



Frälsningsarmén

Box 5090
102 42 Stockholm

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

2026-03-17

Remissvar från Frälsningsarmén avseende utredningen *Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel* (SOU 2025:119)

Inledning och kort om Frälsningsarméns arbete mot människohandel

Frälsningsarmén är i stort sett mycket positiva till utredningens arbete och välkomnar förslagen i stort. Det åligger svenska myndigheter och kommuner stora ambitionshöjningar för dess genomföranden och vi förutsätter att regeringen framgent kommer ge förutsättningar för att säkerställa ett likvärdigt och effektivt arbete i hela landet.

Frälsningsarmén möter årligen många personer utsatta för människohandel, exploatering och prostitution. Under 2025 kom vi i kontakt med över 400 potentiella offer, varav 256 personer fick skydds- och stödinsatser genom våra rättighetscenter, traffickingcenter och skyddade boenden. Som internationell organisation finns vi globalt men verkar alltid lokalt med verksamhet i över 130 länder. Vi har därför god förmåga att bistå vid återvändande och återintegration. I Europa kan vårt nätverk agera inom 24 timmar. Under 2025 medverkade vi vid 27 återvändanden.

All vår verksamhet är människorättsbaserad och inriktad på individens behov, självbestämmande och långsiktig trygghet. Vår förhoppning är att stärka de utsattas levnadsvillkor och återfå möjligheten att äga sin egen framtid och får en upprättelse. Vi är medgrundare till Plattformen Civila Sverige mot människohandel och varit initiativtagare till det Nationella Stödprogrammet. Vi lämnar också årligen underlag till *US Trafficking in Persons Report* och Europarådets GRETA. Det är denna breda erfarenhet som ligger till grund för våra kommentarer nedan.

1. Förändringar i människohandelsparagrafen

Frälsningsarmén delar utredningens bedömning att dagens lagstiftning lett till alltför snäva tolkningar och att den föreslagna omformuleringen kan skapa bättre förutsättningar för korrekta bedömningar, beslut och domar. I linje med



Plattformen Civila Sverige mot Människohandel vill Frälsningsarmén särskilt betona följande justeringar:

❖ **Uppsåtsrekvisitet bör ändras från "i syfte" till "med uppsåt"**

Frälsningsarmén instämmer i 2014 års människohandelsutrednings bedömning att straffansvar bör omfatta insikts- eller likgiltighetsuppsåt. Därför bör straffbestämmelsen ändras så att det otillbörliga medlet skett *med uppsåt* att exploatera en annan person, i stället för *i syfte*. Detta skulle harmonisera med övriga brottsbalksbestämmelser och undvika ett onödigt högt beviskrav, utan att i praktiken utvidga gärningsmannskapet nämnvärt.

❖ **Exploateringsformerna bör inte definieras snävt**

Att nämna fler exploateringsformer i lagen kan stärka kunskapen och förbättra identifieringen av offer. Formuleringen bör dock vara att exploatering "kan avse" eller "avser" olika former, eftersom utredningens "ska avse" riskerar att uppfattas som uttömmande och därmed avgränsande.

❖ **Formuleringen "kränkning av människovärde" är för oprecist**

Formuleringen i både den allmänna och särskilda motiveringen – att exploatering ska avse situationer av allvarlig karaktär som innebär "kränkning av människovärde" – är problematisk. Erfarenhet från rättspraxis visar att sådana uttryck kan få karaktären av extra rekvisit. Begreppet är både oprecist och för starkt. En mer ändamålsenlig formulering vore "*angrepp på integritet och värdighet*", vilket också harmoniserar bättre med det efterföljande resonemanget i motiveringen

❖ **Sexuell exploatering behöver definieras tydligare**

Sexuell exploatering behöver definieras tydligare för att förhålla sig till den mångfacetterade verklighet av exploatering vi ser. I praxis omfattar "sexuell exploatering" inte enbart prostitution, utan även utnyttjande för gärningspersonens eller annans sexuella tillfredsställelse, utnyttjande som betalningsmedel, digitalt utnyttjande och situationer där den utsatta används som "flickvän" eller liknande. Av pedagogiska skäl bör detta tydliggöras i specialmotiveringen.

