

Ut ur utsatthet

*Betänkande av Utredningen om
exitprogram för personer
som är utsatta för prostitution*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:97

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsbild: del av en målning som ingår i utställningen *Inte ensam – en utställning om sexuella övergrepp*, Ung Utsatt, www.vgregion.se/ungutsatt

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0812-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0813-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Paulina Brandberg

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå ett exitprogram för vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål, ett program för barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål, samt bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel (dir. 2022:115).

Till särskild utredare förordnades från och med den 1 augusti 2022 före detta justitiekanslern Anna Skarhed.

Att som sakkunniga biträda utredningen förordnades från och med den 17 november 2022 kanslirådet Charlotte Eklund Rimsten och departementssekreteraren Ida Pettersson.

Att som experter biträda utredningen förordnades från och med den 17 november 2022 seniora åklagaren Anna Arnell, ambassadören Anna Ekstedt, kanslirådet Ola Florin, ordföranden Jacob Flärdh, inspektören Christian Frödén, utredaren Olga Gislén, socionomen Jenny Holmberg, handläggaren Elin Holmgren, universitetslektorn Wanjiku Kaime, utredaren Sofie Kindahl, juristen Li Melander, professor emeritus Sven-Axel Månsson, samordnaren Eva Norstedt, samt verksamhetsansvariga Anna Sander.

Från och med den 21 februari 2023 entledigades departementssekreteraren Ida Pettersson, seniora åklagaren Anna Arnell och juristen Li Melander, och förordnades i stället departementssekreteraren Caroline Hammarberg som sakkunnig, samt seniora åklagaren Anneli Tirud Wallin och juristen Johanna Gillström som experter. Från och med den 2 juni 2023 förordnades utredaren Martina Blombergsson som expert. Juristen Johanna Gillström entledigades från uppdraget som expert från och med den 25 september 2023.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 september 2022 rådmannen Helena Josefsson. Som sekreterare an-

ställdes från och med den 1 augusti 2022 departementssekreteraren Petra Tammert Seidefors.

Under höstterminen 2022 utförde studenten i statsvetenskap Petronella Ruben Hydén praktik i utredningen.

Utredningens experter och sakkunniga har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Ut ur utsatthet (SOU 2023:97).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Göteborg/Stockholm i december 2023

Anna Skarhed

/Helena Josefsson
Petra Tammert Seidefors

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Förkortningar | 17 |
| Sammanfattning | 21 |
| Summary | 29 |
| 1 Författningsförslag | 37 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)..... | 37 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) | 38 |
| 2 Utredningens uppdrag och arbete | 41 |
| 2.1 Utredningens uppdrag..... | 41 |
| 2.1.1 En sammanfattning av utredningens direktiv | 41 |
| 2.1.2 Avgränsningar av uppdraget | 42 |
| 2.2 Utgångspunkter och begrepp..... | 42 |
| 2.3 Utredningens arbete | 44 |
| 2.3.1 Informationsinhämtning..... | 44 |
| 2.3.2 Expertgrupp | 47 |
| 2.3.3 Referensgrupper | 47 |
| 2.3.4 Kontakter med andra utredningar | 48 |
| 2.3.5 Internationella kontakter | 48 |
| 3 Internationella åtaganden | 51 |
| 3.1 Inledning..... | 51 |
| 3.2 FN..... | 52 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.2.1 | FN:s konvention om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (CEDAW) | 52 |
| 3.2.2 | FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor..... | 54 |
| 3.2.3 | FN:s konvention om barnets rättigheter och dess fakultativa protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi..... | 54 |
| 3.2.4 | International Labour Organization (ILO)..... | 60 |
| 3.2.5 | FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet)..... | 61 |
| 3.2.6 | FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning..... | 63 |
| 3.2.7 | Agenda 2030..... | 64 |
| 3.3 | Europarådet..... | 64 |
| 3.3.1 | Europarådets konvention om bekämpande av människohandel..... | 64 |
| 3.3.2 | Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (Lanzarotekonventionen)..... | 69 |
| 3.3.3 | Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) | 71 |
| 3.3.4 | Europarådets strategi för barnets rättigheter | 75 |
| 3.4 | EU | 76 |
| 3.4.1 | EU:s människohandelsdirektiv och föregående rambeslut..... | 76 |
| 3.4.2 | EU:s direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi..... | 78 |
| 3.4.3 | EU:s brottsofferdirektiv..... | 80 |
| 3.4.4 | EU:s strategi för barnets rättigheter..... | 81 |
| 3.4.5 | Förslag till förordning för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn..... | 82 |
| 3.4.6 | Förslag till direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relation..... | 84 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.5 | Samarbeten | 86 |
| 3.5.1 | Östersjöstaternas råd..... | 86 |
| 3.5.2 | Nordiska ministerrådet | 86 |
| 3.6 | Sammanfattning av Sveriges åtaganden | 86 |
| 3.6.1 | Åtaganden mot kvinnor och barn utsatta för prostitution/sexuell exploatering | 87 |
| 3.6.2 | Särskilda åtaganden mot offer för människohandel..... | 88 |
| 3.6.3 | Särskilda åtaganden mot personer med funktionsnedsättning | 90 |
| 4 | Arbetet mot sexuell exploatering, prostitution och människohandel..... | 91 |
| 4.1 | En förändrad syn på prostitution och utvecklingen av socialt arbete | 91 |
| 4.2 | Kriminaliseringen av sexköp | 97 |
| 4.3 | Straffbestämmelser om koppleri och människohandel..... | 99 |
| 4.4 | Nationella strategier, handlingsplaner och myndighetsuppdrag | 100 |
| 4.4.1 | Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor..... | 101 |
| 4.4.2 | Jämställdhetsmyndigheten..... | 103 |
| 4.4.3 | Länsstyrelsernas uppdrag..... | 104 |
| 4.5 | Nationella bestämmelser om skydd, stöd, vård och rehabilitering | 106 |
| 4.5.1 | Socialtjänstlagen samt föreskrifter i anslutning till den..... | 106 |
| 4.5.2 | LVU – lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga | 117 |
| 4.5.3 | LVM – lagen om vård av missbrukare i vissa fall..... | 118 |
| 4.5.4 | Hälso- och sjukvårdslagen samt föreskrifter och allmänna råd i anslutning till den..... | 118 |
| 4.5.5 | Samverkansområden för kommuner och regioner | 120 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.5.6 | Socialstyrelsens utbildningsmaterial om prostitution och människohandel för sexuella ändamål | 121 |
| 4.5.7 | Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl..... | 123 |
| 4.5.8 | Lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. | 125 |
| 4.5.9 | Lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd | 125 |
| 4.6 | Nationell reglering som särskilt tar sikte på offer för människohandel..... | 126 |
| 4.6.1 | Bestämmelser om betänketid och tidsbegränsat uppehållstillstånd i utlänningslagen..... | 126 |
| 4.6.2 | Stödstrukturer för offer för människohandel | 128 |
| 4.6.3 | Vägledning för socialtjänsten om barn i internationell människohandel och exploatering | 134 |
| 4.7 | Pågående lagstiftningsarbete..... | 135 |
| 4.7.1 | Förslag till ny socialtjänstlag | 135 |
| 4.7.2 | Förslag till ny LVU | 136 |
| 4.7.3 | Samsjuklighetsutredningen..... | 138 |
| 4.7.4 | En sammanhållen god och nära vård för barn och unga..... | 139 |
| 4.7.5 | Ett fönster av möjligheter – reglering av skyddat boende..... | 140 |
| 4.7.6 | En uppväxt fri från våld | 140 |
| 4.7.7 | Stärkt stöd till tandvård för våldsutsatta och ökad kontroll över tandvårdssektorn..... | 142 |
| 4.7.8 | Barn och unga i samhällets vård | 142 |
| 4.7.9 | Barns skydd mot sexuella kränkningar samt vissa frågor om brott mot kvinnor och äldre | 143 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.8 | Regeringsuppdrag på utredningens område | 143 |
| 4.8.1 | Uppdrag till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndig- heten, Migrationsverket och Socialstyrelsen att verka för förbättrad upptäckt av mäns våld mot kvinnor | 143 |
| 4.8.2 | Uppdrag till Socialstyrelsen och SBU att stödjia genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor..... | 144 |
| 4.8.3 | Uppdrag till Socialstyrelsen att stödja en jämlik och kunskapsbaserad vård för personer utsatta för sexuellt våld | 145 |
| 5 | De som utnyttjas och de som utnyttjar | 147 |
| 5.1 | Omfattningen av prostitution, människohandel för sexuella ändamål och sexuell exploatering av barn..... | 147 |
| 5.1.1 | Omfattningskartläggningar | 147 |
| 5.1.2 | Vuxna som utnyttjas i Sverige | 149 |
| 5.1.3 | Barn som utnyttjas i Sverige | 151 |
| 5.2 | Vilka är de som utnyttjas och vad innebär utnyttjandet för den enskilde? | 154 |
| 5.2.1 | Gemensamma faktorer för personer som utnyttjas | 155 |
| 5.2.2 | Svenska barn och ungdomar | 156 |
| 5.2.3 | Utländska barn och ungdomar | 158 |
| 5.2.4 | Svenska vuxna | 159 |
| 5.2.5 | Utländska vuxna | 161 |
| 5.2.6 | Närstående och medföljande barn..... | 163 |
| 5.2.7 | Behov av skydd, stöd och vård som särskilt efterfrågas..... | 164 |
| 5.3 | Vilka är förövarna – de som betalar | 164 |
| 5.4 | Det är människohandlare, kopplare och grov organiserad brottslighet som tjänar pengar..... | 165 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6 | Forskning, internationell utblick samt nationella exempel..... | 169 |
| 6.1 | Vad säger forskningen om vad som behövs för att kunna lämna prostitution?..... | 169 |
| 6.1.1 | Vägen ut ur prostitution beskrivs som en process | 169 |
| 6.1.2 | Utvärderingar av socialt arbete mot prostitution i Sverige..... | 175 |
| 6.1.3 | Svenska forsknings- och litteraturöversikter | 181 |
| 6.1.4 | Artiklar i tiden efter Jämställdhetsmyndighetens litteraturöversikt, om stöd till den som vill lämna prostitution | 190 |
| 6.1.5 | Pågående forskningsprojekt i Sverige | 192 |
| 6.2 | Nordisk och internationell utblick avseende stöd till utsatta | 194 |
| 6.2.1 | Danmark | 194 |
| 6.2.2 | Finland | 199 |
| 6.2.3 | Island..... | 201 |
| 6.2.4 | Norge | 203 |
| 6.2.5 | Frankrike | 205 |
| 6.2.6 | Spanien..... | 211 |
| 6.2.7 | Belgien | 213 |
| 6.2.8 | Israel..... | 215 |
| 6.3 | Exempel på andra målgrupper med liknande behov | 218 |
| 6.3.1 | Våld i nära relation | 218 |
| 6.3.2 | Hedersrelaterat våld och förtryck | 218 |
| 6.3.3 | Avhopparverksamhet..... | 220 |
| 6.3.4 | Samverkansformer för att förebygga att barn och unga begår brott..... | 225 |
| 6.3.5 | Finansiella samordningsförbund..... | 227 |
| 7 | Skydd, stöd, rehabilitering och vård i dag | 231 |
| 7.1 | Socialtjänstens ansvarsområde..... | 231 |
| 7.1.1 | Sammanfattning av enkätsvar från kommunerna | 232 |
| 7.1.2 | Uppsökande arbete | 239 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 7.1.3 | Exempel på kommuner med ett strukturerat arbete mot prostitution, människohandel och sexuell exploatering av barn | 241 |
| 7.1.4 | Specialiserat stöd för vuxna..... | 245 |
| 7.1.5 | Stödverksamheter riktade mot barn och unga..... | 246 |
| 7.2 | Hälso- och sjukvårdens ansvarsområde..... | 254 |
| 7.2.1 | Sammanfattning av enkätsvar från regionerna..... | 255 |
| 7.2.2 | Specialiserat stöd till barn och/eller vuxna..... | 259 |
| 7.3 | Verksamheter som drivs av civilsamhällesorganisationer... .. | 260 |
| 7.3.1 | Ellencentret | 261 |
| 7.3.2 | Novahuset | 261 |
| 7.3.3 | Ebbamottagningen | 262 |
| 7.3.4 | RFSL Ungdom..... | 263 |
| 7.3.5 | RFSL Stödmottagning..... | 263 |
| 7.3.6 | Talitas rehabiliteringsprogram | 263 |
| 7.3.7 | Exempel på andra civilsamhällesorganisationer ... | 265 |
| 7.4 | Stöd riktat främst till utländska personer..... | 266 |
| 7.4.1 | Återvändandeprogrammet | 266 |
| 7.4.2 | Nationella Stödprogrammet | 268 |
| 7.5 | Brister i stödet och hinder mot att ta del av det | 271 |
| 7.5.1 | Sexuellt exploaterade barn och vuxna upptäcks inte..... | 272 |
| 7.5.2 | Den som är utsatt riskerar att skuldbeläggas av yrkesverksamma och inte ses som våldsutsatt | 276 |
| 7.5.3 | Utsatta personer tackar nej till hjälp | 277 |
| 7.5.4 | Trösklarna till skydd, stöd och vård är höga och väntetiderna till psykiatrin långa..... | 278 |
| 7.5.5 | Brist på vissa typer av skydd, stöd och vård | 278 |
| 7.5.6 | Tillgången till skydd, stöd och vård är ojämnt fördelad över landet..... | 279 |
| 7.5.7 | Påtalade brister i skydd, stöd och vård som erbjuds..... | 280 |
| 7.5.8 | Brister i struktur, samordning, helhetstänkande och långsiktighet | 281 |
| 7.5.9 | Sammanfattande synpunkter | 284 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 7.6 | Efterfrågade åtgärder för bättre skydd, stöd och vård | 284 |
| 7.6.1 | Åtgärder som avser barn..... | 284 |
| 7.6.2 | Åtgärder som avser både barn och vuxna | 289 |
| 8 | Sverige uppfyller inte sina internationella åtaganden ... | 295 |
| 8.1 | Personer utsatta för prostitution och barn utsatta för sexuell exploatering | 295 |
| 8.1.1 | Åtaganden..... | 295 |
| 8.1.2 | Sverige uppfyller i dag inte dessa internationella åtaganden | 297 |
| 8.2 | Människohandelsoffer..... | 300 |
| 8.2.1 | Åtaganden..... | 300 |
| 8.2.2 | Sverige uppfyller i dag inte dessa internationella åtaganden | 302 |
| 9 | Inledande överväganden | 307 |
| 9.1 | Gemensamma utgångspunkter för uppdragets tre delar | 307 |
| 9.2 | Kunskapsläget om vägen ut ur prostitution/sexuell exploatering och hindrande faktorer | 309 |
| 9.3 | Brister i skydd, stöd, vård och rehabilitering som erbjuds i dag | 311 |
| 9.3.1 | Vissa delar finns på plats och fungerar..... | 311 |
| 9.3.2 | Områden som behöver åtgärdas..... | 313 |
| 9.3.3 | Områden som särskilt behöver åtgärdas för barn | 317 |
| 9.3.4 | Områden som särskilt behöver åtgärdas för utländska medborgare | 318 |
| 9.4 | Hur kan bristerna åtgärdas..... | 319 |
| 10 | Överväganden och förslag | 321 |
| 10.1 | Vägar in till programmen | 322 |
| 10.1.1 | Specialiserad lågtröskelverksamhet i form av Mikamottagningar kopplade till hälso- och sjukvård..... | 323 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 10.1.2 | Specialiserad lågtröskelverksamhet riktad till barn | 325 |
| 10.1.3 | Lättillgänglig information och tydliga kontaktvägar | 327 |
| 10.1.4 | Uppsökande verksamhet och rutiner för att fråga om sexuell exploatering | 329 |
| 10.2 | Utformning och organisering av ett exitprogram för vuxna och ett program för barn | 332 |
| 10.2.1 | Exitprogram för vuxna med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan..... | 334 |
| 10.2.2 | Program för barn med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan | 339 |
| 10.2.3 | Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kopplat till upprättande och genomförande av en individuell plan..... | 345 |
| 10.2.4 | Möjlighet för kommuner att ansöka om ersättning för kostnader i individärenden | 351 |
| 10.3 | Åtgärder som krävs för att exitprogram för vuxna, program för barn och vägar in till dessa ska bli verklighet..... | 353 |
| 10.3.1 | Utredningens målgrupper behöver lyftas fram i 5 kap. 11 § SoL | 353 |
| 10.3.2 | Socialstyrelsen ska få i uppdrag att ta fram stöd för rättstillämpningen med anledning av ändringen i SoL..... | 358 |
| 10.3.3 | Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna ska verka för att alla kommuner ska kunna erbjuda exitprogram och program för barn samt för att kommuner och regioner ska utveckla specialiserad lågtröskelverksamhet. Socialstyrelsen ska förvalta programmet för barn..... | 363 |
| 10.3.4 | Utvecklingsmedel till kommuner och regioner öronmärkta för utredningens målgrupper | 366 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 10.3.5 | Särskilda barnkoordinatorer och förstärkt finansiering av regionkoordinatorerna för att stödja den lokala nivån..... | 367 |
| 10.3.6 | Vård- och behandlingsformer inom hälso- och sjukvård samt socialtjänstinsatser behöver utvecklas | 369 |
| 10.3.7 | Vi föreslår inget samlat nationellt kunskapscentrum men en översyn och förstärkning av uppdragen till Uppsala universitet och Linköpings universitet samt utvecklad samverkan mellan alla inblandade aktörer | 370 |
| 10.3.8 | Kvinnofridslinjen och information riktad till utsatta bör utvecklas och stärkas..... | 375 |
| 10.3.9 | Kontaktvägar till stöd för barn och unga utifrån deras åsikter och erfarenheter | 376 |
| 10.3.10 | Metoder för uppsökande verksamhet behöver utvecklas | 378 |
| 10.3.11 | Rutiner för att fråga om våld samt bedömningsmetoder behöver utvecklas | 380 |
| 11 | Avslutande överväganden avseende offer för människohandel för sexuella ändamål och rättsliga hinder mot att lämna prostitution | 383 |
| 11.1 | Bedömningen av hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel för sexuella ändamål | 383 |
| 11.2 | Bedömningen av om det finns rättsliga hinder för personer att lämna prostitution och åtgärder för att i så fall komma till rätta med dessa | 385 |
| 11.2.1 | Målsägandestatus..... | 385 |
| 11.2.2 | Avvisning..... | 387 |
| 11.2.3 | Ekonomiskt bistånd..... | 387 |
| 11.2.4 | Beskattning av inkomster från prostitution | 388 |
| 11.3 | Avslutande synpunkter | 390 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 12 | Ikraftträdande och övergångsbestämmelser | 391 |
| 12.1 | Ikraftträdande | 391 |
| 12.2 | Övergångsbestämmelser..... | 391 |
| 13 | Konsekvenser av utredningens förslag | 393 |
| 13.1 | Alternativa lösningar i förhållande till föreslagna lagändringar..... | 394 |
| 13.2 | Konsekvenser för utredningens målgrupper | 395 |
| 13.2.1 | Konsekvenser för barn | 395 |
| 13.2.2 | Konsekvenser för vuxna..... | 396 |
| 13.2.3 | Konsekvenser för hbtqi-personer, personer med funktionsnedsättning, skadligt bruk eller beroende eller med andra svårigheter | 397 |
| 13.3 | Ekonomiska konsekvenser | 398 |
| 13.3.1 | Konsekvenser av ändringen i socialtjänstlagen | 399 |
| 13.3.2 | Samverkan i specialiserade lågtröskelverksamheter och tvärprofessionell samordning av insatser | 400 |
| 13.3.3 | Utveckling av vård- och behandlingsformer inom hälso- och sjukvård samt socialtjänstinsatser | 402 |
| 13.3.4 | Konsekvenser av ändringen i utlänningslagen och kostnaden för stöd vid uppehållstillstånd kopplat till en exitplan..... | 403 |
| 13.3.5 | Kostnader för genomförande av individuella planer i program som inte är kopplade till tidsbegränsade uppehållstillstånd | 406 |
| 13.3.6 | Uppdragen till Socialstyrelsen | 408 |
| 13.3.7 | Uppdragen till Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna..... | 409 |
| 13.3.8 | Uppdragen till Uppsala och Linköpings universitet..... | 410 |
| 13.3.9 | Uppdraget till Barnombudsmannen..... | 411 |
| 13.3.10 | Uppdraget till Polismyndigheten | 411 |
| 13.3.11 | Finansiering..... | 411 |
| 13.4 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen | 413 |

| | | |
|---------------|---|------------|
| 13.5 | Konsekvenser för jämställdhet | 414 |
| 13.6 | Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet | 414 |
| 13.7 | Samhällsekonomiska konsekvenser..... | 415 |
| 14 | Författningskommentar | 419 |
| 14.1 | Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) | 419 |
| 14.2 | Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) | 420 |
| Bilaga | | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2022:115..... | 425 |

Förkortningar

| | |
|-------------------|---|
| ADAD | Adolescent Drug Abuse Diagnosis |
| ANOVA | Andrologi, Sexualmedicin, Transmedicin |
| Barnkonventionen | Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter |
| BESAM | Behandlings- och samtalsmottagningen |
| BO | Barnombudsmannen |
| Brå | Brottsförebyggande rådet |
| BUP | Barn- och ungdomspsykiatri |
| CAP International | Coalition for the Abolition of Prostitution |
| CEDAW | Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women |
| CBSS | Council of the Baltic Sea States |
| CTI | Critical Time Intervention |
| CVE | Center mot våldsbejakande extremism |
| ECPAT | End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking in Children for Sexual Purposes |
| EES | Europeiska ekonomiska samarbetsområdet |
| EU | Europeiska unionen |
| FN | Förenta nationerna |

| | |
|---------------------------|---|
| Forte | Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd |
| FSUM | Föreningen för Sveriges ungdomsmottagningar |
| GRETA | Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings |
| GREVIO | Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence |
| HSL | hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) |
| HVB | hem för vård eller boende |
| IOM | International Organization for Migration |
| Istanbulkonventionen | Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet |
| KAST | köpare av sexuella tjänster |
| Lanzarotekonventionen | Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp |
| LVM | Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall |
| LVU | Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga |
| MFD | Myndigheten för delaktighet |
| MUCF | Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor |
| Människohandelsdirektivet | Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF |

| | |
|--------------------|--|
| NCH | Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck |
| NCK | Nationellt centrum för kvinnofrid |
| NSP | Nationellt Stödprogram |
| NSPM | Nationella samordningen mot prostitution och människohandel |
| NMT | Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel |
| NRM | National Referral Mechanism |
| OKSE | Organisationerna mot kommersiell sexuell exploatering av barn |
| OSSE | Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa |
| Palermoprotokollet | FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn |
| PTSD | posttraumatiskt stressyndrom |
| RSS | regionala samverkans- och stödstrukturer |
| SBU | Statens beredning för medicinsk och social utvärdering |
| SCB | Statistikmyndigheten |
| SEXIT | Sexual health identification tool |
| SIG | sociala insatsgrupper |
| SIP | samordnad individuell plan |
| SiS | Statens institutionsstyrelse |
| SKR | Sveriges Kommuner och Regioner |
| SoL | socialtjänstlagen (2001:453) |
| SRHR | sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter |

VKV

Västra Götalandsregionens
kompetenscentrum om våld i nära
relationer

WONSA

world of no sexual abuse

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Utredningens direktiv beslutades den 7 juli 2022. Av direktiven framgår att utredningen ska

- lämna förslag på utformning och organisering av ett exitprogram för vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål,
- lämna förslag på utformning och organisering av ett program för barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål, samt lämna förslag på lämplig aktör att förvalta ett sådant program, och
- bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel, och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla arbetet.

