

# Handlingsplan mot prostitution och människohandel

Bilaga till regeringsbeslut  
2018-02-08 nr II:1



## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1 Mål och syfte.....	4
1.2 Internationella åtaganden .....	5
<b>2. Problembeskrivning och omfattning .....</b>	<b>7</b>
2.1 Prostitution och människohandel för sexuella ändamål .....	8
2.2 Människohandel för andra ändamål .....	9
<b>3. Insatsområden i handlingsplanen .....</b>	<b>9</b>
<b>4. Åtgärder och arbete inom respektive insatsområde .....</b>	<b>10</b>
4.1 Förstärkt samordning mellan myndigheter och andra aktörer .....	10
4.1.1 Jämställdhetsmyndigheten .....	10
4.1.2 Nationellt metodstödsteam .....	11
4.1.3 Ansvariga myndigheter och aktörer .....	11
4.2 Stärkt förebyggande arbete .....	16
4.2.1 Ett nationellt brottsförebyggande program.....	16
4.2.2 Minska efterfrågan på sexuella tjänster .....	17
4.2.3 Utvecklad sex- och samlevnadsundervisning.....	18
4.2.4 Spridning av information om hälsa och jämställdhet för barn och unga .....	18
4.2.5 Hjälptelefon för att förebygga sexuellt våld .....	18
4.2.6 Telefonlinje för sexköpare .....	18
4.2.7 Ideella organisationers förebyggande arbete .....	19
4.2.8 Informations- och utbildningsinsatser på sexualbrottsområdet .....	19
4.2.9 Utvecklingsarbete avseende sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.....	19
4.3 Förbättrad förmåga att upptäcka prostitution och människohandel .....	19
4.3.1 Skolan och elevhälsan.....	20
4.3.2 Vägledning för upptäckt av utsatthet med anknytning till prostitution och människohandel.....	20
4.3.3 Metodstöd människohandel .....	21
4.3.4 Regionskoordinatorer .....	21
4.3.5 Temadialoger med bl.a. svenska resebyråer, Polismyndigheten, utlandsmyndigheter, det civila samhället, åklagare och domare.....	21
4.4 Lagstiftningsåtgärder.....	21
4.4.1 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering .....	22
4.4.2 Straffrättsliga åtgärder mot sexköp utomlands och mot utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling .....	22
4.4.3 2014 års sexualbrottskommitté .....	22
4.5 Starkare skydd och stöd.....	23
4.5.1 Manual vid misstanke om människohandel .....	24
4.5.2 Återvändandeprogram för utsatta.....	24

4.5.3	Civilsamhällesorganisationer .....	25
4.5.4	Översyn av stödet till kvinnojourerna.....	25
4.5.5	Stärkt barnrättsperspektiv i skyddat boende .....	25
4.5.6	Skydd och stöd från socialtjänsten .....	25
4.5.7	Stärkt och utvecklad tillsyn.....	26
4.6	Effektivare brottsbekämpning.....	26
4.6.1	Stärkt förmåga inom Polismyndigheten att bekämpa människohandel.....	26
4.6.2	Metoder för att utreda våldtäkt och sexualbrott.....	26
4.6.3	Metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet .....	27
4.7	Stärkt kunskap och kompetensutveckling .....	27
4.7.1	Uppdrag om att bistå Jämställdhetsmyndigheten.....	27
4.7.2	Förbättrad uppföljning av insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.....	27
4.7.3	Kompetensinsatser avseende behov av skydd och stöd.....	28
4.7.4	Nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige.....	28
4.7.5	Ökad kunskap om ensamkommande barn som försvinner.....	28
4.8	Ökad internationell samverkan.....	29
4.8.1	Informationsmaterial om prostitution och handel med människor för sexuella ändamål.....	29
4.8.2	Ökad kunskapsspridning om prostitution och människohandel via svenska ambassader.....	29
4.8.3	Ambassadör för arbetet mot människohandel.....	30
4.8.4	Erfarenhetsutbyte mellan Östersjöstaterna .....	30
4.8.5	Nordiskt samarbete.....	30
4.8.6	Samförståndsavtal med Rumänien och Bulgarien .....	31

# Handlingsplan mot prostitution och människohandel

## 1. Inledning

Att handla med människor är en av de allvarligaste formerna av organiserad brottslighet och innebär ett cyniskt utnyttjande av andra människor.

Människohandel kränker den drabbades rätt att få bestämma över sitt liv och sin kropp. Ett stort antal människor i världen, främst kvinnor och barn, är utsatta för människohandel varje år och majoriteten av dessa utnyttjas sexuellt. Förutom prostitution och andra former av sexuellt utnyttjande utsätts många av människohandelns offer för tvångsarbete, slaveri, organhandel eller andra former av utnyttjanden. Även multipel exploatering förekommer, t.ex. genom att personer som utnyttjas som arbetskraft också utnyttjas sexuellt. Att förebygga och bekämpa människohandel, inklusive efterfrågan av köp av sexuella tjänster, är en prioriterad fråga för regeringen.

Regeringen har i skrivelsen Makt, mål och myndighet – en feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10) presenterat en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. I skrivelsen har regeringen beskrivit sin avsikt att under mandatperioden fortsätta att utveckla insatserna inom delmålsområdet mäns våld mot kvinnor ska upphöra, där prostitution och människohandel ingår. Strategin omfattar även hbtq-personers utsatthet för prostitution och människohandel. Denna handlingsplan ska ses bl.a. i detta sammanhang.

### 1.1 Mål och syfte

Syftet med handlingsplanen är att förebygga och motverka prostitution och människohandel för alla ändamål samt att bidra till ett bättre skydd och stöd för personer som är utsatta för människohandel. Genom en nationell handlingsplan som samlar regeringens arbete mot prostitution och människohandel kan samverkan och samordningen på området stärkas ytterligare. Det är tydligt att arbetet mot prostitution och människohandel behöver bli effektivare och mer målinriktat. Förmågan att upptäcka offer för prostitution och människohandel behöver stärkas och rättsväsendets arbete behöver effektiviseras. En viktig del är det förebyggande arbetet. Ytterligare en viktig del, särskilt när det gäller prostitution och människohandel för sexuella ändamål, är att minska efterfrågan. I det avseendet är förbudet mot köp av sexuella tjänster centralt.

Målet med handlingsplanen är att den ska bidra till ett mer effektivt, strategiskt och målinriktat arbete mot prostitution och människohandel. Handlingsplanen ska vidare bidra till genomförandet av de mål som regeringen har satt upp inom området. Här avses bland annat det övergripande jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv samt delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Regeringens mål för barnrättspolitiken är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande. I regeringens målsättning inkluderas att inget barn ska utsättas för människohandel, exploatering eller sexuella övergrepp.

Mål 5 för Agenda 2030 är att uppnå jämställdhet och alla kvinnors och flickors egenmakt. Där ingår att avskaffa alla former av våld mot alla kvinnor och flickor i det offentliga och privata rummet, inklusive människohandel, sexuellt utnyttjande och andra typer av exploatering. Vidare omfattar Agenda 2030 delmålen 8.7 och 16.2 om att bl.a. vidta omedelbara effektiva åtgärder för att avskaffa tvångsarbete, modernt slaveri och människohandel samt att eliminera övergrepp, utnyttjande, människohandel och alla former av våld eller tortyr mot barn.

## **1.2 Internationella åtaganden**

Handlingsplanen ska bidra till målet att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter (skr. 2016/17:29). Människohandel och därtill hörande frågor behandlas i flera internationella konventioner och andra instrument.

Sverige har bl.a. godkänt FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, UNTOC). Konventionen trädde i kraft 2003. Sverige har även undertecknat ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, det s.k. Palermoprotokollet. Syftet med Palermoprotokollet är att förebygga och bekämpa handel med människor, särskilt vad avser kvinnor och barn, att skydda och bistå offren för sådan handel med full respekt för deras mänskliga rättigheter och att främja samarbetet mellan staterna för att uppnå dessa syften.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, CETS no. 197) från 2005 syftar till att förhindra och bekämpa människohandel, utforma ett fullständigt regelverk vad gäller skydd och hjälp till människohandelsoffer, garantera mer effektiva brottsutredningar och åtal samt främja internationellt samarbete. Sverige har tillträtt konventionen.