För barn bör det särskilt klargöras att sexuell exploatering även omfattar manipulation genom relationella beroenden ("loverboy"-metoder), digital exploatering och situationer där barnet formellt framstår som delaktigt men i realiteten befinner sig i en exploateringssituation. För barn kan samtycke aldrig tillmätas rättslig betydelse.



2. Det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande

Frälsningsarmén välkomnar införandet av brottet olaga tjänsteutnyttjande. Det stärker Sveriges möjlighet att uppfylla krav i Människohandelsdirektivet och Människohandelskonventionen och ger goda förutsättningar att stärka arbetet mot efterfrågan och höjer kunskapen hos allmänheten och konsumenterna. Men vill lämna följande förslag på justeringar som bör göras:

- Svår avgränsningsproblematik mellan tjänst och produktion av varor tex inom grön näring. Kan man säga att den som, medveten om bakgrunden, till mycket lågt pris, köper en vara som framtagits eller framställts genom utnyttjande, exploaterar en tjänst, eller bara straffritt köper en produkt? Det kan t ex handla om bär eller svamp, eller en produkt som färdigställts genom utnyttjande av offer för människohandel.
- I specialmotiveringen bör formuleringen ”styrkt” ersättas med ”visat”, för att undvika att ett krav på fällande dom för grundbrottet misstolkas. (se s. 482)

3. Jämställdhetsmyndighetens roll och NRM

Frälsningsarmén välkomnar att en myndighet ges ett samlat ansvar och tillstyrker förslaget om att det bör ges till Jämställdhetsmyndigheten. Detta är ett nödvändigt och efterlängtat formellt förtydligande. Uppdraget behöver tydliggöras i både regleringsbrev och instruktion för att kunna operationaliseras.

Frälsningsarmén välkomnar att Jämställdhetsmyndigheten ges uppdrag att ha ansvar för Sveriges vidareslussningsmekanism (NRM) men är liksom Plattformen Civila Sverige mot Människohandel tveksam till att detta anges i myndighetens instruktion utan att det närmare redogörs för vad NRM är, och vad det innebär för myndigheter och för den enskilde. I många länder innebär ett NRM-beslut att en person ges status som offer för människohandel med ett stort antal operativa, rättsliga och andra konsekvenser och innefattar också instruktioner för myndigheter och andra aktörer att följa. Det är en ordning som är främmande för svensk förvaltningsrätt där ju varje myndighet vid varje tillfälle själv avgör vilka åtgärder som ska vidtas. I förslaget får den redan existerande ”Manualen vid misstanke om människohandel” överskrift och ställning som NRM utan att föreskrifterna därmed blir gällande och utan att någon egentlig förändring sker. Sverige uppfyller därmed inte sina förpliktelser enligt direktivet. Frälsningsarmén vill därför göra följande förtydligande medskick:

- ❖ Frälsningsarmén tillstyrker införandet av att särskild reglering om personuppgiftsbehandling och sekretess hos Jämställdhetsmyndigheten är nödvändigt för att genomföra direktivet. Vi tillstyrker också förslagen om dessa bestämmelsers utformning. Samtidigt vill vi liksom Stockholm Stad; understryka vikten av att det görs en analys av hur föreslagen



sekretessbestämmelse för uppgifter inom Jämställdhetsmyndigheten ska förhålla sig till den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). (Eftersom förslaget i betänkandet utarbetades innan 10 kap. 15 a § OSL trädde i kraft, är det angeläget att analysera och bedöma om den nya sekretessbrytande bestämmelsen ska omfatta uppgifter inom Jämställdhetsmyndigheten och vilka konsekvenser det i så fall får.)

