	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		

NOV	Motion 3/2025: Låna en kulturupplevelse; Maja Westling Palmberg ©	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
	Motion 4/2025: Avskaffa ensamarbetet i förskolan; Tobias Holmbom och Bore Sköld (V)	Avslag	Ja	Ja	Ja	67%	100%
	Motion 6/2025: Möjlighet att donera förtjänstgåva till välgörande ändamål; Anna-Karin Sjölander ©	Avslag	Nej	Nej	Nej		
	Motion 8/2025: Återinför "Krogar mot Knark" i Umeå; Veronica Kerr (KD)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
	Policy för jämställdhetsarbete i Umeå kommun	Antagen	Ja	Ja	Ja		
DEC	Motion 11/2024: Fler måste våga vittna; Anders Norqvist (L)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
	Motion 20/2024: Stärk arbetstagarperspektivet i underlagen till politiska beslut; Jan-Olov Carlsson, Lennart Arvidsson och Rebecca Sellstedt (V)	Bifall	Nej	Nej	Nej		
	Motion 9/2025: Kamerabevakning för ökad trygghet i Umeå; Anders Ågren (M) och Lena Andersson (M)	Avslag	Ja	Ja	Ja	40%	100%
	Motion 15/2025: Implementera "Hälsa tillsammans" i kommunens grundskolor; Anders Norqvist (L) och Hanna Lundin Jernberg (L)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
	Motion 16/2025: Genomför försök med senarelagd skolstarttid på morgonen; Liv Zetterberg (V), Tobias Holmbom (V) och Daniell Anderson (V)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
			TOTALT:	**47%**	**47%**	**50%**	**100%**



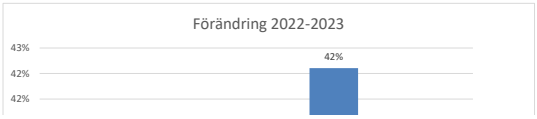
Ärenden i KF 2024 med jämställdhetsperspektiv inför beslut							
	ÄRENDE	BESLUT	JÄMSTÄLLDHETSANALYS synlig i mötesboken (Dvs, finns jämställdhetsrelaterade frågor omnämnda i beslutsunderlaget)	JUSK VILL YTTRA SIG? (Dvs, har JUSK önskat yttra sig på detta ärende)	Har JUSK yttrat sig på ärendet?	Andel ärenden som har analys synlig i underlag	Andel önskade ärenden som passerat JUSK
JAN	-	-				-	-
FEB	Riktlinje för rådgivande organ i Umeå kommun	Antagen	Nej	Nej	Nej	0%	-
MAR	Motion 3/2023: Bygg en äventyrslekpark på Mariehemsängarna; Maria Lindvall (L)	Avslag	Ja	Ja	Ja	100%	100%
	Motion 8/2023: Inför gratis skollunch på loven; Ellen Ström (V), Daniell Anderson (V) och Johan Stål (V)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
	Motion 10/2023: Inför skolfrukost i Umeå; Daniell Andersson (V), Johan Stål (V) och Tobias Holmbom (V)	Besvarad	Ja	Ja	Ja		
APR	Motion 19/2023: Utred förutsättningarna för ett inrättande av ungdomsfullmäktige i Umeå kommun; Hanna Lundin Jernberg (L)	Avslag	Ja	Ja	Ja	100%	100%
JUN	Planeringsdirektiv och budget 2025 samt plan 2026-2028	Antagen	Ja	Ja	Ja	100%	100%
	Rekommendation gällande undertecknande av CEMR-deklarationen	Antagen	Ja	Ja	Ja		
	Planeringsstrategi för Umeå kommuns översiktsplanering	Antagen	Ja	Nej	Nej		
AUG	Motion 11/2023: AI – möjligheter och risker; Veronica Kerr (KD) och Anders Sellström (KD)	Avslag	Ja	Ja	Ja	50%	100%
	Motion 12/2023: Underlätta för politiska partier och ungdomsförbund att besöka Umeås gymnasieskolor; Madelene Nord (M) och Joline Göttfert (M)	Bifall	Ja	Ja	Ja		
	Motion 13/2023: Utegym och lekplats i anslutning till Arboretum; Igor Hell (M)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
	Motion 17/2023: Nej till Nato-baser och kärnvapen i Umeå; Bore Sköld (V)	Besvarad	Nej	Nej	Nej		
	Motion 1/2024: Avskaffa bidrag till etniska föreningar; Joline Göttfert (M)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
	Motion 2/2024: "Ko på rot" för mer lokalproducerad mat; Veronica Kerr (KD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
	Motion 4/2024: Fördjupad relation mellan Umeå kommun och Taiwan; Anders Norqvist (L), Hanna Lundin Jernberg (L) och Maria Lindvall (L)	Besvarad	Nej	Nej	Nej		
	Program för hållbar landsbygdsutveckling	Antagen	Ja	Ja	Ja		
SEP	Motion 16/2023: Utforma en handlingsplan för att minska risken att kommunens barn, unga och vuxna dras in i kriminalitet; Hanna Lundin Jernberg (L)	Besvarad	Ja	Ja	Ja	100%	100%
OKT	Motion 9/2023: Minska ofrivilligt helgarbete och delade turer – inför frivilliga helgtjänster i omsorgen; Lennart Arvidsson (V), Åsa Bäckström (V) och Liv Zetterberg (V)	Besvarad	Ja	Ja	Ja	60%	100%
	Motion 15/2023: Bekämpa kriminalitet och öka tryggheten i Umeå; Joline Göttfert (M)	Besvarad	Ja	Ja	Ja		
	Motion 18/2023: Gör det enklare att hyra kommunens lokaler; Joline Göttfert (M)	Besvarad	Ja	Ja	Ja		
	Motion 5/2024: Inför ett särskilt driftbidrag för enskilda vägar i Umeå kommun; Mattias Larsson (C)	Återremitteras	Nej	Nej	Nej		
	Motion 6/2024: Inventering av skyddsrum, Umeå kommun; Maria Nilsson (SD)	Besvarad	Nej	Nej	Nej		
NOV	Motion 20/2023: Äldreomsorgen behöver fler medarbetare; Veronica Kerr (KD)	Avslag	Ja	Ja	Ja	100%	100%
	Taxor och avgifter äldrenämnden 2025	Antagen	Ja	Ja	Ja		
DEC	-	-				-	-
			TOTALT:	67%	67%	71%	100%

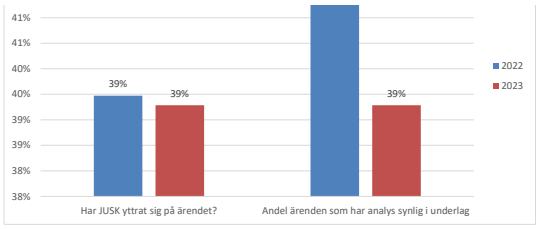



40%
20%
0%
Har JUSK yttrat sig på ärendet?
Andel ärenden som har analys synlig i underlag
Andel önskade ärenden som passerat JUSK

Ärenden i KF 2023 med jämställdhetsperspektiv inför beslut

	ÄRENDE	BESLUT	JÄMSTÄLLDHETSANALYS synlig i mötesboken (Dvs, finns jämställdhetsrelaterade frågor omnämnda i beslutsunderlaget)	JUSK VILL YTTRA SIG? (Dvs, har JUSK önskat yttra sig på detta ärende)	Har JUSK yttrat sig på ärendet?	Andel ärenden som har analys synlig i underlag	Andel önskade ärenden som passerat JUSK
JAN	Umeå kommuns resepolicy	Fastställs	Nej	Nej	Nej	0%	-
	Motion 13/2022: Borgerlig drop in-vigsel; Maja Westling (C)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
FEB	Motion 8/2022: Utveckla tillgången till barnomsorg på obekväm arbetstid; Ellen Ström (V)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja	50%	100%
	Motion 9/2022: Inrätta skolsociala team i Umeå kommun; Anders Norqvist (L)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
MAR	Motion 40/2020: Använd auktoriserade tolkar i ärenden som rör mäns våld mot kvinnor; Alice Fatma Nikmanesh och Mariam Salem (MP)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja	100%	100%
MAJ	Motion 9/2020: Installation av brandlarm eller värmekamera vid bilparkering i kommunala bostadsområden som tidigare utsatts för brandattentat; Maria Nilsson (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej	60%	100%
	Motion 23/2021: Umeåförslaget; Lasse Jacobsson, Ellen Ström och Bore Sköld (V)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
	Motion 25/2021: Stärk insynen och demokratin - publicera möteshandlingar på kommunens hemsida; Johan Stål (V), Lasse Jacobson (V), Gudrun Nordborg (V) och Bore Sköld (V)	Bifall	Nej	Nej	Nej		
	Motion 3/2022: Fokusera på kärnuppdraget och värna om för - och grundskolans personal; Nasteho Osman Lander (V)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
	Motion 5/2023: Avveckla jämställdhetsutskottet (JU); Wilhelm Wikberg (SD)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
JUN	Planeringsdirektiv och budget 2024 samt plan 2025-2027	Fastställs	Ja	Ja	Ja	100%	100%
AUG	Motion 5/2022: Ändra regelverket för att utse hedersmedborgare; Anders Ågren (M)	Avslag	Nej	Nej	Nej	25%	50%
	Motion 12/2022: Inför progressiva avgifter i äldreomsorgen; Åsa Bäckström (V)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
	Motion 4/2023: Avsluta samarbetet med kommunens samtliga vänorter; Lars Forsgren (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
	Gemensam utvecklingsstrategi mellan Umeå kommun och Vasa stad 187	Fastställs	Nej	Ja	Nej		
SEP	Motion 8/2020: Gör Ubmeje till officiellt samiskt namn för Umeå; Gudrun Nordborg (V)	Bifall	Nej	Nej	Nej	0%	-
	Motion 12/2021: Se över omställningsstödet för politiker; Bore Sköld, Ellen Ström, Jan-Olov Carlsson, Åsa Bäckström (V)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
	Motion 14/2022: Utredning av socialtjänstens handläggning i ärenden om umgängesbegränsning enligt LVU; Anna-Karin Sjölander (C)	Bifall	Nej	Nej	Nej		
	Motion 7/2023: Avskaffa elsaneringsbidraget; Anders Norqvist (L)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
OKT	Motion 10/2022: Inför avgiftsfria arbetsskor i den kommunala hemtjänsten; Åsa Bäckström, Lennart Arvidsson och Rebecca Sellstedt (V)	Avslag	Ja	Ja	Ja	50%	100%
	Motion 6/2023: Inrätta Tjänsteperson i beredskap (TIB) i Umeå kommun; Anders Norqvist (L)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
NOV	Motion 4/2021: Valfrihet för äldreomsorgens personal - frivilliga delade turer! Åsa Bäckström och Rebecca Sellstedt (V)	Anses besvarad	Nej	Ja	Nej	50%	67%
	Motion 11/2022: Avskaffa delade turer nu! Bore Sköld (V), Åsa Bäckström (V) och Rebecca Sellstedt (V)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
	Motion 15/2022: Socialtjänstlagen ska användas för att bevilja bidrag till fristående elrullstolsgarage efter liknande kriterier som tidigare; Jan Hägglund, Agneta Björk, Davis Kaza och Patrik Brännberg (AP)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
	220/23 Motion 14/2023: Ta fram åtgärder mot välfärdsbrott och otillbörlig påverkan; Hanna Lundin Jernberg (L)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
DEC	Motion 2/2023: Umeå kommun ska inte samarbeta med diktaturer och länder som hotar vår säkerhet; Anders Ågren (M)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej	33%	50%
	Fastighetspolicy för Umeå kommunkoncern	Fastställs	Ja	Ja	Ja		
	Policy, riktlinje och plan för civil beredskap	Fastställs	Nej	Ja	Nej		
			TOTALT:	**50%**	**39%**	**39%**	**79%**
			KVARTAL 1:	**40%**	**40%**	**40%**	**100%**
			KVARTAL 2:	**67%**	**67%**	**67%**	**100%**
			KVARTAL 3:	**30%**	**20%**	**20%**	**67%**
			KVARTAL 4:	**71%**	**43%**	**43%**	**60%**




41%
41%
40%
40%
39%
39%
38%
38%
39%
39%
2022
2023
Har JUSK yttrat sig på ärendet?
Andel ärenden som har analys synlig i underlag

