



Remissvar över betänkandet Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel (SOU 2025:119)

Ju2025/02760

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) inkommer härmed med remissvar över betänkandet **Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel (SOU 2025:119)**

Sammanfattning

Institutet välkomnar genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet och ambitionen att stärka arbetet mot människohandel i Sverige. Det är dock viktigt att åtgärdernas i direktivet följs upp för att säkerställa att Sverige lever upp till sina människorättsliga åtaganden. Utredningen har haft i uppdrag att analysera direktivet om ändringar av människohandelsdirektivet och, med anledning av detta, föreslå de författningsändringar som krävs. Utöver de ändringar som följer av revideringen av människohandelsdirektivet ser vi ett behov av att ytterligare utreda möjligheterna att stärka stödet till offer och överlevare av människohandel.

Vad gäller de enskilda förslagen har vi följande synpunkter:

- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att införa en särskild straffbestämmelse för brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel eller människoexploatering.
- Institutet instämmer i utredningens rekommendation om att **det finns skäl att överväga ett förstärkt stöd till organisationer i civilsamhället**.

- Institutet **tillstyrker** att Jämställdhetsmyndigheten föreslås få ett formaliserat ansvar för Sveriges nationella vidareslussningsmekanism men menar att det är viktigt att säkerställa att Manualen vid misstanke om människohandel i praktiken uppfyller kraven på en nationell vidareslussningsmekanism.
- Förslaget om att Institutet för mänskliga rättigheter ska utses som oberoende organ enligt det reviderade EU-direktivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel **välkomnas och tillstyrks** förutsatt att ytterligare resurser tilldelas i enlighet med utredningens förslag.

Övergripande synpunkter

Institutet för mänskliga rättigheter vill betona vikten av att åtgärderna i direktivet följs upp för att säkerställa att Sverige lever upp till sina människorättsliga åtaganden på området med ett särskilt fokus på att överlevare och offer för människohandel har möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter i praktiken.

Det pågår idag många utredningar samt lagstiftnings- och policyändringar som angränsar till arbetet mot människohandel, inklusive förändringar på migrationsområdet. Institutet menar att de samlade effekterna av lagändringarna behöver utvärderas för att säkerställa att de är förenliga med Sveriges internationella åtaganden på människohandelsområdet inte minst i förhållande till offer för människohandel och människoexploatering.

Synpunkter på särskilda förslag

5.9.2 Det finns behov av en särskild straffbestämmelse

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att införa en särskild straffbestämmelse för brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel eller människoexploatering.

Förslaget är i linje med den rekommendation som Sverige vid flertalet tillfällen fått av GRETA, den expertgrupp som granskar genomförandet av Europarådets

konvention för bekämpande av människohandel. Expertgruppen har framhållit att kriminalisering av användning av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel är ett sätt att minska den efterfrågan som ligger till grund för människohandel. I likhet med vad utredningen föreslår har GRETA även betonat att en sådan kriminalisering bör omfatta samtliga former av människohandel.¹ Institutet delar den bedömningen.

6.5.1 Ändrad skrivning om specialiserat stöd med brottsoffret i centrum (artikel 11.1)

Skydd och stöd för brottsoffer och överlevare av människohandel med fullt beaktande av deras mänskliga rättigheter är en viktig del av statens skyldigheter enligt flera människorättsinstrument, inklusive FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet), Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och, vad gäller barn, fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi, tillika ett av syftena med det reviderade EU-direktivet.

Utredningen menar att ändringarna i direktivets artikel 11.1 om brottsofferstöd inte kräver några författningsändringar. Oaktat direktivets omfattning ser institutet ett behov av att vidare utreda möjligheterna att stärka stödet för offer och överlevare av människohandel. Institutet vill i det här avseendet påminna om att både GRETA samt kommittén som övervakar FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW-kommittén) har rekommenderat Sverige att stärka identifieringen av samt stöd och skydd till offer för människohandel och människoexploatering på flera punkter.

Bland annat har granskningsorganen kritiserat att identifiering av offer och deras tillgång till offentligt finansierat stöd är för nära sammankopplat med det straffrättsliga förfarandet samt rekommenderat att förnybara tillfälliga uppehållstillstånd för återhämtning och reflektion utfärdas för offer för människohandel oberoende av om de samarbetar med rättsvårdande

¹ GRETA (2023) Evaluation Report. Third Evaluation Round: Access to Justice and Effective Remedies for Victims of Trafficking in Human Beings, s. 23 p. 79.

myndigheter eller deltar i en rättsprocess. CEDAW-kommittén understryker dessutom vikten av att migrationslagstiftning inte avskräcker migranter, flyktingar och asylsökande från att rapportera människohandelsbrott eller underminerar åtgärder för att motverka människohandel, något kommittén upprepade i uppföljningen av Sveriges genomförande av rekommendationerna under 2025.²