Vidare har Sverige genomfört det s.k. människohandelsdirektivet (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). Det behövdes inte några lagändringar eller andra åtgärder i svensk rätt till följd av direktivet. Direktivet syftar till att skapa ett mer sammanhållet synsätt i kampen mot människohandel för att i ökad utsträckning förebygga och lagföra människohandelsbrott samt skydda brottsoffrens rättigheter. Direktivets syfte är vidare att införa gemensamma bestämmelser, med beaktande av genusperspektivet, för att stärka åtgärderna för att förebygga människohandel och förbättra skyddet för människohandelsoffer.

FN:s konvention om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW) trädde i kraft i Sverige 1981. Denna konvention ålägger stater bl.a. att vidta lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnor i prostitution.

Barns rätt till skydd regleras i flera internationella dokument. Av särskild betydelse är FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) vars bestämmelser omfattar varje person under arton år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Till konventionen hör bl.a. ett fakultativt protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Sverige ratificerade konventionen den 21 juni 1990. Regeringen har i juli 2017 beslutat om en lagrådsremiss med förslag om att göra barnkonventionen till svensk lag. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Internationella arbetstagarorganisationens (ILO) konvention nr. 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete (The Forced Labour Convention) antogs 1930 och har tilltratts av Sverige. I konventionen anges att varje medlem av ILO som ratificerar konventionen förbinder sig att inom kortast möjliga tid undertrycka användandet av tvångs- eller obligatoriskt arbete i alla dess

former (artikel 1). Enligt konventionen 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 (artikel 2). Alla typer av arbeten och tjänster omfattas, utan begränsning till anställningsförhållanden eller legala arbeten. ILO:s internationella arbetskonferens antog 2014 ett protokoll till konvention nr 29 angående bekämpandet av tvångsarbete och en rekommendation i samma ämne (nr 203) i syfte att stärka genomförandet av konventionen. Riksdagen har godkänt protokollet (prop. 2016/17:93, 2014 års protokoll och rekommendation till ILO:s konvention om tvångsarbete).

## 2. Problembeskrivning och omfattning

Den svenska straffbestämmelsen om människohandel finns i 4 kap. 1 a § brottsbalken och bygger på definitionen av människohandel såsom den beskrivs i tilläggsprotokollet om människohandel till FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet (Palermoprotokollet). För människohandel döms den som genom ett s.k. otillbörligt medel (t.ex. vilseledande eller utnyttjande av någons utsatta belägenhet) rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att personen ska exploateras för olika ändamål, såsom för sexuella ändamål eller tvångsarbete. Om offret är under 18 år krävs det inte för straffansvar att gärningsmannen har använt sig av något otillbörligt medel.

Vanligen innebär människohandelsbrottet att personer rekryteras och transporteras inom ett land eller mellan länder i syfte att personerna senare ska exploateras på olika sätt. I de länder där rekryteringen sker, s.k. ursprungsländer, råder ofta fattigdom, arbetslöshet och olika former av allvarlig ojämlikhet. Förövarna utnyttjar offrens utsatta socioekonomiska situation. Barn är särskilt sårbara för utnyttjanden av olika slag bl.a. på grund av sin beroendeställning gentemot vuxna.

Människohandel för sexuella ändamål är den vanligast förekommande formen av människohandel i Sverige, sett till antalet ärenden identifierade av myndigheter. Under senare år har det dock skett en ökning av antalet misstänkta fall av människohandel för andra ändamål, såsom för tvångsarbete, tiggeri och brottslig verksamhet. Det finns dessutom anledning att befara att mörkertalet är stort, bl.a. då offren i många fall undviker kontakt med myndigheter, t.ex. på grund av bristande tilltro eller bristande kännedom om sina rättigheter.

## 2.1 Prostitution och människohandel för sexuella ändamål

När det gäller prostitution och människohandel är det viktigt att uppmärksamma att det är flera maktperspektiv som spelar in i detta komplexa samhällsproblem. Exempelvis har maktordningar kopplade till kön, sexualitet, etnicitet och socioekonomisk situation betydelse för varför människor utsätts för prostitution och människohandel. Mäns våld mot kvinnor, inklusive prostitution och människohandel för sexuella ändamål, är ett allvarligt och omfattande samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande.

Sedan 1999, då förbudet mot köp av sexuell tjänst trädde ikraft, är det enligt svensk rätt straffbart att köpa sex. Bestämmelsen innebär att det är förbjudet att mot ersättning skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse. Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år. Att sälja sexuella tjänster är däremot inte straffbart. Den som främjar att en annan person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning, t.ex. genom att hålla bordell eller upplåta sin lägenhet för ett sådant ändamål, eller som tillgodogör sig delar av en prostituerads inkomster, gör sig skyldig till koppleri.

Prostitutionen på gatan bedöms ha halverats sedan 1999, medan tillgängligheten via bl.a. annonser för sexuella tjänster på internet har ökat. Kartläggningar tyder dock på att antalet individer i prostitution inte har ökat utan endast tillgängligheten. Kvinnor av annan nationalitet än svensk utgör en majoritet bland dem som säljer sex. Andelen kvinnor av annan nationalitet än svensk har ökat över tid. Anmälningar och lagföringar rörande köp av sexuell tjänst har ökat, men någon motsvarande trend går inte att skönja rörande människohandel för sexuella ändamål.

Vissa riskgrupper inom prostitution har uppmärksammats genom ökad kunskap på området. En riskgrupp är barn och unga med särskilda livserfarenheter som gör att de löper större risk än andra att hamna i situationer där de utnyttjas för sexköp. En annan grupp är ensamkommande barn, varav den största andelen är pojkar. Studier visar även att unga hbtq-personer har större erfarenhet av både sexuell exploatering på internet och av prostitution än andra unga. Andra specifika riskgrupper i prostitution är personer med drogberoende, unga kvinnor och män i institutionsvård och kvinnor på anstalt. Personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning är en riskgrupp som har lyfts fram på senare år. Erfarenheten hos myndigheter och andra, som på olika sätt jobbar med frågan, är att kvinnor alljämt utgör en stor majoritet av dem som utsätts för prostitution och människohandel för sexuella ändamål, vilket även annonser på internet indikerar.



## 2.2 Människohandel för andra ändamål

Förutom sexuella ändamål kan människohandel avse exploatering för avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte.

Under de senaste åren har det skett en ökning av antalet misstänkta fall av människohandel för andra än sexuella ändamål. Det handlar bl.a. om situationer där redan utsatta personer förs eller luras till Sverige av kriminella individer eller grupperingar från andra länder – såväl inom som utanför EU – för att utnyttjas för tiggeri och för arbete t.ex. inom städ-, bygg-, restaurang- eller bärplockningsverksamhet, eller för att tvingas begå brott såsom stölder.

Det kan exempelvis vara fråga om arbete till en synnerligen låg lön eller under olika former av våld eller hot. När det gäller brottslighet kopplad till tiggeri, kan det t.ex. handla om utsatta EU-medborgare som på grundval av ett falskt löfte om arbete reser till Sverige frivilligt, men som vid ankomsten hit i stället tvingas att tigga. Det kan också handla om situationer där utsatta EU-medborgare vet att syftet med resan till Sverige är att tigga, men vilseleds beträffande villkoren. Även multipel exploatering förekommer, dvs. att personer som exploateras i t.ex. tiggeri även utnyttjas i prostitution eller arbete.

