

Till: Justitiedepartementet
Diarienummer: SOU 2025:119
Remissyttrande från: Sveriges Kvinnoorganisationer
Datum och ort: Stockholm, 2026-03-17



Sveriges Kvinnoorganisationers remissvar för utredningen om Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel.

Sveriges Kvinnoorganisationer är en partipolitiskt obunden paraplyorganisation för kvinnorörelsen i Sverige. Nedan följer vårt yttrande över statens utredning *Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel*. Yttrandet har beretts av Susannah Sjöberg, Generalsekreterare för Sveriges Kvinnoorganisationer.

Sammanfattande kommentarer

Sveriges Kvinnoorganisationer ser positivt på att man genom den nya lagen vill utöka det straffrättsliga ansvaret för de som bidrar till ett fortsatt exploaterande av kvinnor i prostitution, surrogatmoderskap och människohandel för sexuella ändamål. Utredningen ser genomgående till brottsoffrets behov och den allmänna utvidgningen av människohandelsbrottet som föreslås innehålla surrogatmoderskap.

Vi är tveksamma till om implementeringen av utredningens förslag kommer nå önskad effekt, och om förslagen kommer ge brottsoffer upprättelse. Utredningen har inte fullt ut uppmärksammat de utmaningar som finns när det kommer till att skydda kvinnor från utsatthet i prostitution och människohandel. Det rör sig om bland annat skyddade boenden, bemötande från polisen och bristande kartläggning och bekämpning av den växande surrogatindustrin.

År 2024 identifierades 255 kvinnor och 15 flickor utsatta för prostitution och människohandel, och mellan åren 2022–2024 har bara två fällande domar för människohandel konstaterats. Detta visar både på ett implementeringsproblem och att nuvarande lagstiftning inte möter hur människohandel- och exploateringsbrottet ser ut i praktiken. Det saknas våldsförståelse i relation till de maktförhållanden som råder vid prostitution, surrogatmoderskap och människohandel för sexuella ändamål.

Om Institutet för mänskliga rättigheter ska få uppdraget som oberoende nationell rapportör är det av största vikt att institutet ökar sin kunskap om flickor och kvinnors mänskliga rättigheter och säkerställer att en könsmaktsanalys anläggs på frågorna.

Slutligen vill Sveriges Kvinnoorganisationer föra fram att arbetet mot prostitution och människohandel är totalt sett strukturellt underfinansierat och underprioriterat. Vill regeringen verkligen komma tillrätta med det utnyttjande och det våld som kvinnor i prostitution utsätts för behöver det också tillsättas tillräckliga resurser för att bekämpa denna grova, organiserade brottslighet.

5.9.3 Utformningen av straffbestämmelsen

Sveriges Kvinnoorganisationer är positiva till att utredningen vill ställa lägre uppsåtskrav på gärningspersonen och instämmer i resonemanget om att det inte ska krävas att vara medveten om alla detaljer och omständigheter kring situationen. Män som köper sexuella handlingar hänvisar alltför ofta till ansvarsfrihet och menar att de inte varit medvetna om under vilka omständigheter de agerat. Det ska vara straffbart att vara likgiltig inför risken att exploatering föreligger.

Vi delar även utredningens bedömning om att frågan om samtycke saknar betydelse. I de nämnda exploateringstyperna kan det aldrig föreligga samtycke enligt samtyckeslagen. Det är en grundläggande princip vid bedömningen av kvinnors utsatthet för människohandel och exploatering att det alltid förekommer under omständigheter där samtycke saknas.