Institutet instämmer i utredningens rekommendation om att **det finns skäl att överväga ett förstärkt stöd till organisationer i civilsamhället**. Sverige har kritiserats av GRETA för att finansieringen av det nationella stödprogrammet (NSP) som erbjuder stöd till de misstänkta offer som inte är involverade i förundersökning eller rättegång, är otillräcklig. Även CEDAW-kommittén har uttryckt att Sverige bör tilldela tillräckliga resurser till civilsamhällesorganisationer som tillhandahåller skyddade boenden och stöd till offer för människohandel.³ Möjligheten att få stöd skiljer sig dessutom mycket åt över landet och tillgången till stöd från det offentliga även skiljer sig åt beroende på migrationsrättslig status.⁴

Institutet vill understryka den viktiga roll som spelas av civilsamhället i arbetet mot människohandel och för skydd och stöd för brottsoffren, och att vikten av samarbete med civilsamhället framgår av både Europarådets konvention om bekämpande av människohandel⁵ och Palermoprotokollet⁶. Dock är det viktigt att påminna om att staten är den yttersta skyldighetsbäraren och ska vara huvudgarant för att alla offer för människohandel har möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. I de fall som civilsamhällets insatser behövs för att

² Se GRETA (2023) Evaluation Report. Third Evaluation Round: Access to Justice and Effective Remedies for Victims of Trafficking in Human Beings, GRETA (2023)14, s. 55f; CEDAW (2021) Concluding observations on the tenth periodic report of Sweden, CEDAW/C/SWE/CO/10, para 26 (d) samt CEDAW (2025) BN/follow-up/Sweden/90.

³ CEDAW (2021) Concluding observations on the tenth periodic report of Sweden, CEDAW/C/SWE/CO/10, Para 26 (e).

⁴ SOU 2025:28.

⁵ Artikel 35.

⁶ Artikel 6(3).

säkerställa lågtröskelstöd⁷, särskilt i fall där brottsoffren har lågt förtroende för offentliga aktörer, är det viktigt att staten ser till att medverkande organisationer har förutsättningar och resurser att göra detta, inklusive tillräcklig och förutsägbar finansiering.

6.5.2 Vidareslussningsmekanism och nationell kontaktpunkt (artikel 11.4)

Institutet **tillstyrker** att Jämställdhetsmyndigheten föreslås få ett formaliserat ansvar för Sveriges vidareslussningsmekanism och därigenom ansvaret för förvaltningen och utvecklingen av Manualen vid misstanke om människohandel (Manualen). Vi ställer oss däremot frågande till huruvida Manualen i sig uppfyller funktionen som avses med en nationell vidareslussningsmekanism, bland annat för att det idag inte finns någon skyldighet för kommuner att följa den. Det har även konstaterats att användningen och implementeringen av Manualen är inkonsekvent och varierar mellan myndigheter.⁸

Utredningen menar att deras förslag tillsammans med förslagen som läggs fram av Utredningen om en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat och hedersrelaterat våld och förtryck⁹ kommer att stärka samordningen och därmed Manualens genomslag. Det är därför viktigt att Manualens tillämpning och genomslag i praktiken följs upp kontinuerligt i ljuset av de förändringar som regeringen beslutar på området, detta för att säkerställa att Sverige lever upp till direktivets krav samt de riktlinjer som läggs fram i handboken som tagits fram av

⁷ Lågtröskelstöd är stödinsatser som är lättillgängliga och kan nås utan omfattande krav, bedömningar eller myndighetskontakt. Syftet är att sänka hinder så att personer i utsatta situationer kan få hjälp tidigt och på sina egna villkor.

⁸ Östersjöstaternas råd (CBSS), Effectively identifying, disrupting and countering THB for labour exploitation: A Roadmap for Sweden, 2025, s. 25.

⁹ SOU 2025:28.

OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) för nationella vidareslussningsmekanismer.¹⁰

Institutet vill även påminna om att ODIHR understryker vikten av att utvecklingen av vidareslussningsmekanismen sker på ett inkluderande sätt. Både civilsamhället och överlevare av människohandel bör därmed vara delaktiga i samtliga led i genomförandet av vidareslussningsmekanismen, något som inte sker systematiskt idag.¹¹

7.4.3 Nationella samordnare och oberoende organ (artikel 19)

Utredningen föreslår att **Institutet för mänskliga rättigheter ska utses som oberoende organ** enligt det reviderade EU-direktivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Institutet för mänskliga rättigheter **välkomnar och tillstyrker** förslaget förutsatt att uppdraget åtföljs av den ytterligare finansiering som föreslås i utredningen.

Institutet noterar att liknande uppdrag har anvisats nationella institut för mänskliga rättigheter i flera länder i Europa, bland andra Frankrike, Irland och Tyskland.¹² Även Norge har under hösten fått mandat att fungera som övervakningsorgan enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Uppdraget bedöms vara i linje med institutets mandat och med Parisprinciperna om nationella institut för mänskliga rättigheters status.¹³

¹⁰ OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights (2022), National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons, A Practical Handbook – Second Edition.

¹¹ A. a. s. 258.

¹² FRA, (2025) NHRI Accreditation Status and Mandates – 2025 update, <https://fra.europa.eu/en/publication/2025/nhri-accreditation-status-and-mandates-update-2025> besökt 2026-03-03.

¹³ UNGA/A/RES/48/134.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredarna Abigail Booth och Alina Anderberg. I den slutliga beredningen har ställföreträdande direktör samt tillförordnad chef för enheten utredning och analys Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg, direktör