## 3. Insatsområden i handlingsplanen

Åtgärderna som presenteras i denna handlingsplan syftar till att bekämpa prostitution och människohandel. Handlingsplanen syftar till att bekämpa människohandel för alla ändamål. Åtgärderna delas in i åtta olika insatsområden:

1. Förstärkt samordning mellan myndigheter och andra aktörer
2. Stärkt förebyggande arbete
3. Förbättrad förmåga att upptäcka prostitution och människohandel
4. Lagstiftningsåtgärder
5. Starkare skydd och stöd
6. Effektivare brottsbekämpning
7. Stärkt kunskap och metodutveckling
8. Ökad internationell samverkan

## 4. Åtgärder och arbete inom respektive insatsområde

### 4.1 Förstärkt samordning mellan myndigheter och andra aktörer

Ärenden om människohandel är komplexa och kräver nära samverkan mellan berörda myndigheter och andra aktörer. Samverkan är avgörande för framgång i arbetet mot människohandel då flera myndigheter och aktörer kan möta samma offer i olika roller. Förutom samordningsvinster är ökad förståelse och generell kunskapsöverföring mellan myndigheterna och andra aktörer av stor vikt. Förstärkt samordning behövs mellan berörda myndigheter, den kommunala nivån, fackförbund och arbetsgivarorganisationer samt civilsamhällesorganisationer och internationella motparter för att människohandel ska kunna bekämpas effektivt samt för att brottsoffren ska få ett bra stöd.

Nedan redovisas myndigheter och andra aktörer som har en viktig roll i arbetet mot prostitution och människohandel och deras respektive ansvarsområde. Varje myndighet ansvarar för att motverka människohandel och tillgodose de brottsutsattas behov i enlighet med sitt mandat och uppdrag. I arbetet mot människohandel deltar även ett flertal frivilligorganisationer. Exempelvis arbetar Plattformen Civila Sverige mot människohandel för att förbättra samordningen av insatser till personer som är utsatta för människohandel och motverka människohandel i alla former.

#### 4.1.1 Jämställdhetsmyndigheten

Från och med 1 januari 2018 permanentades det nationella uppdrag om prostitution och människohandel för sexuella och andra ändamål som Länsstyrelsen i Stockholms län tidigare har haft genom att uppdraget fördes över till Jämställdhetsmyndigheten (skr. 2016/17:10, dir. 2016:108).

Länsstyrelsen hade det nationella uppdraget om prostitution och människohandel för sexuella ändamål mellan 2008 och 2017. En viktig del av uppdraget har handlat om att motverka efterfrågan på köp av sexuella tjänster. Uppdraget utökades 2013 med ytterligare ett uppdrag som omfattade även människohandel för andra ändamål, dvs. avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Barnperspektivet skulle särskilt uppmärksammas vid uppdragets genomförande.

Länsstyrelsens uppdrag omfattade att främja samordning och samverkan mellan myndigheter, frivilligorganisationer och andra aktörer på området, ta fram operativt metodstöd, arbeta med tryggt återvändande för personer som

har utsatts för människohandel och att arbeta med stödprogram för rehabilitering av personer som har utsatts för prostitution och människohandel.

Ett återvändandeprogram för barn och vuxna som varit utsatta för människohandel drivs av FN:s migrationsorgan, Internationella migrationsorganisationen (IOM). Sveriges bidrag till IOM:s återvändandeprogram kommer från och med 2018 att hanteras av Jämställdhetsmyndigheten.

Genom att Länsstyrelsen i Stockholms län tidigare tillfälliga uppdrag i sin helhet permanent förs över till Jämställdhetsmyndigheten skapas bättre förutsättningar för att långsiktigt bedriva och utveckla verksamheten vidare. Jämställdhetsmyndigheten ska på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.

#### **4.1.2 Nationellt metodstödsteam**

Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för Nationellt Metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT). NMT:s syfte är att stärka arbetet mot prostitution och människohandel i hela landet samt att utveckla och effektivisera samverkan i arbetet mot människohandel.

I NMT ingår socialtjänsten, Polismyndigheten, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Arbetsmiljöverket samt representanter från hälso- och sjukvården. Samverkan fokuserar särskilt på att stödja arbetet i de län och regioner som i dagsläget har begränsad erfarenhet av arbetet mot prostitution och människohandel. Myndighetsgemensamma insatser krävs för att alla former av människohandel ska kunna förebyggas och bekämpas.

#### **4.1.3 Ansvariga myndigheter och aktörer**

##### **4.1.3.1 Polismyndigheten**

Polisens övergripande strategi för att komma åt människohandeln är dels att bekämpa de organiserade nätverk som redan finns i Sverige, dels att arbeta förebyggande så att nya nätverk inte vill etablera verksamhet i landet. Målet är att göra Sverige till en oattraktiv marknad för den organiserade brottslighet som oftast står bakom den här typen av brott. I fem av sju polisregioner finns särskilda grupper som har till uppgift att bekämpa alla former av människohandel och därtill relaterad brottslighet. Samtliga regioner har i uppdrag att ta fram och fastställa handlingsplaner för hur arbetet mot människohandel ska bedrivas i regionerna. Vid Nationella operativa

avdelningen (NOA) finns en människohandelsgrupp som bearbetar och analyserar tips och information om misstankar om brott rörande människohandel från hela landet. Gruppen deltar i det internationella samarbetet inom ramen för Interpol, Europol, östersjösamarbetet och de utlandsstationerade polissambandsmännen. NOA:s människohandelsgrupp fungerar också som ett stöd för de nationella polisregionernas arbete med att upptäcka och utreda människohandelsbrott.

Polismyndigheten har regeringens uppdrag att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel. I uppdraget ingår bl.a. att samla in uppgifter om omfattningen av människohandel och om hur den kan förebyggas och bekämpas samt att årligen redovisa resultaten till regeringen. Polismyndigheten överlämnar således varje år en lägesrapport om människohandel för sexuella och andra ändamål till regeringen.

#### **4.1.3.2 Åklagarmyndigheten**

Åklagaren leder förundersökningen och för talan vid rättegången i människohandelsärenden. Förundersökningsledaren är behörig att hos Migrationsverket ansöka om tidsbegränsat uppehållstillstånd för offret för medverkan vid förundersökning och huvudförhandling i brottmål eller betänketid.

Åklagarmyndigheten beslutade den 29 juni 2017 om ett uppdrag som innebär att föreslå åtgärder som säkerställer att människohandelsärenden hanteras av åklagare med särskild utbildning eller erfarenhet av denna brotts-typ. Arbetet ska genomföras i samverkan med Utvecklingscentrum Göteborg och utbildningscentrum inom personalavdelningen. Förslaget med konsekvensbeskrivningar lämnas till verksledningen vid Åklagarmyndigheten under våren 2018. Regeringen följer noga Åklagarmyndighetens arbete för att förstärka myndighetens insatser mot prostitution och människohandel.

#### **4.1.3.3 Migrationsverket**

Migrationsverkets grunduppdrag är att pröva ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap. Myndigheten arbetar aktivt med jämställdhet och normkritik för att säkerställa likvärdig behandling för utsatta grupper. Det finns därför verksamhetsexperter specialiserade på områdena människohandel, barn, jämställdhetsintegrering och hbtq. Vid handläggningen av ärenden ska hänsyn tas till utsatta personers speciella situation. Det gäller t.ex. offer för människohandel och personer som utsatts för våldtäkt eller andra former av sexuellt våld eller könsstympning.

Migrationsverkets viktigaste roll i arbetet mot människohandel är att inom ramen för sin verksamhet upptäcka misstänkta offer och anmäla misstänkta till berörda myndigheter som polis och socialtjänst. Polis och socialtjänst ska också kontaktas av Migrationsverket beträffande barn som far illa eller befinner sig i en utsatt situation.

Myndigheten ansvarar även för att fatta beslut i ärenden som rör tidsbegränsade uppehållstillstånd för bevispersoner (målsäganden och vittnen) efter ansökan från en förundersökningsledare.

För svenska utlandsmyndigheter (ambassader och generalkonsulat) som handlägger ansökningar om visering och uppehållstillstånd har Migrationsverket tagit fram informationsmaterial om arbetet mot människohandel. Informationen är på engelska och därmed tillgänglig också för lokalanställd personal. Migrationsverket medverkar vid utbildningstillfällen för personal vid utlandsmyndigheter. Migrationsverkets introduktionsprogram för nyanställda innehåller ett avsnitt om myndighetens arbete mot människohandel. Hösten 2016 lanserade Migrationsverket en intern webbutbildning om människohandel som ett år senare genomgåtts av nästan 2 000 anställda. Det finns ett stort intresse för utbildning om människohandel utifrån Migrationsverkets roll och nya insatser planeras.