Vi ställer oss tveksamma till tillämpningen av exploateringssyfte sju, om surrogatmoderskap och huruvida denna utvidgning kommer att kunna vara applicerbar. Som utredningen uppmärksammar är det inte möjligt att genomföra ett surrogatarrangemang inom svensk sjukvård, och de som avser ingå i ett sådant arrangemang vänder sig till utomsvenska förmedlare. Utredningen lyfter även att det i praktiken redan kan vara straffbart att ingå i sådana arrangemang utomlands, och att anstiftan till människohandel är aktuellt. Det trots att människohandelsbrott sällan leder till fällande dom och än mer sällan anstiftan till brottet. Domarna – eller avsaknaden av fällande domar – tyder på en bristande analys av de maktstrukturer som präglar exploateringen snarare än att lämpliga lagrum saknas.

Begreppen som är applicerbara för den som begår det föreslagna brottet blir vagare i sin implementeringsförmåga när det kommer till surrogatarrangemang. Rekvisiten *”rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras”*¹ riskerar att bli svåra att förenliga med hur verkliga processer för surrogatarrangemang går till.

Surrogatindustrin växer ständigt. Det är ett exploaterande av kvinnor och barn som samhället bör göra allt för att motverka. Uppdrag Granskning avslöjade att det är mer vanligt förekommande med barn som tas till Sverige via surrogatarrangemang än adoption. I granskningen uppger även Skatteverket att de inte registrerar hur vanligt förekommande det är med surrogatarrangemang som har sitt slutskede i Sverige, och förklarar det mot bakgrund av att regeringen inte vill lagstadga om detta.² Sveriges Kvinnoorganisationer anser att det är oroväckande att det saknas riktlinjer. I praktiken

¹ Se s. 28, SOU 2025:119

² [Antalet barn som föds med surrogat ser ut att bli fler än internationella adoptioner | SVT Nyheter](#)

kommer den nya lagens utvidgning inte att kunna omfatta kvinnor som blir exploaterade i surrogatarrangemang.

Rättsväsendets tillämpning riskerar att skapa utrymme för aktörer som utnyttjar kvinnor, genom ett underliggande antagande om att det finns kvinnor som frivilligt ingår i surrogatarrangemang och att handel med kvinnors kroppar inte i alla fall utgör människohandel. I de aktuella Högsta domstolens avgörandena om utländska surrogatarrangemang³ framgår att erkännande av utländska surrogatdomar motiveras av barnets rätt till privatliv och familjeliv enligt Europakonventionen. Domarna innehåller däremot inga bedömningar av kvinnans utsatthet eller av potentiella maktstrukturer i surrogatarrangemanget. Rättssystemets fokus på genetiska rättigheter riskerar att osynliggöra exploatering och potentiella fall av människohandel, trots att dessa frågor är centrala ur ett skyddsperspektiv för kvinnor och barn.

Majoriteten av kvinnorna som är utsatta för sexuell exploatering kommer från Thailand, Colombia, Nigeria, Ukraina, Rumänien och Uganda.⁴ Det tydliggör mönstret för hur utsattheten ser ut när majoriteten av kvinnor som utsätts är från länder med hög grad av fattigdom, socioekonomiska utmaningar med bristande demokrati och rättsstat – och i vissa fall krigsdrabbade länder. Det är inte förenligt med utredningens egna slutsatser kring samtycke.

5.9.4 Brottsbeteckning och straffskala

Sveriges Kvinnoorganisationer är tveksamma till att man i och med denna lagstiftning differentierar rättsliga konsekvenser för gärningspersonen beroende på omständigheterna kring kvinnans situation. Skillnader i straffskalor och ansvarsprövning riskerar att spegla en ojämn bedömning av utsatthet och kan göra att vissa former av exploatering inte reflekterar allvaret i brottet lika högt i rättssystemet.

Sveriges Kvinnoorganisationer har tidigare varit positiva till den terminologiska utvecklingen som inneburit att man frångått språk som insinuerar att prostitution och sexuell exploatering är ett arbete i ett jämlikt köp- och säljförhållande. Därför ställer vi oss frågande till användandet av ordet ”tjänst” i kontrast till de framsteg som har gjorts i övergången till ordet ”handling” i annan lagstiftning som rör utnyttjande, exploatering och handel med/mot kvinnors kroppar.⁵ Det är oerhört viktigt att inte relativisera eller trivialisera prostitution och sexuell exploatering, samt att alltid synliggöra de maktstrukturer som råder.