Ärenden i KF 2022 med jämställdhetsperspektiv inför beslut						
ÄRENDE	**BESLUT**	**JÄMSTÄLLDHETSANALYS synlig i mötesboken** (Dvs, finns jämställdhetsrelaterade frågor omnämnda i beslutsunderlaget)	**JUSK VILL YTTRA SIG?** (Dvs, har JUSK önskat yttra sig på detta ärende)	**Har JUSK yttrat sig på ärendet?**	**Andel ärenden som har analys synlig i underlag**	**Andel önskade ärenden som passerat JUSK**
JANUARI 2022 KF						
Motion 21/2020: Äldreomsorgen behöver fler medarbetare; Veronica Kerr (KD)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
Motion 6/2021: Pensionssamtal för nyanställda; Maja Westling (C)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
Motion 7/2021: Begränsad digital mötestid för kommunanställda; Mattias Larsson, Robert Axebro och Maja Westling (C)	Avslag	Nej	Nej	Nej	50%	100%
Motion 8/20201: En kommun som bygger för framtiden; Bore Sköld (V) och Nasteho Osman Lander (V)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
FEBRUARI 2022 KF						
Motion 9/2021: Inför en personalpolitisk fond; Lennart Arvidsson, Rebecca Sellstedt (V)	Avslag	Nej	Ja	Nej	0%	0%
MARS 2022 KF						
Policy och handlingsplan barnfattigdom	Antagen	Ja	Ja	Ja		
Resepolicy med riktlinjer för tjänsteresor	Återremitteras	Nej	Nej	Nej		
Motion 36/2021: Ingen ovaccinerad personal i kommunens patientnära vård och omsorgsverksamheter; Sven-Olov Edvinsson (C) och Mattias Larsson (C)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej	33%	100%
Motion 10/2021: Inför insynsplatser i styrelser och nämnder; Maria Nilsson (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 11/2021: Utmana bosättningslagen, minska antalet migranter; Maria Nilsson och Petter Nilsson (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 13/2021: Genomlysning av kvinnors villkor i politiken; Ellen Ström (V)	Bifall	Ja	Ja	Ja		
APRIL 2022 KF						
Motion 14/2021: Motorgård till bilburna ungdomar; Maria Nilsson, Lars-Arne Ivert och Petter Nilsson (SD)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
Motion 15/2021: Åtgärder mot antisemitismen i Umeås skolor; Björn Kjellsson (L)	Avslag	Nej	Nej	Nej	0%	-
Motion 19/2021: Sälj kommunens semesterlägenheter i Hemavan; Petter Nilsson (SD) och Maria Nilsson (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
MAJ 2022 KF						
Motion 18 2021: Gratis mensskydd till unga; Gudrun Nordborg (V)	Bifall	Ja	Ja	Ja		
Motion 20/2021: Klassisk arkitektur i Umeå; Petter Nilsson (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 21/2021: Inrätta förskoleklass för grundsärskolan; Anders Norqvist (L)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 26/2021: Inför fluorsköljning i skolan; Anders Norqvist(L)och Marianne Normark (L)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej	33%	100%
Motion 27/2021: Årskort i kollektivtrafiken för kommunanställda; Anna-Karin Sjölander (C) och Maja Westling (C)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
Motion 28/2021: Mentorskap för nyanställda av seniora medarbetare i Umeå kommun; Anna-Karin Sjölander (C) och Sara Häggström (C)	Bifall att-sats 1 Avslag att-sats 2 och 3	Nej	Nej	Nej		
JUNI 2022 KF						
Planeringsdirektiv och budget 2023 samt plan 2024-2026	Antagen	Ja	Ja	Ja	100%	100%
AUGUSTI 2022 KF						
Motion 29/2021: Upphandla barn och ungdomspsykiatriska utredningar; Igor Hell(M)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 30/2021: Starta ett kommunalt hem för vård eller boende; Gudrun Nordborg (V)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 32/2021: Försörjningsstöd för medlemskap i Hyresgästföreningen; GudrunNordborg (V) och Ellen ström (V)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 33/2021: Inför kommunala trygghetsvärdar i Umeå; Maria Nilsson (SD) och Christina Sjödin (SD)	Avslag	Ja	Ja	Ja	14%	100%
Motion 2/2022: Kompensation för extra insatser under pandemin; Anna-Karin Sjölander (C)	Avslag	Nej	Nej	Nej		

Motion 4/2022: Avbryt vänortssamarbetet med ryska Petrozavodsk; Anders Ågren (M)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
Motion 6/2022: Solidaritet med krigsdrabbade folk; Bore Sköld (V)	Bifall att-sats 1 Anses besvarad att-sats 2 och 3	Nej	Nej	Nej		
SEPTEMBER 2022 KF						
Motion 16/2021: Förbjud separata badtider i skolan och motverka kvinnoförtryck på kommunala badhus; Maria Nilsson (SD)	Avslag att-sats 1 Anses besvarad att-sats 2	Ja	Ja	Ja	100%	100%
Motion 17/2021: Inför kommunal hyresgaranti; Gudrun Nordborg (V) och Bore Sköld (V)	Anses besvarad att-sats 1 Avslag att-sats 2	Ja	Ja	Ja		
Motion 22/2021: Inför ett etiskt råd samt utbildning för omsorgspersonal om våld i nära relation; Veronica Kerr (KD) och Birgitta Nordvall (KD)	Bifall att-sats 1 Avslag att-sats 2	Ja	Ja	Ja		
OKTOBER 2022 KF						
Motion 34/2021: Arbetsplatsdemokrati - det nya demokratiprojektet i Umeå kommun; Jan-Olov Carlsson (V), Bore Sköld (V), Lennart Arvidsson (V) och Ellen Ström (V)	Avslag	Ja	Ja	Ja	67%	100%
Motion 35/2021: Inför ett individuellt anhörigstöd; Veronica Kerr (KD)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
Motion 1/2022: Gör Brinken till park; Davis Kaza (AP) och Marika Atlegrim (AP)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
NOVEMBER 2022 KF						
Antagande: Åtgärdsprogram för Umeå kommuns miljömål 2022-2025	Antaget	Ja	Nej	Nej	75%	100%
Umeå kommuns bostadsförsörjningsprogram 2022–2030 med utblick mot 2040	Antaget	Ja	Ja	Ja		
Motion 31/2021: En barn- och ungdomsvänligare kommun; Anna-Karin Sjölander (C)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 7/2022: Kräv rätt till heltid vid upphandlingar; Åsa Bäckström (V) och Bore Sköld (V)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
DECEMBER 2022 KF						
		TOTALT:	**42%**	**39%**	**42%**	**94%**
		KVARTAL 1:	**45%**	**36%**	**36%**	**80%**
		KVARTAL 2:	**30%**	**30%**	**30%**	**100%**
		KVARTAL 3:	**40%**	**40%**	**40%**	**100%**
		KVARTAL 4:	**57%**	**57%**	**71%**	**100%**

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2026-01-19

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2026/00052

JUSK Jämställdhet i nämndernas verksamhetsplaner 2026

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet har tagit del av informationen

Ärendebeskrivning

Genomgång av nämndernas verksamhetsplaner för 2026 med fokus på formuleringar kring jämställdhet och jämställdhetsmål i beskrivningen av grunduppdrag, nämndspecifika mål och strategier, nämndens aktiviteter i relation till program och inriktningsmål, jämställdhetsrelaterade tilläggsuppdrag, samt utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt. För de nämnder som är tilldelade inriktningsmålet för jämställdhet anges även hur nämnden planerar för det tillskott av medel för utvecklingsarbete som beslutades i planeringsdirektivet för 2026.

Genomgången är gjord av de verksamhetsplaner som respektive nämnd publicerar. Många nämnder har dessutom interna aktivitets- och handlingsplaner eller andra former av bilagor som inte är publicerade tillsammans med verksamhetsplanen. Dessa ingår inte i denna genomgång.

Beslutsunderlag

Uppföljning nämnder VP 2026

Beredningsansvariga

Annika Dalén, utvecklingsstrateg jämställdhet

Beslutet ska skickas till
Ledningskoordinator

Förnamn, Efternamn	Annika Dalén
Befattning	Utvecklingsstrateg jämställdhet

Jämställdhetsmål i nämndernas verksamhetsplaner 2026

Detta dokument är en genomgång av samtliga nämnders verksamhetsplaner för 2026 med fokus på formuleringar kring jämställdhet och jämställdhetsmål i beskrivningen av grunduppdrag, nämndspecifika mål och strategier, nämndens aktiviteter i relation till program och inriktningsmål, jämställdhetsrelaterade tilläggsuppdrag, samt utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt. För de nämnder som är tilldelade inriktningsmålet för jämställdhet anges även hur nämnden planerar för det tillskott av medel för utvecklingsarbete som beslutades i planeringsdirektivet för 2026.

Genomgången är gjord av de verksamhetsplaner som respektive nämnd publicerar. Många nämnder har dessutom interna aktivitets- och handlingsplaner eller andra former av bilagor som inte är publicerade tillsammans med verksamhetsplanen. Dessa ingår inte i denna genomgång.

Jämställdhetsmålet (inriktningsmål 3) är ett av två styrande inriktningsmål för programmet för social hållbarhet. Samtidigt är jämställdhet också en övergripande strategisk fråga för kommunen och jämställdhet ska genomsyra samtliga program, då jämställdhetsstrategin slår fast att alla verksamheter inom kommunen ska bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete och att det är varje nämnds ansvar att bryta ner det övergripande målet kring jämställdhet till egna mål egna nämnden och genomföra samt följa upp detta.

För varje nämnd redovisas de skrivningar som finns i nämndens verksamhetsplan som relaterar till jämställdhet. När det gäller programmet för social hållbarhet redovisas de specifika insatser inom jämställdhet från nämndernas verksamheter som nämns. De skrivningar om jämställdhet som är direkt citerade från programmet finns inte med i sammanställningen.

- All text som redovisas i punktform är direkta citat från nämndernas verksamhetsplaner.

Kommunstyrelsen

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av kommunstyrelsens grunduppdrag

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser från kommunstyrelsens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av programmen, inklusive programmet för social hållbarhet.

Personalpolitiska mål

Mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.

- Under 2026–2028 ska verksamheterna fortsätta det systematiska arbetsmiljöarbetet och utgå från behov och förutsättningar för respektive arbetsplats, med avstamp från friskfaktorerna. Eventuella olikheter mellan kvinnors och mäns arbetsförhållanden ska synliggöras och hanteras utifrån dess förutsättningar.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Under rubriken för det prioriterade området ”positionering” nämns jämställdhet:

- Umeå är norra Sveriges största stad och kommunen är en förebild för jämställdhet, hållbarhet och innovation. Staden är den akademiska och intellektuella motorn i Norrland vilket är positioner kommunen ska jobba för att behålla.

Övrigt

Jämställdhet nämns i beskrivningen av avdelningen Strategisk utvecklings uppdrag.

Brand- och räddningsnämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av brand- och räddningsnämndens grunduppdrag.

Inriktningsmål och program

- Vidare kan nämnas att brand- och räddningsnämnden aktivt arbetar med åtgärder som strävar mot jämlikhet, jämställdhet och mångfald där åtgärderna bland annat omfattar marknadsföring, rekrytering, personalutveckling och arbetsmiljö.

Personalpolitiska mål

Plan för att nå personalpolitiska mål

- Vidare har verksamheten tagit fram en personalutvecklingsplan för perioden 2024–2027 i syfte att skapa en hållbar organisation genom att främja en kultur som bygger på positivt ledarskap, starkt medarbetarskap, självledarskap, lika behandling, jämställdhet, mångfald och arbetet med en stark värdegrund.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Byggnadsnämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av byggnadsnämndens grunduppdrag.

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser från för- och grundskolenämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av programmen, inklusive programmet för social hållbarhet.

Personalpolitiska mål

Inga specifika insatser från byggnadsnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av de personalpolitiska målen.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Budget för extra medel utifrån inriktningsmål

- Kommunfullmäktige har fördelat 300 000 kr till nämnden för arbete med inriktningsmålen. Nämnden har fördelat dessa resurser för att samordna och utveckla arbetet inom det brottsförebyggande arbetet. Nämndens hela grunduppdrag kopplar till inriktningsmålen så en resursfördelningsmatris är utifrån detta och avgiftsfinansieringen överflödig.

Övrigt

Byggnadsnämnden förtydligar i inledningen:

- Kommunstyrelsen beslutade 2025-06-03 §108 om anvisningar för nämndernas planering. Nämndens insatser 2026 finns beskrivna i tillsyns-, aktivitets- och handlingsplaner för specifika sakfrågor. För en helhetsbild av hur nämnden arbetar med en viss en fråga behöver samtliga planer läsas.

Byggnadsnämnden har i sin verksamhet ett eget avsnitt (nr 15) om jämställdhet på två sidor där nämnden hänvisar till strategi för jämställdhetsarbete samt CEMR-deklarationen.

Nr.	Åtgärd	Klart senast	Ansvar

1.	Kompetensutveckling vartannat år Samtliga medarbetare genomgick hösten 2025 en kompetensutvecklingsinsats.	2027	Förvaltning

I styrkorten ingår resultatmått (nyckeltal) med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

Fritidsnämnden

Grunduppdrag

- Fritidsnämnden ansvarar för att erbjuda Umeås invånare ett rikt, jämlikt, jämställt och hållbart fritidsutbud, där barn och ungas delaktighet och möjlighet till utveckling har en särställning.

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser från fritidsnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av programmen, inklusive programmet för social hållbarhet.

Personalpolitiska mål

Personalpolitiskt mål 5: Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället.

- Mångfald ses som en styrka. Fritidsnämnden bedriver därför ett aktivt och systematiskt arbete för lika rättigheter och möjligheter, i enlighet med kommunens övergripande mål. Kompetensförsörjningsplanen utgör ett centralt verktyg och används som grund vid all rekrytering.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Möjligheter:

- Ett rikt, jämlikt, jämställt föreningsliv med många ideellt engagerade medborgare.

Övrigt

I styrkorten ingår flera resultatmått med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

För- och grundskolenämnden

Grunduppdrag

- Nämnden ska säkerställa att den kommunala utbildningen utgår från grundläggande demokratiska värderingar och alla barn och elevers lika värde.

Nämndspecifika strategier och prioriteringar

Kvalitet

- Nämndens prioriteringar:
    - Utvecklat meritvärde för flickor årskurs 9.

Likvärdighet

- Nämndens prioriteringar:
    - Flickors upplevda hälsa ska stärkas.