Syftet med programmen när det gäller vuxna är att stärka identifiering, skydds-, stöd- och vårdinsatser för den som vill lämna prostitution eller som har blivit utsatt för människohandel för sexuella ändamål och när det gäller barn att stärka det uppsökande och identifierande arbetet med barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål samt att säkerställa kedjan av stödinsatser. I den del uppdraget gäller barn har det också omfattat att föreslå åtgärder för att de i större omfattning än i dag ska kunna ta del av det befintliga skydd och stöd, samt den rehabilitering och vård som barn har rätt till.

Gemensamma utgångspunkter för uppdragets tre delar

De som utnyttjas och de som utnyttjar

Personer som köper sex är framför allt män, medan de som utnyttjas i sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål främst är kvinnor och flickor. En stor del av de som utnyttjas i prostitution i Sverige är migranter. I särskilt utsatta eller sårbara grupper, exempelvis LVU-placerade flickor och pojkar, transpersoner och personer med intellektuella funktionsnedsättningar, är det fler som har erfarenhet av att utföra sexuella handlingar mot ersättning än i befolkningen i övrigt. Utnyttjande i prostitution innefattar ofta tvång eller olika former av våld och påverkar ofta den psykiska hälsan hos den som utnyttjas. De personer som utnyttjas i prostitution har ofta varit utsatta för våld eller övergrepp tidigare i livet.

Kontakterna vid sexköp knyts i dag framför allt via internet. Utredningens målgrupper utnyttjas inte bara av de personer som betalar för sex, utan också av de människohandlare, kopplare och andra organisatörer som på olika sätt drar ekonomisk fördel av utnyttjandet. Såväl i Sverige som inom EU utgör prostitution och människohandel för sexuella ändamål en viktig inkomstkälla för organiserad brottslighet och Polismyndigheten har i en rapport från 2023 angett att omfattningen av människohandel för sexuella ändamål och prostitution i Sverige bör betraktas som mycket oroande både ur ett brottsbekämpande- och ett brottsofferperspektiv.

Brister i identifiering, skydd, stöd och vård gör att Sverige inte kan anses uppfylla sina internationella åtaganden

Sverige har genom olika konventioner och internationella instrument åtagit sig att ge kvinnor utsatta för våld, barn utsatta för våld eller sexuell exploatering samt människohandelsoffer skydd, samt olika typer av stöd, vård och rehabilitering. För att sådan hjälp ska kunna erbjudas krävs att offren identifieras.

De kontakter vi har haft under utredningen med utsatta, anhöriga, yrkesverksamma och civilsamhällesorganisationer som möter målgrupperna, har bekräftat vad som framkommit i tidigare rapporter och undersökningar om att det finns allvarliga brister i det nuvarande stödet till den som behöver hjälp att ta sig ur sexuell exploa-

tering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål. Bristerna rör framför allt identifiering, kunskap om utsattheten och bemötande, tillgången till icke-akut vård och traumabehandling, tillgången till vård utanför storstadsområdena, samt ansvarsfördelning och samordning mellan myndigheter. Enkät svar från kommuner och regioner till utredningen visar att kunskapen och medvetenheten om utsattheten generellt är låg. Vi bedömer att bristerna i identifiering, skydd, stöd och vård är sådana att Sverige inte kan anses leva upp till internationella åtaganden mot utredningens målgrupper.

Våra förslag

Specialiserad lågröskelverksamhet, lättillgänglig information och kontaktvägar, identifiering genom frågor och uppsökande arbete

Det finns en rad hindrande faktorer för den som är utnyttjad att berätta om sin utsatthet och söka hjälp. Vägarna till stöd behöver därför vara lättillgängliga och ha låga trösklar. Vi föreslår att specialiserad lågröskelverksamhet riktad till målgrupperna utvecklas i varje län, och att den ska kunna erbjuda behandling av PTSD, anpassad för målgruppernas komplexa problematik.

Det behöver finnas samlad och lättillgänglig information om var den som behöver hjälp kan få stöd och vård och vilket stöd och vilken vård som finns att tillgå. Det behöver också finnas kontaktvägar tydligt riktade till utredningens målgrupper och som kan ge information, inledande stöd och motivation samt hänvisa vidare.

Det uppsökande, upptäckande och identifierande arbetet behöver stärkas, bland annat genom utökad samverkan mellan polis, socialtjänst och civilsamhälle. Yrkesverksamma inom framför allt skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård behöver också ha tydliga rutiner för att kunna ställa frågor om sexuell utsatthet för att upptäcka utsatthet bland barn och vuxna de kommer i kontakt med.

Individuellt utformade exitprogram och program för barn med tvärprofessionell samordning och en person som följer genom hela processen

Forskning visar att vägen ut ur utsatthet är en process som för att vara framgångsrik kan kräva samordning av en rad olika insatser under en längre tid och på flera områden. Det kan handla om trauma-behandling, olika typer av vård, försörjningsmöjligheter, skydd och boende. Det gäller både vuxna och barn. De program vi föreslår avser att möta de komplexa behoven hos utsatta personer som behöver och vill ha mer omfattande och samordnad hjälp för att ta sig ur utsattheten än som kan ges vid specialiserad lågröskelverksamhet.

Vi föreslår att *vuxna*, som behöver och vill ha hjälp för att kunna lämna utnyttjande i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål, ska erbjudas *ett individuellt utformat exitprogram*. Barn har rätt till och behöver skydd och stöd för att ta sig ur utnyttjande i sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål och ska därför erbjudas *ett för barnet individuellt utformat program* för att säkerställa kedjan av stöd- och vårdinsatser. För både barn och vuxna ska socialtjänsten, genom en utsedd *samordnare* i den kommun som enligt ansvarsfördelningsreglerna i socialtjänstlagen är ansvarig för barnet eller den vuxne, upprätta *en individuell plan för exitprocessen*. Planen ska utformas efter samråd i en för barnet eller den vuxne *särskilt sammansatt tvärprofessionell grupp*. Socialtjänsten ska vidare erbjuda barnet eller den vuxne en särskild *stödperson* som ska finnas med genom hela exitprocessen. Den individuella planen ska vara långsiktig och innehållet ska utformas med hänsyn till barnets eller den vuxnes särskilda förutsättningar och behov. Den ska innefatta de aktörer och åtgärder som behövs för att den som är vuxen varaktigt ska kunna lämna sin utsatta situation och etablera sig i en ny socialt och ekonomiskt hållbar tillvaro. För ett barn ska planen innefatta de aktörer och åtgärder som behövs i det enskilda fallet för att barnet ska få omedelbart skydd och varaktigt stöd, samt vård och rehabilitering för att ta sig ur exploateringen. Den individuella planen och den tvärprofessionella gruppen ska både för barn och vuxna under processens gång kunna anpassas till nya eller ändrade behov.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd kopplat till en individuell plan för exitprocessen

Den som inte är svensk medborgare och inte har uppehållstillstånd eller annan uppehållsrätt som ger tillgång till insatser och vård från socialtjänst och hälso- och sjukvård kan behöva ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att kunna få del av samordnat stöd i ett individuellt utformat program. Den som ska återvända till sitt hemland, eller ett annat EU-land enligt Dublinförordningen, behöver stöd och planering inför återvändandet för att inte hamna i en ny situation av utnyttjande. För att Sverige bättre ska leva upp till internationella åtaganden mot våldsutsatta och offer för människohandel för sexuella ändamål föreslår vi att det i 5 kap. 15 § utlänningslagen införs en möjlighet för socialnämnden att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (minst sex månader med möjlighet till förlängning upp till två år) för en utlänning, om det behövs för att en individuell plan för att lämna utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas och genomföras.

Möjlighet för kommuner att ansöka om ersättning för kostnader i individärenden

Den som vill lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål kan behöva omfattande och långvariga insatser till kostnader som ansvarig kommun kan ha svårt att bära. För att ge alla i utredningens målgrupper, både vuxna och barn, möjlighet till en fungerande exitprocess på lika villkor föreslår vi att den kommun som ansvarar för upprättande och genomförande av en svensk eller utländsk persons individuella plan för att lämna utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna ansöka om ersättning av statliga medel för kostnaderna för genomförandet av insatser i planen, i de fall kostnaderna inte ersätts av Migrationsverket. Vi föreslår att Socialstyrelsen ska besluta om och betala ut dessa statliga medel.

Åtgärder för att exitprogram och program för barn samt vägar in till dessa ska bli verklighet

Med hänsyn till de konstaterade bristerna i identifiering, skydd, stöd, vård och rehabilitering, bedömer vi att målgruppernas våldsutsatthet och egenskap av brottsoffer behöver tydliggöras. Vi föreslår därför ett *tillägg till 5 kap. 11 § socialtjänstlagen* där det tydliggörs att socialnämnden ansvarar för att personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution, eller människohandel för sexuella ändamål får det stöd och den hjälp de behöver för att förändra sin situation.

Vi föreslår vidare att Socialstyrelsen ges i uppdrag att, med anledning av förtydligandet i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen, ta fram *stöd för rättstillämpningen* när det gäller socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för identifiering, skydd, stöd, vård och rehabilitering för personer i målgrupperna, inklusive att se över behov av och förutsättningar för att ta fram föreskrifter som preciserar socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar.

Vidare föreslås Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna ges i uppdrag att *verka för att kommuner ska kunna erbjuda de föreslagna programmen och för utveckling av specialiserad lågtröskelverksamhet* för utredningens målgrupper. Detta föreslås ske i nära samverkan med SKR. Socialstyrelsen föreslås ges i uppdrag att *förvalta den föreslagna modellen för program för barn*.

Vi föreslår att kommuner och regioner ska få möjlighet att söka *utvecklingsmedel* för att utveckla arbetsformer för att kunna erbjuda föreslagna program samt säkerställa tillgången till specialiserad lågtröskelverksamhet i varje län.

För att säkerställa kompetensstöd till den lokala nivån, föreslår vi att Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna ska ges i uppdrag att verka för att en *särskild regionkoordinator för barn* inrättas i varje polisregion och att det i Jämställdhetsmyndighetens instruktion förs in att myndigheten ska samordna arbetet med regionkoordinatorerna på nationell nivå.

Vi lämnar dessutom förslag om

- avsättning av medel till forskning för att utveckla för målgrupperna anpassade vård- och behandlingsformer, samt socialtjänstinsatser, inklusive boendeformer,

- förstärkning av den nationella stödtelefonen för våldsutsatta, Kvinnofridslinjen, och samlad och tydlig information riktad till vuxna i målgrupperna,
- att barns och ungas åsikter och erfarenheter ska inhämtas för att information om och kontaktvägar till stöd för barn ska kunna utformas på ett lämpligt och effektivt sätt,
- implementering av en metod för traumamedveten uppsökande verksamhet, som är under utveckling hos Polismyndigheten, och utveckling av socialt uppsökande arbetet på internet mot utsatta barn och vuxna, samt
- översyn och komplettering av rutiner för att fråga om våld och metoder för att bedöma risker och skyddsbehov.

Konsekvenser av förslagen

Vi bedömer att förslagen till ändringar i socialtjänstlagen och utlänningslagen är nödvändiga för att komma till rätta med de brister vi har konstaterat i fråga om identifiering, skydd, stöd och vård och att nuvarande brister skulle kvarstå utan dessa ändringar. Förslagen påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

Förslagen förväntas leda till att barn som riskerar att utnyttjas i sexuell exploatering eller som redan blivit utsatta, snabbare och oftare än i dag identifieras, att ett pågående utnyttjande avbryts snabbare och att fler barn får det skydd och stöd och den rehabilitering och vård de har rätt till. Barns rättigheter kommer därmed att tillgodoses i större utsträckning än i dag. Vuxna som behöver hjälp för att kunna lämna prostitution eller människohandel för sexuella ändamål förväntas oftare än i dag få sådan hjälp och det skydd och stöd och den vård de har rätt till, samt när det är aktuellt, ett tryggt återvändande och återintegrering som innebär att de inte på nytt hamnar i en situation av utnyttjande. Även för hbtqi-personer och för personer med funktionsnedsättning, skadligt bruk eller beroende eller med andra svårigheter, vilka i dag är i högre grad än andra utsatta för sexuell exploatering, förväntas förslagen leda till samma förbättringar som för övriga barn och vuxna i målgrupperna.

När det gäller ekonomiska konsekvenser, innebär förslagen vissa ökade kostnader för staten framför allt för utvecklingsmedel och

statlig ersättning i individärenden. Förslagen förväntas dock bidra till att uppfylla bland annat de jämställdhetspolitiska delmålen om jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. De kan också förväntas bidra till att förhindra att brottsoffer utsätts för nya brott och verkar därmed brottsförebyggande. De förväntas även leda till förbättrade möjligheter att lagföra personer inom grov organiserad brottslighet för brott som människohandel och koppleri, där lagföringsgraden i dag är mycket låg. Förslagen sammantagna förväntas ge positiva samhällsekonomiska konsekvenser genom att våldsutsatta personer får effektivt skydd och stöd samt vård som gör att de kan återhämta sig och därefter bidra till och generera inkomster för samhället, samt genom att minska en viktig inkomstkälla för grov organiserad brottslighet. Vi bedömer därför att våra förslag i ett längre perspektiv kommer att leda till stora samhällsekonomiska vinster.

Summary

Our remit

The terms of reference of the inquiry were laid down on 7 July 2022. They state that the inquiry shall:

- submit proposals for the design and organisation of an exit programme for adult victims of prostitution and human trafficking for sexual purposes,
- submit proposals for the design and organisation of a programme for child victims of sexual exploitation and human trafficking for sexual purposes, and for a suitable actor to manage such a programme,
- assess how well Sweden is fulfilling its international commitments on the identification, protection, support and return of victims of human trafficking and propose measures to improve this where necessary.

The aim of the programmes for adults is to enhance identification, protection, support and care measures for those wishing to escape prostitution or who have been trafficked for sexual purposes, while the programmes for children are to enhance outreach and identification work with child victims of sexual exploitation and human trafficking for sexual purposes and ensure that a chain of support measures is in place. Regarding children, the remit also included proposing measures to enable them to benefit from existing protection and support, as well as the rehabilitation and care to which they are entitled to a greater extent than at present.

Points of departure shared by all three parts of the remit

Those who are exploited and those who exploit

Individuals who purchase sex are mainly men, while the victims of sexual exploitation, prostitution and human trafficking for sexual purposes are mainly women and girls. A large proportion of those exploited in prostitution in Sweden are migrants. Particularly exploited or vulnerable groups, such as girls and boys placed in care under the Care of Young Persons Act, transgender people and people with intellectual disabilities, have more experience of performing sexual acts for money than the general population. Exploitation in prostitution often involves coercion or various forms of violence and often affects the mental health of the person exploited. Those individuals exploited in prostitution have often been victims of violence or abuse earlier in life.

Today, contact in order to purchase sex is mainly made online. The target groups of the inquiry are not only exploited by those who pay for sex, but also by traffickers, procurers and other organisers who benefit financially from the exploitation in various ways. Both in Sweden and within the EU, prostitution and human trafficking for sexual purposes constitute an important source of income for organised crime, and in a 2023 report, the Swedish Police Authority stated that the prevalence of human trafficking for sexual purposes and prostitution in Sweden should be considered very worrying from both a law enforcement and a victim of crime perspective.

Shortcomings in identification, protection, support and care mean that Sweden cannot be considered to be fulfilling its international obligations

Through various conventions and international instruments, Sweden has undertaken to provide protection, as well as various types of support, care and rehabilitation, to women who are victims of violence, child victims of violence or sexual exploitation and victims of human trafficking. The provision of such assistance requires that victims are identified.

The contact we had during the inquiry with victims, relatives, professionals and civil society organisations that engage with the target

groups confirmed what emerged in previous reports and studies, i.e. that there are serious shortcomings in the current support available to those who need help to escape sexual exploitation, prostitution or human trafficking for sexual purposes. These shortcomings relate in particular to identification, knowledge of exploitation and treatment of victims, access to non-emergency care and trauma treatment, access to care outside metropolitan areas, and allocation of responsibilities and coordination between government agencies. Survey responses provided to the inquiry by municipalities and regions show that knowledge and awareness of exploitation is generally low. In our assessment, the shortcomings in identification, protection, support and care are such that Sweden cannot be considered to be fulfilling its international commitments to the target groups of the inquiry.

Our proposals

Specialised low-threshold activities, easily accessible information and contact channels, identification by means of questions and outreach work

There are a number of factors that prevent victims of exploitation from disclosing this state of affairs and seeking help. Pathways to support therefore need to be easily accessible and have low thresholds. We propose that specialised low-threshold activities aimed at the target groups be developed in each county, with the capacity to offer treatment for PTSD, adapted to the complexity of the problems present in the target groups.

There needs to be comprehensive and easily accessible information about where those in need of assistance can access support and care, and about what support and care is available. Contact channels also need to be available, clearly targeted to the target groups of the inquiry and able to provide information, initial support and motivation and make referrals.

Outreach, detection and identification efforts need to be strengthened, including through greater collaboration between the police, social services and civil society. Professionals, particularly in schools, social services and the health service, also need to have clear procedures in place for asking questions about sexual exploitation in order

to detect victims among children and adults with whom they come into contact.

Individually designed exit programmes and programmes for children with multidisciplinary coordination and a single person accompanying them throughout the entire process

Research shows that escaping exploitation is a process that, in order to be successful, may require the coordination of a variety of measures over a long period, and in several areas. This may include treatment for trauma, different types of care, opportunities to earn a living, protection and housing. This applies to both adults and children. The programmes we propose are intended to meet the complex needs of victims who want and need more comprehensive and coordinated assistance to escape exploitation than can be provided by specialised low-threshold activities.

We propose that *adults* who want and need help to escape exploitation in prostitution or human trafficking for sexual purposes be offered *an individually designed exit programme*. Children have the right to and need protection and support to escape sexual exploitation or human trafficking for sexual purposes and shall therefore be offered *an individually designed programme* to ensure a chain of support and care measures are in place. Where both children and adults are concerned, social services must draw up *an individual plan for the exit process* via a designated *coordinator* in the municipality responsible for the child or adult under the rules regarding allocation of responsibilities in the Swedish Social Services Act. The plan shall be drawn up after consultation in a *multidisciplinary team specifically designed* for the child or adult. Social services shall also offer the child or adult a designated *support person* who will be present throughout the exit process. The individual plan is to take a long-term approach and its content is to be designed to take into account the particular circumstances and needs of the child or adult concerned. It is to incorporate the actors and measures necessary to enable the adult to permanently escape their exploitative situation and establish a new socially and financially sustainable life for themselves. Where children are concerned, the plan is to incorporate the actors and measures necessary in each individual case to provide the child with immediate protection and permanent support, as well as care and reha-

bilitation to escape exploitation. In the case of both children and adults, it must be possible for the individual plan and the multidisciplinary team to be adapted to new or changing needs over the course of the process.

Temporary residence permit linked to an individual plan for the exit process

A person who is not a Swedish citizen and does not have a residence permit or other right of residence that provides access to measures and care from social services and the health service may require a temporary residence permit so that they can receive coordinated support in an individually designed programme. People returning to their home country, or to another EU country under the Dublin Regulation, need support and planning prior to their return in order to avoid a new exploitative situation. In order for Sweden to better meet its international commitments to victims of violence and human trafficking for sexual purposes, we propose that Chapter 5, Section 15 of the Aliens Act include the possibility for the social welfare committee to apply for a temporary residence permit (at least six months with the possibility of extension up to two years) for an alien, if this is necessary in order for an individual plan for escaping sexual exploitation, prostitution or human trafficking for sexual purposes to be drawn up and implemented.

Opportunity for municipalities to apply for reimbursement of costs in individual cases

People wishing to escape sexual exploitation, prostitution or human trafficking for sexual purposes may need extensive and long-term measures at costs that the responsible municipality may find difficult to bear. In order to give everyone in the inquiry's target groups, both adults and children, the opportunity to access a functioning exit process on equal terms, we propose that the municipality responsible for drawing up and implementing a Swedish or foreign national's individual plan to escape sexual exploitation, prostitution or human trafficking for sexual purposes be able to apply for reimbursement from public funds for the costs of implementing the measures in the

plan, in cases where the costs are not reimbursed by the Swedish Migration Agency. We propose that the National Board of Health and Welfare decide on and disburse these public funds.

Measures to make exit programmes, programmes for children and pathways towards them a reality

In view of the shortcomings observed in identification, protection, support, care and rehabilitation, it is our assessment that the target groups' vulnerability to violence and their status as victims of crime need to be clarified. We therefore propose an *addendum to Chapter 5, Section 11 of the Social Services Act*, which clarifies that the social welfare committee is responsible for ensuring that people who are or have been victims of sexual exploitation, prostitution or human trafficking for sexual purposes receive the support and help they need to change their situation.

We also propose that the National Board of Health and Welfare, due to the clarification in Chapter 5, Section 11 of the Social Services Act, be tasked with developing *support for the application of the law* with regard to the responsibility of social services and health care for the identification, protection, support, care and rehabilitation of persons in the target groups, including reviewing needs and conditions for drafting regulations that specify the responsibilities of social services and the health service.

It is also proposed that the National Board of Health and Welfare, the Swedish Gender Equality Agency and the county administrative boards be tasked with *working to ensure that municipalities are able to offer the proposed programmes and to develop specialised low-threshold activities* for the inquiry's target groups. It is proposed that this be carried out in close cooperation with the Swedish Association of Local Authorities and Regions. It is proposed that the National Board of Health and Welfare be tasked with *managing the proposed model for programmes for children*.

We propose that municipalities and regions be able to apply for *development funds* to develop working methods for offering the proposed programmes and secure access to specialised low-threshold activities in each county.