³ Se NJA 2019 s. 504 och NJA 2019 s. 969

⁴ [Fler utsatta för prostitution och människohandel blir upptäckta | Jämställdhetsmyndigheten](#)

⁵ Se till exempel Prop. 2024/25:124

Sveriges Kvinnoorganisationer tillstyrker utvidgningen och förtydligandet över vilka former av exploatering och utnyttjande som skall omfattas av människohandelsbrottet och i sin förlängning av det nya brottet. Vi ställer oss även positiva till att den nya brottsrubriceringen aktualiseras redan i försöks- och beställningsstadiet. Det är en viktig markering mot förövare. Brottet utgörs inte av en isolerad händelse utan består av en kedja av psykiska, fysiska och ekonomiska övergrepp, där varje steg i brottet innebär en utsatthet för kvinnor.

Det är positivt att lagen skulle ge brottsoffret målsägandestatus – det skulle innebära en tydlig markering i vem som är brottsoffer och vem som är förövare. Men det kan medföra ökade ansträngningar och trauma för kvinnan om hon är målsägande. Förutsättningarna för att undvika en extra utsatt situation för kvinnor är att säkerställa ökad våldförståelse och kompetens inom rättsväsendet, något Sveriges Kvinnoorganisationer påpekar gång på gång i våra olika remissvar. Media har rapporterat att kvinnor i prostitution som korsar svenska gränsen sätts i förvar och behandlas som brottslingar, i motsättning till Sveriges sexköpslag som ska garantera en brottsofferstatus. Detta är oacceptabelt och en utveckling som måste motverkas på alla nivåer.

6.5.3 Inkvartering och skyddade boenden (artikel 11.5–11.6)

Sveriges Kvinnoorganisationer välkomnar att utredningen uppmärksammar skyddade boendens roll som stödinsats för offer för människohandel och människoexploatering. Men återigen saknas det en könad analys av den viktigaste skyddsaspekten för kvinnor som utsätts för dessa brott, nämligen behovet av kvinnoseparatistiska skyddade boenden. Kvinnorättsorganisationer, och inte minst kvinnojourer, har sedan 50 år tillbaka påpekat vikten av att skyddsåtgärder för kvinnor sker i utrymmen som enbart är avsedda för kvinnor. Utan ett sådant perspektiv riskerar lagstiftningen och dess tillämpning att inte fullt ut tillgodose kvinnors behov av trygghet, stöd och återhämtning efter exploatering, prostitution och människohandel.

Utredningen hänvisar till Socialstyrelsens kartläggning av skyddade boenden, som visade att 81 procent av 257 tillgängliga boenden tog emot personer som varit utsatta för människohandel för sexuella ändamål och prostitution. 65 procent av de skyddade boenden uppgav innehav av relevant kompetens för att arbeta med mottagande och stöd.⁶ När ROKS under 2025 ställde frågor till kommuner om deras beredskap och kompetens för mottagande visar sig en oroväckande diskrepans mellan Socialstyrelsens och ROKS resultat och hur samverkan mellan skyddade boenden och kommuner ser ut. Av de 73 svarande kommuner uppgav enbart 6,8 procent att de erbjuder kommunalt stöd som riktar sig till prostitution, och bara 5,6 procent uppgav att de besatt gedigen kunskap om kvinnor utsatta i prostitution. Rapporten visar även låg kompetens inom

⁶ Se s. 310, SOU 2025:119

kommunerna, där enbart 5 av 73 uppgav att de erbjöd utbildningsinsatser för socialsekreterare om utsatthet för prostitution.⁷

