

Remissvar SOU 2023/97 Ut ur utsatthet

Göteborg, 2024-05-24

Inledning

Plattformen Civila Sverige mot människohandel tackar för möjligheten att yttra sig över *Ut ur utsatthet*.

Plattformen Civila Sverige mot människohandel samlar ett 20-tal organisationer inom ramen för civilsamhället och verkar för att utsatta för människohandel och människohandelsliknande exploatering ska få det skydd och stöd de behöver och har rätt till enligt internationella överenskommelser. Vi utgår från de mänskliga rättigheterna och är som plattform politiskt och religiöst obunden. Plattformen yttrar sig särskilt över förslagen som gäller exitmöjligheter för vuxna och deras barn, utifrån våra erfarenheter av att bedriva Nationella Stödprogrammet, en av få möjligheter för stora delar av utredningens målgrupp att erhålla villkorlös stöd och skydd längre än 30 dagar.

Nationella Stödprogrammet utgör en viktig del i *manual vid misstanke om människohandel*. Stödprogrammet, ett civilsamhälleslett stöd, fyller idag flera av de luckor som identifieras i utredningen vad gäller Sveriges internationella åtaganden för offer för människohandel. Plattformen har konsekvent påtalat behovet av ett långsiktigt stöd utifrån de erfarenheter vi har av att ge skydd och stöd till brottsoffer för prostitution och människohandel för sexuella ändamål i de specialiserade verksamheter som ingår i Stödprogrammet. Programmet har antingen haft för begränsade medel eller begränsats genom finansieringsvillkoren, för att kunna erbjuda det långsiktiga stöd vi vet krävs för att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden och ge ett ändamålsenligt stöd till utredningens målgrupper. Utredningens förslag är därför mycket angelägna och bör genomföras i sin helhet.

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram exitprogram för vuxna och barn som utsatts för sexuell exploatering genom prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Exitmöjligheter för offer för människohandel för andra ändamål har inte ingått i uppdraget. Plattformen vill inledningsvis understryka vad utredningen också konstaterar, att de internationella åtaganden som rör offer för människohandel för sexuella ändamål gäller alla offer för människohandel. Socialnämndens ansvar för brottsoffer gäller alla offer för människohandel, oavsett ändamål. Alla offer för människohandel oavsett ändamål har behov av och rätt till ett sammanhållet stöd som ges utifrån de individuella behoven hos den som utsatts. Detta stöd får inte villkoras av en pågående rättsprocess. Plattformen instämmer däremot med utredningen om den särskilda våldsutsatthet som sexuell exploatering innebär, och det omfattande och långsiktiga stöd som krävs för att personer som utnyttjats i prostitution och människohandel för sexuella ändamål ska kunna göra sig

fri från exploateringen och förhindra ny brottsutsatthet. Plattformen delar utredningens bedömning av Sveriges internationella åtaganden och dess efterlevnad för människohandel i stort och särskilt utredningens målgrupp, och de åtgärder som krävs för att Sverige ska leva upp till dessa.

I Sverige är det i praktiken straffritt att utnyttja en annan människa i människohandel och människoexploatering. Åtalen är försvinnande få oavsett ändamål, och var helt obefintliga för sexuella ändamål under 2022. Det innebär att det är låg risk och hög vinst för förövarna av brottet, och att Sverige blir en fristad för den här typen av brottslighet. En av orsakerna till detta är att brottsoffren sällan identifieras och tryggas. De 30 dagar tillfälligt uppehållstillstånd som delar av målgruppen behöver för att erhålla stöd motsvarande en reflektionsperiod eller *betänketid* har mycket begränsad effekt för den enskildes möjlighet att göra sig fri från förövaren, återhämta sig och starta ett tryggare liv, utan risk för ny brottsutsatthet. Ett erbjudande om 30 dagar i trygghet har minimal förutsättning att leda till en trygg bevisperson som kan och vågar medverka i en brottsutredning. Idag är tröskeln fortsatt hög redan för betänketiden. Den enda som vinner på det är förövaren, som fortsätter gå med vinst genom ett allvarligt brottsligt utnyttjande av andra. Vinsten från utnyttjandet göder i sin tur inte sällan den organiserade brottsligheten, i Sverige och utomlands.