In order to ensure skills support at local level, we propose that the Swedish Gender Equality Agency and the county administrative

boards be tasked with promoting the establishment of a *special regional coordinator for children* in each police region, and that the instructions for the Swedish Gender Equality Agency include a requirement for the agency to coordinate the work of the regional coordinators at national level.

We also submit proposals regarding:

- allocating funds for research to develop forms of care and treatment adapted to the target groups, as well as social service measures, including forms of housing,
- strengthening *Kvinnofridslinjen*, the national helpline for victims of threats or physical, psychological or sexual violence, and providing clear and comprehensive information aimed at adults in the target groups,
- seeking the views and experiences of children and young people in order to design appropriate and effective information on support for children and support pathways,
- implementing a methodology for trauma-informed outreach activities being developed by the Swedish Police Authority, and developing online social outreach initiatives for child and adult victims, and
- reviewing and supplementing procedures for asking questions about violence, and methods for assessing risks and protection needs.

Impact of the proposals

In our assessment, the proposed amendments to the Social Services Act and the Aliens Act are necessary to address the shortcomings we have identified in terms of identification, protection, support and care, and the current shortcomings would persist without these amendments. The proposals do not affect local government autonomy.

The proposals are expected to lead to more rapid and more frequent identification of children who are at risk of becoming victims of sexual exploitation or who have already been exploited, to faster cessation of ongoing exploitation, and to more children receiving the protection, support, rehabilitation and care to which they are entit-

led. Children's rights will thus be more fully realised than at present. It is expected that adults who need assistance to escape prostitution or human trafficking for sexual purposes will receive such assistance more often than is currently the case, and the protection, support and care to which they are entitled, as well as, where appropriate, safe return and reintegration such that they do not find themselves in another exploitative situation. The proposals are also expected to lead to the same improvements for LGBTIQI people and for people with disabilities, people abusing or addicted to substances or people with other difficulties; these groups currently being more vulnerable to sexual exploitation than others.

In terms of financial consequences, the proposals entail a certain increase in costs for the state, particularly in terms of development funds and state compensation in individual cases. However, the proposals are expected to contribute to achieving the gender equality policy sub-goals of equal health and an end to men's violence against women. They can also be expected to help prevent victims from being subjected to additional criminal acts, thus having a crime prevention effect. They are also expected to improve the ability to prosecute people involved in serious organised crime for crimes such as human trafficking and procuring, where prosecution rates are currently very low. Overall, the proposals are expected to have a positive economic impact by providing victims of violence with effective protection, support and care to enable them to recover and subsequently contribute to and generate income for society, and by reducing a major source of income for serious organised crime. It is therefore our assessment that our proposals will lead to major economic benefits in the longer term.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) att 5 kap. 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

11 §

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Socialnämnden ansvarar för att personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål får det stöd och den hjälp de behöver för att förändra sin situation.

Socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver.

Socialnämnden ska också särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvara för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) att 5 kap. 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

15 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska ges till en utlänning som vistas här, om

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras,

2. utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,

3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och

4. hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska också ges till en utlänning som vistas här, om det behövs för att en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas av socialtjänsten och genomföras och om de förutsättningar som anges i första stycket 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om de förutsätt-

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första eller tredje stycket får förlängas om de

ningar som anges där fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

En ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd enligt *denna paragraf* görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket göras även av socialnämnden.

förutsättningar som anges där fortfarande är uppfyllda. *Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt tredje stycket får dock förlängas till att gälla i högst två år.* Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

En ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd enligt *första eller andra stycket* görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket göras även av socialnämnden. *En ansökan om uppehållstillstånd enligt tredje stycket eller om förlängt sådant tillstånd görs av socialnämnden.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel beskriver vi utredningens uppdrag och avgränsningar samt vissa utgångspunkter och begrepp. Vi redogör också för vårt arbete och vilka myndigheter, organisationer och andra aktörer vi har haft kontakt med under utredningstiden.

2.1 Utredningens uppdrag

2.1.1 En sammanfattning av utredningens direktiv

Utredningens direktiv beslutades den 7 juli 2022. Av direktiven framgår att utredningen ska

- lämna förslag på utformning och organisering av ett exitprogram för vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål,
- lämna förslag på utformning och organisering av ett program för barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål, samt lämna förslag på lämplig aktör att förvalta ett sådant program, och
- bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel, och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla arbetet.

Utredningens direktiv i sin helhet finns intagna som bilaga 1.

2.1.2 Avgränsningar av uppdraget

Av direktiven framgår det att utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag och då ta hänsyn till relevanta pågående lagstiftningsarbeten på området, till exempel de som rör socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. I denna del har vi bland annat tagit hänsyn till slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) och de förslag som denna utredning presenterat.

Av direktiven framgår vidare att utredningen inte ska lämna förslag om regelverket för ekonomiskt bistånd och inte heller se över reglerna i utlänningslagen (2005:716) i frågan om avvisning. Vi har uppfattat att regeringens intention med denna avgränsning är att några författningsändringar på dessa områden inte ska föreslås. Det finns emellertid frågor kopplade till ekonomiskt bistånd och till utlänningslagens bestämmelser om avvisning som vi har funnit måste beskrivas för att kunna ge en fullständig problembild.

Uppdraget att se över hur Sveriges internationella åtaganden följs har vi begränsat till att omfatta människohandel för sexuella ändamål, med hänsyn till att utredningsuppdraget är en av flera åtgärder inom ramen för den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.¹

2.2 Utgångspunkter och begrepp

Utgångspunkten för vårt uppdrag har varit att sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål är en form av mäns våld mot kvinnor samt en viktig del av regeringens jämställdhetspolitik och delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Prostitution och människohandel för sexuella ändamål ingår i arbetet inom ramen för den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor som gäller 2017–2026² (se vidare om detta i kapitel 4).

I betänkandet används följande begrepp.

Begreppet *sexuell exploatering av barn* avser i betänkandet sexuella övergrepp mot barn där någon form av ersättning lämnats i sam-

¹ En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (Skr. 2016/17:10). Se vidare om den nationella strategin och åtgärder med anledning av den i kapitel 4.

² En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (Skr. 2016/17:10).

band med övergreppen. Ersättningen kan handla om pengar, men även om andra saker som boende, kläder, resor eller presenter. Sexuell exploatering av barn är inte en egen brottsrubricering utan innefattar flera olika typer av sexualbrott mot barn, exempelvis våldtäkt mot barn eller utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling. Exploateringen kan ske vid ett fysiskt möte eller online. Begreppet kommersiell sexuell exploatering används också när man talar om sexuell exploatering där någon form av ersättning utgår. Vi har dock valt att använda begreppet sexuell exploatering i betänkandet.

Prostitution föreligger när minst två parter köper respektive säljer sexuella handlingar mot vanligen ekonomisk ersättning.³ Ersättningen kan handla om pengar, men även om andra saker som boende, kläder, resor eller presenter. Termen används vanligtvis om vuxna.

Människohandel för sexuella ändamål (4 kap. 1 a § brottsbalken) innebär att en eller flera gärningspersoner, genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ eller med annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ, rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål. Exploateringen kan avse prostitution, men även exploatering genom en sexuell relation där den sexuella handlingen inte förutsätter ersättning, eller utnyttjande i pornografi. Om offret är ett barn krävs inget vilseledande, olaga tvång eller annat otillbörligt medel för att åtgärderna ska utgöra människohandel. Det är alltså människohandel även om barnet säger sig samtycka till exploateringen. Ofta sker människohandel över landsgränser, men det kan även ske inom ett land. Ibland benämns människohandel med det engelska ordet *trafficking*.

Sex mot ersättning är en annan benämning för prostitution. Det är ett begrepp som ofta används praktisknära utifrån att personer med egna erfarenheter lättare känner igen sig i beskrivningen. Detta begrepp kan finnas i vissa delar av betänkandet där text återges.

Sugardejting innebär att en äldre person, ofta en man, ger någon form av ersättning för att dejta en yngre person. Det kan handla om att betala för saker, resor eller liknande. Upplägget bygger på att någon som har mer pengar utnyttjar någon som har mindre pengar. Ofta finns en förväntan om att det ska leda till sex förr eller senare.

³ Jämför Borg, A. m.fl. (1981). *Prostitution*, s. 49 f.

Att betala någon för att ha sex är en form av sexköp, även om det kallas sugardejting.⁴

2.3 Utredningens arbete

I syfte att få en heltäckande bild över området och de brister, utmaningar och goda exempel som finns har vi utrett frågorna på flera olika sätt. Stor vikt har lagts vid att få in röster från målgrupperna och de organisationer och yrkesverksamma som möter utsatta barn och vuxna. Nedan ges en översiktlig beskrivning av utredningens arbete och metoder.

2.3.1 Informationsinhämtning

Möten med aktörer

Vi har genomfört ett stort antal möten med berörda myndigheter, verksamheter och organisationer som har uppdrag på området och/eller kommer i kontakt med målgrupperna i sin yrkesutövning. Vi har under utredningstiden träffat myndigheterna Brottsförebyggande rådet, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Myndigheten för delaktighet, Skolverket, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse. Utredningen har deltagit vid tre möten med Nationellt Metodstödsteam (NMT), som sammankallas av Jämställdhetsmyndigheten, för att inhämta kunskap och uppdaterad nationell lägesbild på området från respektive deltagande myndighet. Vi har genomfört möten med länsstyrelserna och de nationella samordnarna inom länsstyrelsernas uppdrag om mäns våld mot kvinnor, barnrätt och brottsförebyggande arbete samt möten med länsstyrelsernas nationella arbetsgrupp prostitution och människohandel. Vi har också haft möte med Länsstyrelsen Västra Götaland om regionala resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vi har genom Föreningen Sveriges socialchefer hållit ett möte med socialchefer som ingår i detta nätverk. Vi har träffat samordnare, strateger och utvecklingsledare vid fem regioner som ingår i NCK:s nationella nätverk för kvinnofridsfrågor. Utredningen har

⁴ Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Sexuell exploatering av barn och unga*, Nationella samordningen mot prostitution och människohandel, Skriftserie nr.1 2023, s. 15.

gjort verksamhetsbesök i fem län (Jönköping, Stockholm, Värmland, Västerbotten och Västra Götaland), där vi har träffat länsstyrelser, polis, åklagare, kvinno- och tjejjourer, kommunala och regionala specialiserade mottagningar, Barnahus, hälso- och sjukvård, socialtjänst, ungdomsmottagningar, elevhälsa, fältgrupper, civilsamhällesorganisationer och regionkoordinatorer. Besöken i Jönköping, Värmland och Västerbotten samordnades av respektive länsstyrelse.

Vi har också haft möten med överlevare (personer som själva utnyttjats) och med organisationerna Inte din hora, Red Umbrella och Utan skyddsnät som företräder målgrupperna. Övriga organisationer och verksamheter inom civilsamhället som utredningen har träffat är Allmänna barnhuset, Alltid sedd, Attention, ChildX, Ebba-mottagningen, ECPAT, Ellencentret, Frälsningsarmén, Föreningen för Sveriges ungdomsmottagningar, Göteborgs räddningsmission, Novahuset, Noomi, Organisationerna mot kommersiell sexuell exploatering av barn (OKSE), Plattformen Civila Sverige mot människohandel, Q-jouren Väst, RealStars, RFSL, RFSL Ungdom, RFSU, ROKS, Rosenlundstödet, Storasyster, Sveriges kvinnoorganisationer, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Talita, Unizon och Wonsa.

Kommunala verksamheter som vi har träffat eller haft kontakt med, vissa av dem vid de ovan nämnda länsbesöken, är de flesta av landets regionkoordinatorer, Barnahus Lund, Göteborgs stads avhopparverksamhet, Evonhuset, Mikamottagningarna i Göteborg, Stockholms stad, samordnaren mot prostitution och människohandel i Södertälje kommun, Nexus, Teamet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Uppsala kommun och gruppleddaren för Sociala insatsgrupper (SIG) i Haninge kommun. Regionala verksamheter utredningen har träffat, vissa av dem vid de ovan nämnda länsbesöken, är Akutmottagning för våldtagna och Mika Hälsa i Region Stockholm samt Sexualmedicinskt centrum/SMC-Pilen och Ung Utsatt i Västra Götalandsregionen. Vi har träffat Barnafriid vid Linköpings universitet och Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet.

Vi har även genomfört möten med Maria Andersson Vogel, forskare vid Kriminologiska institutionen på Stockholms universitet och Charlotta von Mentzer, doktorand vid Institutionen för vårdvetenskap och hälsa på Göteborgs universitet.

Sekretariatet har närvarat vid flera konferenser som varit relevanta för utredningen. Utredaren och sekretariatet har även medverkat vid två konferenser, Conference on prevention models to address

the demand that fosters trafficking for sexual purposes, som arrangerades av Justitie- och Utrikesdepartementet under det svenska EU-ordförandeskapet, samt konferensen om sexuell riskutsatthet och sexuellt våld som arrangerades av Göteborgs universitet med stöd från Västra Götalandsregionen.

Enkätundersökning

Som komplement till de möten som hållits genomfördes en enkätundersökning tillsammans med utredningen Skydd, stöd och vård för personer som har utsatts för övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi (A 2022:02). Syftet med enkäten var för vår del att kartlägga vilket skydd, stöd och vård som vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål erbjuds och tar del av samt att analysera eventuella hinder som finns för att ta del av det stöd de har rätt till. Enkäten skickades ut till samtliga kommuner och regioner. Enkäten besvarades av 190 kommuner (62 procents svarsfrekvens) och 20 regioner (95 procents svarsfrekvens). Resultaten från enkätsvaren redovisas i kapitel 7.

Deltagande vid uppsökande arbete

Den utländska målgruppen är en grupp som är svår att nå i generella studier och befolkningsundersökningar. För att få en uppfattning om situationen för utländska personer som utsätts för prostitution i Sverige har en av utredningens sekreterare deltagit vid två uppsökande pass med polisens prostitutionsgrupp i region Stockholm tillsammans med socialtjänsten i Stockholms stad under våren och sommaren 2023. Under dessa pass träffade vi elva personer som tillfälligt befann sig i prostitution i Sverige. Dessa uppsökande pass genomförs ett par gånger i månaden och vid dessa två tillfällen deltog från socialtjänsten personal från Mikamottagningen, socialsekreterare som arbetar uppsökande mot personer i prostitution samt regionkoordinator.

Genomgång och analys av tidigare utredningar, rapporter, litteratur, artiklar och statistik

Tidigare utredningar, rapporter, litteratur på området, vetenskapliga och andra artiklar och viss tillgänglig statistik har, tillsammans med den ovan nämnda informationsinhämtningen, tjänat som underlag för våra slutsatser. Källorna redovisas i samband med att vi beskriver skälen till våra bedömningar och förslag samt i bakgrundskapitlen.

2.3.2 Expertgrupp

Utredningen har haft stor hjälp av expertgruppen där två sakkunniga och fjorton experter har ingått. Tillsammans har vi diskuterat problembilden, analyserat hinder, behov och utmaningar, samt de förslag som lämnas i betänkandet.

I expertgruppen har funnits forskare samt representanter från Arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Utrikesdepartementet, Barnombudsmannen, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Mikamottagningen Stockholm, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, Åklagarmyndigheten, Plattformen Civila Sverige mot människohandel och Talita.⁵

2.3.3 Referensgrupper

Utredningen har sammankallat en referensgrupp med föräldrar till barn och unga utsatta för sexuell exploatering. Gruppen har träffats två gånger. Syftet har varit att inkludera föräldrars perspektiv på hur de har upplevt stödet och skyddet runt sina barn samt stödet till och bemötandet av föräldrar och närstående. De har även fått komma med synpunkter gällande förslag till utformandet av program och insatser som de anser saknas eller behöver förbättras.

En referensgrupp med personer med egen erfarenhet av sexuell exploatering har genomförts där deltagarna har fått komma med synpunkter gällande vissa delar i utformningen av förslag till exitprogram för vuxna och program för barn.

⁵ Vilka personer som ingått i expertgruppen anges inledningsvis i betänkandet, i avsnittet *Till statsrådet*.

2.3.4 Kontakter med andra utredningar

Vi har haft kontakter med andra utredningar vars uppdrag har kopplingar till vårt uppdrag. Det gäller Barn och unga i samhällets vård (S 2021:06), En uppväxt fri från våld (A 2021:02), Samsjuklighetsutredningen (S 2020:08), Barns skydd mot sexuella kränkningar samt vissa frågor om brott mot kvinnor och äldre (Ju 2022:01), Uppdrag att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare i landet (Ju 2021:D) och Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04). Vi har även varit i kontakt med Socialdepartementet angående beredningen av förslagen om En ny socialtjänstlag.

Vi har under utredningens gång haft en nära löpande dialog och, när det har varit möjligt, samordnat arbetet gentemot kommuner och regioner med Utredningen om skydd, stöd och vård för personer som har utsatts för övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi (A 2022:02).

2.3.5 Internationella kontakter

En rad internationella kontakter har tagits. Utredningen har haft möte med den internationella organisationen Coalition for the Abolition of Prostitution (CAP International), som är en paraplyorganisation för 35 civilsamhälles- och överlevnadsorganisationer från 27 länder. Från Sverige är organisationerna 1000 Möjligheter och Talita medlemmar.

Information om Frankrikes exitprogram har inhämtats vid ett möte med den franska civilsamhällesorganisationen Mouvement du Nid som är den största av de franska organisationer som är validerade för att driva exitprogram. Mouvement du Nid har exitprogram i 27 av Frankrikes 100 distrikt och träffar ungefär 500 kvinnor i prostitution varje år. När den franska lagstiftningen implementerades 2016 var Mouvement du Nid den första organisationen att implementera exitprogrammet.

Informationsutbyte har även skett med Frankrikes socialdepartement, som är det departement inom det franska regeringskansliet som ansvarar för exitprogrammet och dess utvärdering.

Vi har haft ett möte med den spanska organisationen APRAMP som arbetar över hela landet med uppsökande arbete och identifiering av offer för prostitution och människohandel, både vuxna och

barn. APRAMP ger stöd till personer som vill lämna prostitution och/eller människohandel genom individuella program. Även ett möte med projektet The Beehive i Colombia som driver ett exitprogram finansierat av Frankrikes regering har genomförts.

För att lära mer om hur Israels exitprogram är uppbyggda genomfördes ett möte med tjänstepersoner från Justitie-, Social- och Hälso- departementet i Israel. Justitiedepartementet är ansvarigt för koordinering och implementering av programmen, hälsodepartementet för de medicinska programmen och Socialdepartementet för bland annat boenden och programmen för barn.

Den nordiska utblicken genomfördes bland annat genom skriftliga kontakter med myndigheter och sakkunniga i våra nordiska grannländer. Resultatet återges bland annat i kapitel 6 där vi även beskriver exitprogrammen i Frankrike, Israel, Spanien och Belgien. Dessa internationella exempel har fungerat som inspiration för utredningens förslag.

3 Internationella åtaganden

I kapitlet beskrivs internationella konventioner och andra instrument inom ramen för FN, Europarådet och EU, som Sverige anslutit sig till och som innebär åtaganden inom de områden som omfattas av vårt uppdrag, samt vissa internationella samarbeten inom dessa områden. Avslutningsvis sammanfattar vi Sveriges åtaganden på utredningens områden (enligt de redovisade konventionerna och instrumenten) i förhållande till grupperna kvinnor och barn, människohandelsoffer respektive personer med funktionsnedsättning.

3.1 Inledning

Det finns flera konventioner och instrument som behandlar sexuell exploatering av barn, prostitution och människohandel för sexuella ändamål och som innebär åtaganden för Sverige.

Grundläggande och allmänna bestämmelser om förbud mot slaveri, tvångsarbete och människohandel återfinns i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 4), FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 8), Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (artikel 4) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) (artikel 5).

Därutöver finns flera internationella instrument som mer utförligt behandlar just människohandel, vissa med särskild inriktning på att skydda kvinnor och/eller barn. Andra instrument innehåller mer generella åtaganden till skydd för kvinnor och barn mot sexuell exploatering och prostitution.

3.2 FN

3.2.1 FN:s konvention om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (CEDAW)

I december 1979 antog FN:s generalförsamling en konvention om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW). Sverige undertecknade konventionen i mars 1980.¹ Konventionen trädde i kraft 1981. Stater som har anslutit sig till konventionen är skyldiga att avskaffa all diskriminering av kvinnor samt att vidta åtgärder för att främja jämställdhet mellan könen (artikel 2). Konventionen ålägger också stater som anslutit sig till konventionen att bland annat vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnor i prostitution (artikel 6).

Genom konventionen inrättades en kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor, med uppgift att granska vilka framsteg som gjorts vid tillämpningen av konventionen (artikel 17–22). Sveriges regering lämnade 2019 sin tionde periodiska rapport till kommittén.² Kommittén lämnade i november 2021 sina sammanfattande slutsatser om den rapporten. I dessa välkomnade kommittén Sveriges handlingsplaner, strategier, åtgärdsprogram och åtgärdspaket på området mäns våld mot kvinnor samt prostitution och människohandel. Trots det uttryckte kommittén oro över rapporter om människohandel med kvinnor och flickor bland annat i syfte att utnyttja dem sexuellt, bristen på disaggregerade data om antalet kvinnor och flickor som är offer för människohandel, det ökade antalet flickor som utsätts för sexuellt våld av unga förövare, den låga andelen anmälda fall av människohandel som utreds och leder till åtal, vilket enligt kommittén delvis kan bero på att kvinnor som utsätts för människohandel riskerar att utvisas om de är papperslösa eller irreguljära migranter och därför inte anmäler eller ansöker om brottsofferstöd, bristen på tillräckliga, specialiserade skyddade boenden för kvinnor och flickor utsatta för människohandel, samt den ökande efterfrågan på prostitution och avsaknaden av information om vilka åtgärder Sverige vidtagit för att minska den.³

¹ SÖ 1980:8.

² A2019/00509/JÄM.

³ CEDAW/C/SWE/CO/10.