❖ Behov av stärkt operativ kapacitet för en välfungerande NRM

Vi är kritiska till att Jämställdhetsmyndigheten nuvarande uppdrag av enbart strategisk och förvaltande karaktär. Det är en alltför teoretisk roll som inte matchar ansvaret för en NRM. Det behöver därför ändras till ett mer proaktivt ansvarstagande och förhållningssätt för Sveriges åtagande gentemot människohandelsdirektivet. Frälsningsarmén vill se en NRM med mer praktisk och operativ kapacitet, exempelvis genom en praktiskt fungerande och företrädesvis ett digitalt arbetsverktyg med möjligheten att aktivera rättighetsinsatser i realtid, som innefattar en nationell 24/7 hotline, har operativa regionkoordinatorer över hela landet samt inbegriper formaliserad samverkan med civilsamhället.

En NRM ska enligt direktivet främja tidig identifiering, säkerställa hjälp, skydd och stöd, tydliggöra ansvariga myndigheter och civilsamhällets roll, fastställa rutiner och kommunikationsvägar och gälla alla potentiella brottsoffer och alla former av exploatering. Ett nationellt ansvar för NRM innebär att ett nationellt system är tillgängligt och likvärdigt samt möjligt att styra, följa och utvärdera. Sveriges *Manual vid misstanke om människohandel (MMM)* används inte på detta sätt, utan mest som en guide att hitta information i men är inte ett bindande verktyg i de mål- och intressekonflikter som förekommer mellan myndigheter och ansvariga aktörer.

Tex:

- *MMM:en fyller en viktig funktion som stödmaterial, men uppfyller inte fullt ut kraven enligt människohandelsdirektivet där riktlinjer ska vara **öppen, tillgänglig och harmoniserade** nationellt. Manualen ger idag teoretisk vägledning men begränsad konkret operationalisering och tidsangivelser i de centrala faserna av arbetet: identifiering, akut skydd, inledande och långsiktigt stöd, rättsprocessens genomförande samt myndighetssamverkan. Detta innebär att manualen inte leder till det som krävs för att säkerställa ett skyndsamt och likvärdigt skydd för potentiella brottsoffer.*
- *Därtill är manualen inte rättsligt bindande. Eftersom Jämställdhetsmyndigheten enbart kan ge rådgivning och saknar mandat att fastställa vad kommuner och andra huvudmän ska göra, leder detta till betydande variationer i tillämpning och därmed till ojämnt skydd för*



*utsatta personer. För att möta direktivets krav på harmonisering och för att säkerställa likvärdigt skydd i hela landet bör de centrala delarna av MMM i stället regleras i **lag, allmänna föreskrifter eller tydlig instruktion**. Detta skulle ge kommuner och andra aktörer tydliga, bindande skyldigheter och skapa den rättssäkerhet och förutsägbarhet som direktivet avser.*

❖ Inrättande av nationell hotline

En NRM behöver en tydlig ingång in. Vad gäller den samlade och tillgängliga informationen som den som söker hjälp kan få så vill Frälsningsarmén se vägvalet som de flesta andra länder i Europa men också internationellt vedertaget; att initiera en separat 24/7 nationell hotline som på olika språk kan informera utsatta om sina rättigheter och vart de kan vända sig. Denna bör kommuniceras på alla platser både vid gränsen in till Sverige och hos myndigheter och civilsamhället. Internationella erfarenheter visar att detta höjer kännedomen och benägenheten att både anmäla och söka hjälp.

❖ Inrättandet av First Responders

För att skyndsamt kunna aktivera de rättighetsinsatser som människohandelsdirektivet fastslår föreslår Frälsningsarmén en NRM som bygger på verifierade remissaktörer s.k. *First Responders*. Förutom socialnämnd och förundersökningsledare bör regionkoordinatorer och relevanta myndigheter (med uppdrag att identifiera exploatering) samt certifierade civilsamhällesaktörer ingå, i likhet med Storbritanniens NRM.¹