Resultaten visar en nedprioritering av samverkan mellan kvinnojourerna, som oftast är de aktörer som bedriver de skyddade boenden, och kommunerna, som enligt lag har i uppgift att skydda de kvinnor som blir utsatta för prostitution och människohandelsbrotten. Ytterligare en viktig aspekt är att Socialstyrelsens kartläggning genomfördes innan tillståndsplikten trädde i kraft, vilket underminerar resultatet då många jourer och skyddade boenden till följd av lagen har tvingats stänga ner. Vidare är det viktigt att uppmärksamma ökningen av privata aktörer på det som nu blivit en marknad för skyddade boenden, där kvinnojoursrörelsens erfarenheter visar att våldsförståelse skiljer sig nämnvärt mellan de ideella och de privata aktörerna.

5.8.5 Utnyttjande av nödläge bör formuleras om

Sveriges Kvinnoorganisationer delar utredningens bedömning att begreppet nödläge i människohandelsbestämmelsen inte ska tolkas som att situationen måste vara akut eller livshotande. Vi instämmer i att det räcker att offret befinner sig i ett tvångstillstånd eller en allvarlig, varaktig svårighet, även om det inte föreligger en omedelbar fara för liv, hälsa eller annan rättsligt skyddat intresse.

7.4.3 Nationella samordnare och oberoende organ (artikel 19)

Utredningen föreslår att Jämställdhetsmyndigheten ges uppgiften som nationell samordnare mot människohandel. Jämställdhetsmyndigheten har redan ett befintligt uppdrag att samordna arbetet och Sveriges Kvinnoorganisationer välkomnar förslaget. Myndigheten har god kunskap om området och en tydligt jämställdhetsintegrerad verksamhet.

Därtill föreslår utredningen att Institutet för mänskliga rättigheter, IMR, ges i uppgift att fungera som en oberoende granskningsfunktion av arbetet mot människohandel i Sverige. Sveriges Kvinnoorganisationer förstår att en nationell, oberoende rapportör behöver inrättas i enlighet med kraven i EU-direktivet men om rollen ska läggas där är det av yttersta vikt att den särskilda kompetens om kön som uppdraget kräver inkorporeras i IMR:s nuvarande verksamhet, på samtliga nivåer. Arbetet med mänskliga rättigheter bedrivs ofta könsblint vilket innebär att kvinnors och flickors mänskliga rättigheter åsidosätts. IMR behöver säkerställa att man anlägger ett könsmaktsperspektiv på frågan då den absoluta majoriteten av de som utnyttjas i prostitution och människohandel är kvinnor – detta handlar om mäns våld mot kvinnor.

Sveriges Kvinnoorganisationer ser att uppdraget kan utvecklas ytterligare genom att det i mandatet införs att rapportören löpande ska genomföra undersökningar av hur Istanbulkonventionens definition av våld mot kvinnor och dess krav på prevent, protect,

⁷ [rapport-prostitution-pornografi.pdf](#)

prosecute och policies implementeras. Därmed kan de konkreta frågorna om prostitution av kvinnor och flickor, hallickverksamhet och andra involverade som underlättar handeln blottläggas, liksom handel med kvinnor och barn i surrogatindustrin.

Sveriges Kvinnoorganisationer konstaterar att polisens rapportering har präglats av en mycket hög kvalitet. Det är därför viktigt att den nationella, oberoende rapportören även fortsatt får tillräcklig information om ärenden från berörda myndigheter, inte bara statistik utan också till exempel information om avslutade ärenden. Det är avgörande hur det oberoende mandatet formuleras i lagtexten – vilka befogenheter kommer rapportören att ha? Det finns nämligen en risk att rapporten blir en informationsrapport och till intet förpliktande. Det finns i praktiken också hierarkier mellan och inom myndigheter samt inom statsapparaten som behöver tas i beaktning i det fortsatta arbetet.

Det behöver framgent vara styrande för såväl den nationella rapportören samt den nationella samordnaren att ha samverkan med civilsamhället och mer specifikt kvinnorörelsen.