Kommittén rekommenderade därför att Sverige, på området människohandel och utnyttjande i prostitution, gör följande⁴

- a) Tar itu med de bakomliggande orsakerna till människohandel genom att förbättra utbildningsmöjligheterna och de ekonomiska möjligheterna för kvinnor och flickor och deras familjer, särskilt bland romer, för att därigenom göra dem mindre utsatta för att utnyttjas av människohandlare.
- b) Ökar sina insatser för att förbättra insamlingen av data om offer för människohandel, uppdelade efter kön, ålder, ursprungsland, nationalitet och form av utnyttjande, och säkerställer att de har tillgång till lämpliga tjänster i form av skydd, stöd, rehabilitering och återintegrering.
- c) Ökar medvetenheten, bland annat i skolor och bland familjer, om riskerna med människohandel, inklusive rekrytering av offer via sociala medier, och skärper polisbevakningen på internet som ett verktyg för att förebygga och utreda.
- d) Fortsätter att stärka sina insatser för att bekämpa människohandel och prioriterar arbetet med att förebygga människohandel och vidarehandel, skyddet för offer och lagföringen av förövare, bland annat genom att bevilja tillfälliga uppehållstillstånd för offer för människohandel, oavsett vilja eller förmåga att samarbeta med åklagarmyndigheterna och genom att säkerställa att lagstiftningen och politiken om invandring och utvisning inte avskräcker migranter, flyktingar och asylsökande från att anmäla människohandel eller undergräver ansträngningarna att förebygga människohandel, identifiera eller skydda vittnen eller lagföra förövare.
- e) Ökar antalet tillgängliga skyddade boenden, både i städer och på landsbygden, och antalet rådgivnings- och rehabiliteringstjänster över hela konventionsstaten och anslår tillräcklig finansiering till organisationer i det civila samhället som tillhandahåller skyddat boende och stödtjänster för offer för människohandel och prostitution.
- f) Tar itu med de bakomliggande orsakerna till prostitution, till exempel fattigdom och strukturella klyftor mellan könen, samt efterfrågan på prostitution, och antar riktade åtgärder för att

⁴ CEDAW/C/SWE/CO/10, punkt 26.

skydda kvinnor i utsatta situationer från att utnyttjas i prostitution, bland annat genom att ge kvinnor som vill ta sig ur prostitution exitstrategier och alternativa inkomstmöjligheter.

3.2.2 FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor

FN:s generalförsamling antog den 20 december 1993 en deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor.⁵ Deklarationen innehåller tre huvudpunkter; en definition av våld, våldets grundläggande orsak samt medlemsstaternas ansvar.

I deklarationens preambel nämns att kvinnors rättigheter avseende jämlikhet, säkerhet, frihet, integritet och värdighet innefattas i konventioner som bland annat CEDAW och att en effektiv tillämpning av CEDAW skulle bidra till avskaffandet av våld mot kvinnor samt att deklarationen ska stärka och komplettera den processen.

I artikel 1 anges att med ”våld mot kvinnor” avses (i deklarationen) varje handling av könsbaserat våld som leder till eller troligen leder till fysisk, sexuell eller psykisk skada eller lidande för kvinnor, inklusive hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, vare sig det sker i det offentliga eller i privatlivet. I artikel 2 utvecklas vilka typer av våld som ska inkluderas i begreppet våld mot kvinnor, men att begreppet inte är begränsat till dessa uttryckligen angivna former av våld. Bland annat anges människohandel och ofrivillig prostitution som former av våld mot kvinnor.

3.2.3 FN:s konvention om barnets rättigheter och dess fakultativa protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi

FN:s generalförsamling antog den 20 november 1989 konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen). Sverige ratificerade konventionen och den trädde för Sveriges del i kraft den 2 september 1990.⁶ Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen svensk lag.⁷ Att konventionen har ställning som svensk lag innebär att alla beslutsfattare i offentlig verksamhet, som ska tillämpa svenska bestämmel-

⁵ Generalförsamlingens resolution 48/104, antagen den 20 december 1993.

⁶ Prop. 2017/18:186, s. 59. Se även SOU 2016:19, Barnrättighetsutredningens förslag om inkorporering av barnkonventionen.

⁷ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

ser ska tolka de svenska bestämmelserna i förhållande till barnkonventionen.⁸ Det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi antogs av FN:s generalförsamling den 25 maj 2000 och det trädde för Sveriges del i kraft den 19 februari 2007.⁹

Genom ratificeringen av barnkonventionen åtog sig Sverige att garantera rättigheterna enligt konventionen för alla barn och unga samt att verka för respekt för och främjande av barnets rättigheter internationellt. Barnkonventionen innehåller regler tillämpliga på alla upp till 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Rättigheterna i konventionen gäller alla barn som befinner sig inom en stats jurisdiktion utan någon åtskillnad av något slag.

Enligt artikel 43 i konventionen ska en kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) upprättas för att granska de framsteg som gjorts av konventionsstaterna i fråga om genomförandet av skyldigheterna enligt konventionen. I artiklarna 43–45 regleras kommitténs roll och mandat samt de förpliktelser konventionsstaterna har gentemot kommittén.

Barnrättskommittén avger bland annat landspecifika sammanfattande slutsatser och rekommendationer (Concluding observations) och allmänna kommentarer (General comments) som belyser olika artiklar och teman i konventionen. Barnrättskommitténs uttalanden är inte juridiskt bindande för konventionsstaterna men kan utgöra ett viktigt stöd och ge viss vägledning vid tolkning och tillämpning av barnkonventionen.¹⁰

Barnkonventionen innehåller fyra grundprinciper: 1) att varje barn utan åtskillnad har rätt att få del av sina rättigheter, 2) att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, 3) att barnets rätt till överlevnad och utveckling ska säkerställas, 4) barnets rätt att få komma till tals i alla frågor som rör barnet.

I artikel 19 i konventionen anges att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att skydda ett barn mot alla former av våld eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, när barnet är i föräldrarnas, vårdnadshavarens eller annan persons vård. Skyddsåtgärderna bör enligt artikel 19.2 innefatta effektiva förfaranden för identifiering.

⁸ Ds 2019:23, s. 4.

⁹ Prop. 2017/18:186, s. 59.

¹⁰ Se www.barnombudsmanen.se där barnrättskommitténs vägledande dokument finns publicerade.

Begreppets närmare innebörd definieras inte i konventionen. I begreppet identifiering ingår, enligt barnrättskommittén, att identifiera riskfaktorer för enskilda individer, för grupper av barn och för omvårdare i syfte att få till stånd riktade förebyggande initiativ och att identifiera tecken på faktiska övergrepp för att få till stånd ett lämpligt ingripande så snart som möjligt. Detta kräver enligt kommittén att alla som kommer i kontakt med barn är medvetna om riskfaktorer och indikatorer för alla former av våld, har fått vägledning i hur de ska tolka sådana indikatorer och har nödvändig kunskap, vilja och förmåga att vidta lämpliga åtgärder. Barn måste, menar kommittén, ges så många möjligheter som det går att signalera problem som är på väg att uppstå innan de når ett kritiskt skede. Vuxna måste känna igen signalerna och agera när det föreligger sådana problem, även om barnet inte uttryckligen ber om hjälp. Kommittén anser att särskild vaksamhet krävs när det gäller barn med funktionsnedsättningar som är särskilt sårbara och att skälig anpassning måste göras så att de kan kommunicera och signalera problem i samma utsträckning som andra.¹¹

Enligt artikel 32 i konventionen har barn rätt till skydd mot ekonomiskt utnyttjande och mot skadligt eller annars olämpligt arbete. I detta sammanhang kan även nämnas ILO:s konvention (nr 182) om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete (SÖ 2001:23) och ILO:s rekommendation (nr 190) om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete.¹² Av dessa framgår att till de värsta formerna av barnarbete hör utnyttjande av barn för prostitution eller arbete som annars utsätter barn för fysiska, psykologiska eller sexuella övergrepp.

Artikel 34 i konventionen föreskriver att barn ska skyddas mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp och att staterna ska vidta alla lämpliga åtgärder nationellt, samt bilateralt och multilateralt för att förhindra att barn förmås eller tvingas till olagliga sexuella handlingar eller utnyttjas i prostitution, annan olaglig sexuell verksamhet eller pornografi.

Enligt artikel 39 i konventionen ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering samt social återanpassning av ett barn som utsatts för bland annat

¹¹ CRC/C/GC/13 punkt 48.

¹² Se mer om ILO nedan under egen rubrik.

utnyttjande eller övergrepp. Rehabilitering och återanpassning ska äga rum i en miljö som främjar barnets hälsa, självrespekt och värdighet. Eftersom rättigheterna i barnkonventionen, enligt artikel 2 i konventionen, gäller alla barn inom en stats jurisdiktion utan någon åtskillnad av något slag, ska åtgärderna i artikel 39 vara tillgängliga för alla barn som utsatts för något av de övergrepp som artikeln tar upp, utan åtskillnad. Det innebär att även barn som inte är svenska medborgare, såsom ett barn med uppehållstillstånd, ett barn som söker asyl eller ett barn som befinner sig utan tillstånd i Sverige, omfattas av artikel 39 om barnet utsatts för något av det som anges i artikeln. Begreppet rehabilitering omfattar åtgärder för att främja ett barns fysiska och psykiska återhämtning eller tillfrisknande. Begreppet återanpassning förutsätter inte att barnet tidigare var en del av det sammanhang som det ska integreras med, utan betonar snarare att ett barn skadas av de övergrepp som artikeln rör och därför kan behöva återställas eller återanpassas.¹³

Det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnpornografi och barnprostitution ska enligt dess ingress ses som en förstärkning och fördjupning av de åtaganden i barnkonventionen som handlar om skydd mot övergrepp och utnyttjanden. Det innehåller krav om att vissa handlingar ska kriminaliseras (artikel 3). Konventionsstaterna ska besluta om lämpliga åtgärder för att skydda de rättigheter och intressen barn som är offer för de förbjudna verksamheterna har under alla stadier av det straffrättsliga förfarandet (artikel 8). De ska även se till att barnets bästa kommer i första rummet vid rättsväsendets behandling av barn som är offer för brott enligt protokollet (artikel 8.3), samt säkerställa att personer som arbetar med offer för angivna brott ges lämplig utbildning, särskilt i juridik och psykologi (artikel 8.4).

Konventionsstaterna ska också anta eller förstärka, genomföra och sprida lagar och administrativa åtgärder, social policy och program för att förebygga de angivna brotten. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt att skydda barn som är särskilt sårbara när det gäller sådan verksamhet (artikel 9.1). Genom information på alla lämpliga sätt, utbildning och vidareutbildning, ska konventionsstaterna främja medvetenheten hos allmänheten, inbegripet barn, om förebyggande åtgärder och om de skadliga effekterna av de brott som avses i protokollet (artikel 9.2). Staterna ska också vidta alla möjliga åtgärder

¹³ SOU 2020:63, s. 1519 och 1524 f.

som syftar till att se till att allt lämpligt bistånd ges till offren för de brott som avses i protokollet, inbegripet fullständig återanpassning i samhället och fullständig fysisk och psykisk återhämtning (artikel 9.3). Konventionsstaterna ska även säkerställa att alla barn som är offer för brotten får tillgång till lämpliga förfaranden för att utan diskriminering söka ersättning för skador från dem som är juridiskt ansvariga (artikel 9.4).

Staterna ska därutöver främja internationellt samarbete (artikel 10).

Barnrättskommittén behandlade Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport vid möte den 16 och 17 januari 2023 och antog vid ett möte den 3 februari 2023 sammanfattande slutsatser och rekommendationer.¹⁴

I dessa uttrycker kommittén i fråga om våld mot barn, djup oro över rapporter om användningen av tvångsåtgärder i alternativa omvårdnadsmiljöer. Kommittén rekommenderar Sverige att bland annat vidta lagstiftningsåtgärder för att uttryckligen förbjuda användningen av isolering, avskiljning och fastspänning av barn i alternativa omvårdnadsmiljöer och säkerställa att all personal får utbildning i vårdmetoder som inte inbegriper tvång.¹⁵

Vidare uttrycker kommittén i fråga om våld mot barn oro över socialtjänstens avsaknad av tillräckliga resurser och över socialtjänstkontorens inkonsekventa hantering av ärenden som rör bland annat övergrepp mot barn. Kommittén rekommenderar därför Sverige att bland annat säkerställa att de mekanismer som ska stödja barn som utsatts för våld, inklusive socialtjänsten har tillräckliga resurser.¹⁶

Kommittén uttrycker också djup oro över bland annat den höga förekomsten av våld mot barn, inklusive sexuellt utnyttjande, könsrelaterat våld och cybervåld, den särskilda utsattheten för flickor, barn med funktionsnedsättning, barn i alternativ omvårdnad och barn i socioekonomiskt missgynnade situationer, rapporterna om våld och sexuella övergrepp mot barn i tvångsvård, avsaknaden av en lagstiftningsram för att säkerställa sektorsövergripande samordning och kvalitetsstandarder för övergripande stödtjänster till våldsoffer och det faktum att inte alla barn har tillgång till specialiserat stöd, samt den otillräckliga förmågan hos yrkespersoner som arbetar med och för barn att upptäcka och hantera fall av våld mot barn.¹⁷

¹⁴ CRC/C/SWE/CO/6-7.

¹⁵ A.a. punkt 23.

¹⁶ A.a. punkt 24.

¹⁷ A.a. punkt 25.

Kommittén uppmanar därför Sverige att bland annat säkerställa att barn har tillgång till konfidentiella och barnvänliga klagomålsmekanismer, inklusive hjälplinjer, för att rapportera alla former av våld och övergrepp och att anta lagstiftning i syfte att säkerställa en sektorsövergripande samordning av utredningar och övergripande kvalitetsstandarder för stödtjänster vid Barnahus, bland annat vid medicinska utvärderingar och terapeutiskt stöd till brottsoffer. Vidare uppmanas Sverige att skärpa åtgärderna för att säkerställa att alla barn som är offer för våldsbrott snabbt får tillgång till information om rättsmedel för att säkerställa deras återhämtning och återintegrering, samt barnvänliga och sektorsövergripande rättsmedel och övergripande stöd, bland annat vid Barnahus, i syfte att förhindra sekundär viktimisering av dessa barn. Sverige uppmanas också att stärka upplysnings- och utbildningsprogram för att öka medvetenheten bland professioner som arbetar med och för barn om bland annat sexuellt utnyttjande och identifierar och på lämpligt sätt hanterar alla fall som rör våld mot barn.¹⁸

Kommittén rekommenderar in fråga om alternativ omvårdnad, att Sverige säkerställer att barn kan uttrycka sina åsikter och hörs inför beslut som rör placering i alternativ omvårdnad och under hela deras vistelse, och att placeringsbesluten omprövas med jämna mellanrum. Vidare rekommenderas Sverige att stärka rättssäkerheten inom hela Statens institutionsstyrelses (SiS) verksamhet, bland annat genom att komma till rätta med tillämpningen av tvångsåtgärder och våld, och säkerställa att alla barn i alternativ omvårdnad får individanpassad vård, däribland regelbunden tillgång till psykiatriskt stöd. På det området rekommenderas Sverige också utöka antalet yrkespersoner som arbetar med familjer och barn och stärka deras kapacitet, särskilt socialarbetare, för att säkerställa ett individanpassat stöd, för att öka deras medvetenhet om särskilda behov hos barn i alternativ omvårdnad och garantera respekten för barns åsikter, samt skärpa åtgärderna för att tillhandahålla utbildning, färdigheter och möjligheter för återintegrering i samhället och självständigt boende för barn som lämnar alternativ omvårdnad.¹⁹

När det gäller psykisk hälsa är kommittén oroad över utbredningen av depression, ångest och självskaðebeteende bland barn och de långa kötiderna för barn som söker vård inom psykiatrin. Kom-

¹⁸ A.a. punkt 26.

¹⁹ A.a. punkt 29.

mittén rekommenderar därför att Sverige stärker barnpsykiatriens vårdtjänster och program bland annat genom att säkerställa att det finns tillgång till psykoterapeutisk behandling på skolor och i lokalsamhällen inom alla regioner, att det finns ett tillräckligt antal kvalificerade yrkespersoner, bland annat barnpsykologer och barnpsykiatriker, för att snabbt kunna tillgodose barns behov av psykiatrisk vård, och att sådana tjänster anpassas för att tillgodose de specifika behoven hos särskilt flickor, asylsökande barn och flyktingbarn, barn med funktionsnedsättning, samt barn som är homo- och bisexuella, transpersoner och intersexuella.²⁰

När det gäller det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi, rekommenderas Sverige att bland annat fastställa förfaranden för att säkerställa och främja obligatorisk rapportering av sexuellt utnyttjande av barn i prostitution, och utbilda lärare, hälso- och sjukvårdspersonal och socialarbetare i hur man identifierar olika former av våld och hänvisar brottsoffer till rätt instans.²¹

3.2.4 International Labour Organization (ILO)

Sverige är medlem i FN:s fackorgan Internationella arbetsorganisationen (ILO), som har till uppgift att bekämpa fattigdom och främja social rättvisa. Ett av ILO:s mål är att avskaffa barnarbete. Enligt *ILO:s konvention (nr 182) om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete*²² ska varje konventionsstat genast vidta effektiva åtgärder för att förbjuda och avskaffa de värsta formerna av barnarbete. Som exempel på sådant arbete anges i artikel 3 i konventionen utnyttjande av barn för prostitution och arbete som kan skada barns hälsa, säkerhet eller moral. I den *rekommendation (nr 190) om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete*, som hör till konventionen, anges att vid fastställande av vilket arbete som kan skada barns hälsa, säkerhet och moral (enligt vad som anges i konventionen nr 182) bör en stat bland annat beakta arbete som utsätter barn för fysiska, psykologiska eller sexuella övergrepp.²³

²⁰ A.a. punkt 33.

²¹ A.a. punkt 46.

²² Konventionen antogs av ILO 1999, se SÖ 2001:23.

²³ SOU 2020:63, s. 1250.

3.2.5 FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet)

FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet) är ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Konventionen och tilläggsprotokollet öppnades för undertecknande i Palermo i december 2000. Sverige undertecknade konventionen och tilläggsprotokollet den 12 december 2000. Palermoprotokollet trädde i kraft den 25 december 2003.²⁴

Palermoprotokollets syfte är att förebygga och bekämpa handel med människor, med särskild hänsyn tagen till kvinnor och barn, att skydda och bistå offren för sådan handel med full respekt för deras mänskliga rättigheter och att främja samarbete mellan staterna för att uppnå dessa syften.²⁵

Handel med människor definieras i Palermoprotokollet som vissa angivna *handelsåtgärder* mot en person (bland annat rekrytering eller transport), som begås med vissa angivna *otillbörliga medel* mot personen (som tvång eller vilseledande) i *syfte att utnyttja* personen. Om något av de angivna otillbörliga medlen har använts, saknar det betydelse om personen som utsatts för handelsåtgärden har lämnat sitt samtycke. När det är ett barn (en person under arton år) som har utsatts för en handelsåtgärd i syfte att utnyttja barnet, ska åtgärden betraktas som människohandel även om inget otillbörligt medel har använts. Dessa definitioner finns i artikel 3 i protokollet.

Palermoprotokollet är tillämpligt på förebyggande, utredning och lagföring av brott enligt definitionen i artikel 3, när brottet är gränsöverskridande till sin natur och en organiserad brottslig sammanlutning är delaktig, liksom för skydd av offren för sådana brott (artikel 4-5).

I artikel 6 finns bestämmelser om bistånd till och skydd av offer för människohandel. Staterna ska bland annat tillförsäkra offer för människohandel information om tillämpliga domstolsförfaranden och administrativa förfaranden samt biträde med att få sina synpunkter och intressen framförda och beaktade i lämpliga skeden av straffrättsliga förfaranden mot förövarna. Staterna ska också överväga att

²⁴ Prop. 2003/04:111, s. 7.

²⁵ Artikel 2 i Palermoprotokollet.

vidta åtgärder för brottsoffrens fysiska, psykiska och sociala rehabilitering, om lämpligt i samarbete med organisationer och civilsamhälle. Detta kan särskilt ske genom att tillhandahålla ett lämpligt boende, rådgivning och information (särskilt avseende lagliga rättigheter) på ett språk som offret förstår, medicinskt, psykologiskt och materiellt bistånd, samt möjligheter till sysselsättning, utbildning och fortbildning. Staterna ska i det sammanhanget beakta brottsoffrens ålder, kön och särskilda behov, speciellt barns särskilda behov, innefattande lämpligt boende, utbildning och omvårdnad. Varje stat ska också sträva efter att skydda offrens fysiska säkerhet när de befinner sig inom statens territorium, samt se till att dess nationella rättssystem innehåller mekanismer som erbjuder offren möjlighet att få ersättning för liden skada.

Varje stat ska enligt artikel 7 överväga att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder som tillåter offer för människohandel att tillfälligt eller stadigvarande stanna inom statens territorium i lämpliga fall. Staten ska då ta lämplig hänsyn till humanitära skäl och barmhärtighetsskäl.

Artikel 8 i Palermoprotokollet behandlar brottsoffrens återvändande. När en stat återsänder ett offer för människohandel till en stat där personen är medborgare eller hade rätt att permanent vistas vid tiden för inresan i den mottagande staten, ska återsändandet ske med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet och till läget i eventuella förfaranden som har att göra med den omständigheten att personen är offer för människohandel och återsändandet ska helst vara frivilligt. Artikel 8 ska inte inkräkta på någon rättighet som brottsoffren kan ha med stöd av den nationella lagstiftningen i den mottagande staten, och inte heller på något tillämpligt bi- eller multilateralt avtal eller arrangemang som helt eller delvis gäller offrens återvändande.

I artikel 9 i Palermoprotokollet finns bestämmelser om förebyggande åtgärder och i artikel 10 bestämmelser om samarbete, informationsutbyte och utbildning.

Vid Sveriges tillträde till Palermoprotokollet gjordes bedömningen att Sverige redan uppfyllde de bindande åtaganden som följer av artikel 6 i protokollet när det gäller skydd och stöd till brottsoffer, genom de redan existerande möjligheterna i Sverige för ett offer för människohandel att få skadestånd eller brottsskadeersättning. Det konstaterades att övriga bestämmelser i artikel 6 har karaktären av målsättningsbestämmelser och inte krävde några lagändringar. Inte

heller artikel 7 om skyldighet att överväga att genomföra åtgärder ansågs föranleda några lagändringar. I det sammanhanget framhölls att det redan hade föreslagits en bestämmelse i utlänningslagen om möjlighet för en förundersökningsledare att ansöka om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska målsäganden och vittnen, bland annat offer för människohandel, samt att det föreslagits att målsäganden eller vittnen som fått sådant tillfälligt uppehållstillstånd skulle erbjudas hälso- och sjukvård och socialt bistånd under tiden i Sverige. Inte heller bestämmelserna om återvändande, förebyggande eller informationsutbyte och utbildning bedömdes kräva några lagändringar.²⁶

3.2.6 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

I december 2006 antog FN:s generalförsamling konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen fokuserar på icke-diskriminering och anger åtgärder som är nödvändiga för att personer med funktionsnedsättning ska kunna ta del av sina mänskliga rättigheter. Konventionen trädde i kraft i Sverige 2009.²⁷

I artikel 1 anges att personer med funktionsnedsättning innefattar bland annat personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar vilka i samspel med olika hinder kan motverka personernas fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra.

