

2026-03-05

Jämställdhetsmyndigheten

info@jamstalldhetsmyndigheten.se

Diarienummer: ALLM 25/00904

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till ju.L5@regeringskansliet.se

Diarienummer Ju2025/02760

JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS REMISSVAR PÅ BETÄNKANDET ETT NYTT BROTT OCH ANDRA ÅTGÄRDER MOT MÄNNISKOHANDEL, SOU 2025:119

Sammanfattning

Jämställdhetsmyndighetens bedömning är att flera av förslagen i betänkandet går väl i linje med de behov på området som myndigheten ser. Funktionen som kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidarelussningen av brottsoffer inom EU skiljer sig däremot markant mot Jämställdhetsmyndighetens uppdrag.

- Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om ändringar i människohandelsbestämmelsen. Genom att skriva ut fler exploateringsformer och formulera om nödrekviset bedöms förutsättningarna öka för fler fällande domar för människohandel. Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker även förslaget om att införa en ny lag om olaga tjänsteutnyttjande, för att motverka efterfrågan på tjänster på människohandel. Särskilt då det omfattar att även beställa tjänster från offer för människohandel, vilket medför att anlitande av underleverantörer täcks in i lagstiftningen. Jämställdhetsmyndigheten ser positivt på att öka det förebyggande arbetet mot arbetskraftsexploatering.
- Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslagen om att skriva ut rollen som nationell samordnare för arbetet mot människohandel i enlighet med direktivet och ansvar för Sveriges vidarelussningsmekanism (NRM) enligt artikel 11 i människohandelsdirektivet genom att förvalta och utveckla Manual vid misstanke om människohandel.
- Jämställdhetsmyndigheten avstyrker förslagen om att vara kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidarelussningen av brottsoffer inom EU, lagändring för att hantera personuppgifter och ändringar i offentlighets- och sekretesslagen för detta ändamål.
- Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att Institutet för mänskliga rättigheter får rollen som oberoende organ.
- Jämställdhetsmyndigheten avstyrker förslaget om att Polismyndigheten fortsatt bör ha i uppgift att årligen rapportera till Regeringskansliet om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige samt lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.

Jämställdhetsmyndigheten anser att Polismyndigheten i stället årligen bör rapportera om Polismyndighetens arbete föregående år för att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av barn (inklusive IT-relaterade sexualbrott mot barn), prostitution, människohandel och människoexploatering.

- Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att Brottsförebyggande rådet bör vara den myndighet som har i uppgift att årligen rapportera till EU-kommissionen i enlighet med artikel 19a.3. Jämställdhetsmyndigheten anser att Brå även bör få i uppdrag att årligen inkomma med underlag till Jämställdhetsmyndigheten med information av anmälda och lagförda brott samt en fördjupad analys av brottsutvecklingen inom områdena sexuell exploatering av barn (inklusive IT-relaterade sexualbrott mot barn), prostitution, människohandel och människoexploatering.

Synpunkter enligt utredningens disposition

5.8.4 Fler exploateringsformer bör uttryckligen framgå av lagtexten

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att människohandelsbestämmelsen formuleras om så att tiggeri, brottslig verksamhet, surrogatmoderskap, tvångsäktenskap och illegala adoptioner skrivs ut. Människohandelsbrottet omfattar redan de brott som föreslås skrivas ut i brottsbalken, men antalet domar är i förhållande till identifierade möjliga fall av människohandel lågt¹. Studier om domar för sexuell exploatering, arbetskraft och att förmås begå brott har visat svårigheter att döma för människohandel². Intervjuer med yrkesverksamma inom rättsväsende, socialtjänst och boendeverksamheter har visat att de intervjuade har svårt att se samband mellan barn- och tvångsäktenskap och människohandel³. Att skriva ut fler exploateringsformer i lagen kan öka kunskapen om vad som kan vara människohandel och därmed öka identifiering av offer för människohandel.

5.8.5. Utnyttjande av nödläge bör formuleras om

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i analysen som presenteras och tillstyrker förslaget om att begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatta” bör ändras till ”något annat jämförbart ändamål”. Nödläge tenderar att ge en bild av att människohandel kräver att någon är i en oerhört utsatt situation som inte går att lämna rent fysiskt; medan kontrollen som utövas i realiteten ofta sker genom mer subtila påtryckningar som exempelvis skuldsättning och hot. Utöver de förslagna ändringarna så anser Jämställdhetsmyndigheten att det bör utredas vidare om det krävs ytterligare justeringar i människohandelsbestämmelsen för att tillämpningen ska ske i enlighet med lagstiftarens intentioner.

¹ Polismyndigheten: *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 26*.