Migrationsverkets interna rapportering om misstänkt människohandel handlar om åtgärder som myndigheten vidtagit enligt myndighetens rutiner. De interna rapporterna visar en tydlig ökning av antalet fall sedan 2014. Ökningen antas vara ett resultat av att myndigheten har arbetat aktivt med att öka kompetensen hos personalen i fråga om att identifiera misstänkta offer för människohandel. Ett nominellt större antal asylsökande under hösten 2015 har också del i ökningen.

Migrationsverket har sedan flera år en central samordnare för människohandelsfrågorna. De flesta prövningsenheterna har en kontaktperson för det interna arbetet med att upptäcka och rapportera människohandel. 2015 utsåg myndigheten dessutom regionala samordnare som ska vara behjälpliga med råd och stöd i arbetet mot människohandel. De regionala samordnarna underlättar kontakter och samverkan med andra myndigheter såsom polis, socialtjänst och länsstyrelser.

#### **4.1.3.4 Arbetsmiljöverket**

Inom ramen för myndighetens inspektionsverksamhet kan Arbetsmiljöverket upptäcka personer som är offer för människohandel. Vid sådana

misstankar bör myndigheten kontakta polis och socialtjänst. Regeringen har ändrat myndighetens instruktion, bl.a. i syfte att tydliggöra myndighetens ansvar på området. I den förnyade instruktionen tydliggörs att myndigheten ska planera tillsynen främst med utgångspunkt i analyser av arbetsmiljörisk och risk för att aktörer medvetet bryter mot regelverket.

Aktörer som inte följer regler i syfte att uppnå konkurrensfördelar, så kallad osund konkurrens, bryter ofta mot flera olika regelverk samtidigt. Det kan handla om exempelvis överträdelser av arbetsmiljö- och skattelagstiftningen, arbetskraftsexploatering och människohandel samt organiserad brottslighet.

#### **4.1.3.5 Folkhälsomyndigheten**

Folkhälsomyndigheten ansvarar för att samordna smittskyddet på nationell nivå och den ska även verka för nationell samordning inom frågor som rör sexuella och reproduktiva rättigheter. Fokus för Folkhälsomyndighetens arbete på området är sexuell hälsa och smittskydd för målgrupperna i enlighet med den nationella strategin mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar (S2017/06893/FS). Bland målgrupperna ingår personer i prostitution.

#### **4.1.3.6 Länsstyrelserna**

Länsstyrelserna har i uppdrag att stödja samordningen i länet av insatser som syftar till att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Länsstyrelserna ska i arbetet särskilt prioritera insatser för att motverka efterfrågan på köp av sexuella tjänster. Länsstyrelsen i Stockholms län har i uppdrag att stärka samverkan och samordningen mellan aktörer som möter målgruppen utsatta EU/EES-medborgare.

#### **4.1.3.7 Socialstyrelsen**

Socialstyrelsen ska genom kunskapsstöd och föreskrifter bidra till att hälso- och sjukvården och socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Myndigheten ansvarar för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde samt för att ge stöd till metodutveckling inom sitt verksamhetsområde. Inom området prostitution och människohandel innebär det att Socialstyrelsen ansvarar för att ge stöd till berörda yrkesgrupper i deras arbete med att upptäcka, erbjuda stöd och skydd till personer som befinner sig i prostitution och människohandel.

#### 4.1.3.8 Socialtjänsten

Kommunerna ska enligt socialtjänstlagen verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialtjänsten har ett ansvar för att barn som utsatts för brott, och barnets närstående, får det stöd som de behöver. Socialtjänsten ska särskilt beakta att även barn som bevittnat våld kan vara i behov av stöd. Vidare ska Socialtjänsten särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Enligt socialtjänstlagen har den kommun där den enskilde vistas det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar bosättningskommunen för stödet. Vistelsekommunens ansvar är då begränsat till akuta situationer. Detsamma gäller för en person som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige. Akuta insatser som kan vara aktuella för en person som är utsatt för människohandel och som tillfälligt vistas i kommunen kan bestå av exempelvis skyddat boende i avvaktan på hemresa, bidrag till hemresan och till nödvändigt uppehälle, tolk och någon form av psykologiskt stöd. Personen kan även få hjälp med att kontakta hälso- och sjukvården vid behov. Inom ramen för socialtjänstens skyldighet att utreda och bedöma vilket behov av stöd och skydd som finns, kan socialtjänsten även behöva undersöka vilka möjligheter till skydd och stöd som finns i hemlandet och hänvisa personen till sådana möjligheter. Inom flera län finns även s.k. regionskoordinatorer som har särskild kompetens gällande människohandel och som bistår bl.a. med stöd till regionala aktörer vid människohandelsärenden och vid återvändandeärenden.

Om ett barn utsatts för människohandel ska socialtjänsten utan dröjsmål inleda utredning om barnets behov av skydd och hjälp. Barnet ska omhändertas genom befintlig lagstiftning och placeras på lämpligt boende. Om ett beslut fattas om att barnet ska återvända till ursprungslandet, faller ansvaret för mera långsiktigt stöd och social inkludering på ursprungslandet. Socialtjänsten ansvarar för att tillhandahålla information om barnet till ursprungslandet för att garantera barnets bästa och ge stöd för att hitta hållbara lösningar.

I storstadsregionerna finns kommunala mottagningar som erbjuder stöd, praktisk hjälp, samtal och medicinsk rådgivning till personer över 18 år som befinner sig i prostitution eller personer med livserfarenheter som gör att de

löper ökad risk att hamna i situationer där de utnyttjas för sexköp. Storstadsregionerna har också verksamhet som erbjuder personer som vill sluta köpa sexuella tjänster anonym rådgivning och stödsamtal.

#### **4.1.3.9 Utrikesdepartementet är centralmyndighet för 1996 års Haagkonvention och Bryssel IIa-förordningen**

Det finns två internationella instrument som gäller som svensk lag och som rör frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn i internationella situationer. Det är Bryssel IIa-förordningen (Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar) och 1996 års Haagkonvention om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn. Dessa ger bl.a. formellt stöd för myndigheter (t.ex. svenska socialtjänster och deras motsvarighet i andra länder) i stater som är bundna av förordningen eller konventionen att samarbeta med varandra i vissa ärenden som rör föräldraansvar och barns situation. I Sverige är Utrikesdepartementet centralmyndighet enligt både Bryssel IIa förordningen och 1996 års Haagkonvention och kan bistå svenska myndigheter i kontakterna med en annan stats myndigheter i de fall samarbetet sker med stöd av förordningen eller konventionen.

## **4.2 Stärkt förebyggande arbete**

Arbetet med att bekämpa människohandel, oavsett för vilket ändamål, måste koncentreras på förebyggande arbete och att bl.a. hämma efterfrågan. Att minska efterfrågan är centralt för att prostitution och människohandel för sexuella ändamål ska upphöra. Jämställdhetsmyndigheten ska inom ramen för sina uppgifter om att samordna arbetet mot människohandel särskilt främja utvecklingen av förebyggande insatser mot prostitution och människohandel.

### **4.2.1 Ett nationellt brottsförebyggande program**

Arbetet för att öka tryggheten och minska brottsligheten måste bedrivas brett, och kräver ett utvecklat brottsförebyggande arbete. Flera nationella initiativ med fokus på enskilda brottskategorier har genomförts där det har funnits tydliga brottsförebyggande inslag, t.ex. när det gäller människohandel. Utöver specifika satsningar finns behov av att stärka och utveckla det brottsförebyggande arbetet i hela samhället, inte bara i rättsväsendet. För att skapa förutsättningar för ett långsiktigt och strukturerat brottsförebyggande arbete inom alla samhällssektorer har regeringen tagit fram ett nationellt



brottsförebyggande program – Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126). I budgetpropositionen för 2017 öronmärktes totalt 40 miljoner kronor årligen för att förebygga brott och öka tryggheten. Programmet är ett komplement till andra åtgärder.