Enligt konventionens artikel 16 ska konventionsstaterna vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att skydda personer med funktionsnedsättning mot alla former av utnyttjande, våld och övergrepp inom och utanför hemmet. Konventionsstaterna ska också enligt samma artikel vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att främja fysisk, kognitiv och psykologisk återhämtning, rehabilitering och social återanpassning för personer med funktionsnedsättning som blir utsatta för någon form av utnyttjande, våld eller övergrepp, däribland genom att tillhandahålla skydd. Återhämtningen och återanpassningen ska ske i en omgivning som främjar personernas hälsa, välfärd, självaktning, värdighet och självständighet och tar hänsyn till de behov som betingas av kön och ålder.

²⁶ Prop. 2003/04:111, s. 34 ff.

²⁷ SÖ 2008:26.

3.2.7 Agenda 2030

Den 25 september 2015 röstade alla FN:s 193 medlemsländer ja till de nya globala utvecklingsmålen i Agenda 2030. Målen trädde i kraft i januari 2016 och gäller alla världens länder. Målen ersatte därmed de åtta milleniemålen. De 17 globala utvecklingsmålen gäller från januari 2016 till 2030. Under dessa mål finns 169 delmål. Enligt delmål 16.2 ska alla barn få växa upp utan våld och utnyttjande. Enligt delmål 5.2 ska Sverige avskaffa alla former av våld mot kvinnor och flickor i det offentliga och privata rummet, inklusive människohandel, sexuellt utnyttjande och andra typer av exploatering. Enligt delmål 5.6 ska Sverige också säkerställa allmän tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa och reproduktiva rättigheter i enlighet med överenskommelserna i handlingsprogrammet från den internationella konferensen om befolkning och utveckling, den så kallade Pekingplattformen, samt slutdokumenten från samtliga översynskonferenser.²⁸

3.3 Europarådet

3.3.1 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS nr 197, 2005), öppnades för undertecknande i Warszawa i Polen den 16 maj 2005. Sverige undertecknade konventionen samma dag. Konventionen trädde i kraft den 1 februari 2008.²⁹

Konventionen har som syfte att effektivisera medlemsstaternas arbete mot människohandel. Konventionen innehåller bland annat bestämmelser om hjälp och skydd för dem som utsatts för brottet människohandel. Konventionen övervakas av expertgruppen GRETA. Konventionen gäller alla former av människohandel, nationella eller gränsöverskridande, oberoende av om det finns ett samband med organiserad brottslighet eller inte.

Åtgärder för att skydda och främja brottsoffers rättigheter regleras i artikel 10–17.

Parterna i konventionen ska bland annat se till att behöriga myndigheter har utbildad och kvalificerad personal för att kunna identi-

²⁸ Se till exempel regeringens skrivelse 2021/22:247, *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

²⁹ Prop. 2009/10:152, s. 32.

fiera offer för människohandel och även se till att offren inte avvisas innan de identifierats och erbjudits hjälp enligt artikel 12.1 och 12.2 (se artikel 10 punkt 1 och 2). Varje part ska också skydda brottsoffrens privatliv och identitet (artikel 11).

Parterna ska vidare anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att hjälpa brottsoffren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning (artikel 12). Hjälp till brottsoffren ska minst innefatta a) en levnadsstandard som kan trygga deras uppehälle, till exempel bostad och bistånd, b) tillgång till akutsjukvård, c) hjälp med översättning och tolkning, d) rådgivning och information om lagliga rättigheter på ett språk de kan förstå, e) biträde så att deras rättigheter och intressen framförs och beaktas i brottmålsförfaranden och f) tillgång till utbildning (för barn). Varje part ska också enligt samma artikel bland annat beakta brottsoffrets behov av trygghet och skydd, samt anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att trygga att ett brottsoffrets villighet att vittna inte uppställs som villkor för hjälp till vederbörande.

I artikel 13 föreskrivs att varje part ska i sin nationella lag fastställa en period på minst 30 dagar för återhämtning och eftertanke, om det finns skälig anledning att tro att den berörda personen är ett brottsoffer. Perioden ska vara så lång att personen kan återhämta sig och göra sig fri från människohandlarnas inflytande och/eller fatta ett välinformerat beslut om samarbete med de behöriga myndigheterna. Under denna period ska inget beslut om utvisning av personen kunna verkställas. Under denna period ska parterna tillåta berörda personer att vistas inom deras territorium och personen i fråga ska ha rätt till den hjälp som avses i artikel 12.1 och 12.2. Parterna är inte bundna av att iaktta denna period om det strider mot den allmänna ordningen eller det konstateras att ställning som brottsoffer åberopas felaktigt.

Enligt artikel 14 ska varje part utfärda ett förnyelsebart uppehållstillstånd till brottsoffer när den behöriga myndigheten anser att deras vistelse är nödvändig på grund av deras personliga situation, och/eller när den behöriga myndigheten anser att deras vistelse krävs för deras samarbete med de behöriga myndigheterna i utrednings- eller straffrättsliga förfaranden.

Artikel 15 behandlar frågor om offers gottgörelse och rätt till skadestånd.

I artikel 16 finns bestämmelser om brottsoffrens repatriering och återvändande. Enligt artikel 16.2 ska den återsändande staten ta vederbörlig hänsyn till brottsoffret rättigheter, säkerhet och värdighet och enligt artikel 16.5 ska parterna inrätta repatrieringsprogram, under samverkan med organisationer, med syftet att förebygga att personer åter blir brottsoffer. Barn som är brottsoffer ska enligt artikel 16.7 inte återsändas om detta skulle strida mot barnets bästa.

Konventionen innehåller också straffrättsliga bestämmelser (artikel 18–26), bestämmelser om utredningar, åtal och processrätt (artikel 27–31), samt bestämmelser om internationellt samarbete och samarbete med det civila samhället (artikel 32–35).

Vid Sveriges tillträde till konventionen gjordes bedömningen att Sverige redan levde upp till kraven på skydd av och stöd till brottsoffer i artikel 10–17, och att det inte krävdes några lagändringar för att tillgodose dessa åtaganden.³⁰

I sin andra utvärdering av Sveriges implementering av konventionen uppmanade GRETA i sin rapport i juni 2018³¹ Sverige att vidta åtgärder för att säkerställa att formell identifiering av offer för människohandel, som i princip är en förutsättning för stödåtgärder, inte villkoras av deras samarbete i utredning och brottmålsrättegång eller inledande av straffrättsliga förfaranden, att bland annat polis och andra relevanta aktörer ökar sitt uppsökande arbete, samt att ökad uppmärksamhet riktas mot identifiering av offer för människohandel bland asylsökande, migranter och personer placerade i förvar.

GRETA ansåg vidare att Sverige borde vidta ytterligare åtgärder för att tillförsäkra alla offer för människohandel specialiserat stöd i enlighet med artikel 12 första och andra stycket, bland annat genom att säkerställa att deltagande i en förundersökning inte är ett villkor för att få stöd från socialtjänsten. GRETA ansåg också att svenska myndigheter borde säkerställa att offer för människohandel, oavsett form av exploatering, i praktiken fullt ut kan komma i åtnjutande av rätten att få ett förnybart uppehållstillstånd när ett offer inte kan samarbeta med myndigheterna.

Vidare inbjöd GRETA svenska myndigheter att säkerställa att återvändandet av offer för människohandel utförs med vederbörlig hänsyn till deras rättigheter, säkerhet och värdighet, vilket innefattar

³⁰ Prop. 2009/10:152, s. 35 ff.

³¹ GRETA (2018). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden.*

att informera offer om existerande program, skydda dem från återviktisiering och från att hamna i nytt utnyttjande och när det gäller barn med beaktande av principen om barnets bästa. Sverige inbjöds också att fortsätta utveckla internationellt samarbete för att säkerställa såväl ordentliga riskbedömningar och tryggt återvändande, som effektiv återintegrering av offer för människohandel.

GRETA uttryckte även oro över det låga antalet utredningar, åtal och fällande domar i människohandelsmål och uppmanade svenska myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa att människohandelsbrott utreds och åtalas effektivt med proportionerliga och avskräckande sanktioner som följd.

Efter en tredje utvärderingsrunda har GRETA i en utvärderingsrapport den 19 oktober 2023³² åter uttryckt oro över det låga antalet åtal och domar i människohandelsmål. I rapporten konstaterar GRETA att identifiering av offer för människohandel och tillgång till offentligt finansierat stöd fortfarande är nära kopplade till att ett straffrättsligt förfarande inleds. GRETA noterar att identifiering av offer har främjats av att regionkoordinatorer deltar i uppsökande verksamhet och arbetsplatsinspektioner. GRETA uppmanar dock svenska myndigheter att förbättra identifieringen av offer, särskilt genom att säkerställa att den formella identifieringen av offer för människohandel inte villkoras av att de samarbetar i utredning och straffrättsliga förfaranden, eller av att sådana förfaranden inleds, att regionkoordinatorer och polis får tillräckliga personella och ekonomiska resurser, att polis och andra relevanta aktörer arbetar mer proaktivt och ökar det uppsökande arbetet för att identifiera offer i samarbete med regionkoordinatorer där det är möjligt, samt att alla relevanta aktörer får utbildning om människohandel. GRETA anser vidare att svenska myndigheter bör se över tillämpningen av Dublin-proceduren när det gäller förmodade offer för människohandel och göra riskbedömningar för att förhindra att offer skickas tillbaka till det land där de löper risk att åter bli offer för människohandel.

I rapporten noterar GRETA vidare att finansieringen av det Nationella Stödprogrammet alltjämt är otillräcklig och ber myndigheterna att ge mer långsiktig och hållbar finansiering för att säkerställa fortsatt stöd till offer. GRETA anser vidare att svenska myndigheter borde vidta ytterligare åtgärder för att uppfylla sina åtaganden enligt

³² GRETA (2023)14. *Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings.*

artikel 12 i konventionen, och särskilt *att* säkerställa att offers tillgång till offentligt finansierat stöd inte villkoras av deras vilja att samarbeta i utredning och straffrättsliga förfaranden, *att* säkerställa att regionkoordinatorerna genast informeras när offer för människohandel identifieras för att koordinera stödet till dem, *att* säkerställa att alla förmodade och identifierade offer för människohandel i Sverige kan få adekvat hjälp och stöd utifrån sina individuella behov så länge som krävs, *att* säkerställa tillgång till specialiserat stöd för alla offer för människohandel, inklusive män och transpersoner, över hela landet, *att* säkerställa att alla förmodade offer, även de som identifieras i migrationscenter och under asylprocessen, genast flyttas till lämpligt boende anpassat för deras behov, *samt att* utbildning om människohandel ges till företrädare för socialtjänsten.

GRETA noterar vidare att många möjliga fall av människohandel som avser barn inte upptäcks eller betecknas som kommersiell sexuell exploatering av barn. GRETA uppmanar svenska myndigheter att säkerställa effektivare och snabbare identifiering av barn som är offer för människohandel, inklusive bland barn som utsätts för kommersiell sexuell exploatering och ensamkommande barn, samt att förebygga våld eller övergrepp vid boenden för ensamkommande asylsökande barn eller barn som är irreguljära migranter, inklusive statliga ungdomshem. GRETA anser vidare att svenska myndigheter bör genomföra en gemensam nationell form för skydd och stöd till barn som är offer för människohandel, inklusive specialiserade boenden över hela landet, samt se över förfarandet vid åldersbestämning.

Utöver detta noterar GRETA att antalet offer som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd på ansökan av socialnämnden är lågt. GRETA anser att svenska myndigheter bör vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att en period för återhämtning och reflektion ges till alla utländska förmodade offer för människohandel, särskilt genom att reflektionsperiod tillämpas och ges till utländska offer oberoende av om de samarbetar i straffrättsliga förfaranden, och att utbilda företrädare för socialtjänsten om processen för reflektionsperiod. Vidare bör myndigheterna säkerställa att alla offer för människohandel kan fullt ut i praktiken komma i åtnjutande av rätten till ett förnybart uppehållstillstånd, inklusive på grund av sin personliga situation, när ett offer inte kan samarbeta med myndigheterna. I detta sammanhang hänvisar GRETA till UNHCR:s riktlinjer 2006 för tillämpning av flyktingstatus för offer för människohandel och till GRETA:s

vägledning för rätten till internationellt skydd för offer för människohandel och för personer som riskerar att bli föremål för handel.

3.3.2 Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (Lanzarotekonventionen)

Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (CETS nr 201, 2007) öppnades för undertecknande den 25 oktober 2007. Sverige undertecknade konventionen samma dag. Konventionen trädde i kraft den 1 juli 2010.³³

Kapitel I i konventionen beskriver bland annat dess syften och anger vissa definitioner (artikel 1–3). I kapitel II tas frågor om förebyggande åtgärder av olika slag upp (artikel 4–9). I kapitel III behandlas frågan om specialiserade myndigheter och samordnande organ (artikel 10). Kapitel IV tar upp skyddsåtgärder och hjälp till brottsoffer (artikel 11–14). Därefter följer kapitel om bland annat förebyggande eller behandlande program och åtgärder riktade till förövare, vilka brott som ska vara straffbelagda samt processrättsliga bestämmelser.

Konventionens syfte är enligt artikel 1 att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn, att skydda brottsoffrens rättigheter samt att främja nationellt och internationellt samarbete i frågan. Genom konventionen inrättas även en särskild övervakningsmekanism (Lanzarotekommittén) för att säkerställa genomförandet av konventionens bestämmelser.

Artikel 3 innehåller definitioner av begrepp som används i konventionen. Där anges att begreppet ”barn” avser varje person under 18 år och att begreppet ”sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn” avser sådant handlande som närmare beskrivs i artikel 18–23 i konventionen. En typ av brott som beskrivs där är brott som avser ”barnprostitution”, med vilket avses att ett barn används för sexuella handlingar mot betalning, eller löfte om betalning, i pengar eller annan slags kompensation eller vederlag (artikel 19). Slutligen anges i artikel 3 att begreppet ”brottsoffer” avser varje barn som är utsatt för sexuell exploatering eller sexuella övergrepp.

³³ Prop. 2012/13:111, s. 56.

I artikel 4 anges att varje part ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att förebygga alla former av sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn och för att skydda barn.

Enligt artikel 5 ska varje part vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att öka medvetenheten om barns skydd och rättigheter hos personer som har regelbundna kontakter med barn inom skolan, hälso- och sjukvården, det sociala skyddet, de rättsliga och polisiära sektorerna samt inom områden som rör idrott, kultur och fritidsaktiviteter. Parterna ska också enligt samma artikel genom lagstiftning eller andra åtgärder säkerställa att dessa personer har tillräckliga kunskaper om sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn, om metoder för att identifiera dem och om möjligheten att anmäla misstanke om sådan exploatering eller sådana övergrepp.

Artikel 6–8 stadgar att parterna ska vidta förebyggande åtgärder i form av information till skolbarn och till allmänheten om sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn och hur sådant kan förebyggas, samt ge tillgång till förebyggande program eller interventionsåtgärder för personer som befarar att de kan komma att begå brott enligt konventionen.

I artikel 10 anges att varje part ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa samordning mellan myndigheter på nationell eller lokal nivå som har ansvar för skydd mot, förebyggande och bekämpande av sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn, främst inom utbildningssektorn, hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt de polisiära och rättsvårdande myndigheterna. Det anges också att varje part ska uppmuntra samarbete mellan behöriga statliga myndigheter, civilsamhället och den privata sektorn för att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn.

När det gäller skydd och hjälp till brottsoffer, anges i artikel 11 att varje part ska fastställa effektiva sociala program och inrätta sektorsövergripande strukturer för nödvändigt stöd till brottsoffer, nära anhöriga och vårdnadshavare. Enligt artikel 12 ska varje part se till att sekretessregler inte hindrar personer inom vissa yrken, som har kontakt med barn i sitt arbete, från att anmäla misstanke om exploatering eller övergrepp. Artikel 13 föreskriver att varje part genom lagstiftning eller andra åtgärder ska uppmuntra och ge stöd

åt inrättande av informationstjänster som telefon- eller internetrådgivning för att kunna ge råd till den som söker stöd, även konfidentiellt eller med hänsyn till anonymitet. I artikel 14 anges att varje part ska lagstifta eller vidta andra åtgärder för att hjälpa brottsoffer på lång och kort sikt i deras psykiska och psykosociala återhämtning. Sådana åtgärder ska ta hänsyn till barnets åsikter, behov och problem. Varje part ska också vidta åtgärder för att samarbeta med icke-statliga organisationer och andra delar av det civila samhället som ger hjälp till brottsoffer.

Lanzarotekommittén, har uppmärksammat att olika lokala myndigheter i Sverige ger varierande tillgång till tjänster för stöd till barn som är offer för sexuell exploatering och sexuella övergrepp. Kommittén framhåller att en likvärdig tillgång till sådana tjänster över landet gör det lättare för barn att få tillgång till och ta emot hjälp när de behöver det. Kommittén kräver därför att Sverige vidtar nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att stödja barn, som utsatts för sexuell exploatering eller sexuella övergrepp, på kort och lång sikt i deras fysiska och psykosociala återhämtning.³⁴

3.3.3 Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen)

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS nr 210) antogs den 7 april 2011. Sverige undertecknade konventionen den 11 maj 2011 och den trädde för Sveriges del i kraft den 1 november 2014. Konventionen har även tillträtts av EU och den trädde för EU:s del i kraft den 1 oktober 2023.³⁵

Konventionen syftar bland annat till att skydda kvinnor mot alla former av våld. I artikel 3 i konventionen anges att med begreppet våld mot kvinnor menas i konventionen ”ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering av kvinnor och avser varje

³⁴ Council of Europe. *Factsheet – Sweden. Lanzarote Committee Implementation Report on: “The protection of children against sexual exploitation and sexual abuse facilitated by information and communication technologies (ICTs): addressing the challenges raised by child self-generated sexual images and/or videos (CSGSIV)”* Last update: 25.05.2023, s. 15.

³⁵ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=210> (hämtat 2023-11-11).

fall av könsrelaterat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang”. Det anges i samma artikel att varje person som utsätts för sådant våld är ett brottsoffer i konventionens mening, samt att med kvinnor även avses flickor under 18 år.

I artikel 4 tredje stycket i konventionen åläggs parterna att säkerställa att åliggandena i konventionen tillämpas utan diskriminering på grund av bland annat kön, sexuell läggning, könsidentitet, ålder, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, civilstånd eller status som migrant eller flykting.

I kapitel II (artikel 7–11) i konventionen ställs krav på ett holistiskt svar på våld mot kvinnor i form av effektiva, heltäckande och koordinerade policys som stöds av nödvändiga institutionella, finansiella och organisatoriska strukturer.

I kapitel III (artikel 12–17) i konventionen finns regler om förebyggande och i kapitel IV (artikel 18–28) regler om skydd och stöd.

I artikel 12 anges som allmänna skyldigheter bland annat att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förebygga alla former av våld som faller inom ramen för konventionen och som utövas av en fysisk eller juridisk person, att åtgärder som vidtas enligt kapitel III ska genomföras med beaktande av de särskilda behov som vissa personer har på grund av särskilda omständigheter som har gjort dem särskilt utsatta, samt att alla brottsoffers mänskliga rättigheter ska sättas i centrum.

I artikel 18 anges i fem punkter vissa allmänna skyldigheter avseende skydd och stöd. Som en första punkt anges att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att skydda alla brottsoffer mot ytterligare våldshandlingar. I andra punkten anges att parterna ska, i enlighet med nationell rätt, vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att alla berörda myndigheter, inbegripet domstolar, åklagare, brottsbekämpande myndigheter, lokala och regionala myndigheter samt frivilligorganisationer och andra berörda organisationer och verksamheter, kan samarbeta effektivt med varandra för att skydda och stödja brottsoffer och vittnen till alla former av våld som faller inom ramen för konventionen, vilket också innefattar att erbjuda allmänna

och specialiserade stödtjänster i enlighet med artiklarna 20 och 22 i konventionen. Enligt den tredje punkten ska parterna säkerställa att åtgärder som vidtas enligt kapitel IV syftar till att stärka de våldsutsatta kvinnornas ställning och att de ska bli ekonomiskt oberoende, ser till att olika skydds- och stödtjänster finns i samma lokaler när så är lämpligt, tillgodoser särskilt utsatta personers särskilda behov, inbegripet när barn är brottsoffer, och att göra åtgärderna tillgängliga för dem. I den fjärde punkten anges att tjänsterna ska tillhandahållas oavsett om brottsoffret vill göra en anmälan eller vittna mot förövaren eller inte.

Enligt artikel 20 i konventionen ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att personer som har utsatts för våld har tillgång till tjänster som underlättar deras återhämtning och att dessa åtgärder ska, när det behövs, omfatta tjänster som juridisk och psykologisk rådgivning, ekonomiskt bistånd, boende, utbildning, fortbildning och hjälp med att hitta en anställning. Enligt samma artikel ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffer har tillgång till en hälso- och sjukvård och socialtjänst som har tillräckliga resurser och personal som är utbildad för att hjälpa brottsoffer och kan hänvisa dem till lämpliga tjänster.

I artikel 22 anges att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att ordna så att personer som har utsatts för någon av de våldshandlingar som faller inom ramen för konventionen får tillgång till omedelbara, kort- och långsiktiga specialiserade stödtjänster, med lämplig geografisk spridning. Det anges vidare att parterna ska ordna så att alla kvinnor som har utsatts för våld och deras barn får tillgång till specialiserade stödtjänster för kvinnor.

Artikel 23 i konventionen stadgar att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att tillhandahålla lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden i tillräckligt antal så att brottsoffren ska vara trygga och för att aktivt vända sig till brottsoffer, särskilt kvinnor och deras barn.

Enligt artikel 24 ska parterna också vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att inrätta nationella hjälptelefoner som är gratis och bemannade dygnet runt alla dagar i veckan för att ge råd till den som söker stöd, konfidentiellt eller med vederbörlig hänsyn till hans eller hennes anonymitet, beträffande alla former av våld som faller inom ramen för konventionen.

I artikel 25 anges att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att inrätta lämpliga och lättillgängliga mottagningscenter i tillräckligt antal för personer som har blivit våldtagna eller utsatta för sexuellt våld så att en medicinsk och rättsmedicinsk undersökning ska kunna göras och traumastöd och rådgivning ska kunna erbjudas.