² Jämställdhetsmyndigheten (2024): *Varför döms så få för människohandel?*; Länsstyrelsen Stockholm (2025:27), studie av Märta Johansson: *Involverande och utnyttjande av unga i brottslighet En analys av domar om brotten människohandel och involverande av en underårig i brottslighet*.

³ Jämställdhetsmyndigheten, rapport 2022:21: *Brister i kunskap, stöd och insatser – redovisning av uppdraget stärkt arbete mot prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck*.

5.9 Ett nytt brott om olaga tjänsteutnyttjande bör införas (artikel 18a)

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslagen om att det ska införas ett nytt brott, olaga tjänsteutnyttjande, som gör det straffbart att utnyttja en tjänst som tillhandahålls av en person som är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Det är positivt att det omfattar beställning av tjänster, och inte enbart nyttjande av tjänster, så att det även inkluderar situationer där underleverantörer anlitas. Jämställdhetsmyndigheten instämmer i resonemanget om att det är först när den person som har anlitat eller beställt tjänsten har anledning att misstänka människohandel som det kan vara straffbart. Utöver kunskapshöjande kampanjer behöver även kunskapsstöd och vägledning tas fram om hur det går att motverka risken för exploatering vid anlitande och beställning av tjänster, exempelvis vid upphandling.

Jämställdhetsmyndigheten instämmer med att alla former av människohandel och människoexploatering ska omfattas av lagförslaget. Jämställdhetsmyndigheten bedömer att olaga tjänsteutnyttjande troligtvis kommer tillämpas vid arbetskraftsexploatering i första hand, men att det behöver undersökas vidare vad det får för användning vid andra former av exploatering, som exempelvis att rekrytera någon för att begå brott eller att tigga. Vid sexuell exploatering finns redan lagstiftning som träffar samma typ av gärningar som i det föreslagna brottet. Där finns det behov av att öka tillämpningen av befintlig lagstiftning som finns kring våldtäkt och oäktsam våldtäkt⁴. Utifrån att sexualbrott och människohandel för sexuella ändamål är särskilt integritetskränkande är det ur ett jämställdhetsperspektiv viktigt att följa tillämpningen mellan brotten olaga tjänsteutnyttjande, våldtäkt och oäktsam våldtäkt.

6.5.2 Vidareslussningsmekanism och nationell kontaktpunkt (artikel 11.4)

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att Jämställdhetsmyndigheten får ansvar för Sveriges vidareslussningsmekanism (NRM) enligt artikel 11 i människohandelsdirektivet genom att förvalta och utveckla Manual vid misstanke om människohandel. Jämställdhetsmyndigheten ser positivt på att Socialstyrelsen ökar kännedomen och användandet av Manual vid misstanke om människohandel inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. På samma sätt behöver övriga myndigheter som ingår som ansvariga aktörer i stöd- och skyddsprocessen i manualen öka kännedomen och tillämpningen av manualen internt. Jämställdhetsmyndigheten genomför i sin samordnande roll tvärprofessionella utbildningar i manualen så att deltagarna kan utbildas vidare i manualen på regional och lokal nivå. För att manualen ska få en mer formell status så kan det övervägas att skriva in i instruktionen för berörda myndigheter att de ska arbeta mot människohandel och människoexploatering.

⁴ Brottsförebyggande rådet, Rapport 2022:3: *Köp av sexuella tjänster – en uppföljning av lagens tillämpning*.

Jämställdhetsmyndigheten avstyrker däremot förslaget om att Jämställdhetsmyndigheten blir kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer enligt artikel 11 i människohandelsdirektivet. Det är en uppgift som skiljer sig markant från Jämställdhetsmyndighetens nuvarande arbete. Jämställdhetsmyndigheten ansvarar inte för gränsöverskridande stöd till brottsoffer och hanterar inte individärenden. Barn och vuxna som har utsatts för människohandel som kräver hänvisning mellan länder har ofta utsatts för internationell grov organiserad brottslighet. De kan även vara utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, våld i nära relationer och andra former av våld och hot. Hänvisningen till stöd och skydd för dessa individer behöver ske av myndigheter som handlägger individärenden.

Utrikesdepartementet (UD) ansvarar idag för informationsutbyte mellan länder enligt Bryssel II - förordningen och 1996 års Haag-konvention samt andra

konsulära ärenden. Jämställdhetsmyndighetens bedömning är att de därför är mer lämpade att ha uppgiften som nationell kontaktpunkt. Det blir då en kontaktpunkt för ärenden som rör barn och ärenden som rör vuxna, vilket underlättar för kommunikationen om var yrkesverksamma ska vända sig. En risk med om en annan aktör är kontaktpunkt är att den nationella kontaktpunkten kommer kontaktas även i barnärenden, för att sedan hänvisas vidare till UD. Utifrån ett barnrättsperspektiv behöver informationsutbyte mellan länder om stöd och skydd ske skyndsamt. Jämställdhetsmyndigheten menar att Migrationsverket annars även kan övervägas som kontaktpunkt eftersom Migrationsverket ansvarar för att pröva ansökningar för personer som söker sig till Sverige, mottagande och återvändande.