I programmet berörs allt från individinriktade insatser såsom föräldraskapsstöd, avhopparverksamhet och återfallsförebyggande arbete till förebyggande åtgärder mot situationer eller platser där risken för brott är hög. För att säkerställa att arbetet bedrivs i enlighet med den inriktning som programmet anger kommer det att följas upp på ett systematiskt sätt. Detta kommer att ske dels genom redovisningar från berörda myndigheter av hur arbetet har bedrivits och vilka åtgärder som har vidtagits, dels genom årliga återrapporteringar från Brottsförebyggande rådet och länsstyrelserna.

#### 4.2.2 Minska efterfrågan på sexuella tjänster

För att långsiktigt motverka efterfrågan på köp av sexuella tjänster behövs förebyggande insatser riktade mot pojkar och unga män. Skolan är en viktig arena för att nå barn och unga och har en viktig del i det förebyggande arbetet mot prostitution och människohandel. Utbildningen i skolan ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Skolan har vidare ett ansvar för att motverka traditionella könsroller. Var och en som verkar inom utbildningen ska också främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

Regeringen stödjer utvecklingen och spridningen av våldspreventivt arbete, bl.a. i skolan, genom uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) om det våldsförebyggande programmet Mentors in Violence Prevention, som handlar om att förändra stereotypa könsnormer. Statens skolverk har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera programmet. Uppdraget ska redovisas under våren 2018.

För att minska efterfrågan på sexuella tjänster har också kampanjer genomförts som uppmärksammar vikten av att minska efterfrågan, påminner om det svenska förbudet mot sexköp och om kopplingarna till organiserad brottslighet och människohandel. Det senaste exemplet på en nationell kampanj är ”Du avgör!”, som genomförts av Länsstyrelsen i Stockholms län. Kampanjen omfattar bland annat vägledning och information till personer som köper sex i syfte att de ska förändra sitt beteende.

#### 4.2.3 Utvecklad sex- och samlevnadsundervisning

En välfungerande undervisning om sex och samlevnad är ett viktigt verktyg för det förebyggande arbetet med att förändra stereotypa könsnormer och förebygga destruktiva maskulinitetsnormer hos unga män. Sex- och samlevnadsundervisning innebär att barn och unga får möjlighet att diskutera frågor som rör bl.a. sexualitet, normer och jämställdhet. Regeringen har gett Statens skolinspektion i uppdrag att granska sex- och samlevnadsundervisningen i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Myndigheten ska sammanfatta och analysera resultatet av sin granskning och redogöra för konstaterade utvecklingsområden. Uppdraget ska redovisas under våren 2018.

#### 4.2.4 Spridning av information om hälsa och jämställdhet för barn och unga

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har i samverkan med den nationella webbaserade ungdomsmottagningen UMO tagit fram hemsidan youmo.se efter ett uppdrag från regeringen. Youmo ger information om hälsa, jämställdhet och frågor gällande sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Youmo finns på svenska, engelska, arabiska, dari, somaliska och tigrinska. Regeringen har gett MUCF i uppdrag att under 2018 ytterligare utveckla och stärka de delar av Youmo som handlar om prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

#### 4.2.5 Hjälptelefon för att förebygga sexuellt våld

Regeringen fortsätter att bidra till finansieringen av driften och utvecklingen av den nationella hjälptelefonen PrevenTell vid Karolinska universitetssjukhuset, enheten ANOVA. ANOVA arbetar för att förhindra sexuella övergrepp genom behandling av personer med riskbeteende för att begå sexuella övergrepp. Hjälptelefonen vänder sig till personer med självupplevt riskbeteende, tvångsmässig upptagenhet av sexuella tankar och handlingar, sexuellt intresse för barn och impulser att tvinga någon till sex. Även närstående och vårdgivare kan via PrevenTell få råd och hjälp att hantera frågor kring sexuellt våld och oro för sexuella övergrepp.

#### 4.2.6 Telefonlinje för sexköpare

För personer som köper sex, eller har funderingar kring sexköp, finns KAST (Köpare av sexuella tjänster). KAST består av telefonlinje och kompetenscentrum i Stockholm, Göteborg och Malmö. KAST fungerar som rådgivare till köpare eller anhöriga. Kontakten med mottagningarna kan ske anonymt.

#### 4.2.7 Ideella organisationers förebyggande arbete

Regeringen stödjer aktivt ideella organisationers arbete för ökad jämställdhet. Jämställdhetsmyndigheten kommer att fördela medel för bidrag till jämställdhetsprojekt enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt. Under 2018 stärker regeringen bidragen till civilsamhällesorganisationer som arbetar med att stödja män och pojkars arbete för jämställdhet samt projekt som syftar till att motverka efterfrågan av sexuella tjänster.

#### 4.2.8 Informations- och utbildningsinsatser på sexualbrottsområdet

Regeringen har föreslagit en ny sexualbrottslagstiftning som bygger på frivillighet. Den nya lagstiftningen medför ett behov av kunskap om vad som är ett brott. Av den anledningen har resurser avsatts i budgetpropositionen för 2018 till Brottsoffermyndigheten för att ta fram informations- och utbildningsinsatser på sexualbrottsområdet.

#### 4.2.9 Utvecklingsarbete avseende sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter

Statens institutionsstyrelse har fått i uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete avseende sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter på myndighetens ungdomshem och LVM-hem. Arbetet ska stärka det hälsofrämjande och förebyggande arbetet i syfte att främja en trygg och säker sexualitet och god reproduktiv hälsa för unga och klienter. Det inbegriper ett förebyggande arbete för personer med livserfarenheter som gör att de löper risk att hamna i situationer där de utnyttjas sexuellt och för prostitution. En viktig del i arbetet är målgruppsanpassade utbildningsinsatser riktade till personal på ungdomshemmen och LVM-hemmen som är verksamma inom behandling, hälso- och sjukvård och skola.

### 4.3 Förbättrad förmåga att upptäcka prostitution och människohandel

Människohandelsärenden är ofta komplexa och förekommer inte frekvent i de flesta kommuner och län. Behov av rådgivning och stöd i ärenden som gäller prostitution och människohandel är stort hos yrkesverksamma och andra berörda personer. Att identifiera offer och förövare är centralt för att kunna öka antalet anmälningar och ge de utsatta rätt hjälp. Regeringen har beslutat att obligatoriska moment om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer ska införas i utbildningar till yrken som innebär möten med våldsutsatta kvinnor och barn. De utbildningar som berörs är fysioterapeutexamen, juristexamen, läkarexamen, psykologexamen, sjuksköterskeexamen, socionomexamen och tandläkarexamen. Kunskaperna kan på sikt skapa

ökade förutsättningarna för att de som är verksamma inom dessa yrken ska kunna identifiera offer och förövare.

Myndigheternas ansvar och åtgärder skapar tillsammans goda förutsättningar för att upptäcka prostitution och människohandel. Flera stödfunktioner som bidrar till bättre förmåga för identifiering av misstanke om människohandel finns att tillgå via det nationella metodstödsteam (NMT) som Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för, exempelvis *Manual vid misstanke om människohandel* (Rapport 2016:5), en stödtelefon och regionkoordinatorer. Hjälpen vänder sig till de som bl.a. i sitt yrke är i behov av hjälp med att identifiera personer som kan vara utsatta för människohandel.

#### 4.3.1 Skolan och elevhälsan

Skolan kan bidra till arbetet mot människohandel genom förbättrad upptäckt av barn och elever som själva kan ha utsatts eller som är närstående till en person som är utsatt för människohandel. Likaså har elevhälsan möjlighet att upptäcka utsatta barn och elever. Anställda inom skolväsendet har en skyldighet att anmäla misstankar om att barn far illa (orosanmälan) till socialtjänsten. Skolan har även en viktig roll för att inom ramen för undervisningen stärka elevers kunskaper om rättigheter och utsatthet.

#### 4.3.2 Vägledning för upptäckt av utsatthet med anknytning till prostitution och människohandel

Regeringen anser att socialtjänstens samt hälso- och sjukvårdens förmåga att identifiera och stödja personer i prostitution och personer utsatta för människohandel ytterligare behöver stärkas. Likaså är det viktigt att berörda verksamheter kan upptäcka våldsutövande i kontakten med främst män och pojkar.