Vid Sveriges tillträde till konventionen gjordes bedömningen att det inte krävdes några lagändringar för att tillgodose konventionens krav på förebyggande åtgärder eller krav på skydd och stöd till brottsoffer.³⁶

Konventionens efterlevnad övervakas enligt artikel 66 av expertgruppen GREVIO. GREVIO har i sin första utvärderingsrapport i januari 2019 av Sveriges implementering av Istanbulkonventionen³⁷, uttryckt oro över att stödet från socialtjänst och offentlig vård, till kvinnor utsatta för våld i nära relation eller för sexuellt våld och som befinner sig i missbruk och/eller prostitution, inte tillräckligt uppmärksammar att de är brottsoffer. GREVIO har också i rapporten uttryckt oro över svårigheterna för kvinnor som saknar uppehållstillstånd i Sverige att få skyddat boende. GREVIO uppmanar (punkt 17) därför svenska myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa att konventionens bestämmelser tillämpas utan diskriminering på någon av de grunder som anges i artikel 4 tredje stycket.

GREVIO noterar vidare i rapporten att det finns få exempel på tvärprofessionellt samarbete i Sverige. GREVIO uppmuntrar därför starkt (punkt 27) att svenska myndigheter utvecklar metoder för tvärprofessionellt samarbete för att i enskilda fall av våld mot kvinnor, säkerställa koordinering och samarbete mellan alla relevanta aktörer, särskilt lokala myndigheter och hälso- och sjukvården såväl som specialiserat stöd till utsatta för våld. GREVIO uppmuntrar vidare svenska myndigheter att säkerställa att metoder som utvecklas i detta avseende fullt ut möter de specifika behoven hos kvinnor som är eller kan bli utsatta för intersektionell diskriminering (diskriminering på flera samverkande grunder), särskilt kvinnor som hör till minoriteter, kvinnor i missbruk och/eller prostitution och kvinnor som är migranter.

I rapporten uttrycker GREVIO också oro över avsaknaden av formella krav som säkerställer samarbete mellan olika offentliga sek-

³⁶ Prop. 2013/14:208, s. 90 och 94.

³⁷ GREVIO (2019). *Baseline Evaluation Report Sweden*.

torer och därmed holistiskt skydd och stöd till våldsutsatta. GREVIO uppmanar (punkt 125) därför svenska myndigheter att öka ansträngningarna att förbättra och formalisera samarbetsstrukturer, inom och mellan lokala myndigheter, statliga myndigheter och specialiserade stödverksamheter för kvinnor, i förhållande till enskilda fall av alla olika typer av våld mot kvinnor.

Ett annat problem som GREVIO har uppmärksammats på är attityder som våldsutsatta kvinnor som är i missbruk och/eller prostitution möts av vid kontakt med hälso- och sjukvården. De har en påtagligt förhöjd sårbarhet för fysiskt och sexuellt våld av män i sin omgivning, inklusive partners. Moraliserande och diskriminerande attityder förefaller fortfarande finnas bland vårdpersonal och det har framkommit uppgifter om tveksam vårdpraxis i förhållande till kvinnor i missbruk. GREVIO uppmanar därför starkt (punkt 132) svenska myndigheter att adressera negativa attityder och fördomar som hindrar adekvat skydd och stöd till personer utsatta för alla olika typer av våld, oavsett deras egenskaper och bakgrund.

I fråga om specialiserat stöd noterar GREVIO att sådant stöd är koncentrerat till storstäderna och att det generellt sett finns begränsad tillgång till långsiktigt psykologiskt stöd och traumabehandling för offer för sexuellt våld och våld i nära relationer. GREVIO uppmanar därför starkt (punkt 137) svenska myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa specialiserat stöd, inklusive långsiktigt psykologiskt stöd och traumabehandling över hela landet.

GREVIO uppmanar också (punkt 141) svenska myndigheter att fortsätta ansträngningarna att öka kvaliteten och kapaciteten i skyddade boenden, inklusive genom att säkerställa tillgång till boende med rimliga priser för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Vidare uppmanar GREVIO starkt (punkt 145) Sverige att säkerställa att det finns tillgång till stöd vid utsatthet för sexuellt våld för alla offer.

3.3.4 Europarådets strategi för barnets rättigheter

Europarådets senaste strategi för barnets rättigheter avser perioden 2022–2027 och prioriterar sex områden i syfte att säkerställa barnets rättigheter, däribland våld mot barn.³⁸ Inom ramen för strategin och

³⁸ Europarådet (2022). *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022–2027) “Children’s Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation”*.

det prioriterade området våld mot barn fokuserar Europarådet bland annat på att främja ett strategiskt och integrerat arbetssätt i medlemsstaterna för att skydda barn mot våld. En annan prioriterad fråga inom området handlar om att förebygga och bekämpa olika former av sexuellt våld mot barn. Inom dessa områden finns det även riktlinjer.³⁹

3.4 EU

3.4.1 EU:s människohandelsdirektiv och föregående rambeslut

Rådets rambeslut om bekämpande av människohandel den 19 juli 2002 syftade till att skapa nya gemensamma minimiregler i EU:s medlemsstater för straffrättsliga påföljder och andra former av straffrättsliga åtgärder mot människohandel. Rambeslutet omfattade människohandel syftande till arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering. Rambeslutet innehöll bland annat bestämmelser om skydd och stöd till brottsoffer.

Rådets rambeslut ersattes 2011 av människohandelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättning av rådets rambeslut 2002/629/RIF). Människohandelsdirektivet syftar till att skapa ett mer sammanhållet synsätt i kampen mot människohandel för att i ökad utsträckning förebygga och lagföra människohandelsbrott samt skydda brottsoffrens rättigheter.⁴⁰ Direktivet innehåller regler om hjälp och stöd till samt skydd av brottsoffer (artiklarna 11–16). Det antogs 21 mars 2011 och är infört i svensk rätt sedan den 6 april 2013. Vid införandet ansågs det inte krävas några lagändringar eller andra åtgärder i svensk rätt till följd av direktivet.⁴¹

I artikel 11 anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att brottsoffer får hjälp och stöd före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan

³⁹ Europarådet (2010). *Guidelines of the Ministers of the Council of Europe on child friendly justice*. Europarådet (2018). *Guidelines to respect, protect and fulfil the rights of the child in the digital environment*.

⁴⁰ Se ingressen punkt 7.

⁴¹ Ju2013/275/L5.

utöva de rättigheter som fastställs i rambeslut 2001/220/RIF⁴² och direktivet. Medlemsstaterna ska också vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en person får hjälp och stöd så snart behöriga myndigheter har en skälig grundad indikation att anta att personen i fråga kan ha varit utsatt för människohandelsbrott. Hjälpen och stödet ska åtminstone omfatta en levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning, genom åtgärder som tillhandahållande av lämplig och säker bostad och materiellt understöd samt nödvändig sjukvård, och när det är lämpligt psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning. Informationen ska vid behov omfatta information om bland annat betänketid och återhämtningsperiod enligt direktiv 2004/81/EG⁴³. Medlemsstaterna ska även vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att hjälp och stöd till ett brottsoffer inte är beroende av att offret är villigt att samarbeta i en rättsprocess. De ska även vidta nödvändiga åtgärder för att inrätta mekanismer för att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer och ge hjälp och stöd till dem (så kallade ”referral mechanisms”). De ska också ta hand om brottsoffer med särskilda behov när dessa behov har sin grund i, framför allt, om de är gravida, deras hälsotillstånd, eventuella funktionshinder, eventuella mentala eller psykiska störningar, eller på grund av att de har utsatts för allvariga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Artikel 12 innehåller bestämmelser om bland annat brottsoffers rätt till juridisk rådgivning och juridiskt ombud vid brottsutredning och straffrättsligt förfarande samt lämpligt skydd utifrån individuell riskbedömning.

I artikel 13–15 finns bestämmelser som rör barn som är offer för människohandel. De ska enligt artikel 13 ges hjälp, stöd och skydd. Enligt artikel 14 ska medlemsstaterna säkerställa att de särskilda åtgärderna, för att på kort och lång sikt bistå och stödja dem i deras fysiska och psykosociala återhämtning, vidtas efter en individuell bedömning av varje enskilt barns särskilda omständigheter i syfte att finna en varaktig lösning för barnet med beaktande av barnets synpunkter, behov och problem. De ska inom rimlig tid ges tillgång till utbildning. Artikel 15 innehåller bestämmelser om bland annat rätt

⁴² Rådets rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden, EGT L 82, 22.3.2001, s. 1.

⁴³ Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna, EUT L 261, 6.8.2004, s. 19.

till juridiskt ombud i rättsprocessen och om formerna för förhör med barnet.

Artikel 16 innehåller bestämmelser om att ett ensamkommande barns personliga och särskilda förhållanden ska beaktas när ett sådant barn är offer för människohandel.

Den 19 december 2022 lade EU-kommissionen fram ett förslag till direktiv om ändring av människohandelsdirektivet (COM/2022/732 final) som syftar till att bättre förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer. När det gäller skydd för och stöd till offer för människohandel innehåller förslaget en ändring av artikel 11 (4) som innebär en formalisering av medlemsstaternas ”referral mechanisms”. Förslaget i den delen är avsett att vara ett första steg mot inrättandet av en ”European Referral Mechanism”. Förslaget om ändring av artikel 11 (4) innebär att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att genom lagstiftning, föreskrifter eller administrativa bestämmelser, upprätta ”national referral mechanisms” med syfte att tidigt identifiera och ge hjälp och stöd till offer i samarbete med relevanta hjälporganisationer och att utse ”a national focal point for the referral of victims”. Förslaget förväntas skapa en ännu mer enhetlig tillämpning av nationella ”referral mechanisms” för att förbättra hänvisning av offer i gränsöverskridande fall. Förslaget kommer att kompletteras av framtagande av riktlinjer för minimikrav för National Referral Mechanisms, vilket ska bidra till ytterligare harmonisering av mekanismernas struktur och tillämpning.⁴⁴

3.4.2 EU:s direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF, antogs den 15 november 2011 och trädde för Sveriges del i kraft den 17 december 2011.⁴⁵

Direktivet syftar till att skapa minimiregler om brottsrekvisit och

⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0732> (hämtat 2023-11-12).

⁴⁵ Ds 2012:45, s. 9.

påföljder när det gäller sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi. Det syftar också till att stärka åtgärderna för att förebygga sådana brott och förbättra skyddet för brottsoffer. Utgångspunkten är att sexuella övergrepp mot barn och sexuell exploatering av barn, däribland barnpornografi, utgör allvarliga kränkningar av de grundläggande rättigheterna, framför allt barns rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd i enlighet med vad som föreskrivs i barnkonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.⁴⁶

Bestämmelser om skydd av och stöd till brottsoffer före, under och efter straffrättsliga förfaranden finns i artiklarna 18–20. Det anges i artikel 18 att barn som är offer för de brott som anges i artiklarna 3–7 (bland annat att förmå eller rekrytera ett barn till att delta i barnprostitution eller att dra nytta av eller på annat sätt utnyttja ett barn för sådana syften) ska ges hjälp, stöd och skydd i enlighet med artiklarna 19 och 20, med beaktande av barnets bästa. Barnet ska få hjälp och stöd så snart behöriga myndigheter har en skäligen grundad indikation att anta att barnet utsatts för brott enligt direktivet. I artikel 19 anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att brottsoffer får hjälp och stöd före, under och en lämplig tid efter avslutande av de straffrättsliga förfarandena, så att de kan utöva sina rättigheter enligt rambeslut 2001/220/RIF (senare ersatt av brottsofferdirektivet, se nedan) och i direktivet. Hjälp och stöd ska inte villkoras av barnets vilja att samarbeta under brottsutredningen, åtalet eller rättegången. De specifika åtgärderna som ska hjälpa och stödja barn som är brottsoffer att utnyttja sina rättigheter enligt direktivet ska vidtas efter en individuell bedömning av de enskilda barnens särskilda omständigheter med vederbörlig hänsyn till barnets synpunkter, behov och problem. Barn som är brottsoffer enligt direktivet ska anses som särskilt sårbara brottsoffer enligt rambeslutet 2001/220/RIF (ersatt av brottsofferdirektivet, se nedan). Artikel 20 reglerar skydd för barn som är brottsoffer under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden, och innehåller bland annat regler om att barnet i vissa fall ska få en särskild företrädare, att barnet ska få tillgång till juridisk rådgivning och att förhör med barnet ska genomföras på visst sätt.

⁴⁶ Ds 2012:45, s. 23.

3.4.3 EU:s brottsofferdirektiv

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF, det s.k. brottsofferdirektivet, syftar enligt artikel 1 i direktivet till att genom miniminormer säkerställa alla brottsoffers rättigheter till stöd, skydd och medverkan i straffrättsliga förfaranden.⁴⁷ Enligt artikel 1 i direktivet ska medlemsstaterna se till att brottsoffer erkänns och behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt, individuellt, professionellt och icke-diskriminerande sätt vid alla kontakter med verksamheter för stöd till brottsoffer och verksamheter för reparativ rättvisa eller behöriga myndigheter som är verksamma inom ramen för straffrättsliga förfaranden. De rättigheter som fastställs i direktivet ska gälla brottsoffer på ett icke-diskriminerande sätt, inbegripet när det gäller deras uppehållsstatus. När brottsoffret är ett barn har medlemsländerna enligt direktivet att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och att det görs en individuell bedömning. Vidare ska medlemsländerna inta ett barnorienterat förhållningssätt och ta vederbörlig hänsyn till barnets ålder, mognad, synpunkter, behov och problem.⁴⁸

Enligt artikel 2 avses med *brottsoffer* i direktivet en fysisk person som lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust som en direkt följd av ett brott.

I artikel 8 finns bestämmelser om rätt till hjälp från stödverksamheter för brottsoffer och i artikel 9 om stöd från stödverksamheter för brottsoffer. Enligt artikel 8.1 ska medlemsstaterna säkerställa att brottsoffer efter behov får kostnadsfri och konfidentiell hjälp från stödverksamheter för brottsoffer som tillvaratar brottsoffrets intressen, såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden. De ska enligt artikel 8.3 vidta åtgärder för att inrätta kostnadsfria och konfidentiella specialiserade stödverksamheter utöver, eller som en integrerad del av, allmänna stödverksamheter för brottsoffer eller göra det möjligt för stödorganisationer för brottsoffer att anlita redan befintliga specialiserade enheter som tillhandahåller sådant specialiserat stöd. De ska vidare enligt artikel 8.5 säkerställa att möjligheterna att få tillgång till stödverksamheter för

⁴⁷ Punkt 11 i de inledande skälen till direktivet, samt artikel 1.

⁴⁸ Ds 2014:14, s. 31. Se även punkt 14 i de inledande skälen till direktivet.

brottsoffer inte är beroende av huruvida ett brottsoffer formellt har anmält brottet till en behörig myndighet. Artikel 9.1 anger minimikrav på stöd från stödverksamheter som avses i artikel 8.1. De ska minst tillhandahålla bland annat information, rådgivning och stöd som är relevant för brottsoffers rättigheter, information om eller direkt hänvisning till relevanta specialiserade befintliga stödverksamheter, emotionellt stöd och, där sådant stöd finns att tillgå, psykologiskt stöd, samt rådgivning om risken för sekundär och upprepad viktigmisering. Enligt artikel 9.3 ska medlemsstaterna också, genom offentliga eller privata verksamheter eller sådana specialiserade stödverksamheter som avses i artikel 8.3, tillhandahålla skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende för brottsoffer som behöver en säker plats på grund av en överhängande risk för sekundär eller upprepad viktigmisering, hot eller vedergällning. Vidare ska de tillhandahålla målinriktat och integrerat stöd till brottsoffer med särskilda behov, såsom personer som har utsatts för sexuellt våld, könsrelaterat våld och våld i nära relationer, inbegripet stöd med anledning av trauman samt rådgivning.⁴⁹

I punkt 10 i preambeln till direktivet anges att direktivet inte behandlar villkoren för brottsoffers vistelse på medlemsstaternas territorium. Det anges emellertid att medlemsstaterna bör vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att det inte är en förutsättning för att ett brottsoffer ska kunna åtnjuta de rättigheter som fastställs i direktivet att offret har rätt att uppehålla sig inom medlemsstatens territorium eller har ett visst medborgarskap eller en viss nationalitet.

3.4.4 EU:s strategi för barnets rättigheter

Den 24 mars 2021 presenterade kommissionen EU:s strategi för barnets rättigheter.⁵⁰ Den övergripande ambitionen med strategin är att skapa bästa möjliga liv för barn i EU och resten av världen. Genom att anta strategin åtar sig kommissionen att sätta barnets bästa i centrum för EU:s politik både i sina interna och externa åtgärder. Kommissionen understryker att alla barn i Europa och runtom i världen ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter och leva fritt från diskri-

⁴⁹ Ds 2014:14, s. 101 ff.

⁵⁰ Europeiska unionen (2021). *The EU Strategy on the Rights of the Child*.

minering, våld och hot. Barn som tillhör utsatta grupper beaktas särskilt i strategin.

I strategin föreslår kommissionen en serie riktade åtgärder inom sex tematiska områden för att skydda, främja och uppfylla barnets rättigheter. Ett tematiskt område inom strategin är att bekämpa våld mot barn och säkerställa skydd av barn. Det framhålls i strategin att våldet mot barn, i alla dess möjliga former, är utbrett. Barn kan vara offer för, vittnen till och själva utöva våld – vilket börjar i det egna hemmet, i skolan, i samband med fritids- och rekreationsaktiviteter och inom rättssystemet, både offline och online. Särskild uppmärksamhet bör enligt strategin fästas vid förebyggande åtgärder, inbegripet familjestöd. Åtgärderna från kommissionens sida handlar bland annat om att utarbeta ett lagförslag för att bekämpa könsrelaterat våld mot kvinnor och våld i hemmet. Medlemsstaterna uppmanas att öka medvetenheten om och investera i kapacitetsuppbyggnad och åtgärder för ett mer effektivt förebyggande av våld och ge lämpligt stöd till särskilt utsatta barn som drabbas av våld samt våld som inträffar i skolor. Vidare uppmanas medlemsstaterna att förbättra systemet för skydd av barn på nationell nivå samt att anta lagstiftning för att förbjuda kroppsstraff. Andra tematiska områden handlar om deltagande i politiska och demokratiska processer, socioekonomisk inkludering, hälso- och sjukvård och utbildning, rättsväsendets hänsyn till barns behov, den digitala sfären och informationssamhället samt om den globala dimensionen.

Kommissionen kommer att övervaka genomförandet av strategin på EU-nivå och nationell nivå och uppmanar medlemsstaterna att utveckla nationella strategier för barnets rättigheter.⁵¹

3.4.5 Förslag till förordning för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn

Kommissionen presenterade den 11 maj 2022 ett förslag till förordning (COM (2022) 209 final) om fastställande av regler för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn. Förordningen har två delar. Den ena delen handlar främst om riskbedömningar, rapportering av övergrepp och myndigheters befogenheter. Den andra

⁵¹ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2020). Faktapromemoria 2020/21: FPM98, EU:s strategi för barnets rättigheter, s. 5.

delen handlar om att upprätta ett EU-center med uppgift att samordna och stötta genomförandet av förordningen.

Förslaget första del innebär bland annat skyldigheter för värdtjänster och interpersonella kommunikationstjänster att genomföra riskbedömningar och att rapportera sexuella övergrepp mot barn som de får kännedom om. Förslaget innebär också befogenheter för nationella myndigheter att utfärda förelägganden som innebär att sexuellt övergreppsmaterial och kontakt med barn (grooming) ska upptäckas, tas bort eller blockeras samt vissa befogenheter när det gäller utredning och genomförande av åtgärder. När det gäller förelägganden att upptäcka sexuellt övergreppsmaterial och grooming är förslaget teknikneutralt och innebär att både tidigare känt och nytt material ska eftersökas, oavsett den teknik som tillämpas för en tjänst. För leverantörer som brister i sina skyldigheter enligt förordningen ska sanktioner kunna utfärdas.

Förslaget andra del innebär att ett europeiskt centrum för att förebygga och motverka sexuella övergrepp mot barn (EU-centret) ska inrättas. EU-centret ska samordna, underlätta och stödja genomförandet av förordningen och bidra till att undanröja hinder för den inre marknaden, särskilt i samband med tjänsteleverantörernas skyldigheter att upptäcka sexuella övergrepp mot barn online, rapportera det och ta bort det. Centrala uppgifter för EU-centret föreslås bli att hantera och distribuera till nationella myndigheter de rapporter som kommer in från leverantörer och att skapa, underhålla och driva databaser med indikatorer på sexuellt övergreppsmaterial som leverantörer kommer att behöva för att kunna uppfylla sina skyldigheter. Centret ska enligt förslaget också utföra vissa kompletterande uppgifter, till exempel att stödja behöriga nationella myndigheter att utföra sina uppgifter enligt förordningen och ge stöd till offer i samband med genomförande av leverantörernas skyldigheter. Centret ska också använda sin centrala ställning för att underlätta samarbete, utbyte av information och expertis samt för att stödja förebyggande insatser och ett evidensbaserat beslutsfattande.⁵²

⁵² Regeringskansliet, Faktapromemoria 2021/22:FPM99.

3.4.6 Förslag till direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relation

EU-kommissionen lade den 8 mars 2022 fram ett förslag till direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (COM (2022) 105 final). Det anges i motiven till förslaget att Istanbulkonventionen är en viktig referenspunkt för förslaget och att förslaget till direktiv syftar till att uppnå konventionens mål inom EU:s behörighetsområde genom att komplettera EU:s befintliga regelverk och medlemsstaternas nationella lagstiftning på de områden som omfattas av konventionen.⁵³

Det föreslagna direktivet syftar till att komplettera de allmänna reglerna i EU:s brottsofferdirektiv för att tillgodose de specifika behoven hos målgruppen för det nya direktivet. I de delar de föreslagna bestämmelserna rör brottsoffers rättigheter, skydd och stöd samt förebyggande av våld kommer de också att gälla brottsoffer som omfattas av direktivet om sexuella övergrepp mot barn och människohandelsdirektivet, där sådana handlingar också klassificeras som våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. Enligt artikel 3 i förslaget till direktiv ska direktivet tillämpas på vissa särskilt angivna brott (våldtäkt, kvinnlig könsstympning, delning digitalt av intima bilder/filmer utan samtycke, nätstalkning, nättrakasserier, offentlig uppmaning till våld eller hat på nätet), på våldshandlingar mot kvinnor eller i nära relationer som är kriminaliserade enligt andra unionsrättsakter, samt på varje annan våldshandling mot kvinnor eller i nära relationer som är kriminaliserad enligt nationell rätt.

Enligt förslagets artikel 18 och 19 i kapitel 3 ska det göras en individuell riskbedömning för att fastställa brottsoffrens skydds- och stödbehov. Denna bedömning ska ses som en integrerad del av den befintliga individuella bedömningen enligt direktivet om brottsoffers rättigheter och är avsedd att anpassas till de särskilda behoven hos personer som utsatts för våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. I artikel 20 fastställs skyldigheter att se till att offren hänvisas till lämpliga stödtjänster, till exempel genom att se till att stödtjänsterna når ut till offren på ett proaktivt sätt. I artikel 21 fastställs dessutom att medlemsstaterna ska föreskriva akuta förbudsåtgärder och skyddsorder för att säkerställa ett effektivt skydd för brottsoffren.

⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105> (hämtat 2023-11-11).

Kapitel 4 innehåller bestämmelser om stöd till brottsoffer som de måste få före, under och en lämplig tid efter det straffrättsliga förfarandet. I artikel 27 fastställs särskilda tjänster, mekanismer och särskilda resurser för stödtjänster som tillhandahåller specialiserat stöd för personer som utsatts för våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. Det här kapitlet innehåller också bland annat bestämmelser om särskilt och omedelbart stöd vid akutmottagningar för våldtäktsoffer eller mottagningar för personer som har blivit utsatta för sexuellt våld (artikel 28) och specialiserat stöd till offer för kvinnlig könsstympning (artikel 29). Medlemsstaterna måste inrätta nationella stödlinjer för brottsoffer och se till att de är nåbara med ett gemensamt EU-nummer (artikel 31). Särskilda skyddade boenden eller andra tillfälliga bostäder ska utan åtskillnad göras tillgängliga för brottsoffren för att säkerställa att de får hjälp med att återvända till att leva ett självständigt liv efter att ha utsatts för våld (artikel 32). Dessutom måste medlemsstaterna tillhandahålla lämpligt skydd och stöd till barn som drabbats av våld, med beaktande av barnets bästa (artikel 33). Detta inbegriper att tillhandahålla säkra platser för barn som besöker föräldrar som har begått brott och som har umgängesrätt (artikel 34). Artikel 35 innehåller bestämmelser om skyddsåtgärder för brottsoffer som tillhör riskutsatta grupper, till exempel lättare tillgång till stöd för brottsoffer med funktionsnedsättning.

Kapitel 6 innehåller regler om samordning av medlemsstaternas nationella åtgärder när det gäller våld mot kvinnor och våld i nära relationer, men också bestämmelser om samordning på EU-nivå. För att effektivisera nationella åtgärder och säkerställa effektiva insatser på flera nivåer mot dessa typer av våld krävs enligt artikel 39 att medlemsstaterna utser eller inrättar ett officiellt organ som samordnar och övervakar åtgärderna på detta område. Detta kompletteras med en skyldighet enligt artikel 40 att säkerställa en effektiv samordning och ett effektivt samarbete mellan alla organ som arbetar med att stödja brottsoffer. Icke-statliga organisationer är viktiga aktörer när det gäller att ge stöd till brottsoffer och förebygga våld. Artikel 41 föreskriver att medlemsstaterna ska samarbeta med icke-statliga organisationer och rådgöra med dem när det gäller relevanta åtgärder.

3.5 Samarbeten

3.5.1 Östersjöstaternas råd

Sverige ingår i ett samarbete angående bland annat barn i utsatta situationer, organiserad brottslighet och människohandel inom Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States, CBSS), ett mellanstatligt politiskt forum för regionalt samarbete. Det består av 10 medlemsstater⁵⁴ och EU och stöder ett regionalt perspektiv på globala utmaningar. Inom rådet finns bland annat en aktionsgrupp mot människohandel (Task Force against Trafficking in Human Beings, TF-THB).

3.5.2 Nordiska ministerrådet

Nordiska ministerrådet är de nordiska regeringarnas officiella samarbetsorgan, som arbetar för gemensamma nordiska lösningar inom områden där de nordiska länderna kan uppnå större resultat genom att samarbeta. De nordiska justitieministerna samarbetar bland annat för att motverka brottslighet och terrorism. Sverige var under år 2018 ordförande i Nordiska ministerrådet. Under ordförandeskapet utarbetades en rapport om prostitution i Norden. Under det årliga ministermötet 2022 beslutades att en nordisk arbetsgrupp mot människohandel bestående av de nordiska ländernas koordinatörer för arbetet mot människohandel skulle inrättas och att arbetsgruppen ska rapportera till Ministerrådet för justitiefrågor under 2023.⁵⁵ Sverige representeras i denna arbetsgrupp av Jämställdhetsmyndigheten och tjänstepersoner från Regeringskansliet.

3.6 Sammanfattning av Sveriges åtaganden

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige genom internationella konventioner och andra instrument har omfattande åtaganden när det gäller att skydda och hjälpa personer utsatta för prostitution och/eller människohandel för sexuella ändamål, inklusive barn utsatta för sexuell exploatering.

⁵⁴ Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen och Sverige, se <https://cbss.org/about-us/> (hämtat 2023-10-17).

⁵⁵ Regeringens skrivelse 2022/23:90. *Nordiskt samarbete 2022*, s. 18.

3.6.1 Åtaganden mot kvinnor och barn utsatta för prostitution/sexuell exploatering

Sverige har genom flera av de ovan nämnda konventionerna och instrumenten åtagit sig att bekämpa handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnor i prostitution, samt avskaffa alla former av våld mot kvinnor och barn, inklusive sexuellt utnyttjande eller exploatering (till exempel CEDAW och Agenda 2030).

När det gäller mer specifika åtaganden mot utsatta kvinnor och barn, har Sverige genom Istanbulkonventionen åtagit sig att *skydda den som utsatts för våld* i konventionens mening *mot ytterligare våldshandlingar*. När sexuell exploatering innefattar våld finns därmed en skyldighet för Sverige att skydda den som har utsatts från ytterligare våld. För att detta ska kunna ske måste personen identifieras. I FN:s barnkonvention anges uttryckligen att det i åtagandet att skydda barn mot våld också ingår ett åtagande att identifiera den som utsatts eller utsätts för våld. Att brottsoffer *identifieras* är alltså ett första steg för att kunna uppfylla övriga åtaganden gentemot offer för sexuell exploatering.

Kvinnor och flickor som utsatts för våld i Istanbulkonventionens mening ska också, oberoende av om de vill göra en anmälan eller vittna mot förövaren, få tillgång till *tjänster för återhämtning* (rådgivning, ekonomiskt bistånd, boende, utbildning, fortbildning, hjälp att hitta anställning). Brottsoffren ska även ges tillgång till *hälso- och sjukvård och socialtjänst med resurser och utbildning* för att hjälpa offer och hänvisa dem vidare. De ska vidare få tillgång till *omedelbara, kort- och långsiktiga specialiserade stödtjänster, med lämplig geografisk spridning, lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden, nationell hjälptelefon* för rådgivning, samt *mottagningscenter* för medicinsk och rättsmedicinsk undersökning, traumastöd och rådgivning.

När det gäller barn finns genom barnkonventionen och dess fakultativa protokoll ett åtagande att *främja barnets fysiska och psykiska rehabilitering, återhämtning, tillfrisknande samt sociala återanpassning* och att vidta alla möjliga åtgärder för att *lämpligt bistånd* ska ges till offret, *inbegripet fullständig återanpassning i samhället och fullständig fysisk och psykisk återhämtning*.

För barn som utsatts för sexuell exploatering har Sverige genom Lanzarotekonventionen åtagit sig att säkerställa att personer som har regelbundna kontakter med barn inom till exempel skola och

sjukvård har tillräckliga kunskaper om sexuell exploatering av barn, om *metoder för att identifiera offer* och om möjligheten att anmäla misstanke om sådan exploatering. Sverige har också åtagit sig att *säkerställa samordning mellan myndigheter* på nationell och lokal nivå som har ansvar för skydd mot sexuell exploatering. Den konventionen ålägger också Sverige att fastställa *effektiva sociala program och inrätta sektorsövergripande strukturer för nödvändigt stöd till barn* som är offer för sexuell exploatering, samt vidta åtgärder för att *hjälpa brottsoffer på lång och kort sikt i deras psykiska och psykosociala återhämtning*.

Genom EU-direktivet om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi finns en skyldighet att ge visst *skydd och stöd till sexuellt exploaterade barn före, under och efter straffrättsliga förfaranden*. De ska få hjälp och stöd så att de kan utöva sina rättigheter enligt direktivet och enligt de generella EU-reglerna för brottsoffer, utan villkor av att de samarbetar i rättsprocessen och efter en individuell bedömning av deras särskilda omständigheter och med hänsyn till deras egna synpunkter, behov och problem. De ska också få juridiskt stöd i rättsprocessen och förhöras på visst sätt anpassat för barn.

3.6.2 Särskilda åtaganden mot offer för människohandel

Särskilda åtaganden gentemot offer för människohandel finns i Palermoprotokollet, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och människohandelsdirektivet. Genom CEDAW har Sverige också åtagit sig att vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnor i prostitution (artikel 6).

De bestämmelser som finns i Palermoprotokollet avseende skydd och stöd till människohandelsoffer, utöver rätten till skadestånd, har karaktären av målsättningsbestämmelser. Enligt dessa ska Sverige *överväga att vidta åtgärder för människohandelsoffrets fysiska, psykiska och sociala rehabilitering*, särskilt genom att tillhandahålla ett lämpligt boende, rådgivning och information på ett språk som offret förstår, medicinskt, psykologiskt och materiellt bistånd, samt möjligheter till sysselsättning, utbildning och fortbildning. Sådana åtgärder ska ta hänsyn till offrets ålder, kön och särskilda behov, speciellt

barns särskilda behov, innefattande lämpligt boende, utbildning och omvårdnad. Sverige ska också *sträva efter att skydda offrens fysiska säkerhet* när de befinner sig inom statens territorium. Sverige ska vidare *överväga* att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra *åtgärder som tillåter offer för människohandel att tillfälligt eller stadigvarande stanna inom statens territorium i lämpliga fall med lämplig hänsyn till humanitära skäl och barmhärtighetsskäl*. När Sverige *återsänder* ett offer för människohandel, till en stat där personen är medborgare eller hade rätt att permanent vistas, ska det *helst ske frivilligt* och med hänsyn till personens säkerhet. Dessa bestämmelser är alltså inte formulerade som bindande åtaganden utan som målsättningar att överväga eller sträva mot.

Genom Europarådets konvention om bekämpande av människohandel har Sverige däremot gjort bindande åtaganden mot människohandelsoffer för alla ändamål.⁵⁶ Enligt den konventionen ska Sverige *se till att behöriga myndigheter har utbildad och kvalificerad personal för att kunna identifiera offer för människohandel och även se till att offren inte avvisas innan de identifierats och erbjudits hjälp*. Sverige har också åtagit sig att anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att *hjälpa brottsoffren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning, utan villkor av att offret är villigt att vittna*. Hjälpen ska minst innefatta en levnadsstandard som kan trygga offrens uppehälle genom åtgärder som *lämplig och trygg bostad samt psykologiskt och materiellt bistånd, tillgång till akutsjukvård*, hjälp med översättning och tolkning, rådgivning och upplysning om lagliga rättigheter, biträde i brottmålsförfarande och *tillgång till utbildning för barn*. Brottsoffrets behov av *trygghet och skydd* ska beaktas. Ett människohandelsoffer som vistas lagligt i Sverige och som saknar tillräckliga resurser och behöver hjälp ska också få *nödvändig medicinsk eller annan hjälp*. Brottsoffret ska också *beredas tillträde till arbetsmarknaden samt till yrkesutbildning och undervisning*.

I människohandelsdirektivet finns liknande bestämmelser, som i den nu nämnda konventionen, om att offer för människohandel ska få *hjälp, stöd och skydd*. Hjälpen och stödet ska åtminstone omfatta en *levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning, genom åtgärder som tillhandahållande av lämplig och säker bostad och materiell understöd samt nödvändig sjukvård*, och när det är lämpligt *psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning*.

⁵⁶ Se ovan under 3.3.1.

Hjälp och stöd ska inte vara beroende av att offret är villigt att samarbeta i en rättsprocess. Det ska också finnas *mekanismer för att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer och ge hjälp och stöd till dem*. Brottsoffer med *särskilda behov ska tas om hand*, särskilt när dessa behov har sin grund i offrets graviditet, hälsotillstånd, eventuella funktionshinder, eventuella mentala eller psykiska störningar, eller på grund av att offret har utsatts för allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld. Utöver detta har brottsoffer rätt till juridisk rådgivning och juridiskt ombud vid brottsutredning och straffrättsligt förfarande samt *lämpligt skydd utifrån individuell riskbedömning*. Barn som är offer för människohandel ska enligt direktivet *ges hjälp, stöd och skydd*. Det finns ett krav att säkerställa att *de särskilda åtgärderna för att på kort och lång sikt bistå och stödja barn utsatta för människohandel i deras fysiska och psykosociala återhämtning vidtas efter en individuell bedömning av varje enskilt barns särskilda omständigheter i syfte att finna en varaktig lösning för barnet med beaktande av barnets synpunkter, behov och problem*. De ska inom rimlig tid *ges tillgång till utbildning*. Därutöver har de rätt till juridiskt ombud i rättsprocessen och rätt att förhöras på visst sätt som är anpassat för barn. Även ett *ensamkommande* barns personliga och särskilda förhållanden ska beaktas när ett sådant barn är offer för människohandel.

3.6.3 Särskilda åtaganden mot personer med funktionsnedsättning

Sverige har genom FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning åtagit sig att skydda personer med olika typer av funktionsnedsättning mot alla former av utnyttjande, våld och övergrepp. Enligt den konventionen ska Sverige även främja fysisk, kognitiv och psykologisk återhämtning, rehabilitering och social anpassning för personer med funktionsnedsättning som blir utsatta för någon form av utnyttjande, våld eller övergrepp, däribland genom att tillhandahålla skydd.

4 Arbetet mot sexuell exploatering, prostitution och människohandel

Detta kapitel inleds med en kort historisk beskrivning av synen på prostitution och det sociala arbete som har bedrivits på området. Därefter följer en redogörelse för den svenska sexköpslagstiftningen och straffrättsliga bestämmelser om koppleri och människohandel samt en genomgång av Sveriges nationella strategier, handlingsplaner och strukturer avseende prostitution och människohandel. Efter det redovisas den nationella reglering som finns för skydd, stöd, vård och rehabilitering för utredningens målgrupper i bland annat socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen samt i föreskrifter och vägledningar från Socialstyrelsen. I ett separat avsnitt redogörs därefter för den nationella reglering som särskilt tar sikte på offer för människohandel. Avslutningsvis nämns pågående lagstiftningsarbeten samt exempel på regeringsuppdrag som berör utredningens frågor.

4.1 En förändrad syn på prostitution och utvecklingen av socialt arbete

Det svenska samhällets syn på prostitution innebar under lång tid att fokus enbart låg på den utnyttjade parten, som så gott som alltid beskrevs vara en kvinna. När man talade om prostitution talade man om ”den prostituerade” (kvinnan).¹ Samhällets åtgärder mot prostitution inriktades på kontroll och övervakning av kvinnor i prostitution.

Från mitten av 1800-talet fram till år 1918 gällde tvångsreglering, inspektion och besiktning av prostituerade kvinnor, genom det så kallade reglementeringssystemet, som hade sin upprinnelse i oron

¹ Månsson, S-A. (2018). *Prostitution, Aktörerna, relationerna och omvärlden*. Studentlitteratur, s. 55.

för spridningen av veneriska sjukdomar.² Under denna period började även visst ideellt socialt arbete, med anknytning till den kristna väckelserörelsen, bedrivs för att hjälpa kvinnor ut ur prostitution, bland annat genom öppnande av räddningshem där prostituerade kvinnor fick stanna en längre tid i syfte att därefter kunna starta ett nytt liv. Initiativen till öppnande av sådana hem togs av enskilda personer eller grupper, religiösa sällskap och ideella föreningar. Hemmen finansierades främst med frivilliga bidrag och genom försäljning av varor och tjänster som producerades på hemmen, men även genom visst stöd från kommuner eller andra myndigheter. Flera av hemmen lades ner efter en relativt kort period eller ändrade inriktning till att enbart ta emot yngre kvinnor i syfte att förebygga prostitution. Längre fram under perioden av reglementering startades även ett antal upptagningshem, tillfälliga hem dit kvinnorna kunde komma direkt från gatan och stanna en kort tid för att sedan slussas vidare till annan placering. Från dessa hem utgick även viss uppsökande verksamhet.³

Reglementeringen avvecklades i samband med att en ny lag för att motverka spridning av sexuellt överförbara sjukdomar, *Lex Veneris*, trädde i kraft 1 januari 1919. Enligt den nya lagen, som föreskrev obligatorisk och kostnadsfri vård, skulle män och kvinnor behandlas lika och kunde straffas på samma sätt för att ha spridit smitta.⁴

Prostitutionsfrågan kom därefter i stället att behandlas som en delaspekt av det mer överordnade lösdriveriproblemet. Enligt 1885 års lösdriverilag⁵ kunde den som saknade egna medel till sitt uppehälle och underlät att efter förmåga ”söka ärligen försörja sig” och som förde ett levnadssätt som riskerade ”allmän säkerhet, ordning eller sedlighet”, anhållas, förhöras, varnas och vid återfall dömas till tvångsarbete i upp till tre år. Lösdriverilagen användes i praktiken mot kvinnor som prostituerade sig i brist på ett fast lönearbete.⁶

Frågan om lösdriveri granskades och utreddes av ett antal statliga utredningar från 1920-talet till 1960-talet. Utredningsförslagen i dessa utredningar handlade framför allt om huruvida prostituerade kvinnor skulle anses som lösdrivare eller inte. År 1964 ersattes lös-

² Månsson, S.-A. (2018). *Prostitution. Aktörerna, relationerna och omvärlden*. Studentlitteratur, s. 28.

³ Jansdotter, A. (2004). *Ansikte mot ansikte. Räddningsarbete bland prostituerade kvinnor i Sverige 1850–1920*. Symposium, Stockholm/Stehag, s. 36 och 43 ff.

⁴ Lundberg, A. (2008). *Läkarnas blanka vapen. Svensk smittskyddslagstiftning i historiskt perspektiv*. Nordic Academic Press, s. 98.

⁵ Lag angående lösdrifvares behandling; gifven Stockholms slott den 12 juni 1885.

⁶ Söderblom, T. (1992). *Horan och batongen*. Gidlunds Bokförlag, Stockholm, s. 20.

driverilagen av lagen om samhällsfarlig asocialitet. Den lagen gav möjlighet att ingripa med tvång mot prostituerade genom intagning på arbetsanstalt (kvinnofångelse) med kvarhållande i upp till två år. Lagen kom dock att tillämpas i mycket liten omfattning och avskaffades i och med införandet av den nya socialtjänstlagen år 1982. Det hade då under lång tid förts fram kritik mot att kvinnorna i prostitution betraktades som lösdrivare och mot möjligheten att ingripa med tvång mot dem. Kritiken bestod bland annat i att de omfattande sociala och psykiska problem som kvinnor i prostitution uppvisade inte kunde avhjälpas genom tvångsmässig anstaltsbehandling utan att sådant tvång snarare gjorde att problemen förvärrades.⁷

Mellan 1860–1960 förekom även manlig prostitution i Stockholm. Traditionellt omfattade de manliga prostituerade tre grupper; de unga militärerna, de unga småkriminella och de feminint agerande homosexuella. Den dominerande gruppen var de unga militärerna, den så kallade soldatprostitutionen.⁸ Under mitten av 1900-talet fanns en oro i samhällsdebatten som handlade om utnyttjandet av unga män och pojkar i prostitution med manliga köpare. Under 1940- och 50-talen fanns det relativt många prostituerade yngre män framför allt i Stockholm och det rörde sig ofta om soldater som hade ekonomiska svårigheter eller om socialt utslagna pojkar. I en mindre kartläggning av förhållandena i Stockholm i början av 1950-talet angavs bland annat att det under 18 månader åren 1951–53 greps 88 pojkar under 18 år som rapporterades till barnavårdsnämnden. Av dessa pojkar bedömdes 44 vara utnyttjade i prostitution. Prostitutionen var i de flesta fall en del i pojkarnas allmänt asociala livsföring, som innefattade snatterier, stölder, skolk med mera. Ungefär hälften hade visat asociala tendenser redan före den första kontakten med prostitutionen. De flesta av pojkarna hade saknat ett fullständigt hem. Gruppen bestod huvudsakligen av socialt missanpassade Stockholmspojkar, hemlösa landsortsungdomar, sjömän och värnpliktiga. Antalet prostituerade i åldern 18–21 år var i stort sett okänt.⁹

I början av 1970-talet kom kritiska reaktioner på den alltmer liberala synen på sexualitet och på pornografins legalisering i Sverige år

⁷ Månsson, S-A. (2018). *Prostitution. Aktörerna, relationerna och omvärlden*. Studentlitteratur, s. 29, med hänvisning till Inghe, G. (1949). *Socialpsykologiska synpunkter på lösdrivare och prostituerade*. Stockholm: Carlssons.

⁸ Silverstolpe, F. & Söderström, G. (1999). *Sympatiens hemlighetsfulla makt Stockholms homosexuella 1860–1960*, s. 191.

⁹ SOU 1981:71, s. 48 f.