❖ Regionkoordinatorernas avgörande roll

Frälsningsarmén vill understryka regionkoordinatorernas roll. Det bör finnas regionkoordinatorer över hela landet. Vår uppfattning är att koordinatorerna bör finansieras stabilt och centralt, förslagsvis genom Jämställdhetsmyndigheten med regionalt genomförandeperspektiv hos Länsstyrelserna. Samtidigt vill vi framhålla, att det är viktigt att koordinatorerna även i fortsättningen arbetar praktiskt och operativt med reella ärenden och bör därför omfattas av tillgången till personuppgiftsbehandling. Frälsningsarmén motsätter sig skarpt utvecklingen av avveckling av individkontakt. Detta kan tex illustreras av de av de fåtal kommuner som förmått att identifiera människohandelsoffer, erbjudit skydd och stöd ansökt om betänketider. Det ordinarie stödsystemet räcker inte till och människohandelsdirektivet samt GRETAs granskningar på Sverige ger god argumentation för positiv särbehandling på området och att det därför behövs specialiserade funktioner med särskild kompetens för en första kontakt och stärkt identifiering för att möjliggöra vidareslussning av utsatta.

¹ Nationell vägledning för remissmekanismer: vuxna (England och Wales) - GOV.UK



Utan regionkoordinatorerna fungerar sällan länken mellan teori och praktik. De är bryggan mellan de statliga myndigheterna, kommunerna och civilsamhället. De är oundgängliga för att få kommuner att operationalisera rättigheter, att stödja socialtjänsten med begränsad erfarenhet och ger förutsättningar för nationell likvärdighet.

Internationell vidareslussning

Frälsningsarmén tillstyrker att Jämställdhetsmyndigheten blir nationell kontaktpunkt för internationell vidareslussning. Detta bör formaliseras genom regionkoordinatorernas uppdrag och genom tydligare samverkan med civilsamhället. Frälsningsarméns erfarenheter av återvändande genom IOM och egna program visar tydligt behovet av nationell samordning och professionella rutiner. Nuvarande hantering av avvísningar eller så kallade frivilliga utresor är inte alltid rättssäker eller trygg, särskilt vad gäller samverkan med mottagarländer.

4. Hjälp och stöd till brottsoffer

Frälsningsarmén stödjer att Socialstyrelsen får uppdrag att kartlägga tryggt boende för alla målgrupper och exploateringsformer. Kartläggningen måste genomsyras av specialiserad kompetens inom människohandel och målgruppernas särskilda utsatthet och behov. Den bör också ta in erfarenheterna från Civila Plattformens Nationella Stödprogram, som sedan 2015 certifierat boenden och bedrivit årliga kvalitetsgranskningar och uppföljningar. Vidare bör man också innefatta och utvärdera Migrationsverkets boenden, som ofta är olämpliga för brottsoffer, särskilt utifrån ett barnperspektiv.

-Tillfälliga uppehållstillstånd måste kunna ges även för **återhämtning och skyddsbehov**, inte enbart vid medverkan i utredning. Frälsningsarmén står fast vid sina argumentationer i remissvaret i exitutredningen om en betänketid om minst 90 dagar.²

-Frälsningsarmén delar och vill bekräfta utredningens farhågor gällande risker för felaktig hantering inom migrationssystemet (sid 323, 324). Vi ser fortsatt fall där brottsoffer tas i förvar, utvisas snabbt och inte identifieras som brottsoffer. Detta bryter mot EU-direktivet och Europarådskonventionen och underminerar förtroendet för svenska myndigheter. Det blir viktigt att följa brottsofferperspektivet och indikatorer för människohandel i och med den nya migrations- och asylpakten och de screeningförfaranden som införs i juni 2026.

² [fralsningsarmen.pdf](#)



Civilsamhällets roll och finansiering

Frälsningsarmén delar uppfattningen att det ekonomiska stödet till civilsamhället framstår som otillräckligt (sid 288–289). Civilsamhället bär idag ett oproportionerligt ansvar. Finansieringen är otillräcklig och alltför kortsiktig. Nationella Stödprogrammet behöver långsiktiga villkor och trygg finansiering. Man kan med fördel titta på andra länders formaliserade uppdrag och inkludering av civilsamhällets uppdrag in i NRM osv. Detta skulle kunna regleras inom ramen för fler formella samverkansformer, tex regionalt via Länsstyrelserna eller i den lokala kontexten för ett IOP, se lokala exempel mellan Frälsningsarmén och Helsingborg Stad.³ Vår bedömning är att det finns stort intresse av detta.