Trygghet

- Alla barn och elever, oavsett social och ekonomisk bakgrund, kön, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet och funktionsnedsättning, ska ges Umeå kommun, För- och grundskolenämndens verksamhetsplan 2026 10 (26) förutsättningar för att nå målen med utbildningen.
- Nämndens prioriteringar:
    - Säkerställa systematiken i anmälan, utredning, åtgärda och följa upp kränkande behandling, trakasserier, sexuella trakasserier och diskriminering.
    - stärka kunskapen om de sju diskrimineringsgrunderna som en del i det främjande, förebyggande och åtgärdande arbetet i att motverka alla former av kränkningar och trakasserier.

Inriktningsmål och program

Program för social hållbarhet – Fokusområde Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv:

- För och grundskolenämnden ansvarar för att alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.
- Förskolan och skolan ska aktivt verka för jämställdhet mellan flickor och pojkar, kvinnor och män.

- Skolan ska gestalta och förmedla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för flickor och pojkar, kvinnor och män. I enlighet med grundläggande värden ska skolan också främja interaktion mellan eleverna oberoende av könstillhörighet. Genom utbildningen ska eleverna utveckla en förståelse av hur olika föreställningar om vad som är kvinnligt och manligt kan påverka människors möjligheter. Skolan ska därigenom bidra till att eleverna utvecklar sin förmåga att kritiskt granska könsmönster och hur de kan begränsa människors livsval och livsvillkor.

Personalpolitiska mål

Personalpolitiskt mål 5: Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället.

- För- och grundskolenämndens verksamheter ska spegla samhällets struktur och präglas av jämställdhet och kulturell mångfald. Att bredda perspektivet på rekrytering och ta tillvara kompetenser är därför en viktig fråga för att attrahera och nå framtida medarbetare likväl som nya grupper av medarbetare på arbetsmarknaden.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Budget för extra medel utifrån inriktningsmål

- För- och grundskolenämnden bidrar till inriktningsmålet 1.2 genom att vikta resurser motsvarande 3,9 mnkr, (KS-2024/00433), särskilt till:
    - Socialpedagoger i grundskolan som bidrar till det trygghetsfrämjande arbetet i skolan.
    - Skolsociala team som genom samverkan mellan skola och socialtjänst bidrar till trygghet, ökad närvaro och att elever med en ogynnsam utveckling får stöd i ett tidigt skede.
    - Mobila teamet ett förebyggande arbete som riktas till elever i årskurs 4–6 som riskerar att ha problematisk skolfrånvaro, låg måluppfyllelse och eventuellt normbrytande beteende.
    - Förskolan arbetar med en särskild satsning kring att förebygga våld mot barn samt utbildning inom hederskultur och hedersvåld

Övrigt

I styrkorten ingår flera resultatmått med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens grunduppdrag.

Nämndspecifika strategier och prioriteringar

Trygghet

- Alla elever, studerande och deltagare oavsett social och ekonomisk bakgrund, kön, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet och funktionsnedsättning, ska ges förutsättningar för att nå sina mål.
- Alla former av kränkande behandling, trakasserier, sexuella trakasserier och diskriminering ska motverkas för att säkerställa elever, studerande och deltagares trygghet.

Likvärdighet

- Elever, studerande och deltagare, inom nämndens verksamhetsområden, oavsett social och ekonomisk bakgrund, kön, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet och funktionsnedsättning, ska ges likvärdiga förutsättningar för utveckling, lärande och hälsa.

Inriktningsmål och program

Program för social hållbarhet

Fokusområde 2: Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv

2.1 Fortsätta arbetet med jämställd stadsplanering.

- Systematiskt integrera ett jämställdhetsperspektiv. *Nämndens ansvar*:
    - Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har, tillsammans med tekniska nämnden, de senaste åren genomfört en rad byggnationer. I arbetet har ett jämställdhetsperspektiv beaktats, där särskild vikt lagts vid trygghetsperspektivet. Att prioritera tryggheten är en grundläggande förutsättning och ett resultat av det systematiska jämställdhetsarbetet.
    - *Uppföljning 2:1 Nämnden avser att följa upp:*
    - Upplevelsen av trygghet mäts årligen i elevenkäter, där resultaten jämförs med riket. Vartannat år genomförs dessutom en kommunövergripande mätning, UNGA-enkäten, för att se trender över tid. Alla mätningar görs även med könsuppdelade resultat.

- 2.2 Systematiskt utmana och ifrågasätta könade maktrelationer i arbetet med hållbar utveckling. *Nämndens ansvar*:
    - Det normkritiska tänkandet är starkt förankrat i skolans värdegrund och de centrala målen i Skollagen och läroplanen. Nämnden arbetar för att bryta könssegregeringen inom alla utbildningar.
    - Inom arbetsmarknads- och integrationsarbetet ligger fokus på att ge kvinnor förutsättningar till ekonomisk självständighet och att ifrågasätta traditionella maktstrukturer.
    - *Uppföljning 2:2 Nämnden avser att följa upp:*
    - Styrkorten redovisar antagningsstatistik av underrepresenterat kön till våra yrkesutbildningar. Elevenkäter.
    - Projekten inom Arbetsmarknads- och integrationsavdelningen följs löpande upp i enlighet med avdelningens rutiner för projektuppföljning och återrapportering.

Personalpolitiska mål

- Inga specifika insatser från gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av de personalpolitiska målen.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Budget för extra medel utifrån inriktningsmål

- För att möjliggöra satsningar/utveckling i enlighet med inriktningsmålen destinerande till nämnden har fullmäktige prioriterat 0,5 % av nämndens tilldelade ram, 3,26 mnkr för det arbetet. Nämndens arbete med inriktningsmålen finns beskrivet under avsnitt 9 Inriktningsmål och program från fullmäktige.

Övrigt

I styrkorten ingår flera resultatmått med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

Individ- och familjenämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av individ- och familjenämndens grunduppdrag.

Nämndspecifika strategier och prioriteringar

- Omställning av socialtjänsten: Omställning krävs, både utifrån ny lagstiftning inom olika områden och ett samhälle i förändring. En tydlig riktning är förflyttningen till en mer förebyggande, tillgänglig, jämställd och kunskapsbaserad socialtjänst, som möter behoven tidigt och bidrar till att frigöra människors egna resurser.

Planering 2026:

- Utveckla arbetet med att främja jämställda och jämlika levnadsvillkor
    - Socialtjänsten ska främja jämställda och jämlika levnadsvillkor. Möjligheten att få hjälp och stöd från socialtjänsten får inte påverkas av förhållanden som kön, könsidentitet eller - uttryck, ålder, sexuell läggning, funktionsnedsättning, nationalitet eller kulturell bakgrund. Det behöver finnas medvetenhet och kunskap om detta och om den målgrupp som verksamheten möter, vilket alla verksamheter behöver säkerställa. Kunskapen kan visa om något särskilt område behöver stärkas.
    - Under 2025 påbörjades ett arbete med syfte att stärka kunskap och förhållningssätt inom HBTQI. Påbörjad genomlysning ska färdigställas och sedan visa riktning för fortsatt planering.
    - Arbetet med att identifiera och analysera omotiverade skillnader mellan kön, som pågår sedan tidigare, ska fortsätta. Ett särskilt fokus behöver läggas på just analys, för att eventuella åtgärder ska kunna vidtas. Detta ska göras gällande all statistik som kan redovisas uppdelat på kön. Utöver detta finns särskilt riktade aktiviteter i några av delprocesserna (se nämndens aktiviteter kopplade till kommunens jämställdhetsstrategi i Bilaga 5.)
- Uppmärksamma och ge stöd till våldsutsatta
    - Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för personer som utsätts för våld i nära relationer. Nämndens ansvar gäller alla målgrupper och inom alla verksamheter. En översyn har påbörjats i syfte att genomlysa och säkra arbetssätt, ta fram förslag på hur socialtjänstens arbete ska bedrivas, vilka insatser och metoder som ska användas samt ge förslag på eventuella förändringar som behövs för att uppfylla lagstiftningens krav på arbetet med våld i nära relation vad det gäller barn/unga och vuxna. Översynen planeras vara färdigställd under första halvan av 2026.

Planering för underliggande delprocesser:

- Ge stöd, omsorg och skydd (enligt SoL och LVM) till vuxna:

    - Förvaltningen har fått i uppdrag att ta fram ett underlag för upphandling av skyddat boende av ideella kvinnojourer och andra ideella aktörer. Särskilt användande av reserverat kontrakt och hur man kan erbjuda plats för kvinnor utan medföljande barn som insats utan föregående individuell behovsprövning ska utredas som ett alternativ.
- Ge råd och stöd i, samt handlägga familjerättsliga ärenden
    - I linje med ny socialtjänstlag kommer familjerätten även fortsätta att utveckla verksamhetens arbete kring jämställdhet och jämlikhet.
- Erbjuda familjerådgivning:
    - I linje med ny socialtjänstlag kommer familjerådgivningen även att se över och utveckla verksamhetens arbete kring jämställdhet och jämlikhet.

Inriktningsmål och program

Fokusområde 1 Umeå ska växa hållbart utan några utsatta områden:

- Ytterligare en inriktning är att stärka arbetet med att främja jämlika levnadsvillkor. Under 2026 kommer förvaltningen se över möjligheten att inrätta strukturer för att involvera och inhämta egna erfarenheter från HBTQI-personer och ta utgångspunkt i dessa i formandet av aktiviteter. Under 2025 påbörjades en genomlysning utifrån behov av utbildning avseende HBTQI. Genomlysningen kan visa om det finns områden där personalen särskilt behöver stärkas utifrån ett HBTQI-perspektiv.

Fokusområde 2 Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv:

- I den nya socialtjänstlagen är det övergripande målet bland annat att främja jämlika och jämställda levnadsvillkor. En översyn av nämndens samtliga ansvarsområden gällande våld i nära relation ska genomföras under 2025/2026. Särskilt fokus kommer att läggas på arbetssätt för att säkra en kunskapsbaserad socialtjänst samt insatser till målgruppen.
- Nämndens egen planering utifrån fullmäktiges jämställdhetsstrategi fortlöper, där ett exempel på nästa steg är att göra en uppföljande studie av genomförandeplaner inom LSS-boenden.

Personalpolitiska mål

Personalpolitiskt mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.

- Öka kunskapen, fördjupa och vidareutveckla arbetet med jämställdhet och lika rättigheter och möjligheter.
    - Medarbetare tar del av kommunens utbildning ”En arbetsplats för alla”
    - Identifiera metoder för att bättre analyserasjukstatistik utifrån kön och ålder

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Budget för extra medel utifrån inriktningsmål

- I budget för år 2026 har nämnden fått ett tillskott för arbete med inriktningsmålen; 0,5 % av budget (motsvarande 8,87 mnkr).

Övrigt

Individ- och familjenämndens planering för jämställdhetsarbete 2025–2026:

Aktivitet	Omfattning
Ta stöd i SKR:s vägledning "Med öppna ögon. Guide till jämställd socialtjänst" för att klara omställningen till den nya socialtjänstlagens krav om en jämställd och jämlik socialtjänst	Övergripande
Genomföra analyser av verksamhetsstatistik utifrån ett jämställdhetsperspektiv	Övergripande
Göra en uppföljande studie av genomförandeplaner utifrån ett jämställdhetsperspektiv inom LSS-boende	Ge stöd och service enligt LSS
Analysera ej verkställda beslut inom LSS utifrån ett jämställdhetsperspektiv	Ge stöd och service enligt LSS
Säkra att de arbetslivsrehabiliterande insatser som finns tillgängliga leder till att kvinnor och män närmar sig arbetsmarknaden och ges lika förutsättningar för att uppnå självförsörjning	Ge stöd till självförsörjning och tillgodose behov av ekonomiskt bistånd
Uppföljning av jämställdhetsperspektivet från utredning till insats	Ge stöd, omsorg och skydd (enligt SoL och LVU) till barn, unga och familjer

I styrkorten ingår flera resultatmått med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

Kulturnämnden

Grunduppdrag

- Kulturnämnden svarar för folkbibliotek, Skolbiblioteksservice, konstverksamhet, kulturskola, kvinnohistoriskt museum, kultur i skolan, kultur för seniorer, arrangemang i Väven och kommungemensamma arrangemang samt den kommungemensamma konstsamlingen.

Inom beskrivningen av kulturnämndens verksamheter nämns jämställdhet inom programavdelningens uppdrag.

Inriktningsmål och program

Fokusområde 2 Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv:

- […] I arbetet med stadsutveckling och Gestaltad livsmiljö ska jämställdhetsperspektiv beaktas samt innovativa och utmanande processer och projekt prioriteras.
- Folkbibliotek ska tillhandahålla en representativ mediesamling och programverksamhet vars innehåll kan erbjuda identifieringsmöjligheter och samtidigt utmana normer, maktstrukturer och värderingar.
- Programavdelningen ska arbeta för jämställdhet, jämlikhet och möjlighet till likvärdigt deltagande i kulturlivet. Programavdelningen ska också arbeta aktivt för att nå nya målgrupper utifrån deras förutsättningar och behov.
- Programavdelningen ska vara en plattform för att utmana föreställningar om makt, kön och identitet och bidra till kunskap och lärande inom desamma. Programavdelningen ska erbjuda barn och unga i Umeå kvalitativa upplevelser av konst, kultur och utställningsverksamhet. Verksamheterna ska vara en katalysator för kreativitet och ny kunskap.

Personalpolitiska mål

Inga specifika insatser från kulturnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av de personalpolitiska målen.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av miljö- och hälsoskyddsnämndens grunduppdrag.

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser inom jämställdhet från miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamheter nämns i relation till något av programmen.