6.5.3 Inkvartering och skyddade boenden (artikel 11.5 - 11.6)

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att Socialstyrelsen får i uppdrag att kartlägga om tillgången till boendeinsatser (inklusive skyddat boende) för målgruppen är ändamålsenlig samt undersöka omfattningen och typen av boendeinsatser som tillhandahålls till offer för människohandel inom ramen för socialnämndernas ansvarsområden. Jämställdhetsmyndigheten menar att kartläggningen behöver beakta tillgången till boendeinsatser utifrån kön, ålder och exploateringsform. Även tillgången till boendeinsatser för medföljande barn bör undersökas.

7.4.3 Nationella samordnare och oberoende organ (artikel 19)

- Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att Jämställdhetsmyndigheten ges uppgiften att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel i enlighet med direktivet. Jämställdhetsmyndigheten samordnar redan arbetet mot människohandel i Sverige och flera av uppgifterna för nationella samordnare är redan sådana som Jämställdhetsmyndigheten genomför. Det kommer innebära att delar av arbetet kommer att utökas, som statistikinhämtning och bedömning av omfattningen av människohandel. När det gäller möjlighet att upprätta beredskapsplaner så har Jämställdhetsmyndigheten exempelvis erfarenhet av att initiera en förstärkt samverkan för att förebygga exploatering för personer på flykt från Ukraina. I arbetet med att ta fram beredskapsplaner framöver ser

Jämställdhetsmyndigheten att Myndigheten för Civilt försvar och länsstyrelserna blir viktiga samverkansaktörer.

- Jämställdhetsmyndigheten avstyrker förslaget om att Polismyndigheten fortsatt bör ha i uppgift att till Regeringskansliet årligen rapportera om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige samt lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas. Jämställdhetsmyndigheten anser att Polismyndigheten i stället årligen bör rapportera om Polismyndighetens arbete föregående år för att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av barn (inklusive IT-relaterade sexualbrott mot barn), prostitution, människohandel och människoexploatering.
- Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att Institutet för mänskliga rättigheter bör ges i uppgift att fungera som oberoende organ enligt artikel 19.3 i direktivet och artikel 29.4 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Utöver att Jämställdhetsmyndigheten får rollen som nationell samordnare ser Jämställdhetsmyndigheten vikten av att det finns ett oberoende organ som granskar arbetet mot människohandel. Jämställdhetsmyndigheten är positiv till att uppdraget till Institutet för mänskliga rättigheter omfattar både människohandelsdirektivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

7.4.4. Insamling av uppgifter och statistik (artikel 19a)

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att Brottsförebyggande rådet (Brå) bör vara den myndighet som har i uppgift att årligen rapportera till EU-kommissionen i enlighet med artikel 19a.3. Jämställdhetsmyndigheten anser att Brå även bör få ett uppdrag att årligen sammanställa statistik om anmälda och lagförda brott samt göra en fördjupad analys av brottsutvecklingen inom områdena sexuell exploatering av barn och IT-relaterade sexualbrott mot barn, prostitution, människohandel och människoexploatering. Statistiken och analysen bör redovisas som ett underlag till Jämställdhetsmyndigheten i egenskap av nationell samordnare mot människohandel, som ska inhämta statistik och göra bedömningar av hur människohandeln utvecklas.

8.2 En ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten och 8.3. En ny sekretessbestämmelse

Jämställdhetsmyndigheten avstyrker förslagen om att införa en lag för att hantera personuppgifter vid Jämställdhetsmyndigheten för att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer enligt människohandelsdirektivet samt om att ändra i Offentlighets- och sekretesslagen. Vidareutslussning av brottsoffer kräver dokumentation och det kan förekomma känsliga personuppgifter, exempelvis vid utnyttjande för sexuell exploatering. För Jämställdhetsmyndighetens del skulle det innebära att införa en ny verksamhet inom myndigheten med tillhörande IT-system för hanteringen. Det är problematiskt både för de som utsätts för människohandel och för ett kostnadseffektivt användande av statens medel. Att göra ändringar i offentlighets- och sekretesslagen för att hantera cirka 50 ärenden per år är inte heller

proportionerligt, särskilt när det finns myndigheter som arbetar med individärenden och redan har en säker informationshantering för detta.

För Jämställdhetsmyndigheten

Lise Tamm
Generaldirektör

Catrin Sandman
Kvalificerad utredare

I ärendets slutliga handläggning har t.f. avdelningschef Mikael Thörn och chefsjurist Anna Tingbäck deltagit.