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga vilka verksamheter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården som har behov av kompetensinsatser för att bättre identifiera kvinnor och män i prostitution och deras behov av skydd och stöd. Utbildningsmaterial som tagits fram för vägledning till berörda yrkesgrupper ska spridas, t.ex. genom webbplatsen Kunskapsguiden.

Socialstyrelsen har även sedan tidigare regeringens uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd till socialtjänst och hälso- och sjukvården för samtal med barn i syfte att bidra till ökad upptäckt av dessa fall samt bidra till ökad kompetens hos socialtjänsten och hälsovårdspersonal i samtal med barn, även när det gäller svåra situationer för barn som har varit offer för olika övergrepp

såsom människohandel och/eller sexuella övergrepp. Kunskapsstödet ska spridas till relevanta yrkesgrupper.

#### **4.3.3 Metodstöd människohandel**

Nätverket Nationellt metodstödteam (NMT) erbjuder stöd till yrkesverksamma i kommuner, myndigheter och civilsamhällesorganisationer. NMT tillhandahåller en stödtelefon dit yrkesverksamma kan ringa för att få stöd och hjälp i frågor som handlar om alla former av människohandel. Hjälpen som ges anpassas efter ärendets karaktär och kan handla om t.ex. identifiering av prostitution och människohandel eller hjälp med boende.

#### **4.3.4 Regionskoordinatorer**

Regionskoordinatorer mot prostitution och människohandel fungerar som stöd till Jämställdhetsmyndighetens nationella uppdrag rörande prostitution och människohandel för alla ändamål. Regionskoordinatorernas uppgift är bl.a. att bistå myndigheter med stöd vid människohandelsärenden och fungera som en regional aktör med spetskompetens gällande människohandel. De skapar förutsättningar för att koppla det regionala arbetet mot prostitution och människohandel med arbetet som sker på nationell nivå.

#### **4.3.5 Temadialoger med bl.a. svenska resebyråer, Polismyndigheten, utlandsmyndigheter, det civila samhället, åklagare och domare**

Regeringen avser att fortsätta de temadialoger som har initierats utifrån regeringens handlingsplan skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp. Temadialoger genomförs med bl.a. svenska resebyråer, Polismyndigheten, utlandsmyndigheter, det civila samhället, åklagare och domare i syfte att motverka exploatering av barn i samband med turism och resande. Dialogerna ska bidra till att dels ge ökad kunskap för berörda aktörer i arbetet med att uppmärksamma och minska riskerna för sexuell exploatering av barn utomlands, dels bidra till större samordning mellan dessa aktörer samt följa upp vidtagna åtgärder över tid.

### **4.4 Lagstiftningsåtgärder**

På straffrättens område lägger regeringen fram flera lagförslag som är av stor betydelse i arbetet mot bl.a. prostitution och människohandel. Förslagen grundas på de förslag som lämnats av 2014 års människohandelsutredning i dess betänkanden (SOU 2016:42 respektive SOU 2016:70). Vidare berörs nedan 2014 års sexualbrottskommittés betänkande (SOU 2016:60).

#### 4.4.1 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering

För att förstärka det straffrättsliga skyddet mot människohandel och öka antalet lagföringar föreslår regeringen i lagrådsremissen Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering flera lagändringar i straffbestämmelsen. Det föreslås att bestämmelsen förtydligas, att barn under arton år får ett starkare skydd och att straffskalan för människohandel, mindre grovt brott, skärps. Dessutom föreslås att ett nytt gradindelad brott, benämnt människoexploatering, införs i brottsbalken. Syftet med detta förslag är att förstärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av utsatta personer i arbete och tiggeri. Genom brottet straffbeläggs att genom ett otillbörligt medel exploatera en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Är offret ett barn under arton år föreslås ett särskilt starkt straffrättsligt skydd. Straffet för människoexploatering föreslås vara fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst tio år. I lagrådsremissen föreslår regeringen slutligen en skärpning av straffskalan för grovt koppleri. Proposition planeras senast under mars 2018. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

#### 4.4.2 Straffrättsliga åtgärder mot sexköp utomlands och mot utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling

I lagrådsremissen Straffrättsliga åtgärder mot sexköp utomlands och mot utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling föreslår regeringen åtgärder för att förstärka det straffrättsliga skyddet vid prostitution. Det föreslås att kravet på dubbel straffbarhet för att svensk domstol ska kunna döma för brottet köp av sexuell tjänst som begåtts utomlands tas bort. En svensk domstol ska för detta brott inte heller vara bunden av vilket straff som är föreskrivet på gärningsorten. När det gäller brottet köp av sexuell handling av barn föreslås att straffskalan ska skärpas. Detta ska ske dels genom att minimistraftet höjs från böter till fängelse, dels genom att maximistraftet höjs till fängelse i fyra år. Vidare föreslås att brottsbeteckningen ändras till *utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling*. Proposition planeras under mars 2018. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

#### 4.4.3 2014 års sexualbrottskommitté

Regeringen har i lagrådsremissen En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet föreslagit lagändringar i syfte att tydliggöra att varje människa har en ovillkorlig rätt till personlig och sexuell integritet och sexuellt självbestämmande. Det föreslås bl.a. att gränsen för straffbar gärning ska gå vid om deltagandet i en sexuell aktivitet är frivilligt eller inte. Vidare införs ett

särskilt oaktsamhetsansvar för vissa allvarliga sexualbrott. För straffansvar ska det inte längre krävas 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 har utövat våld eller hot mot målsäganden kan alltså, i den mån han eller hon hade uppsåt till eller var grovt oaktsam i fråga om att målsägandens deltagande till följd av våldet eller hotet inte var frivilligt, straffas som gärningsman om han eller hon genomför en sexuell handling med den utsatte. Ett exempel på när det utvidgade straffansvaret kan komma att aktualiseras är vid människohandel som syftar till prostitution, dvs. när målsäganden genom våld eller hot tvingas att delta i sexuella handlingar med personer som köper sexuella tjänster. Således skulle enligt regeringens förslag någon som köper en sexuell tjänst i större utsträckning än i dag kunna dömas för våldtäkt eller sexuellt tvång (eller motsvarande oaktsamma brott) i stället för köp av sexuell tjänst. Därmed skulle också betydligt mer kännbara straff än vad som följer vid köp av sexuell tjänst kunna dömas ut. Proposition planeras under mars 2018. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

#### **4.5 Starkare skydd och stöd**

Människohandel innebär alltid ett hänsynslöst och cyniskt brott mot andra människor och offren för denna brottslighet har ofta ett stort behov av stöd och skydd. Stöd och skydd är även viktigt för att underlätta brottsoffers medverkan i en rättsprocess och återetablering i samhället. Det är centralt att utsatta personer identifieras och får det stöd och den hjälp de har rätt till enligt svensk lagstiftning.

På senare år har insatser gjorts för att öka utrymmet för brottsoffer. År 2015 ändrade regeringen förundersökningskungörelsen för att ytterligare öka trygghet för målsägande. Förundersökningskungörelsen innebär numera bl.a. att målsägande ska underrättas om en frihetsberövad person släpps fri, att personen som utsatts för brott ska få information om vilka skyddsåtgärder som finns, och att målsägande alltid ska få en skriftlig bekräftelse av sin anmälan. Om målsägande inte behärskar svenska ska bekräftelsen översättas på begäran.

Det finns också stöd för utländska brottsoffer som saknar uppehållsrätt eller uppehållstillstånd att vistas i Sverige. Upphållstillstånd kan beviljas under en reflektionsperiod för att personen ska kunna återhämta sig och för att kunna ta ställning till ett samarbete med de brottsutredande myndigheterna. Tillståndet omfattar 30 dagar med viss möjlighet till förlängning och beviljas av

Migrationsverket på ansökan av en förundersökningsledare (5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen 2005:716).