Personalpolitiska mål

Inga specifika insatser från miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av de personalpolitiska målen.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Övrigt

Miljö- och hälsoskyddsnämnden förtydligar i inledningen:

- Kommunstyrelsen beslutade 2025-06-03 §108 om anvisningar för nämndernas planering inför 2026. Nämndens insatser 2026 finns beskrivna i tillsyns-, kontroll-, aktivitets- och handlingsplaner för specifika sakfrågor. För en helhetsbild av hur nämnden arbetar med en viss en fråga behöver samtliga planer läsas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i sin verksamhet ett eget avsnitt (nr 15) om jämställdhet på två sidor där nämnden hänvisar till strategi för jämställdhetsarbete samt CEMR-deklarationen.

Nr.	Åtgärd	Klart senast	Ansvar
1.	Kompetensutveckling vartannat år. Samtliga medarbetare genomgick hösten 2025 en kompetensutvecklingsinsats	2027	Förvaltning

I styrkorten ingår resultatmått (nyckeltal) med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

Tekniska nämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av tekniska nämndens grunduppdrag.

Inriktningsmål och program

Inriktningsmål 3: Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina liv

- Så bidrar tekniska nämnden:
    - Tekniska nämnden har flera verksamhetsområden som bidrar till ökad jämställdhet och jämlika livsvillkor för både kvinnor och män. Särskilt betydelsefullt är arbetet med att skapa trygga offentliga miljöer samt att främja tillgången till kollektivtrafik och hållbara färdsätt – områden där kvinnor generellt är mer beroende av god tillgänglighet.
    - Under många år har nämnden arbetat för att jämställdhet ska vara synligt i det offentliga rummet. Varje år väljs ett speciellt projekt ut där detta synliggörs extra.
    - Nämnden utvecklar också beslutsunderlag som gör det enklare att analysera och synliggöra könsskillnader. Detta är ett viktigt steg för att säkerställa att våra insatser bidrar till ett mer jämställt Umeå – där alla, oavsett kön, har likvärdiga möjligheter att leva ett tryggt och aktivt liv.
- Nämndens prioriteringar för perioden:
    - Öka medborgardelaktigheten
    - Utveckla tryggare mötesplatser
    - TN-uppdrag 2025:11 - Jämställd stadsplanering Genomföra ett projekt med särskilt jämställdhetfokus

Personalpolitiska mål

Personalpolitiskt mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.

- Systematiskt arbeta med Aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

Budget för extra medel utifrån inriktningsmål

- Fullmäktiges beslut innehåller även riktade beslut, 7,7 mnkr för att jobba med inriktningsmål

Äldrenämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av äldrenämndens grunduppdrag.

Nämndspecifika strategier och prioriteringar

- Omställning till en ny socialtjänstlag
    - Socialtjänsten ska främja jämlika och jämställda levnadsvillkor. Möjligheten att få stöd och insatser av äldreomsorgen får inte påverkas av förhållanden som kön, könsidentitet, ålder, sexuell läggning, funktionsnedsättning, nationalitet eller kulturell bakgrund. Det behöver finnas medvetenhet och kunskap om detta i alla verksamheter. Inom ramen för arbetet har en kartläggning av utbildningar inom området jämställdhet genomförts under 2025. Arbetet fortsätter och fördjupas under året. Utredning och prevention har under en längre tid jobbat aktivt med jämställdhetsarbete. Läs mer under Inriktningsmål.

Inriktningsmål och program

- <u>Äldrenämndens planerade aktiviteter utifrån inriktningsmålet under 2026</u>
- I nya socialtjänstlagen utökas portalparagrafen om jämställdhet. Socialtjänsten ska, utöver att främja jämlika levnadsvillkor, även främja jämställda levnadsvillkor. En majoritet av landets kommuner uppger att de i dagsläget har utmaningar med att uppnå målen kopplade till jämställdhet i den nya socialtjänstlagen. Inom äldreomsorgen har det under 2025 genomförts en kartläggning av vilka utbildningar som idag erbjuds och är tillgängliga för medarbetare samt om det finns en systematisk uppföljning av effekter av utbildningar samt vilka luckor och utvecklingsbehov som kunnat identifieras. Kartläggningen tog avstamp i forskning och utveckling av jämställdhet och jämlikhet och landade i att dessa perspektiv hänger tätt samman med värdegrundsarbete.
- Under 2026 kommer arbetet fortsätta med att jobba in och vid behov utveckla och implementera chefsstöd och utbildningsmoment till verksamheter avseende värdegrund, jämlikhet och jämställdhet.
- Inom utredning äldre, som under flera år arbetat med jämställdhetsperspektiv i handläggning och beslut, har under 2025 en analys genomförts av väntetider till särskilt boende som visar att kvinnor har längre väntetid i snitt än män. Även dagverksamhet och avlösning har setts över. En åtgärdsplan tas fram för fortsatt arbete.

Personalpolitiska mål

Mål 5 - Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället

- Kompetensen hos chefer och medarbetare när det gäller våld i nära relationer, hedersproblematik samt kunskapen kring äldre och psykisk hälsa ska öka. Detta för att rustas bättre inför komplexiteten i uppdraget.
- Den nyinrättade utbildningsenheten inom HR har i sitt uppdrag att samordna, styra och kvalitetssäkra utbildningsprocesser i nära samverkan med verksamheter och strategiska funktionen. Utbildningsenheten ska främja ett hållbart, inkluderande och jämställt lärande som stärker medarbetarnas kompetens och förmåga att möta både nuvarande och framtida behov inom äldreomsorgen.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Detta avsnitt finns inte med i äldrenämndens verksamhetsplan

Budget för extra medel utifrån inriktningsmål

Det framgår inte i äldrenämndens verksamhetsplan hur de tilldelade medlen för utvecklingsarbete i relation till inriktningsmålen ska användas.

Övrigt

I styrkorten ingår flera resultatmått med jämställdhet och könsuppdelad statistik.

Överförmyndarnämnden

Grunduppdrag

Jämställdhet nämns inte specifikt i beskrivningen av överförmyndarnämndens grunduppdrag.

Inriktningsmål och program

Inga specifika insatser från överförmyndarnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av programmen, inklusive programmet för social hållbarhet.

Personalpolitiska mål

Inga specifika insatser från överförmyndarnämndens verksamheter inom jämställdhet nämns i relation något av de personalpolitiska målen.

Utmaningar och möjligheter på 3–5 års sikt

Inga specifika utmaningar eller möjligheter i relation till jämställdhet nämns.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2026-01-15

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/00045

JUSK Aktivitetsplan och budget 2025

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet har tagit del av informationen

Ärendebeskrivning

Uppföljning av jämställdhetsutskottets aktivitetsplan och budget för verksamhetsåret 2025.

Utskottet redovisar ett budgetutfall på totalt 501 398 kronor.

Beslutsunderlag

Aktivitetsplan återrapportering helår 2025
2025 budget JUSK

Beredningsansvariga

Annika Dalén, utvecklingsstrateg jämställdhet
Linda Gustafsson, jämställdhetsstrateg

Förnamn, Efternamn
Befattning

Annika Dalén
Utvecklingsstrateg
jämställdhet

JUSK aktivitetsplan 2025, återrapportering helår

Jämställdhet i ordinarie styr- och ledningsstruktur

1. Säkerställa och följa upp att övergripande frågor har en genusanalys som underlag inför kommunfullmäktige

- Tre sammanträden under T1. Yttranden på 3 motioner, på planeringsförutsättningar 2026 samt plan för digital omställning
- Två sammanträden under T2. Yttranden på 3 motioner, 3 SOU samt policy för upphandling och inköp
- Fyra sammanträden under T3. Yttranden på 13 motioner, på brottsförebyggande program och friluftsprogram samt antagande av policy för jämställdhetsarbete

2. Följa upp nämndernas arbete med det övergripande inriktningsmålet att skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället och sina egna liv

- Genomgång av nämndernas verksamhetsplaner ur jämställdhetsperspektiv 2025 (feb)
- Genomgång av nämndernas grunduppdrag och jämställdhetsmålet i planeringsdirektiv för 2026 (april)
- Nämndsdialog nämnder destinerade jämställdhetsmålet (BN, FGN, GVN, IFN, TN, ÄN)

3. Ge inspel och expertstöd för att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv i strategiska processer

- Pågående arbete med Umeås position i relation till Arktis
- Påbörjad samverkan med nätverk digitalisering (Umeå kommun)
- Deltagande i styrgrupp SustainGov-projekt “Med ön som katalysator” (Vinnova)
- 6/2: Workshop under BN:s planeringsdag
- Deltagande i utredningen för evenemangsarena i Umeå
- Stöd till arbetet med utformningen av Renmarkstorget
- Stöd till arbetet med trygghetsskapande åtgärder inför Brännbollsyran
- Stöd till arbetet med FöP Hörnefors
- Stöd till arbetet med Föp Holmsund
- Stöd till arbetet med universitetsstaden
- Deltagande i referensgrupp Upphandlingsbyrån (jämställd upphandling)
- Stöd till Arctic Arts Summit
- Inspel arkitekturpolicy
- 15/10: Möte med och inspel till statliga jämställdhetsutredningen
- Expertstöd projekt Accelerera (Dåva) för att göra animerad film om jämställdhet kopplat till utvecklingen av Dåva Eco industrial park.
- Inspel ansökan EYC

4. Uppdatera strategi för jämställdhetsarbete i linje med ny styrstruktur samt CEMR-deklarationens nya artiklar

- Remissversion av policy för jämställdhetsarbete till nämnder och bolag (utskick april)
- Antagande av policy för jämställdhetsarbete (KF november)

5. Årlig återrapport till kommunfullmäktige kring utskottets arbete

- Genomförd återrapport december 2025 samt utdelning av tryckt Policy för jämställdhetsarbete

Ökad kunskap innebär medvetna beslut

6. Stötta verksamheter för ett hållbart och långsiktigt jämställdhetsarbete med förståelse för könsmaktsordningen och hur den samspelar med andra maktstrukturer

- Introduktionsutbildning jämställdhet för Upphandlingsbyrån (10/2) samt könade landskapet-tur 31/3
- 18/9: Utbildning i jämställdhet för miljö- och hälsoskyddsnämnden
- Utbildning jämställdhet samtliga medarbetare stadsbyggnadsförvaltningen 7/10, 9/10, 3/11

7. Verka för att minst en ny verksamhet per år initierar alternativt fördjupar jämställdhetsarbete

- Fokus jämställda skolgårdar i samverkan med Tekniska nämnden
- 12/8: Föreläsning och workshop Sävar skola
- Deltagande i arbetsgrupp Ålidhemslyftet, bland annat målsättning om fler kvinnor i Ålidhems offentliga rum
- Deltagande i social konsekvensgrupp detaljplan (Västerteg)

8. Följa och uppmärksamma frågor om arbetets organisering och andra centrala personalfrågor ur ett jämställdhetsperspektiv

- 26/3: Chefsutbildning fokus jämställdhet
- Stöd i arbetet med tilläggsuppdrag 2025:7
- 11/11: Chefsutbildning fokus jämställdhet
- Stöd till äldreomsorgen i arbete med underlag till kommande upphandlingar hemtjänst

9. Genomföra eller samverka i genomförandet av minst två större utåtriktade arrangemang med fokus på aktuella jämställdhetsfrågor

- 3/6: Panelsamtal *Creating care-full urban spaces: two perspectives of planning for caring cities*
- 25/11: Samarrangemang av spridningskonferens ”Tjejers dubbla utsatthet i gängkriminella miljöer”

Innovation och partnerskap gör skillnad

10. Ansöka om minst ett externt finansierat projekt där jämställdhet är en bärande del

- Inlämnad ansökan (TFE) om klimatanpassning av lokaler och upplevelse i olika grupper (ex. barn, äldre etc.)
- Inlämnad ansökan Erasmus “Her city, her future”, fokus på tjejers deltagande i dialogprocesser
- Inlämnad ansökan Shift Sweden geografiskt omställningslabb fokus universitetsområdet
- Inlämnad ansökan ” Women who run” tillsammans med forskare från Manchester univ. och XYX -lab, Melbourne.
- Stöd i ansökan Thriving northern cities innovationsmötesplats

- Stöd i ansökan TNC innovationsmötesplatser
- Stöd i ansökan energimyndigheten, scenarios livsvillkor och mobilitet
- Ansökan Länsstyrelsen våldsförebyggande arbete Storsjöskolan
- Ansökan Brottsförebyggande rådet våldsförebyggande arbete Storsjöskolan (beviljad jan 2026)

11. Utveckla och/eller bibehålla samverkan med relevanta aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå för att stärka arbetet med jämställdhet inom samtliga politikområden

- Samverkan med polisregion nord kring våld i nära relation och särskilt utsatta brottsoffer
- Fortsatt arbete med ICLD-partnerskap med Bogotá och i nätverk för jämställdhet
- EUI City-to-city exchange, utbyte med Cento, Italien (besök Italien januari)
- 19–20/3 Föreläsning Bomorrow Sundsvall om Jämställdhet som attraktionskraft
- Samverkan med kursen Human Computer Interaction inklusive gästföreläsning 4/4
- Samverkan med Kvinnojouren inom ramen för ”Under radarn”
- Fortsatt arbete med ICLD-partnerskap med Bogotá och i nätverk för jämställdhet
- Samverkan med kursen Human Computer Interaction (UMU)
- Samverkan med Kvinnojouren inom ramen för ”Under radarn”
- Deltagande Länsdelegationen i Västerbotten 6 maj, utbyte med Länsdelegationen i Norrbotten.
- Samverkan med kurs på Dragonskolan, case Godsbangården
- Föreläsning Ridlärarprogrammet
- 28/8: Föreläsning Länsstyrelsen Västerbotten utbildning i ledningsstyrt jämställdhetsarbete
- Träffar och dialog med Arktiskt centrum vid Umeå universitet för att stärka samverkan
- Dialog med Amsterdam och Bordeaux kring jämställdhetsarbete i lokalpolitik och stadsplanering
- Möte delegation Kenya, kvinnliga poltiker i samverkan med region västerbotten
- Deltagande runda bords-samtal om Agenda 2030 arrangerat av Nordiska ministerrådet om bortom Agenda 2030
- 16/10: Värd för Länsdelegationen i jämställdhet, inklusive besök av statliga jämställdhetsutredningen
- Föreläsning utrikespolitiska föreningen jämställdhet i Umeå
- Inbjuden föreläsare Smart city expo, Barcelona. Datadrivet jämställdhetsarbete samt jämställd mobilitet.