Nationella Stödprogrammet har idag möjlighet att förlänga betänketiden eller ge stöd för skydd och återhämtning på skyddat boende i ytterligare tre månader, samt möjlighet till en period av utslussning och integrerande insatser i efterföljande 45 dagar. I vår erfarenhet krävs minst 6 månader, med möjlighet till förlängning utifrån individuella behov. Det är inte ovanligt att stödsökande som utsatts i sexuell exploatering behöver stöd i en till två års tid i verksamheterna som ingår i Nationella Stödprogrammet, som bekostar stödet med sina egna, knappa, resurser efter att stödet från programmet upphört.

Krafttag och ett nationellt ansvarstagande för antittraffickingarbetet och brottsoffrens skydd krävs, där uppdragen åtföljs av öronmärkta medel. Utredningens förslag om tidsbegränsade uppehållstillstånd och ändringar i socialtjänstlagen med medföljande åtgärder för att möjliggöra ett exitprogram är centrala för arbetet. I relevanta delar bör regeringen överväga att inkludera alla brottsoffer för människohandel i de ändringar som utredningen föreslår då samma brister som identifieras för utredningens målgrupp gäller samtliga personer som utsatts för människohandel i Sverige.

Regeringen bör överväga att utöver att förverkliga utredningens förslag ta initiativ till att etablera ett generellt exitprogram, en verklig *national referral mechanism* (NRM) för alla brottsoffer för människohandel. Idag haltar arbetet på en generell nivå, och Sverige misslyckas både vad gäller sina internationella åtaganden och i att bekämpa grov organiserad brottslighet.

Sammanfattande synpunkter

Utredningen föreslår endast två lagändringar, i Socialtjänstlag (2001:453) och Utlänningslag (2005:716). Utöver detta föreslås fördelning av uppdrag och förstärkta medel för att genomföra den föreslagna utformningen av ett exitprogram för barn respektive vuxna.

Plattformen ställer sig positiv till de föreslagna lagändringarna och utformningen av ett exitprogram som samordnas i enlighet med utredningens förslag som helhet, men föreslår vissa ändringar för att bättre uppnå syftet med förslagen och knyta an till antittraffickingarbetet i stort.

Särskilt avgörande för genomförandet av ett effektivt arbete mot människohandel och för Sveriges efterlevnad av sina internationella åtaganden är möjligheten att genomgå exitprogrammet genom ansökan om uppehållstillstånd som utgår från en individuell plan. Plattformen vill påtala behovet av att resurser tillförs även på lång sikt till stöd för de verksamheter och uppdrag som föreslås i utredningen.

Plattformen understryker att utredningens förslag utgör en kedja, där varje enskild del från förstärkta lågtröskelverksamheter, tillfälligt uppehållstillstånd oberoende av förundersökningen, tydliga kontaktvägar och samordnat stöd som erbjuder stöd på lång sikt är nödvändigt för att nå önskad effekt: en exit ut ur sexuell exploatering, och ökad lagföring av brottsligheten.

Plattformens inställning till utredningens förslag

10.1.1 Förslag om specialiserad lågtröskelverksamhet i form av Mikamottagningar kopplade till hälso- och sjukvård

Plattformen tillstyrker utredningens förslag, med en uppmaning om att det finns en gemensam utgångspunkt kring vad som *ska* ingå, i stället för *bör*. Utan tillgång till den vård som erbjuds i exempelvis Stockholmsregionen genom Mika Hälsa höjs trösklarna för traumamedveten vård och behandling. Utan ett gemensamt nationellt förhållningssätt riskerar den ojämlika tillgång på specialiserat lågtröskelstöd och traumabehandling som finns idag att fortsätta även med de förslag som utredningen lämnat. Plattformen instämmer dock i utredningens bedömning av att verksamheten kommer behöva anpassas till lokala förutsättningar och ha regionalt upptagningsområde.

10.1.2 Förslag om specialiserad lågtröskelverksamhet riktad till barn

Plattformen tillstyrker förslaget då det idag endast finns ett fåtal verksamheter i landet, både statliga och ideella, som kan stötta barn och unga i sexuell exploatering. Det kvarstår dock frågetecken kring hur det ska säkerställas att samtliga ungdomsmottagningar och elevhälsan får kunskap om sexuell exploatering. Det finns risk att kunskapsnivå på alla verksamheter runt om i landet ej når samma nivå vilket därmed ger konsekvensen att stödet inte blir jämlikt.