Fler kommuner behöver stärka sitt arbete för skydd och stöd till personer som är utsatta för prostitution och människohandel. Sedan 2012 har Socialstyrelsen haft regeringens uppdrag att fördela utvecklingsmedel och att tillsammans med länsstyrelserna ge kunskaps- och metodstöd, s.k. kompetensstöd, till kommuner och ideella organisationer för att kvalitetsutveckla arbete som rör våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Regeringen beslutade 2016 att kommuner, landsting och civilsamhällesorganisationer ska kunna ta del av utvecklingsmedel från Socialstyrelsen för insatser gentemot målgruppen kvinnor och män som riskerar att fara illa i samband med prostitution och människohandel för sexuella ändamål (S2016/00633/FST).

#### 4.5.1 Manual vid misstanke om människohandel

Länsstyrelsen i Stockholms län har tagit fram en manual som fungerar som metodmaterial till yrkesverksamma, *Manual vid misstanke om människohandel – Skydd och stöd till människohandelsoffer* (Rapport 2016:5). Numera ansvarar Jämställdhetsmyndigheten för materialet. Metodmaterialet är framtaget i samverkan med berörda myndigheter och verksamheter. Syftet med manualen är att stötta yrkesverksamma som kommer i kontakt med personer som utsatts för människohandel. Manualen tydliggör bl.a. vilket ansvar myndigheter har gällande stöd och skydd till offer för människohandel. Manualen finns även på engelska (National Referral Mechanism – Protecting and supporting victims of Trafficking in Human Beings in Sweden). Regeringen anser att det är önskvärt att berörda myndigheter och aktörer tillämpar den i relevanta delar av sin verksamhet. Det är också önskvärt att berörda myndigheter och aktörer tar fram riktlinjer för sitt arbete mot människohandel och för statistik över hanterade ärenden och följer upp hur de hanteras.

#### 4.5.2 Återvändandeprogram för utsatta

Ett återvändandeprogram för barn och vuxna som varit utsatta för människohandel drivs av FN:s migrationsorgan, Internationella migrationsorganisationen (IOM). Sveriges bidrag till IOM:s återvändandeprogram hanteras fr.o.m. 2018 av Jämställdhetsmyndigheten.



#### 4.5.3 Civilsamhällesorganisationer

Civilsamhällesorganisationer har en betydelsefull roll för personer som är utsatta för prostitution och människohandel. Utsatta personer vänder sig ofta till civilsamhällesorganisationer för att söka stöd och hjälp eller för att komma ur sin situation. Organisationerna kan även utgöra en länk mellan enskilda och myndigheter. Det är av stor betydelse att det engagemang och stöd som det civila samhället tillhandahåller kan fortsätta. Regeringen har därför för avsikt att även fortsättningsvis ge bidrag för civilsamhällesorganisationer som arbetar med att ge stöd till personer som är utsatta för prostitution och människohandel.

#### 4.5.4 Översyn av stödet till kvinnojourerna

Tjej- och kvinnojourerna har en central roll för stöd till våldsutsatta. Regeringen har under mandatperioden kraftigt utökat stödet till kvinnojourerna. Det har dock framkommit att stödet ofta uppfattas som instabilt, kortsiktigt och oförutsägbart. Regeringskansliet genomför därför en översyn av statens bidrag till ideella kvinno- och tjejjourer. Syftet är att åstadkomma en bättre utformad och mer stabil finansiering utan att kommunernas ansvar för våldsutsatta undergrävs.

#### 4.5.5 Stärkt barnrättsperspektiv i skyddat boende

Regeringen har mottagit utredningen Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (SOU 2017:112). Utredningen föreslår åtgärder för att stärka barnrättsperspektivet för barn som vistas i så kallat skyddat boende tillsammans med en av vårdnadshavarna samt förtydliga samhällets och enskilda aktörers respektive ansvar för barnen under tiden i boendet. Utredaren har lämnat förslag till reglering av skyddat boende, definition av insatsen samt utformandet av tillståndsplikt. Ett sådant förtydligande i lagstiftningen bör få positiva effekter för brottsoffer som har behov av samhälleliga insatser, där en av målgrupperna är personer i prostitution eller människohandel.

#### 4.5.6 Skydd och stöd från socialtjänsten

För att kunna bistå en utsatt person som är offer för prostitution och människohandel krävs ofta flera och sammansatta insatser från socialtjänstens sida. Behovet av insatser kan vara av tillfällig eller långsiktig karaktär. Exempel på insatser som kan ges är samtalskontakt i form av kris-, motiverings- och behandlingssamtal. Insatserna kan också omfatta ekonomiskt bistånd, stöd till anhöriga, stöd i samband med rättsprocesser, missbruksbehandling, tillfälligt boende och att förmedla kontakten till andra

myndigheter eller civilsamhällesorganisationer. Personer som säljer sex kan vara utsatta för våld. När det gäller personer som är utsatta för våld eller övergrepp i en nära relation har socialtjänsten ett särskilt ansvar, enligt Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2014:4).

Som framgår ovan (avsnitt 4.3.2) har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga vilka verksamheter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården som behöver kompetensinsatser för att bättre identifiera behoven hos kvinnor och män i prostitution i fråga om skydd och stöd.

#### **4.5.7 Stärkt och utvecklad tillsyn**

Regeringen avser att ytterligare stärka och utveckla tillsynen över kommuners och vårdgivares arbete med mäns våld mot kvinnor inklusive arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

### **4.6 Effektivare brottsbekämpning**

Arbetet med att bekämpa och lagföra människohandelsbrott behöver stärkas. Av slutbetänkandet Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer (SOU 2016:70) framgår att antalet fällande domar för människohandel är för litet för att spegla verkligheten för denna typ av brottslighet i Sverige.

#### **4.6.1 Stärkt förmåga inom Polismyndigheten att bekämpa människohandel**

Regeringen har gett Polismyndigheten i uppdrag att identifiera och redogöra för vilka åtgärder som myndigheten vidtar för att stärka förmågan att bekämpa människohandel i hela landet. Uppdraget ska i relevanta delar genomföras i samverkan med de aktörer som verkar inom ramen för det nationella metodstödsteamet (NMT). Uppdraget ska inkludera åtgärder som rör utveckling av det operativa arbetet såväl som kompetenshöjande insatser. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 14 december 2018.

#### **4.6.2 Metoder för att utreda våldtäkt och sexualbrott**

Köp av sexuell tjänst är kriminaliserat och kan utgöra ett brott mot person, dvs. mot den person som säljer den sexuella tjänsten. Kvinnor och män som befinner sig i prostitution är en särskilt utsatt grupp i fråga om risk för att utsättas även för våldtäkt och andra sexualbrott. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har fått i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att utveckla och höja kvaliteten på brottsutredningar avseende våldtäkt och andra sexualbrott.

#### **4.6.3 Metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet**

Under 2018–2020 har åtta myndigheter fått i uppdrag att utveckla ändamåls-  
enliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att  
motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Människo-  
handel är en av de värsta former av brottslighet som kan påträffas i arbets-  
livet. Arbetsmiljöverket har fått i uppdrag att samordna metodutvecklingen  
eftersom de sedan några år har samverkat med en krets myndigheter mot  
osund konkurrens, med fokus på förstärkt tillsyn.

### **4.7 Stärkt kunskap och kompetensutveckling**

Förbättrad kunskap och kompetensutveckling är avgörande för ett fram-  
gångsrikt förebyggande arbete mot prostitution och människohandel, samt  
för effektiva åtgärder under övriga insatsområden. För att arbetet med att  
bekämpa prostitution och människohandel ska kunna bedrivas effektivt  
behöver berörda yrkesgrupper och beslutsfattare på alla samhällsnivåer  
kunskap. Människohandel är en typ av organiserad brottslighet som snabbt  
ändrar karaktär. Därför behövs fortsatt utveckling av metoder och arbetssätt  
genom forskning, utvärdering och uppföljning för att motverka brottslig-  
heten. Jämställdhetsmyndigheten spelar en viktig roll genom sin uppgift att  
bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling.