12. Positionera och synliggöra Umeå kommuns jämställdhetsarbete internt och externt

- 17/1: Paneldeltagande i “Barbara Prammer Symposium” om gender budgeting (Wien, digitalt)
- 23/1: Könade landskapet med studiebesök från Vasa, Finland
- 22/1 Föreläsning Örnsköldsvik kommuns och kommunbolag ledardag om jämställdhet och attraktivitet
- 11/2: Föreläsning för samhällsbyggnadsförvaltningen Karlstad kommun
- 12–13/2: Besök av Jämställdhetsmyndighetens generaldirektör

- Praktikant här från Milano, ITA uppsats om fysiska miljöer fa kopplat till universitetsområden
- 21/2 Intervju Elle Ungern om Umeås jämställdhetsarbete
- 2/4: Intervju med Japans transportministerium
- 8 & 9/4: Könade landskapet med ICLD-konferens Ukraina
- 8/4 Presentation för EU-minister om Umeås internationella jämställdhetsarbete
- 9/4 Föreläsning Business Arena Norr om jämställdhet och stadsutveckling
- 25/4: Dragning om City-to-City exchange på Tillväxtverkets informationsmöte om aktuella utlysningar inom EUI & Urbact
- 25/4: Könade landskapet med studiebesök från Vasa
- 30/4 Intervju DN
- 7/5: Könade landskapet med Botkyrka kommun
- 7/5: Könade lanskapet med delegation från Finland
- Inbjuden talare Social affairs forum, Amsterdam
- 12/5 Könade landskapet delegation från Sydafrika, ICLD
- 20/5 Föreläsning SKR kommunikatörsnätverk
- 21/5: Könade landskapet på konferensen Socialpolitik
- Panelsamtal om trygghet jämställdhet Mötesplats Lycksele
- Artikel i DN 16/5: ”Så blev Umeå ’Världens mest feministiska stad’”
- Föreläsning för unga kommunutvecklare Åre kommun
- Föreläsning Kalmar om jämställdhet och funktionsnedsättning (Kalmar kommun, region, Länsstyrelsen)
- Inspelning av intervju om jämställdhet och transporter för EIT Urban Mobility
- Föreläsning Kalmar om jämställdhet och funktionsnedsättning (Kalmar kommun, region, Länsstyrelsen)
- Föreläsning och panelsamtal på internationell jämställdhetskonferens, SKR om Umeås arbete med jämställdhet som ett gott exempel i Sverige
- Intervju och inspelning franskt TV-team
- Intervju The European Correspondent
- 16/9: Könade landskapet-tur med masterprogrammet i samhällsplanering
- 18/9: Könade landskapet-tur med studenter i Makt och kön
- 8/10: Könade landskapet-tur med länsstyrelsen (träff jämställdhetshandläggare i norrlänen)
- 10/10: Könade landskapet-tur UID
- 22–24/10: AURC och Arctic Mayors Forum på studiebesök i Umeå, tema jämställdhet, kultur
- Samarbete datavetenskap Umeå universitet, studentarbeten jämställdhet
- Intervju och inspelning Schweiziskt TV-reportage
- 10/11: Könade landskapet-tur med spansk delegation studiebesök på Region Västerbotten

<u>Systematiskt utmana och ifrågasätta könade maktrelationer i arbetet med hållbar utveckling</u>

13. Stötta arbetet för klimatneutralitet samt hållbar mobilitet och en jämställd och rättvis omställning

- Påbörjat arbete med jämställdhetsperspektiv i klimatanpassningsarbete – samverkan gata/park
- 20/2 Föreläsning makt och motstånd konferens: ”Changemakers for impact”
- 4/4 Föreläsning ”Skolledare för hållbar utveckling” om makt och motstånd
- Deltagande workshop SMHI om klimatanpassning och social hållbarhet. Umeå och Botkyrka deltagande kommuner
- Fortsatt arbete inom ramen för projektet Jämställda och hållbara arbetsresor (fokus Västerslätts verksamhetsområde)
- Genomförande dialog Västerslätt Jämställda hållbara arbetsresor 9/6. 60-tal deltagande på plats.
- Lärandeforum, TNC mobility
- Besök IHBI, lab UMU med samtal om eventuell samverkan och gemensamma projekt
- Inspelning av intervju om jämställdhet och transporter för EIT Urban Mobility - för att användas i utbildning om mobilitet och rättvis omställning

14. Fortsätta arbete med jämställd stadsplanering och metoden Det könade landskapet

- Kapitel ”In search of a method that works. The story of the ‘Gendered Landscape’ of Umeå” i boken *Designing Gender Sensitive Spaces for Consenting Cities* publicerad av Routledge 2025
- Fortsatt arbete inom ramen för projektet Jämställda och hållbara arbetsresor (fokus Västerslätts verksamhetsområde)
- 3/4 Föreläsning utb. New European Bauhaus, kreatörer i Umeå
- Samverkan samhällsplanerarstudenter One day, one problem fokus jämställdhet. Platsbesök och könade landskapet – tur. Eget arbete studenterna – presentationer av förändringar på platsen 11/4
- Under året deltagit i arbetet (kontinuerligt i projektgruppen) med Ålidhemslyftet. Koordineras av Gator och parker.

15. Aktiviteter kopplade till det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet: Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

- Vålds- och prostitutionsförebyggande insatser i samband med Rally Sweden
- Bry dig-kampanj på Björklövens matcher samt planering för kommunikationsinsatser under året
- Bry dig-kampanj på bio och i sociala medier under sommaren
- Trygga barn-kampanj på bussar under en vecka fri från våld (november)
- Kontinuerlig samverkan med kvinno- och tjejjouren
- Kontinuerlig samverkan med Länsstyrelsen och Region Västerbotten kring MVK

	BUDGET	Utfall T1	Utfall T2	Utfall T3	**Utfall helår**
Jämställdhet i ordinarie styr- och ledningsstruktur					
1. Säkerställa och följa upp att övergripande frågor har en genusanalys som underlag inför kommunfullmäktige	0 kr				**0 kr**
2. Följa upp nämndernas arbete med det övergripande inriktningsmålet att skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället och sina egna liv	0 kr				**0 kr**
3. Ge inspel och expertstöd för att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv i strategiska processer	40 000 kr			6 630 kr	**6 630 kr**
4. Uppdatera strategi för jämställdhetsarbete i linje med ny styrstruktur samt CEMR-deklarationens nya artiklar	30 000 kr			5 885 kr	**5 885 kr**
5. Årlig återrapport till kommunfullmäktige kring utskottets arbete	0 kr				**0 kr**
Ökad kunskap innebär medvetna beslut					**0 kr**
6. Stötta verksamheter för ett hållbart och långsiktigt jämställdhetsarbete med förståelse för könsmaktsordningen och hur den samspelar med andra maktstrukturer	250 000 kr	223 kr		254 152 kr	**254 375 kr**
7. Verka för att minst en ny verksamhet per år initierar alternativt fördjupar jämställdhetsarbete	50 000 kr		2 000 kr	21 331 kr	**23 331 kr**
8. Följa och uppmärksamma frågor om arbetets organisering och andra centrala personalfrågor ur ett jämställdhetsperspektiv	0 kr				**0 kr**
9.Genomföra eller samverka i genomförandet av minst två större utåtriktade arrangemang med fokus på aktuella jämställdhetsfrågor	100 000 kr	758 kr		21 521 kr	**22 279 kr**
Innovation och partnerskap gör skillnad					
10. Ansöka om minst ett externt finansierat projekt där jämställdhet är en bärande del	150 000 kr			50 000 kr	**50 000 kr**
11. Utveckla och/eller bibehålla samverkan med relevanta aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå för att stärka arbetet med jämställdhet inom samtliga politikområden	50 000 kr	17 172 kr		7 828 kr	**25 000 kr**
12. Positionera och synliggöra Umeå kommuns jämställdhetsarbete internt och externt	70 000 kr	13 200 kr		23 228 kr	**36 428 kr**
Systematiskt utmana och ifrågasätta könade maktrelationer i arbetet med hållbar utveckling					
13. Stötta arbetet för klimatneutralitet samt hållbar mobilitet och en jämställd och rättvis omställning	0 kr				**0 kr**
14. Fortsätta arbete med jämställd stadsplanering och metoden Det könade landskapet	20 000 kr				**0 kr**
15. Aktiviteter kopplade till delmål Mäns våld mot kvinnor ska upphöra	90 000 kr	5 525 kr		71 946 kr	**77 471 kr**
	850 000 kr	**36 879 kr**	**2 000 kr**	**462 520 kr**	**501 398 kr**

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2026-01-13

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2023/00917

JUSK medfinansiering projekt från Kvinno- och tjejjouren

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet har tagit del av informationen

Ärendebeskrivning

Kvinno- och tjejjourens återrapportering för projektet ”Under radarn 2” som jämställdhetsutskottet medfinansierade med 100 000:- enligt beslut 2024-11-07.

Beslutsunderlag

Rapport: ”Under radarn 2”

Beredningsansvariga

Annika Dalén, utvecklingsstrateg jämställdhet

Förnamn, Efternamn	Annika Dalén
Befattning	Utvecklingsstrateg jämställdhet

UNDER RADARN II

Inte jämställt, inte frivilligt: En slutrapport om Kvinno- och tjejjouren i Umeås arbete mot män och killars sexuella och kriminella exploatering av kvinnor och tjejer på digitala plattformar



Anna Lindström & Sanna Ström

KVINNO & TJEJJOUREN UMEÅ
Länsstyrelsen Västerbotten
UMEÅ KOMMUN

Bakgrund

Det sägs att kunskapen om män och killars våld mot kvinnor och tjejer måste användas. Trots att många upplever att Sverige ännu inte uppnått full jämställdhet, finns det i samtida diskussioner en föreställning om att kvinnor och män är lika delaktiga i den gängrelaterade brottsligheten. En sådan bild bör ifrågasättas, då kriminella miljöer präglas av hierarkier och maktstrukturer som snarare speglar än bryter mot samhällets övriga ojämlikheter. Varför skulle det råda jämställdhet i gängen när det inte gör det någon annanstans?

Kvinno- och tjejjouren i Umeå har tidigare författat förstudien "Under radarn - En förstudie om våldsutsatta kvinnor och tjejers dubbla utsatthet i gängkriminella miljöer. Möjligheter och utmaningar att få stöd av ett samhälle som fokuserar på avhoppande våldsutövande män"[1] med stöd av medel från Länsstyrelsen Västerbotten och Umeå kommuns jämställdhetsutskott. Har du som läsare inte tagit del av den innan, så vill vi uppmuntra till läsning. Det här är fortsättningen på den förstudien, vilken är en del av kvinno- och tjejjourrsörelsens ständiga roll att påminna resten av samhället om hur utbrett och brutalt män och killars våld mot kvinnor och tjejer är. På gator och torg, i skolan, i hemmet, på internet, i gänget.

Resultatet från förstudien visade att vi måste göra mer, allihopa! Allra helst tillsammans och i nära samverkan för att våldsutsatta kvinnor och tjejer i gängmiljö ska få samordnade insatser som inte står i motsättning till varandra. För att vi ska kunna göra det, så måste vi först identifiera henne - och för att identifiera henne så behöver vi ge henne en verklig chans att kunna söka och ta emot stöd och skydd på sina villkor. Under 2024 blev det tydligt för oss att det uppsökande arbetet på digitala plattformar är avgörande för att våldsutsatta kvinnor och tjejer ska få möjlighet att göra den förändring som hon själv önskar. Vi vet också, genom mötet med målgruppen i vår egen verksamhet, men även av de många rapporter som finns tillgängliga, att män och killars sexuella och kriminella exploatering av kvinnor, tjejer och flickor i hög grad förekommer på just digitala plattformar. Med anledning av detta beslutade vi att utforska våra egna möjligheter att arbeta uppsökande på digitala plattformar i kombination med att erbjuda ett lättillgängligt och kontinuerligt stöd på plattformen Snapchat.