10.1.3 Förslag om lättillgänglig information och tydliga kontaktvägar, samt åtgärd enligt 10.3.8 om att Kvinnofridslinjen utvecklas och stärks inom ramen för NCK:s uppdrag

Plattformen tillstyrker delvis förslaget. Plattformen förordar en nationell stödlinje för alla som utsatts i någon form av exploatering, oavsett ändamål. NCK och Kvinnofridslinjen är en viktig resurs i arbetet och möjligheterna att få råd och hitta lågtröskelstöd för utredningens målgrupp. NCK bör därför stärkas i enlighet med utredningens förslag, särskilt då en person som identifierar en våldsutsatthet i en relation även kan ha utnyttjats i sexuell exploatering genom prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Plattformen delar däremot inte utredningens uppfattning om att en nationell stödlinje för offer för människohandel oavsett ändamål inte skulle kunna möta behoven hos den som exploaterats för sexuella ändamål. Offer för människohandel har inte sällan exploaterats på multipla sätt, där samtlig utsatthet innebär grova och allvarliga brott. Därför krävs specialiserad kunskap på hela människohandelsområdet i en särskild nationell stödlinje.

10.1.4 Förslag om utveckling av uppsökande verksamhet och rutiner för att fråga om sexuell exploatering, samt åtgärder enligt 10.3.10

Plattformen tillstyrker förslaget, med tillägget att arbetet med att kartlägga och utveckla uppsökande socialt uppsökande arbete på internet ska ske i nära samarbete med civilsamhällets aktörer, som idag arbetar socialt uppsökande på nätet för såväl barn som vuxna och har utarbetade metoder och kunskap som ska tas tillvara, där civilsamhället bör inkluderas i samverkansmetoder. Det bör därför uttryckligen ingå i uppdraget att samverka med civilsamhällets aktörer även i utvecklingsarbetet.

Viktigt vad gäller uppsökande arbete oavsett ålder är den "multi"-utsatthet där den utsatta har andra sårbarheter som gör det svårt att få hjälp och att identifiera exploateringen för att i stället lägga fokus på andra sårbarhetsfaktorer, som kort lyfts i utredningen. Plattformen tillägger att detta är en av anledningarna till att många i målgruppen inte får hjälp och bör vara något som de verksamheter som möter unga har kunskap om.

10.2.1 Förslag om exitprogram för vuxna med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan

Plattformen tillstyrker förslaget, och delar utredningens bedömning att samordnaren bör vara en socialsekreterare i första hand. Plattformen önskar dock ökad tydlighet kring finansiering och genomförande utanför storstadsregionerna på lång sikt genom möjlighet till förstärkning av regionala funktioner såsom regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel utifrån utredningens förslag om alternativa lösningar för förslagets förverkligande, såväl som regionkoordinatorernas förväntade stödfunktion till den lokala nivån.

10.2.2 Förslag om program för barn med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan

Plattformen tillstyrker förslaget med vissa tillägg. Vi anser det viktigt för de barn som ingår i utredningens målgrupp, som i vår erfarenhet ofta känner låg tillit till andra, får en särskild stödperson med större tillgänglighet och som inte är bunden till en specifik insats. Skulle denna stödperson vara en socialsekreterare finns risken att kontakten är mer flyktig och riskera barnets/ungdomens tillit till myndigheter. Notera även att det är viktigt att inte glömma gruppen 15–18 åringar som ofta är den grupp som faller mellan stolarna när det gäller både identifiering och att få stöd och skydd. Barnahus är i nuläget inte alltid en plats som är tillgänglig eller fungerar för alla. Plattformen ser därför positivt på rekommendationen att utreda och se över svårigheterna runt Barnahus.

10.2.3 Förslag om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kopplat till upprättande och genomförande av en individuell plan

Plattformen är mycket positiv till utredningens förslag och anser att detta förslag är helt avgörande för att det ska finnas en effektiv och verklig exit för hela utredningens målgrupp och för alla personer som utnyttjas i sexuell exploatering i Sverige. Plattformen föreslår däremot att man överväger en ytterligare översyn av bestämmelsen i Utlänningslag (2005:716) 5 kap. 15 §.

Bestämmelsens dubbla syften, som också noteras i utredningen, försvårar tillämpningen och är otydlig på ett sätt som äventyrar rättssäkerheten. Otydligheten i den nu gällande bestämmelsen har

resultat i en fortsatt hög tröskel för betänketid i strid med Sveriges internationella åtaganden för offer för människohandel. Kravet i 5 kap. 15 § 2 stycket UtLL som anger att betänketid kan utfärdas under förutsättning att första stycket 1 är uppfyllt bör inte appliceras på ansökningar om betänketid för personer där det finns anledning att anta att utlänningen utsatts för brott enligt 4 kap. 1 § eller 1 b § brottsbalken. Krav på att en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras får inte ställas på offer för människohandel och vara en förutsättning för deras tillgång till betänketid.