#### **4.7.1 Uppdrag om att bistå Jämställdhetsmyndigheten**

Regeringen har beslutat att det nationella uppdraget om prostitution och  
människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholms län permanent ska föras  
över till Jämställdhetsmyndigheten. För att arbetet ska vara strategiskt och  
hållbart behöver det enligt regeringens mening bedrivas under mer lång-  
siktiga förutsättningar. I syfte att Jämställdhetsmyndigheten på bästa sätt ska  
kunna bygga upp en väl fungerande organisation för arbetet rörande prosti-  
tution och människohandel för sexuella och andra ändamål har regeringen  
gett Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att bistå  
Jämställdhetsmyndigheten i uppstartsarbetet. Upparbetad kunskap och  
erfarenhet ska tas till vara och arbetet ska bedrivas utan avbrott.

#### **4.7.2 Förbättrad uppföljning av insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål**

Det finns behov av ytterligare information och kunskap om prostitutionens  
och människohandelns omfattning och utveckling. Regeringens nationella  
strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor  
(skr. 2016/17:10) omfattar prostitution och människohandel. Som ett led i

genomförandet av strategin har regeringen gett i uppdrag till Socialstyrelsen att föreslå indikatorer för uppföljning gentemot det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (S2017/01221/JÄM). Socialstyrelsens kommande underlag kan på sikt skapa bättre förutsättningar för förebyggande insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

#### **4.7.3 Kompetensinsatser avseende behov av skydd och stöd**

Det är viktigt att människor i prostitution får ett bra skydd och stöd. Som nämnts ovan (avsnitt 4.3.2) har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga vilka verksamheter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården som behöver kompetensinsatser för att bättre identifiera behoven hos kvinnor och män i prostitution vad gäller skydd och stöd. Inom ramen för uppdraget ska även kompetens kring hbtq-personer som köper och säljer sexuella tjänster uppmärksammas. Utbildningsmaterial som tagits fram för vägledning till berörda yrkesgrupper ska spridas, t.ex. genom kunskapsguiden.se. Socialstyrelsen ska i genomförandet av uppdraget samråda med Jämställdhetsmyndigheten. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2018.

#### **4.7.4 Nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige**

Det finns ett stort behov av samordning och samverkan avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige. Regeringen har därför beslutat att förlänga Länsstyrelsen i Stockholms läns uppdrag om att stärka samverkan och samordningen mellan aktörer som möter målgruppen. Inom ramen för uppdraget ska Länsstyrelsen i Stockholms län fortsätta arbeta med metodstöd, kompetensutvecklingsinsatser riktade till de samverkande aktörerna samt utgöra en rådgivande servicefunktion riktad till kommuner och andra aktörer i frågor om hur arbetet och samverkan kan bedrivas på ett ändamålsenligt och likformigt sätt. Länsstyrelsen ska också främja och underlätta samverkan på lokal nivå mellan Sverige och hemländerna genom att upprätta kontaktnät, ge information och rådgivning.

#### **4.7.5 Ökad kunskap om ensamkommande barn som försvinner**

Ensamkommande barn har identifierats som en riskgrupp för prostitution och människohandel. Länsstyrelserna har på regeringens uppdrag presenterat en nationell kartläggning av ensamkommande barn som försvinner och tagit fram ett metodstöd för regional samverkan kring denna målgrupp. Ett antal

åtgärdsförslag har också presenterats för regeringen. Det regionala metodstödet som utarbetats riktar sig till alla aktörer som är involverade i ett regionalt samverkansarbete runt målgruppen ensamkommande barn. Länsstyrelserna kommer i samverkan med berörda myndigheter och civilsamhället på regional nivå i respektive län att utveckla och följa upp enhetliga rutiner om ensamkommande barn som försvinner. Utgångspunkten ska vara metodstödet och materialet som tagits fram i tidigare uppdrag samt den samverkansplan som tagits fram för Stockholms län.

#### **4.8 Ökad internationell samverkan**

Människohandel är ett brott som många gånger är gränsöverskridande och involverar en rad olika aktörer. Av de som är drabbade av människohandel är majoriteten från andra länder, såväl inom som utanför EU, som av olika skäl har kommit till Sverige i hopp om att finna försörjning här. Många gånger handlar det om människor som i sina hemländer lever i svår fattigdom eller är utsatta för diskriminering.

För att kunna bekämpa människohandel är internationell samverkan avgörande. Det internationella samarbetet behöver fortsatt utvecklas, såväl mellan svenska myndigheter och dess motsvarigheter i andra länder, inom ramen för det nordiska samarbetet och i Östersjöregionen som genom EU och inom multilaterala samarbetsorgan.

##### **4.8.1 Informationsmaterial om prostitution och handel med människor för sexuella ändamål**

Regeringen har gett Svenska institutet i uppdrag att under 2018 ta fram informationsmaterial som kan stödja Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna i deras arbete med att informera om det svenska förbudet mot köp av sexuella tjänster och lagens effekter avseende prostitution och handel med människor för sexuella ändamål.

##### **4.8.2 Ökad kunskapsspridning om prostitution och människohandel via svenska ambassader**

I syfte att svenska ambassader ska kunna sprida information om människohandel för sexuella och andra ändamål ska en elektronisk utbildning för ambassaderna tas fram. Utbildningen ska innehålla information om effektiva preventiva åtgärder samt hur offer för människohandel kan identifieras. I arbetet med preventiva åtgärder är det viktigt att ta hänsyn till barns utsatthet gällande prostitution och människohandel i konfliktsituation.

För att möjliggöra för att fler potentiella offer för människohandel får kunskap om vilket stöd de har rätt till ska en informationsfolder tas fram med information om var man kan vända sig om man är utsatt för människohandel. Den bör utformas på ett sätt så att den även är lättillgänglig för barn. Foldern ska finnas tillgänglig på ambassaderna i digital och fysisk form.

#### 4.8.3 Ambassadör för arbetet mot människohandel

Regeringen har utsett en ambassadör för arbetet mot människohandel i syfte att främja ett effektivt internationellt samarbete på området.

Ambassadören ska verka för att det svenska bidraget till internationella insatser mot människohandel förstärks, samt att de internationella insatserna förmedlas till svenska myndigheter.

#### 4.8.4 Erfarenhetsutbyte mellan Östersjöstaterna

Sverige är fr.o.m. juli 2017 t.o.m. juni 2018 ordförande i Östersjöstaternas aktionsgrupp mot människohandel, Council of the Baltic Sea States – Task Force against Trafficking in Human Beings (CBSS-TF-THB). Sverige bidrar inom ramen för ordförandeskapet i Östersjöstaternas aktionsgrupp mot människohandel med kunskaps- och erfarenhetsutbyte utifrån den nationella manual för skydd och stöd till människohandelsoffer som Sverige har utvecklat.

#### 4.8.5 Nordiskt samarbete

Sverige är under 2018 ordförande i Nordiska ministerrådet. Under Sveriges ordförandeskap utarbetas en rapport om prostitution i Norden med särskilt fokus på unga kvinnors och mäns erfarenheter av prostitution. Nordiska ministerrådets handlingsplan mot människohandel löper fram till och med 2018. Sverige kommer att bidra i framtagande av en ny tvärssektoriell handlingsplan.

Inom ramen för ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet och ordförandeskapet i Östersjöstaternas aktionsgrupp mot människohandel kommer Sverige att genomföra en s.k. Barbershop i samarbete med Island för att diskutera frågor om pojkar och mäns delaktighet i jämställdhetsarbete och att motverka människohandel för sexuella ändamål. Konceptet Barbershop handlar om att män mobiliserar och motiverar andra män att diskutera och förändra destruktiva maskulinitetsnormer.

#### 4.8.6 Samförståndsavtal med Rumänien och Bulgarien

År 2015 slöt Sverige ett samförståndsavtal med Rumänien inom det social-politiska området. Året därpå slöts motsvarande avtal med Bulgarien. Samförståndsavtalet handlar om samarbete och utbyte av kunskap om barns rättigheter, jämställdhet och social välfärd. Inom ramen för avtalen har parterna även diskuterat hur situationen kan förbättras för utsatta grupper. På senare år har antalet EU-medborgare som tillfälligt är i Sverige ökat. Situationen för de här människorna är sårbar. Inom ramen för samförståndsavtalen utbyter parterna erfarenheter och goda exempel, och arbetar för att främja lokal samverkan mellan aktörer i Sverige och Rumänien respektive Bulgarien. Avsikten är att parterna ska fortsätta och utveckla samarbetet.