Under 2025 när arbetet med digitalt uppsökande arbete har pågått har det samtidigt tillkommit lagstiftning i Sverige såsom den så kallade "Onlyfans lagstiftningen" - en uppdatering av den befintliga sexköpslagen, som trädde i kraft den 1 juli 2025. Det är först efter det som det blivit straffbart att betala för sexuella handlingar som utförs på distans. Syftet med lagstiftningen har varit att kriminalisera män och killars våld mot kvinnor och tjejer som sker på distans - samtidigt som redan förinspelat pornografiskt innehåll och profitering på kvinnor och tjejers kroppar fortsatt är lagligt för män och killar att köpa och konsumera. Det har kommit ut nya rapporter, bland annat från Jämställdhetsmyndigheten[2] där

[1] https://kvinnojoureniumea.se/wp-content/uploads/2025/06/Slutrapport-under-radarn-2024-.pdf

[2] https://jamstalldhetsmyndigheten.se/media/ta3jhnu3/uppdrag-att-utveckla-det-brottsf%C3%B6rebyggande-arbetet.pdf

Jämställdhetsmyndigheten lyfter sambandet mellan att utsättas för våld i hemmet, såväl som att se sin mamma utsättas för våld under uppväxten, och att senare i livet involveras i gängbrottslighet eller annan kriminalitet. Jämställdhetsmyndigheten menar att genom att motverka och förebygga mäns våld mot kvinnor kan vi därigenom förebygga att våldet går i arv och därmed även förebygga andra typer av brottslighet. En annan rapport som färdigställdes och presenterades under 2025 var Brottsförebyggande rådets rapport "Flickor och kvinnor i kriminella nätverk"[3]

Både lagstiftning och olika rapporter har påverkat vårt arbete på varierande sätt. Hur den nya lagstiftningen kommer att tillämpas är ännu för tidigt att uttala sig om, men vi ser en risk för att den antingen får begränsad effekt eller leder till att kvinnors och tjejers utsatthet förskjuts till allt mer slutna miljöer och anonyma plattformar. Det skulle i sin tur försvåra möjligheten att upptäcka utsatthet och erbjuda stöd och vägar ut ur utsatthet.

De rapporter som presenterats innehåller många viktiga slutsatser, inte minst om sambandet mellan gängkriminalitet och mäns och killars våld mot kvinnor och tjejer. Trots detta osynliggörs dessa samband konsekvent – det ges varken utrymme i mediebevakning eller lyfts fram i konferenser och andra offentliga sammanhang, vilket riskerar att försvaga både förståelsen av problemets omfattning och möjligheten till effektiva åtgärder. Istället omformuleras problembeskrivningen till att handla om kvinnors och tjejers påstådda delaktighet, makt och aktiva brottslighet, vilket riskerar att flytta fokus från mäns våld och strukturell utsatthet till ett individualiserat ansvar hos dem som drabbas.

När samhället vill bredda ansvaret för gängkriminaliteten, så sker det på bekostnad av könade strukturer. Teman som lyfts från myndigheter och media har ofta följande tongångar: "även tjejer kan vara gärningspersoner", "även tjejer kan begå grova våldsbrott", "även tjejer är en del av gängens logistik och ekonomi". Detta ger såklart intrycket av att gängproblematiken är okönad. Det är ett problem, eftersom rapporterna visar att de drivande aktörerna inom gängkriminaliteten är män och killar, våldsmonopolet är starkt maskulinitetskodat och att tjejer och kvinnor snarare befinner sig i ett stort maktunderläge i dessa miljöer. Tidigare nämnda sägningar om tjejers delaktighet skapar alltså en falsk och felaktig bild av jämställdhet i ett system som är mycket könat i både praktik och dynamik. Gängens maktstruktur är patriarkal och att kalla den könsneutral förvrider verkligheten, en verklighet som är välkänd. När kvinnor börjar synas i problemområden används det för att friskriva män från ansvar och försvaga strukturanalysen.

Att förstå och synliggöra dessa könade maktstrukturer är avgörande för att vi ska kunna erbjuda våldsutsatta kvinnor och tjejer i gängmiljö det stöd de har rätt till. När vi låter falska föreställningar om jämställdhet skymma verkligheten riskerar vi att osynliggöra deras utsatthet och därmed även vårt ansvar. Med fortsatt kunskap, samverkan och ett outtröttligt fokus på mäns och killars våld kan vi skapa insatser som faktiskt gör skillnad. Det är först när vi vågar se våldet för vad det är som vi också kan börja förändra det. Vår uppmaning blir här

[3] https://bra.se/rapporter/arkiv/2025-10-22-flickor-och-kvinnor-i-kriminella-natverk

att bära med sig och använda sin kunskap om män och killars våld mot kvinnor och tjejer i det som brukar kallas “våld i nära relation” när du möter denna målgruppen - för det är så du är med och bidrar till förändring.

Definition av män och killars våld mot kvinnor och tjejer

Mäns och killars våld mot kvinnor och tjejer är ett uttryck för och ett verktyg i den könsmaktsordning som präglar samhället. Våldet omfattar alla former av fysiskt, psykiskt, sexuellt, digitalt, ekonomiskt och socialt kontrollerande handlingar som män och killar utövar mot kvinnor och tjejer – i hemmet, i nära relationer, på gatan, i digitala miljöer, på arbetsplatser, i kriminella nätverk och i andra sammanhang där könade maktskillnader skapar sårbarhet och beroende.

Våldet ska förstås i ett sammanhang där män som grupp historiskt och samtida har mer makt, resurser och tolkningsföreträde än kvinnor som grupp. Det är denna strukturella ojämlikhet som gör våldet möjligt, normaliserat och ofta osynliggjort. Våldet varierar i form och intensitet, men funktionerna är återkommande: att begränsa kvinnors och tjejers frihet, autonomi, handlingsutrymme och livsvillkor.

Våldet innebär inte enskilda händelser utan är del av ett större samhälleligt mönster där män som grupp utövar makt och kontroll över kvinnor som grupp. Det är därför att förstå som ett uttryck för könsmaktsordningen – den strukturella ordning där män som kollektiv har mer makt och privilegier än kvinnor – och våldet fungerar samtidigt som ett medel för att upprätthålla denna ordning. Att analysera våldet som könat är avgörande för att förstå såväl orsakerna som konsekvenserna, och därmed också hur förebyggande och stödjande insatser behöver utformas. Kvinno- och tjejjourers kunskap vilar på att våldsutsatta kvinnor och tjejer ofta berättar stegvis, för att testa omgivningens reaktioner. Hos myndigheter kommer hennes ord att värderas och utredas och vårt uppdrag är att möta henne med förståelse och tillit. Utifrån den kunskapen har vi valt att inte använda oss av någon vidare definition vad gäller gängkriminalitet och liknande begrepp inom kriminologin. Vi utgår i denna slutrapport, likt i vår verksamhet i övrigt, från hennes upplevelser och beskrivningar om gängkriminalitet/gäng liknande miljöer/relationer med tungt kriminella.

Uppsökande arbete på internet

I enlighet med slutsatser från förstudien så har vårt huvudsakliga fokus under året varit att utveckla stödet till unga kvinnor och tjejer genom att arbeta mer uppsökande på de arenor där hon befinner sig och uttrycker att hon önskar att det fanns stöd att få. Vi har identifierat Snapchat som den främsta kommunikationsapplikationen, vilket också innebär att det är en plats där tjejer löper stor risk att exploateras. Att utöka vår närvaro digitalt har lett till att vi behövt se över våra rutiner och tänka igenom hur vi förhåller oss till olika etiska aspekter. Den process som det inneburit för oss ser vi kan vara av vikt för andra att få ta del av, särskilt för yrkesverksamma vars ambition också är att finnas tillgängliga för unga tjejer och kvinnor. Således kommer vi nedan redogöra för hur vår arbetsgång sett ut likväl som slutsatser som vi kan dra efter det gånga projektåret.

Det uppsökande arbetet innebär att en verksamhet eller organisation aktivt söker upp personer eller grupper som behöver information eller stöd, men som av olika skäl har svårt att själva ta initiativ till att be om hjälp. Vårt syfte med att arbeta uppsökande är alltså att möta henne där hon befinner sig och erbjuda stöd direkt. Vad gäller uppsökande arbete online kan det genomföras på flera olika sätt och är något relativt nytt för vår verksamhet eftersom vårt stöd i vanliga fall bygger på att hon själv tar första steget och kontaktar oss frivilligt, på sina egna villkor. Det är därför viktigt att betona att vi inte övergick till detta arbetssätt från en dag till en annan. Det har krävts noggrann eftertanke och planering för att genomföra det på ett sätt som ligger i linje med vår förenings värderingar och samtidigt blir bra för henne som söker vårt stöd.

Inför uppstarten av vårt uppsökande arbete var det första steget att ta del av metodstödet *”Uppsökande arbete online med utsatta för människohandel och annan sexuell exploatering”*, som Plattformen Civila Sverige mot Människohandel publicerade i februari 2025.[4] Utifrån detta valde vi att använda oss av det som kallas ”bakåtvänt” uppsökande arbete. Syftet med denna metod är att genom sociala medier sprida information och skapa interaktion med följare och nå ut till fler följare, för att på så sätt nå målgruppen och kunna erbjuda kunskap och öppna upp för en direkt kontakt vid frågor eller behov av stöd. Enligt plattformen har denna typ av uppsökande insats fungerat mycket väl för andra civilsamhällesorganisationer, och beskrivs som både förebyggande och stödjande samtidigt.

Snapchat som plattform

När vi hade fastställt att det var det bakåtvända uppsökande arbetet vi ville implementera och att vi skulle göra det via Snapchat så väcktes flera etiska överväganden. Vi behövde ta ställning till om vi verkligen vill verka på en plattform som faktiskt tjänar pengar på att tjejer och kvinnor exploateras, som dessutom inte erbjuder tillräckligt skydd mot detta utan tvärtom möjliggör det genom sina funktioner. Att vi nyttjar plattformen innebär att vi på ett vis bidrar till att detta får fortgå, samtidigt skulle alternativet vara att hon lämnas helt ensam på den plats där hon är väldigt utsatt. Efter noggrant övervägande landade vi i att vår närvaro är nödvändig – just för att vi behöver finnas där hon befinner sig.

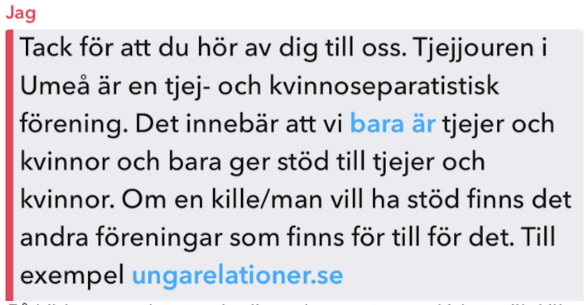
[4] https://manniskohandel.se/plattformen-har-lanserat-metodstod-for-uppsokande-arbete-online/



På bilden syns information som finns fastnålad på @tjejjourenumea's offentliga profil på Snapchat.

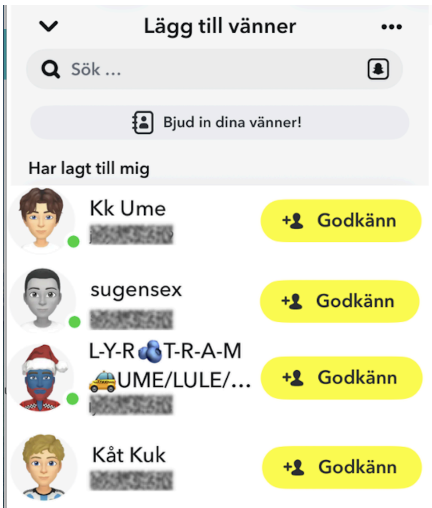
Att verka på Snapchat innebar även att vi behövde ta ställning till olika säkerhetsaspekter och utforma rutiner för hur vi använder oss av plattformen. Att vi finns på plattformen innebär också en direkt risk för oss att utsättas, vilket det inte finns något skydd emot men det vi har kunnat göra är att se till så vi har en god beredskap för detta som är förankrad i vår verksamhet. Vi har därför tagit fram rutiner för hur vi hanterar de brott och kränkningar vi riskerar att utsättas för på plattformen, exempelvis hotfulla meddelanden eller så kallade dickpics.

Tjejjourens verksamhet är separatistisk, vilket innebär att vi är tjejer och kvinnor som stöttar andra tjejer och kvinnor. Det har inneburit vissa utmaningar på Snapchat, trots att vi tydligt framhåller att vi verkar separatistiskt vår offentliga profil. För att kunna ha kontakt via snapchat krävs det att båda parter lägger till varandra som vänner. Inledningsvis var vår tanke att godkänna alla vänförfrågningar och sedan om det framkommer att det är en kille/man som tagit kontakt, skicka ett standardiserat meddelande där vi hänvisar honom vidare. Kort efter att vi öppnade vårt Snapchat-konto behövde vi däremot ompröva vårt arbetssätt, eftersom en stor andel av dem som lade till oss visade sig vara killar och män. Det innebar att en betydande del av våra resurser gick till att bemöta och hänvisa dem vidare. Vi såg också att detta påverkade våra algoritmer negativt.



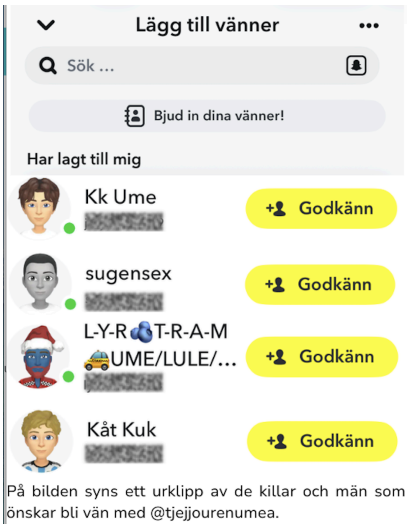
På bilden syns det standardiserade svaret som skickats till killar och män som söker kontakt.