Bestämmelsen blir med utredningens förslag fortsatt otydlig och svårhanterlig. Utredningens uppdrag har varit avgränsat till offer för sexuell exploatering genom prostitution eller människohandel, men bestämmelsen i 5 kap. 15 § UtLL omfattar alla offer för människohandel och människoexploatering. Ett sätt är dela upp bestämmelsen i två, där bevispersoner i brottsutredningar i allmänhet omfattas av möjlighet till betänketid och tillfälligt uppehållstillstånd för förundersökning och huvudförhandling i brottmål i en egen bestämmelse. Brottsutsatta för sexuell exploatering, prostitution och människohandel oavsett ändamål skulle kunna omfattas av en annan bestämmelse av motsvarande karaktär, där socialnämnden ansöker om uppehållstillstånd för betänketid samt för genomförande av en individuell plan, där förutsättningarna för uppehållstillståndet är anpassat till offer för människohandel. Med en sådan lösning kan lagstiftningen bli mer träffsäker och ändamålsenlig, och följa Sveriges internationella åtaganden. Alla offer för människohandel oavsett ändamål bör inkluderas i möjligheten att erhålla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kopplat till upprättande och genomförande av en individuell plan.

10.2.4 Förslag om möjlighet för kommuner att ansöka om ersättning för kostnader i individärenden

Plattformen tillstyrker förslaget och instämmer med utredningens analys av behovet av denna möjlighet som tillägg till förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Att staten tar kostnadsansvaret för exitprogrammet är avgörande för att det ska finnas tillgång till programmet på lika villkor över hela landet, oavsett vilken kommun som identifierar personen. Idag ser vi att kommunernas ekonomiska förutsättningar och lokala tolkningar av socialtjänstlagen innebär att tillgängligt stöd varierar stort från kommun till kommun.

Yttrande över föreslagna åtgärder

10.3.1 Förslag om tillägg i 5 kap. 11 § SoL som tydliggör socialnämndens ansvar för personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål

Plattformen tillstyrker förslaget, men föreslår att man överväger att utforma en mer inkluderande bestämmelse. Vi delar utredningens uppfattning att ett förtydligande i den s.k brottofferparagrafen kan ha avsedd effekt för utredningens målgrupper, men föreslår att ansvaret ska förtydligas vad gäller offer för människohandel oavsett ändamål. Socialtjänsten är en avgörande aktör för att möjliggöra det stöd som offer för människohandel och människoexploatering har rätt till, men behöver vägledning i hur det ansvaret ska mötas vad gäller människohandel för alla ändamål.

10.3.2 Förslag om att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram stöd för rättstillämpningen med anledning av ändringen i SoL 5 kap. 11 §, samt se över behov av föreskrifter som preciserar socialtjänstens och hälso – och sjukvårdens ansvar för utredningens målgrupper

Plattformen tillstyrker förslaget med en önskan om att det i uppdraget till Socialstyrelsen bör ingå att se över behov av föreskrifter som preciserar ansvaret för utredningens målgrupper samt offer för människohandel oavsett ändamål. Idag saknas kunskap och struktur för att arbeta med offer för människohandel generellt inom socialtjänsten, vilket behöver åtgärdas utifrån socialtjänstens uppdrag att ansöka om betänketid för offer för människohandel oavsett ändamål.

10.3.3 Förslag om att Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelserna ges i uppdrag att verka för att alla kommuner ska kunna erbjuda exitprogram för vuxna och barn, samt verka för att specialiserad lågtröskelverksamhet utvecklas.

Plattformen tillstyrker förslaget med tillägg. Plattformen anser det vara ett ambitiöst men eftersträvansvärt uppdrag att verka för att samtliga kommuner ska kunna erbjuda exitprogram. Landets kommuner har olika förutsättningar att kunna erbjuda stöd utifrån faktorer som kommunens storlek som medför begränsade resurser för den enskilda kommunens socialtjänst. Många kommuner brister redan idag i stödet på våldsområdet. I vissa fall är en mer nära regional samverkan avgörande för att detta ska vara möjligt. Det kommer då krävas samverkan med kommuner i närområdet för att kunna erbjuda möjligheterna till exit. Regionalt stöd och uppföljning är en viktig förutsättning för exitprogrammets etablering såväl som vid uppföljning av deras fortsatta funktion och utveckling på den lokala nivån.