5. Nationell rapportör och övrig samordning

Frälsningsarmén välkomnar inrättandet av en nationell och oberoende rapportör i enlighet med EU-direktivet och Europarådskonventionen, i stället för nuvarande ordning där Polismyndigheten ansvarar för rapporteringen. Samtidigt vill vi framhålla den höga kvalitet som kännetecknat polisens årliga rapporter och betona vikten av att den framtida rapportören får full tillgång till relevanta uppgifter, särskilt från Polismyndigheten. En praktisk lösning kan vara att polisens rapportering av rätts- och polisväsendets arbete kvarstår och tillförs som en del av den sammanställda slutrapporten.

För att funktionen ska vara effektiv måste en oberoende rapportör ges ovillkorad insyn i myndigheters arbete, akter och register samt kunna inhämta information från såväl statliga som kommunala aktörer. Institutet för mänskliga rättigheter uppfyller de formella kraven på oberoende, men uppdragets sakområde är nytt för institutet och flera av de operativa aktörerna inom människohandelsområdet är ännu obekanta för dem. Det finns därför en risk att rapporteringen initialt får en alltför teoretisk inriktning. För att undvika detta bör institutet åläggas att ha en kontinuerlig dialog med aktörer med praktisk erfarenhet, inklusive civilsamhället, och säkerställa att den kunskap som finns i operativa strukturer beaktas i analysen.

Frälsningsarmén anser att rapporteringen även fortsättningsvis bör ske årligen och att resultaten redovisas till både regering och riksdag. Transparens är avgörande och det bör finnas utrymme för offentliga hearings där slutsatser och rekommendationer kan diskuteras öppet.

Sammanfattningsvis välkomnar Frälsningsarmén starkt införandet av en oberoende nationell rapportör, men understryker att funktionen endast kan få genomslag om den ges reella möjligheter till insyn, stabil tillgång till relevanta uppgifter och en tydlig förankring i både operativ verklighet och civilsamhällets erfarenheter.

³ <https://media.helsingborg.se/uploads/networks/1/2024/11/iop-samverkan-mot-manniskohandel-och-prostitution-fralsningsarmen-och-helsingborgs-stad.pdf>



❖ Övrig samordning bör tydliggöras på regional nivå

Frälsningsarmén anser likt Länsstyrelsen Östergötland att, Länsstyrelsernas roll bör tydliggöras i det fortsatta arbetet. Vi har mycket god erfarenhet av Länsstyrelsernas roll i att erbjuda kommunerna metodstöd och att verka för etablering av regionala samverkansstrukturer. Frälsningsarméns lokala samverkansmodell, Stad för Stad med syftet att höja den lokala förmågan att förebygga och bekämpa människohandel är ett gott exempel på detta.⁴ Inom ramen för utarbetningen av en formell NRM bör Länsstyrelserna ges en roll i det regionala genomförandet. Länsstyrelserna är en viktig plattform dit kommunerna vänder sig för kompetenshöjningsåtgärder och samordning. Med fördel kan man även inkludera avtalssamverkan för skydd- och stödstrukturen för de mindre kommunerna som inte själva kan bära det som krävs. Det bör således också avsättas särskild finansiering för detta.

Avslutning

Sammantaget anser Frälsningsarmén att de föreslagna reformerna är nödvändiga och väl avvägda, men att deras genomslag förutsätter tydliga mandat, bindande strukturer och en nationell samordning med faktisk operativ kapacitet. En rättssäker NRM, en oberoende rapportör med fullt insynsmandat och ett konsekvent rättighetsperspektiv är avgörande för att Sverige ska kunna uppfylla sina internationella åtaganden.

Remissvaret har utarbetats av Frälsningsarméns nationella arbetsgrupp mot människohandel under ledning av människorättsjurist och nationell samordnare Madeleine Sundell tillsammans med socionom Cecilia Nilsson på Safe Havens Traffickingcenter.

⁴ [Stad för Stad, samverkan mot människohandel | Frälsningsarmén](#)