En central funktion på Snapchat är ”Hitta vänner”-funktionen, där deras algoritmer tar fram förslag på vänner att lägga till snabbt, utan att behöva söka på användarnamn eller liknande, på bilden bredvid kan ni se hur det ser ut. För många är Snapchat ett sätt att hålla kontakten med sina vänner, men också ett sätt att skapa nya kontakter och lära känna nya personer, vilket möjliggörs via denna funktion, men vi ser också att förövare utnyttjar just detta. Det har varit svårt för oss att förstå hur Snapchats algoritmer fungerar, något som även Novahuset, som också erbjuder stöd via Snapchat, bekräftade vid vårt studiebesök under 2025. Det är alltså oklart varför vissa konton föreslås via ”lägg till snabbt”, enligt Snapchat påverkar faktorer som ålder, plats, befintliga vänner, befintliga följare, rykte och beteende på Snapchat[5].



På bilden syns ett urklipp av de killar och män som önskar bli vän med @tjejjourenumea.

Det är anmärkningsvärt anser vi, att vårt konto som heter tjejjourenumea och så tydligt riktar sig till tjejer får så hög andel män och killar som förslag under ”hitta vänner” och samtidigt så många män och killar som lägger till oss som vänner. Vi ser att flera av dem som lägger till oss just har hittat till vårt konto via ”hitta vänner”-funktionen. Detta är något som är särskilt viktigt att lyfta fram, för om vi, som tydligt visar genom vårt användarnamn vilka vi är och som under hela året aktivt försökt påverka algoritmerna för att slippa dessa förslag, ändå fortsätter att exponeras i den här omfattningen - hur ser det då ut för alla unga tjejer? När vi pratar med tjejer som vi möter i vår verksamhet om detta får vi tydligt medhåll, de känner igen sig och beskriver detta som vardag - det är något som finns i alla tjejers mobiler, hela tiden.



På bilden syns ett urklipp av de killar och män som önskar bli vän med @tjejjourenumea.

En annan funktion som vi ställer oss särskilt kritiska till är kartfunktionen, där ens position är synlig för ens vänner på en karta i Snapchat. Vi vet att denna funktion används av väldigt många dagliga, där det finns en förväntan att alltid ha platstjänster påslagna och således dela sin fysiska position med vännerna på Snapchat. Vi möter tjejer som beskriver hur en strategi hon och hennes vänner använder sig av för att trygga varandra är att hålla koll på varandra via kartan, och se så att alla kommit hem efter en kväll tillsammans exempelvis. Samtidigt ser vi också hur förövare i hög utsträckning använder sig av denna kartfunktion för att utöva hot och kontroll, att ständigt ha koll på var hon befinner sig och begränsa hennes vardag och handlingsutrymme. Det är möjligt att stänga av denna

[5] https://help.snapchat.com/hc/sv/articles/35382503314580-Vad-är-Hitta-vänner

funktion, inte dela sin plats via Snapchat, något som ofta förväntas av yrkesverksamma och vuxna i unga tjejers liv att hon ska göra. Men vi ser att denna funktionen är väl integrerad i så många unga tjejers vardag att det ses som ett väldigt stor begränsning i hennes sociala liv att stänga av denna funktion, det är inte något att bara stänga av utan att ta i beaktning kring hur det påverkar henne och hennes umgänge. Vidare kan det också innebära en risk för henne om hennes förövare använder kartan som ett sätt att kontrollera henne, hur kommer hans kontroll ta sig i uttryck när han inte längre kan följa varje steg hon tar via Snapchat? Vi ställer oss kritiska till både kartfunktionen, men även samhällets respons på att tjejer och kvinnor inte med lätthet väljer bort funktionen.

Vi möter tjejer och kvinnor vars nakenbilder, ofta skickade via digitala plattformar som Snapchat, har spridits vidare av en förövare, eller där det föreligger ett överhängande hot om spridning. Detta orsakar en omfattande oro och rädsla hos henne samtidigt som det även framkommer genom hennes egna berättelser och i dialog med andra yrkesverksamma, att hon ofta möts av skuld- och skambeläggande när hon berättar om sin utsatthet. I stället för att erbjudas stöd för ett brott som begåtts mot henne, blir hon ifrågasatt utifrån sitt eget agerande, exempelvis varför hon valde att skicka bilderna. Vi ser hur ansvaret i dessa situationer ofta förskjuts från förövaren till den utsatta tjejen, där fokus hamnar på att hon förväntas förändra sitt beteende genom att avstå från att skicka nakenbilder. Detta synsätt vill vi tydligt ta avstånd från. Ansvaret för brottet ligger alltid hos den som sprider, eller hotar med att sprida bilderna eller annat material. Den digitala arenan är i dag en integrerad del av vardagslivet, särskilt för unga kvinnor och tjejer. Det digitala livet är ständigt närvarande och påverkar henne oavsett tid och plats. Samtidigt är ungdomstiden en period präglad av utforskande och identitetsskapande, där även sexualitet och intimitet är centrala delar. Den digitala arenan utgör i detta sammanhang en viktig plattform för sådant utforskande. Vi vill därför framhålla att lösningen inte är att frånta henne dessa möjligheter genom att hålla henne ansvarig eller skuldbelägga henne för eventuell utsatthet hon riskerar att utsättas för, utan att fokus bör handla om att lägga över ansvaret där det hör hemma och erbjuda henne stöd vid behov.

Vårt stöd via Snapchat

Vad gäller vårt stöd via Snapchat har verksamheten under året haft regelbundna öppettider på veckobasis, samtidigt som vi även funnits tillgängliga dygnet runt vid särskilda händelser, såsom Rally-VM, Brännbollsyran och insparken. Sammantaget har Snapchat varit öppet 245 timmar under året. Under denna period har vi haft omkring 100 stödsamtal via Snapchat. Utifrån den återkoppling vi fått har möjligheten att ta emot stöd via Snapchat upplevts som mycket uppskattad. Vi ställer inga krav på att den som kontaktar oss ska uppge sin ålder. Vår samlade erfarenhet, i likhet med Novahuset som också erbjuder stöd via Snapchat, är dock att målgruppen generellt är mycket ung, från cirka 10 år och uppåt.

På vår Snapchat-profil har vi delat information om samverkanspartners, vi bedömer att detta har bidragit till att en stor del av de frågor som inkommit rört myndighetskontakter och vilket stöd som finns att tillgå. Under 2025 har vi träffat många myndighetspersoner som själva har en önskan om att verka på Snapchat, men att arbetsgivaren sätter stopp för möjligheten. Många av dessa myndighetspersoner är yrkesverksamma som dagligen möter barn och

ungdomar i sitt arbete, vilket gör att Snapchat med fördel hade kunnat användas på många olika sätt för att barn och unga ska få tillgång till information och sina rättigheter till stöd. Med vetskapen om att många yrkesverksamma själva önskar att använda Snapchat inom ramen för sitt arbete, hur länge kan arbetsgivare komma undan med att deras verksamheter inte finns där och erbjuder lättillgänglig kontakt?



På bilden syns information som finns fastnålad på @tjejjourenumea's offentliga profil på Snapchat.

Under året har vi även noterat att det stöd som efterfrågas via Snapchat ofta kan beskrivas som mer lågintensivt till sin karaktär. Genom att vara tydliga med våra öppettider och vår tillgänglighet ges den stödsökande möjlighet att själv styra tempo och omfattning i kommunikationen. Hon kan välja att svara direkt eller återkomma när det passar henne bättre. Plattformen erbjuder därmed ett flexibelt sätt att kommunicera, där det finns möjlighet att ringa, skicka röstmeddelanden, videoklipp, bilder eller textmeddelanden. Att själv kunna välja och variera kommunikationsform bedömer vi som en viktig del i att sänka trösklarna för kontakt. Samtidigt ställer detta krav på oss som verksamhet att vara lyhörda, följsamma och anpassa stödet efter individens behov och förutsättningar.

OnlyFans

I samband med att vi tog del av plattformens metodstöd[6] framkom att det i dagsläget inte verkar finnas någon aktör som bedriver uppsökande stödarbete på plattformen OnlyFans. Detta sammanföll med införandet av ny lagstiftning inom området, den så kallade "Onlyfans lagstiftningen". Vi har också fått ta del av berättelser om utsatthet och exploatering av kvinnor och tjejer som finns på Onlyfans. Sammantaget ledde detta till att vi avsatte tid för att

[6] https://manniskohandel.se/plattformen-har-lanserat-metodstod-for-uppsokande-arbete-online/

undersöka våra möjligheter att närvara på plattformen i syfte att kartlägga förutsättningarna för stödinsatser.

Återigen föregicks arbetet av etiska överväganden, OnlyFans är en plattform vars affärsmodell i stor utsträckning bygger på att tjäna pengar på sexuellt innehåll, vilket innebär exploatering av kvinnor och tjejer. Trots detta landade vi i beslutet att initialt skapa ett konto i kartläggande syfte, då plattformen i princip är helt otillgänglig utan inloggning. Efter att ett konto skapats blev det snabbt tydligt att stora delar av plattformens funktioner är låsta bakom betalväggar. För att få tillgång till innehåll, kommunicera med användare eller skicka meddelanden krävs betalning, vilket kraftigt begränsar möjligheterna till kontakt och insyn. Mot denna bakgrund övervägde vi möjligheten att istället använda vår profilsida för att dela information utan betalvägg, i syfte att visa oss synliga och hänvisa vidare till hur kontakt med vår verksamhet kan upprättas. Det visade sig dock att ett aktivt konto kräver verifiering genom myndighetsutfärdade identitetshandlingar, innan vi kunde publicera innehåll överhuvudtaget. Då vår ambition var att verka på plattformen som organisation och inte som privatperson, kontaktade vi plattformens kundtjänst för vägledning kring hur en förening kan skapa konto, publicera innehåll och vara tillgänglig för stöd utan att en enskild medarbetare behöver stå ansvarig för kontot. De svar som erhölls upplevdes som autogenererade och gav inget faktiskt stöd i frågan. När vi lyfte problematik kring exploatering på plattformen bemöttes detta inte, och försök att bli hänvisade vidare till en ansvarig kontaktperson gav inget resultat. Det är tydligt för oss att OnlyFans inte önskar att så kallade kreatörer som gör annat innehåll än av sexuella syften, är välkomna på plattformen.

Det slutsatser som kan dras av kartläggningen är att OnlyFans är en mycket sluten plattform som marknadsförs som ”empowering”, där de menar på att deras autentisering med ID-handlingar är ett sätt att skapa trygghet på sidan, något vi vet att de misslyckas med samtidigt som de inte möjliggör närvaro för stödverksamheter. Plattformens tekniska och administrativa strukturer försvårar insyn, kontakt och uppsökande arbete.

Under 2026 avser vi att fortsätta följa utvecklingen och se över möjligheterna till fortsatt arbete kopplat till plattformen. Flera centrala frågor kvarstår, däribland hur den nya lagstiftningen påverkar OnlyFans, om utsattheten på plattformen kvarstår eller förflyttas till andra digitala miljöer samt hur stödinsatser kan anpassas därefter.

Utveckling av en uppbrottstrappa för tjejer och kvinnor utsatta för män och killars våld i en gängmiljö

Under det gångna året har det varit viktigt för oss att lyfta de särskilda utmaningar som våldsutsatta kvinnor i gängmiljö möter samtidigt som vi bibehåller förståelsen att det är en del av mäns våld mot kvinnor. För att synliggöra detta har vi valt att ta stöd av och vidareutveckla vår egen version av något som kallas för uppbrottstrappan[7]. Uppbrottstrappan forskades fram Goldina Smirthwaite och Carin Holmberg för att synliggöra hur mäns våld tar sig i uttryck för de kvinnor som också har ett missbruk, för att fånga de likheter såväl som skillnader som finns i utsatthet i jämförelse med det som forskarna benämner som normgruppen, det vill säga kvinnor utan missbruk. I vår version av uppbrottstrappan har vi

[7] https://publicera.kb.se/tgv/article/view/3286/2971

således lagt till ytterligare aspekter vi behöver känna till när hon som utsätts också befinner sig i en gängmiljö, då vi menar att trappstegen för henne är än högre. Vår förhoppning är givetvis att det inom feministisk våldsforskning kommer tas fram en uppbrottstrappa för kvinnor och tjejer som befinner sig i gängkriminalitet på sikt, men fram tills dess får ni gärna använda er av vår version av uppbrottstrappan som bygger på vår kunskap och erfarenhet av att möta målgruppen, som finns bifogad som bilaga. Kontakta oss om ni vill veta mer om hur ni kan förstå och använda er av den.

Samverkan

Förstudien som genomfördes 2024 hade som syfte att ge en överblick av kunskapsläget inom området såväl som att genomföra en lokal kartläggning gällande relevanta aktörer. Dessa skulle senare ingå i samverkansforumet "Under radarn", från vilka vi kunde inhämta information om nulägesbild i Umeå och Västerbotten. Under 2025 har samverkansgruppen "Under radarn" fortsatt sammankallas till en träff på vårterminen och en på höstterminen för att dela nulägesbild och för kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan verksamheterna.