10.3.4 Förslag om utvecklingsmedel till kommuner och regioner öronmärka för utredningens målgrupper, avsedda att utveckla arbetsformer för exitprogram för barn, samt säkerställa tillgång till specialiserad lågtröskelverksamhet i varje län för barn och vuxna.

Plattformen tillstyrker förslaget utifrån tillägget i förslaget ovan. Plattformen önskar även här ökad tydlighet kring finansiering och genomförande utanför storstadsregionerna på lång sikt.

10.3.5 Förslag om särskilda barnkoordinatorer i varje polisregion och förstärkt finansiering av regionkoordinatorerna för att stödja den lokala nivån. Jämställdhetsmyndighetens instruktion ska omfatta samordning av arbetet med regionkoordinatorerna på nationell nivå.

Jämställdhetsmyndigheten ska erhålla ett fast anslag för finansiering av koordinatorerna.

Plattformen tillstyrker förslaget, med tillägget att regionkoordinatorerna behöver förstärkas i allmänhet och ingå i Jämställdhetsmyndighetens uppdrag permanent med tillhörande fast anslag. Regionkoordinatorerna är helt avgörande för att arbetet mot prostitution och människohandel i Sverige ska fungera, och funktionen behöver redan idag förstärkas. Med beaktande av att utredningen också föreslår att regionkoordinator kan vara den utsedda samordnaren i enskilda ärenden även för vuxna, och i andra fall vara metod – och kompetensstöd, behöver funktionen kraftigt förstärkas.

10.3.6 Förslag om särskilda medel för forskning som rör vård – och behandlingsformer samt socialtjänstinsatser, inkl. boendeformer anpassade för målgruppens komplexa behov.

Plattformen tillstyrker förslaget med tillägget att detta bör ske skyndsamt då likt belysts ovan bristen på specialiserad kunskap och anpassat stöd bidrar till att många i målgruppen missas eller får en felaktig bedömning och därmed inte får stöd och skydd från sina förövare.

10.3.7 Förslag om att inte ha ett nationellt kunskapscentrum, istället översyn av uppdragen till Jämställdhetsmyndigheten, NCK och Barnafriad

Plattformen tillstyrker förslaget.

10.3.9 Förslag om att Barnombudsmannen får i uppdrag att föreslå utformning av information och kontaktvägar för barn och unga, baserat på barn och ungas erfarenheter och åsikter

Plattformen tillstyrker förslaget. Det är väldokumenterat att barn/unga i första hand delar sina berättelser anonymt, och utgör för många ett sätt att se hur vuxenvärlden skulle reagera på berättelsen. Detta kan öppna för att barnet/ungdomen i ett senare skede vågar berätta för en myndighetsperson eller annan vuxen. Att göra det lättare för målgruppen barn/unga i sexuell exploatering att hitta stöd och hjälp är avgörande för att utsattheten inte ska förvärras ytterligare.

10.3.11 Förslag om att Socialstyrelsen och SBU kartlägger och ser över existerande rutiner för att fråga om våld och frågeformulär för att upptäcka våld, samt undersöka behovet av komplettering sett till utredningens målgrupper. I uppdraget ska ingå att undersöka behovet av att ta fram eller komplettera nuvarande metoder för att bedöma risker och skyddsbehov för utredningens målgrupper.

Plattformen tillstyrker förslaget, och vill understryka behovet att metoder för att bedöma risker och skyddsbehov utvecklas utifrån det perspektiv på våldsutsatthet som utredningen lyft. De bedömningsinstrument som används idag utgår i hög utsträckning från en enskild förövare som den skyddsbehövande haft en nära relation till. Socialstyrelsen bör samtidigt ges i uppdrag att ta fram motsvarande metodstöd för att bedöma risker och skyddsbehov för offer för människohandel oavsett ändamål.

Detta remissvar har beretts av:

Susanne Lindered, jurist och koordinator för Nationella Stödprogrammet för offer för prostitution och människohandel samt för Plattformen Civila Sverige mot människohandel

Jenny Österberg Ahotupa, kanslisamordnare och projektutvecklare för Plattformen Civila Sverige mot människohandel

**PLATTFORMEN
CIVILA SVERIGE MOT
MÄNNISKOHANDEL.**