Något som varit oerhört tydligt i samverkan under året, och som återkommer gång på gång när vi talar om stöd och skydd till våldsutsatta kvinnor, tjejer och barn så är det brist på trygga boendelösningar. Ett problem som tycks för samhället vara omöjligt att lösa och ha förståelse för är att det är helt avgörande för att kunna lämna en våldsam man/flera förövare. Det behöver vara tydligt för henne när hon funderar eller vill ta steget att lämna att det verkligen finns en utväg ut från våldet, och vad den vägen är. I samverkan har vi bland annat talat om trygga boendelösningar kopplade till barns rätt till skydd och trygghet. I samband med att den nya lagstiftningen Lag (2024:79) om placering av barn i skyddat boende trätt i kraft syns en trend där socialtjänsten avvaktar med att göra placeringar. De placeringar som ändå beslutas om, gäller i absoluta majoritet frivilliga placeringar enligt SoL och pågår under en kortare tid där umgänget med den våldsamma pappan förväntas dra igång direkt. Osäkerhet och bristande ställningstagande hos socialtjänsten i våldsärenden, särskilt i frågor som vårdnad, våld i hederns namn och gängkriminalitet har identifierats. Rädsla hos ansvariga socialsekreterare att ta ställning, omskrivning av våld samt bristande erfarenhet lyfts som problem för andra aktörer att kunna fullfölja sina uppdrag. Hos Kvinno- och tjejjouren i Umeå, men även andra aktörer, ser vi att en konsekvens av den nya lagstiftningen är att våldsutsatta kvinnor och barn inte får det stöd och skydd som behövs, likväl som att rådande lagstiftning förskjuter gränser för vem som anses vara våldsutsatt och skyddsvärd.

Skillnader i kompetens mellan och inom myndigheter påverkar även rättssäkerheten. Oavsett rättsprocessens gång betonas vikten av att hon blir lyssnad på, informerad om sina rättigheter och erbjuds relevant stöd, inklusive tidig kontakt med juridisk kompetens. Det finns svårigheter att tillgodogöra sig skadestånd, samtidigt som EU-rätten fastslagit att offer för prostitution och människohandel har rätt till brottsvinster som beslagtas. Att erkännas som brottsoffer är för många en viktig del i upprättelse och tillgång till stöd. Samtidigt är våldet ofta normaliserat, särskilt inom prostitution och gängnära miljöer, där kvinnor och tjejer inte alltid identifierar sig som brottsoffer eller känner till vad som är brottsligt i Sverige.

Yrkesverksamma behöver ha förståelse för denna komplexa utsatthet, oavsett om hon benämns som målsägande eller tilltalad.

Det finns återkommande kritik mot rättsprocesser där brott mot kvinnor inte prioriteras, vilket kan leda till upprepade förhör utan skyndsam utredning eller tillräcklig bevisinhämtning. Rasism inom rättsväsendet uppges påverka utfallet. Även kvinnor med missbruk riskerar att få sin våldsutsatthet osynliggjord då fokus ensidigt hamnar på missbruket.

Det finns också stora brister lokalt vad gäller möjligheten till akutboende för våldsutsatta kvinnor och tjejer i missbruk. Det lokala alternativet som finns har ett dåligt geografiskt läge, där risken att röjas är överhängande och i närliggande lokal bedrivs verksamhet där förövare kan vistas. Även för tjejer och kvinnor med husdjur finns begränsade möjligheter till akutboende, vilket att hon kan behöva välja mellan att lämna våldet men också lämna sitt husdjur eller stanna kvar för att kunna vara med sitt djur. Som alltid när vi talar om boende i ett akut skede, så behöver vi också ha en långsiktighet för att kvinnor, tjejer och barn inte ska hamna i ett läge där det enda alternativet som kvarstår är att återvända till förövaren/förövarna.

I Jämställdhetsmyndighetens årsrapport[8] framkommer det att Sverige prioriterar arbetsexploatering över den sexuella exploateringen, något som även vår grupp instämmer sker lokalt i vårt län. I Umeå kommun finns det ett medborgarlöfte om att arbeta mot prostitution och människohandel, vilket är ett viktigt ställningstagande samtidigt som arbetslivskriminalitet och exploatering kräver alla våra lokala resurser, även polisiärt. Av det kan Kvinno- och tjejjouren i Umeå konstatera att det är absolut nödvändigt att en tydlig plan behöver upprättas för att prioritera arbetet mot sexuell exploatering, eftersom det inte finns något nuvarande (2025) regeringsuppdrag gällande sexuell exploatering. Att Centrum mot våld R8 i Västerbottens inland redan inför bildningen har haft fokus på sexuell exploatering är en sådan tydlig plan och ställningstagande som aktörer på lokal nivå kan besluta om och prioritera trots det.

Det framkommer även betydande brister i barn- och brottsofferperspektivet vad gäller unga tjejer. Brott mot minderåriga tjejer rubriceras ofta inte som människohandel utan som utnyttjande eller involvering, vilket riskerar att osynliggöra våldet. Handlingar såsom spridning av nakenbilder samt fotografering och filmning mot hennes vilja normaliseras i hög grad och benämns inte alltid som våld, vilket leder till felaktiga brottsrubriceringar. Det är få lokala aktörer i Västerbotten som kan ge direkt stöd på digitala arenor till tjejer som finns i vårt närområde, och det blir särskilt påtagligt under längre ledigheter som sommar och jul då vuxennärvaro på IRL mötesplatser också minskar.

Det är lätt att peka på allt som inte fungerar och på det som saknas för att yrkesverksamma ska kunna ge ett fullgott stöd. En möjlig väg som har identifierats är att minska sekretessen

8 https://jamstalldhetsmyndigheten.se/media/smzlg1mz/%C3%A5rsredovisning-2024-j%C3%A4mst%C3%A4lldhetsmyndigheten.pdf

mellan myndigheter, samtidigt som en stark sekretess inom exempelvis hälso- och sjukvården är avgörande för att skapa tillit. Exempelvis har SIP (samordnad individuell plan) identifierats som ett viktigt verktyg för att säkerställa samordnat stöd och förhindra att individer faller mellan stolarna. Trots detta råder det osäkerhet hos många kring sekretessbrytande samverkan, och alla aktörer känner inte heller till möjligheten till en SIP. Den samlade erfarenheten är alltså att SIP inte alltid används, även om det hade kunnat möjliggöra och underlätta samverkan.

Vi vet genom det år som gått att samverkan med de aktörer som är representerade i samverkansforumet har gjort verklig skillnad för våldsutsatta kvinnor och tjejer som befinner sig i, eller har befunnit sig i, en gängmiljö och som vi möter i vår verksamhet. Genom forumet har vi inte bara kunnat samordna insatser på ett mer effektivt sätt, utan också tagit del av värdefulla erfarenheter kring hur andra aktörer har hanterat komplexa och resurskrävande ärenden som kräver både flexibilitet och uthållighet.

Den samlade kompetensen, engagemanget och viljan till samarbete hos de medverkande aktörerna skapar förutsättningar för långsiktiga och hållbara lösningar för målgruppen. Med fortsatt öppen dialog, ömsesidigt förtroende och gemensamt ansvar ser vi med stor tillförsikt på framtiden och på möjligheten att ytterligare stärka stödet till de kvinnor och tjejer som är i behov av samhällets samlade insatser.

Planering av det fortsatta arbetet

Arbetet är inte slut, kampen fortsätter under 2026. Vi är mycket tacksamma för att Länsstyrelsen Västerbotten även under 2026 kommer att fortsätta finansiera projektet som möjliggör för det fortsatta arbetet. Vi ser att den upparbetade samverkan behöver fortsatt stärkas och utvecklas, eftersom att ett gemensamt arbete mot män och killars våld mot kvinnor och tjejer är absolut nödvändigt. Vår förhoppning är att vi ska nå ut till fler tjejer genom att utveckla vårt uppsökande arbete på internet, det positiva resultatet under 2025 har medfört att vi ser att vi behöver fortsätta verka på fler digitala platser som tjejer och ungdomar finns på. TikTok är den främsta nyhetskällan bland barn och ungdomar enligt Nordicoms rapport[9] från 2024 “mediebarometern” och därför är det viktigt att vi finns tillgängliga där för att sprida kunskap om män och killars våld mot kvinnor och tjejer och samtidigt erbjuder ett lågtröskelstöd. Vår förhoppning är också att möta fler tjejer IRL på mötesplatser och lyfta in tjejers utsatthet i samtalet för att utgöra en komplettering till det arbetet som redan pågår i Umeå och Västerbotten med att samtala med ungdomar om rekrytering till gängkriminella nätverk.

Genomgående för alla insatser under 2026 handlar om att verka för att samhället, och alla aktörer som våldsutsatta kvinnor/tjejer som befinner sig i gängkriminella miljöer möter, kan ge henne det bästa möjliga stödet så hon kan leva ett bli fritt från mäns våld, förtryck och dominans.

[9] https://www.svt.se/kultur/tiktok-vaxer-som-nyhetskalla-bland-unga

Tack

Detta projektår 2025 hade varit svårt att genomföra utan ert stöd och ert förtroende. Vårt varmaste tack riktas därför till alla deltagare i samverkansforumet "Under radarn", som återigen generöst bidragit med sin tid, sitt engagemang och sin kompetens för att synliggöra och lyfta tjejer och kvinnors utsatthet i gängkriminella miljöer. Ni gör skillnad – ni är ljuset.

Den 25 november 2025, på FN:s internationella dag för avskaffandet av mäns våld mot kvinnor, arrangerade Kvinno- och tjejjouren i Umeå tillsammans med Länsstyrelsen Västerbotten och Umeå kommun spridningskonferensen *Våldsutsatta tjejer och kvinnors dubbla utsatthet i gängkriminella miljöer*. Ett stort tack till medarrangörer, moderator, inledningstalare och föreläsare som med sitt kunnande och engagemang bidrog till en mycket lyckad konferens. Vi vill också rikta ett varmt tack till er 116 deltagare som valde att stanna hela dagen – trots att lokalen bokstavligen var fylld till bristningsgränsen.

Vi vill även tacka Novahuset i Linköping, som varit en viktig inspirationskälla i utvecklingen av vårt eget stöd via digitala plattformar, och som så generöst har delat med sig av sin erfarenhet och kunskap.

I en tid då många kvinnojourer har svårt att fortsätta sitt arbete är vi särskilt tacksamma för det förtroende vi fått från Länsstyrelsen Västerbotten och Umeå kommuns jämställdhetsutskott. Tack vare er finansiering och ert kontinuerliga engagemang har vi haft möjlighet att utveckla och stärka vårt arbete under detta projektår.

Kvinno- och tjejjouren startade 1979 för att ge stöd till våldsutsatta kvinnor, tjejer och barn. Det som var viktigt då är lika viktigt för oss över 45 år senare. Avslutningsvis vill vi rikta vårt djupaste tack till alla kvinnor och tjejer som sökt stöd hos oss under 2025 och som varje dag ger oss förtroendet att bära deras berättelser vidare.

Tillsammans i systerskap – alltid.

Anna Lindström & Sanna Ström
Kvinno- och tjejjouren i Umeå
Umeå, december 2025

UPPBROTTSTRAPPAN

För kvinnor som befinner sig i gängkriminella miljöer, framtagen av Kvinno- och Tjejjouren i Umeå

Brister i bemötandet

Bristande kunskap och brottsofferperspektiv. Ingen anpassad avhopparverksamhet. Får inte tillgång till tryggt boende.
Missbrukande: Fler brister tex inte tillgång till boende på kvinnojour, samt att vården tolkar misshandelsskador som effekt av missbruk.
Normgrupp: Brister i bemötande och hjälp.

Rädsla

För skjutvapen och dödligt våld. Kan finnas flera förövare - ibland för henne okända killar och män.
Missbrukande: Fler rädslor, tex att partnern ska avslöja missbruket, och rädsla för våld från gruppen om hon brutit mot tjuvhedern och vänt sig till polisen
Normgrupp: Rädsla för tex värre våld från partnern och rädsla att bli ensam.

Skuld och skam

Fokus på hennes delaktighet och eventuella egna brott leder till påförande av skuld och skam.
Missbrukande: starkare skuld- och skambeläggning från omgivningen.
Normgrupp: Känner skuld och skam över att bli misshandlad.

Beroende

Beroende av honom som "skydd" mot andra i gänget. Narkotika som ett sätt att överleva - används av honom som ett maktmedel. Fokus endast på missbruk.
Missbrukande: starkare beroende pågrund av drog.
Normgrupp: beroende av mannen, känslomässigt och materiellt.

Normalisering

Våld är sanktionerat och normaliserat i gängmiljö. Sexuellt våld särskilt förekommande och normaliserat.
Missbrukande: starkare normalisering då våld bland då våld bland missbrukare anses som mer normalt.
Normgrupp: normalisering.

Orginal: Uppbrottstrappan för kvinnor i missbruk (Smirthwaite & Holmberg 2014)

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-01-16

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2026/00065

JUSK Information om rapporten ” En jämställd mötesplats för unga – nuläge och vägen framåt”

Förslag till beslut
Jämställdhetsutskottet beslutar

att till protokollet notera att utskottet tagit del av informationen

Ärendebeskrivning
Umeå Fritid har tagit fram rapporten *”En jämställd mötesplats för unga – nuläge och vägen framåt”.*

Rapporten presenterar en fördjupad analys av varför andelen tjejer som besöker kommunens fritidsgårdar har minskat under perioden 2022–2024.

Vid sammanträdet informerar Matilda Tapani om rapporten.

Förnamn, Efternamn
Befattning

Sofia Gustafsson
Nämndsekreterare

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2026-01-13

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2026/00056

JUSK Informationer 2026-01-22

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet beslutar

att till protokollet notera att utskottet tagit del av informationen

Ärendebeskrivning

Vid sammanträdet informerar Annika Dalén och Linda Gustafsson om aktuella frågor, bland annat;

- Återrapport årlig presentation i kommunfullmäktige
-

Förnamn, Efternamn	Sofia Gustafsson
Befattning	Nämndsekreterare