1971. Kritiken riktade sig bland annat mot den ökande kommersialiseringen av sexualiteten, vilken inte ansågs förenlig med idén om människans sexuella frigörelse. I början av 1970-talet kunde också noteras en ökning av prostitutionen, med en ökande andel utländska medborgare och med fler unga kvinnor, runt 20 år, än tidigare. Under 1970-talet inledde socialförvaltningen i Malmö en uppsökande social verksamhet i stadens prostitutionsmiljöer med syfte att hjälpa kvinnorna ut ur prostitution. Samtidigt initierades ett forskningsprojekt angående prostitutionens omfattning, struktur och orsaker på samhälls- och individuell nivå, samt en utvärdering av de sociala och kurativa insatserna. Projektet ledde till liknande satsningar under 1970- och 1980-talen i bland annat Stockholm, Göteborg och Norrköping.¹⁰

År 1977 tillsattes en utredning, Prostitutionsutredningen, med uppdrag att kartlägga prostitutionen utifrån ett brett samhällsperspektiv. Utredningen lade fram sina förslag i betänkandet *Prostitutionen i Sverige* (SOU 1981:71). I utredningen fokuserades, till skillnad från tidigare, inte enbart på den utnyttjade parten utan även på den som utnyttjade och dennes moraliska ansvar. Utredaren definierade prostitution som ”en situation där minst två parter köper respektive säljer sexuella tjänster mot (vanligen) ekonomisk ersättning som utgör en förutsättning för den sexuella tjänsten”. Utredaren diskuterade för- och nackdelar med en kriminalisering av prostitution, men lade inte fram något förslag om kriminalisering. Bland en av flera risker med en kriminalisering framhölls risken för att samhället sedan ett förbud införts skulle anse att frågan fått sin lösning och att ytterligare samhällsengagemang skulle anses överflödigt. I stället för kriminalisering förordades bland annat en satsning på sociala åtgärder i form av intensiv och kontinuerlig uppsökande verksamhet, genom prostitutionsgrupper av den typ som redan fanns i Malmö och Stockholm, jämte ingripanden mot narkotikamissbruk, åtgärder som främst avsåg kvinnorna i gatuprostitutionen. Prostitutionsgrupperna borde enligt utredaren vara permanenta och självständiga enheter inom socialförvaltningarna och ha stöd av referensgrupper med företrädare för skilda områden. Även männen som köpte sex i gatuprostitutionen ansågs vara i behov av sociala insatser. I utredningsuppdraget ingick även att utvärdera 1973 års lagstiftning

¹⁰ Månsson, S-A. (2018). *Prostitution. Aktörerna, relationerna och omvärlden*. Studentlitteratur, s. 32 ff.

om formerna för offentlig pornografisk föreställning och kartlägga verksamheten vid sexklubbarna. Dessa klubbar hade ökat i antal efter pornografins legalisering 1971 och på dessa eller i anslutning till dem förekom tidvis prostitution. Utredaren föreslog ett förbud mot sexklubsverksamheten, genom ett förbud mot offentlig pornografisk föreställning, vilket också kom att genomföras år 1982.¹¹

År 1993 tillsattes en ny prostitutionsutredning (1993 års prostitutionsutredning). I direktiven angavs att prostitution är oförenlig med individens möjlighet att utvecklas som människa och en verksamhet som samhället finner förkastlig samt att den har sådana negativa verkningar i samhället att den bör bekämpas med kraft.¹² För utredningens räkning gjordes en utvärdering av det existerande sociala arbetet på prostitutionsområdet. Sådant arbete bedrevs främst genom prostitutionsgrupper i Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping, men även till viss del inom kriminalvården, missbruksvården, sjukvården och genom frivilligorganisationer (se vidare om utvärderingen i kapitel 6). I utredningens betänkande *Könsbandeln* (SOU 1995:15) lämnades förslag om att prostitution skulle kriminaliseras genom införandet av ett förbud mot både ”köp och försäljning av sexuella tjänster”. Det betonades i betänkandet att förslaget om kriminalisering förutsatte att tillräckliga resurser satsades på att förstärka de sociala insatserna mot prostitutionen och att polisen måste tillföras ökade resurser för att kunna ge kriminaliseringen avsedd verkan. Även värdet av fortsatta och utökade satsningar på sociala insatser riktade mot såväl säljare som köpare i prostitutionen jämt mer forskning lyftes fram i betänkandet. Det föreslogs också att ett nationellt center för arbete mot prostitution skulle inrättas, eftersom

¹¹ Förbudet mot offentlig pornografisk föreställning togs in i 10 § i dåvarande allmänna ordningsstadgan (1956:617) (se prop. 1981/82:187). Förbudet finns numera i 2 kap. 14 § ordningslagen (1993:1617). Prostitutionsutredningens ursprungliga sekretariat genomförde intervjuer med ett stort antal kvinnor i prostitution som fick berätta om den verklighet de upplevde. På grund av en konflikt mellan utredaren å ena sidan och sekretariatet och sakkunniga å andra sidan angående vilket material som skulle tas in i betänkandet, entledigades sekreterare och sakkunniga och betänkandet färdigställdes av utredaren och en ny sekreterare. Det ursprungliga sekretariatet och de sakkunniga publicerade senare stora delar av sitt utredningsmaterial och sina analyser i bokformat (Borg, A., Elwien, F., Frühling, M., Grönwall, L., Liljeström, R., Månsson, S-A., Nelin, A., Olsson, H. & Sjöberg, T. (1981), *Prostitution. Beskrivning, analys, förslag till åtgärder*. LiberFörlag). Förslagen i betänkandet överensstämde i stort med förslagen från det ursprungliga sekretariatet och de sakkunniga (se Månsson, S-A. (2018), *Prostitution. Aktörens, relationerna och omvärlden*. Studentlitteratur, s. 41, se även Olsson, H. (2008). Prostitutionsfrågan i Sverige under 30 år. *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nr 4/2006).

¹² Dir. 1993:31.

det inte fanns någon samlad bild av könshandeln, den forskning som bedrevs och de insatser som gjordes för att motverka den.¹³

Förslaget om kriminalisering av båda parterna i prostitutionen möttes av omfattande kritik från många remissinstanser och genomfördes inte. Särskilt kritiserades förslaget att också kriminalisera den utnyttjade partens handling.¹⁴ Grundat på utredningens betänkande och på Kvinnovaldskommissionens slutbetänkande *Kvinnofrid* (SOU 1995:60) lämnade regeringen två år senare förslag om att kriminalisera ”köp av sexuella tjänster”. Ett förslag som när det antogs av riksdagen innebar att Sverige som första land i världen kriminaliserade köp av sex.¹⁵ Enligt propositionen (prop. 1997/98:55) som låg till grund för lagstiftningen om kriminalisering, ansåg regeringen att det inte var rimligt att kriminalisera säljaren; ”den som, åtminstone i flertalet fall, är den svagare parten som utnyttjas av andra”. Regeringen framhöll även vikten av att motivera personer utsatta för prostitution att söka hjälp för att komma bort från prostitutionen utan att de då skulle känna att de riskerade någon form av påföljd för sin verksamhet. Vidare framhöll regeringen – efter att ha nämnt socialtjänstens arbete i prostitutionsgrupperna, stödjande och behandlande arbete inom missbruksvård, sjukvård, kriminalvård och frivilligorganisationer, samt förebyggande arbete vid ungdomsmottagningar, skolor, andra institutioner och kvinnoorganisationer – att de sociala insatserna skulle vara minst lika viktiga även i fortsättningen för att motivera prostituerade att söka hjälp och komma bort från sitt destruktiva liv. Regeringen anförde vidare att en kriminalisering inte kunde utgöra annat än ett komplement i arbetet med att minska prostitutionen och inte heller kunde ersätta de sociala insatserna. I samband med kriminaliseringen fick Socialstyrelsen i uppdrag att fortlöpande följa och samla kunskap om prostitutionens omfattning och utveckling, sammanställa kunskap om sociala insatser på lokal nivå, samt ge stöd till utveckling och förbättring av insatserna. Rikspolisstyrelsen fick också i uppdrag att vara nationell rapportör i frågor om handel med kvinnor för sexuellt utnyttjande. När det gällde våld mot kvinnor i hemmet infördes genom samma proposition ett nytt

¹³ SOU 1995:15, s. 209–232. Utredningen föreslog även att koppleribrottet skulle utvidgas till att omfatta även den som främjar eller på otillbörligt sätt bereder sig vinning av att annan mot ersättning i samband med framställning av pornografiska bilder eller filmer har tillfällig sexuell förbindelse som innefattar samlag eller har grovt kränkande karaktär.

¹⁴ Se SOU 2010:49, s. 74.

¹⁵ A.a., s. 74 f.

brott, grov kvinnofridskränkning. Vidare infördes en ny bestämmelse i socialtjänstlagen om att socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation och Socialstyrelsen gavs i samband med det i uppdrag att ta fram allmänna råd för socialtjänstens arbete med anledning av den nya bestämmelsen. Det lämnades inget förslag till motsvarande förtydligande av socialnämndens ansvar för stöd och hjälp till utsatta i prostitution. Bestämmelsen om hjälp till våldsutsatta kvinnor återfinns numera i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen och har utökats till att bland annat allmänt avse brottsoffer. (Se vidare om den bestämmelsen i avsnitt 4.5.1.)¹⁶

I detta sammanhang kan också nämnas att ersättning från prostitution, såväl före som efter det nu beskrivna skiftet i synen på prostitution, har ansetts utgöra en skattepliktig inkomst som ska deklarerar och beskattas.¹⁷

4.2 Kriminaliseringen av sexköp

Sedan 1999 är det i Sverige kriminaliserat att köpa sex av någon som är över arton år. Straffbestämmelsen om köp av sex finns numera i 6 kap. 11 § brottsbalken, alltså i det kapitel i brottsbalken som handlar om sexualbrott. Den som (i annat fall än som avses förut i samma kapitel) skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms enligt den bestämmelsen för *köp av sexuell tjänst* till fängelse i högst ett år. Detta gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan. Den som köper en sexuell handling av någon och som känner till eller är oaktsam i förhållande till att en person inte deltar frivilligt, till exempel till följd av människohandel, kan dömas för våldtäkt eller oaktsam våldtäkt.¹⁸ Även försök till köp av sexuell tjänst är straffbelagt, enligt 6 kap. 15 § brottsbalken.

¹⁶ Prop. 1997/98:55, s. 104 ff.

¹⁷ Se bland annat Regeringsrättens dom 1982 i mål 1516-1980, refererad i RÅ 82 1:20, och dom från Kammarrätten i Stockholm den 19 mars 2007 i mål 2231-06, där inkomst av prostitution bedömdes utgöra inkomst av rörelse/näringsverksamhet då verksamheten uppfyllde kraven på regelbundenhet och varaktighet. I kammarrättens dom ansågs verksamheten också momspliktig. Förvaltningsrätten i Stockholm har (i bland annat dom den 20 november 2018 i mål 14495-18 och 14496-18) gjort motsvarande bedömning, med hänvisning till kammarrättens dom, och avslagit överklagande av Skatteverkets beslut att bestämma inkomstskatt för oredovisade (skönmässigt uppskattade) inkomster samt påföra moms och skattetillägg.

¹⁸ Prop. 2017/18:177, s. 39.

Det är sedan länge kriminaliserat i Sverige att köpa en sexuell handling av den som är under 18 år. Brottet betecknades vid brottsbalkens tillkomst som förförelse av ungdom och straffbestämmelsen syftade till att skydda ungdomar från att dras in i prostitution. Den som genom att utlova eller ge ersättning skaffat eller sökt skaffa sig tillfällig könsförbindelse med någon som var under arton år dömdes enligt den dåvarande straffbestämmelsen för förförelse av ungdom.¹⁹ Den nuvarande straffbestämmelsen finns i 6 kap. 9 § brottsbalken och brottsbeteckningen är sedan 2020 *utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling*. Enligt bestämmelsen döms den som (i annat fall än som avses förut i samma kapitel) förmår ett barn som inte fyllt 18 år att mot ersättning företa eller tåla en sexuell handling för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är mindre grovt, döms till fängelse i högst ett år. Handlingen är brottslig även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan. Om ett sådant brott rikas mot ett barn som är under 15 år, blir det i stället att bedöma enligt någon av de föregående straffbestämmelserna i samma kapitel, till exempel våldtäkt mot barn. Även försök till utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling är straffbelagt, enligt 6 kap. 15 § brottsbalken.

Ett barn som utnyttjas genom köp av sexuell handling är, och ses också alltid som ett brottsoffer. Den som är under 18 år ses också som målsägande om brottet leder till lagföring.²⁰ Om den utnyttjade parten vid ett sexköpsbrott är vuxen, ses hen däremot oftast inte som målsägande, utan behandlas i stället som ett vittne i förhållande till sexköparens brott.²¹ Bakgrunden till detta är att kriminaliseringen av sexköp när det gäller vuxna är avsedd att skydda både allmänheten och den som utnyttjas.²² I samband med en ändring av straffbestämmelsen 2011 behandlades frågan om målsägandestatus i brottmålsprocessen för den utnyttjade parten vid ett sexköpsbrott. Regeringen konstaterade då att köp av sexuell tjänst kan utgöra såväl ett brott mot person som ett brott mot allmän ordning och att den som utnyttjats därmed *kan* vara att anse som målsägande i ett mål om brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst. Avgörande för om

¹⁹ Bäcklund, A., Johansson, S., Trost, H., Träskman, P., Wennberg, S. & Wersäll, F., *Brottsbalken En kommentar* (2022, version 21, JUNO) kommentaren till 6 kap. 9 § brottsbalken.

²⁰ Prop. 2004/05:45, s. 91.

²¹ Brå (2022). *Köp av sexuella tjänster – En uppföljning av lagens tillämpning* (2022:3), s. 13.

²² Prop. 1997/98:55, s. 104.

så är fallet är enligt 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken om brottet begåtts mot den personen eller om hen blivit förnärad eller lidit skada av brottet. Regeringen konstaterade att en prövning av om den som utsatts för ett sexköpsbrott är målsägande eller inte, utifrån förutsättningarna i 20 kap. 8 § rättegångsbalken, kan vara besvärlig men att problematiken inte är unik utan uppkommer även vid andra brottstyper. Regeringen ansåg det inte vara påkallat eller möjligt inom det aktuella lagstiftningsärendet med någon översyn av målsägandebegreppet och menade att frågan om målsägandestatus vid ett sexköpsbrott även fortsättningsvis måste prövas och avgöras i varje enskilt fall.²³ Vi skriver mer om målsägandefrågan i kapitel 11.

4.3 Straffbestämmelser om koppleri och människohandel

Koppleri är straffbelagt i 6 kap. 12 § brottsbalken. Den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att en person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning döms för koppleri till fängelse i högst fyra år (6 kap. 12 § första stycket brottsbalken). Detsamma gäller den som med nyttjanderätt har upplåtit en lägenhet och får veta att lägenheten används för tillfälliga sexuella förbindelse mot ersättning och inte gör vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra. Den personen anses då ha främjat verksamheten och kan dömas till ansvar för koppleri (6 kap. 12 § andra stycket brottsbalken). Om ett koppleribrott anses som grovt är straffskalan fängelse i lägst två och högst tio år. Så kan vara fallet om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan (6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken). Även försök till koppleri eller grovt koppleri är straffbart. Detsamma gäller förberedelse till koppleri och förberedelse, stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra grovt koppleri. (Se 6 kap. 15 § brottsbalken.)

Människohandel är straffbelagt i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Den som genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ, rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en

²³ Prop. 2010/11:77, s. 14 f.

person i syfte att hen ska exploateras för bland annat sexuella ändamål, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år (4 kap. 1 a § första stycket brottsbalken). Med uttrycket ”exploateras för sexuella ändamål” i bestämmelsen avses i första hand att offret ska användas för prostitution, men det kan också gälla situationer där offret ska användas för sexuella ändamål utan att det är fråga om ett utnyttjande som kan utgöra ett köp av sexuell tjänst enligt 6 kap. 11 § brottsbalken. Det kan handla om exploatering genom en sexuell relation som inte sker genom att den sexuella handling som offret ska erbjuda förutsätter ersättning för tjänsten. Uttrycket omfattar även exempelvis det att en person ska utnyttjas för att medverka vid framställningen av pornografiska alster eller för att medverka i en pornografisk föreställning. Vad som förutsätts för att detta rekvisit ska vara uppfyllt är att offret ska delta i sexuella handlingar eller i handlingar som uppfyller lagens definition av pornografi. Den relevanta handlingen ska innefatta en ”ohöljd exponering av sexuell innebörd”.²⁴ Om brottet begås mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges i bestämmelsens första stycke har använts (4 kap. 1 a § andra stycket brottsbalken). Detsamma gäller den som inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år (4 kap. 1 a § andra stycket brottsbalken). Om människohandelsbrottet är mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (4 kap. 1 a § tredje stycket brottsbalken). Även försök, förberedelse och stämpling till människohandel är straffbart (4 kap. 10 § brottsbalken).

4.4 Nationella strategier, handlingsplaner och myndighetsuppdrag

Förbudet mot sexköp är en del i arbetet med att förebygga och bekämpa handel med människor och skydda de människor som är eller riskerar att bli indragna i prostitution och andra former av sexuell utnyttjande. Arbetet mot prostitution, sexuell exploatering av barn och människohandel grundas till stor del på olika internationella konventioner och instrument som Sverige har åtagit sig att följa

²⁴ Bäcklund, A., Johansson, S., Trost, H., Träskman, P., Wennberg, S. & Wersäll, F., *Brottsbalken En kommentar* (2022, version 21, JUNO) kommentaren till 4 kap. 1 a § brottsbalken).

(se föregående avsnitt om Sveriges internationella åtaganden). Det utgör också en del i arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, vilket i sin tur ingår i jämställdhetspolitikens övergripande mål att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.²⁵ I delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra ingår också att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

4.4.1 Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

I november 2016 beslutade regeringen en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, för perioden 2017–2026 och ett åtgärdsprogram för perioden 2017–2020²⁶. Strategin är en i raden av ett antal motsvarande handlingsplaner/strategier där den första var regeringen Reinfeldts nationella handlingsplan (skr. 2007/08:167).

2016 års strategi ska bidra till att uppnå regeringens jämställdhetspolitiska delmål att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. I strategin ingår frågor om hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Strategin innehåller fyra politiska målsättningar: 1) ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld, 2) förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn, 3) effektivare brottsbekämpning och 4) förbättrad kunskap och metodutveckling. Som utgångspunkt för hela strategin anges *att* våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer, *att* större uppmärksamhet ska riktas mot flickors och unga kvinnors utsatthet för våld, *att* flera livssituationer och omständigheter kan innebära särskild sårbarhet (till exempel funktionsnedsättningar, missbruk, bristande kunskap i svenska, institutionsboende eller migration), *att* insatser genomgående måste utgå från ett funktionshinderperspektiv, *att* betydelsen av hedersnormer för våldsutövare och våldsutsatta måste beaktas, *att* barnets rätt och barnets bästa ska beaktas, *att* hbtq-personers rättigheter ska beaktas, *att*

²⁵ Se till exempel SOU 2015:55, s. 46.

²⁶ Den nationella strategin ingår i regeringens jämställdhetspolitiska skrivelse till riksdagen (Skr. 2016/17:10).

förbättrad samverkan och styrning behövs, *samt att* berörda verksamheters arbete ska vara kunskapsbaserat.

I en handlingsplan mot prostitution och människohandel i februari 2018, presenterade regeringen som ett komplement till den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, åtgärder inom åtta olika insatsområden; 1) förstärkt samordning mellan myndigheter och andra aktörer, 2) stärkt förebyggande arbete, 3) förbättrad förmåga att upptäcka prostitution och människohandel, 4) lagstiftningsåtgärder, 5) starkare skydd och stöd, 6) effektivare brottsbekämpning, 7) stärkt kunskap och metodutveckling, 8) ökad internationell samverkan.²⁷

I juni 2021 presenterade regeringen därefter ett åtgärdsprogram för att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor med 40 punkter för det fortsatta arbetet på den nationella strategins fyra målområden. En av punkterna (punkt 16) handlar om att skyddet och stödet till utsatta för prostitution och människohandel skulle stärkas, bland annat i förhållande till Sveriges åtagande att erbjuda ett säkert återvändande för offer för människohandel.

Regeringen har därefter i december 2021 presenterat ett andra åtgärdsprogram inom ramen för den nationella strategin från 2016, med 99 åtgärder för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. I de 99 åtgärderna ingår bland annat de 40 punkterna från åtgärdsprogrammet i juni 2021, och i flera fall mera konkreta åtgärder för att genomföra punkterna. I åtgärdsprogrammet slås det fast att arbetet mot prostitution och människohandel fortsatt är ett prioriterat område för regeringen och att det förebyggande arbetet och insatser för att säkra skydd och stöd till utsatta inom prostitution och människohandel bör förstärkas i form av bland annat ökat kompetensstöd och förstärkning av regionkoordinatorsfunktionen och genom utformandet av ett exitprogram (punkt 65 i åtgärdsprogrammet).

²⁷ Regeringskansliet, Socialdepartementet (2018). *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*. Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1. Denna handlingsplan föregicks av den tidigare nämnda handlingsplanen från 2008 (*Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*, Skr. 2007/08:167), som också innehöll en rad åtgärder för ökat skydd och stöd till utsatta, stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, ökad nationell och internationell samverkan, samt ökad kunskap.

4.4.2 Jämställdhetsmyndigheten

I den nationella strategin 2016 för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor bedömde regeringen att en ny myndighet borde inrättas med uppgift att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Jämställdhetsmyndigheten inrättades därför den 1 januari 2018. Myndigheten övertog olika uppdrag inom området mäns våld mot kvinnor som tidigare hade varit fördelade på andra myndigheter och fick ett nationellt samordningsansvar för frågor om människohandel. Jämställdhetsmyndigheten ska enligt sin instruktion arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Myndigheten ska vidare följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen, främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället nationellt, regionalt och lokalt, samt inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik. Vidare har Jämställdhetsmyndigheten ett uppdrag *att* främja utvecklingen av förebyggande insatser när det gäller mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för alla ändamål samt våld i samkönade relationer, *att* synliggöra och motverka hedersrelaterat våld och förtryck med inriktning på nationell kunskapsutveckling och strategiska övergripande frågor *samt att* på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.²⁸

Jämställdhetsmyndigheten övertog bland annat ansvaret för det Nationella metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT), som hade inrättats 2009 av Länsstyrelsen i Stockholm, som tidigare hade det nationella samordningsuppdraget för dessa frågor. NMT är ett operativt nätverk som leds av Jämställdhetsmyndigheten och består av myndigheter som arbetar mot prostitution och alla former av människohandel. NMT fungerar som en operativ och strategisk resurs för att utveckla och effektivisera samverkan i arbetet

²⁸ 3 och 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

mot människohandel, samt operativt bistå i specifika ärenden. Se vidare avsnitt 4.6.2.

Jämställdhetsmyndigheten tog även över samordningen och avtalen för finansieringen av regionkoordinatorerna som hade införts i samband med det samordningsuppdrag som Länsstyrelsen i Stockholm tidigare hade för prostitution och människohandel.²⁹ Regionkoordinatorerna har till uppgift att stödja Jämställdhetsmyndighetens nationella uppdrag. Se vidare avsnitt 4.6.2.

Jämställdhetsmyndigheten tog också över ansvaret för Manual vid misstanke om människohandel (manualen), som beskriver stöd- och skyddsprocessen i Sverige för personer utsatta för människohandel. Myndigheten bemannar även en nationell stödtelefon som riktar sig till yrkesverksamma och som ger råd och stöd i ärenden om prostitution och människohandel. Jämställdhetsmyndigheten administrerar vidare finansieringen av Återvändandeprogrammet Människohandel – Prostitution, som ger hjälp till utländska personer som befunnit sig i prostitution eller varit utsatta för människohandel i Sverige. Även detta ansvar låg tidigare på Länsstyrelsen i Stockholm. Se vidare om manualen, stödtelefonen och Återvändandeprogrammet avsnitt 4.6.2.

Jämställdhetsmyndigheten fick i regleringsbrev för 2022 i uppdrag att fortsatt stärka arbetet mot sexuell exploatering av barn, prostitution och människohandel och i regleringsbrev för 2023 i uppdrag att tillsammans med Socialstyrelsen ge stöd till socialnämnderna med anledning av ny lagstiftning om betänketid för offer för människohandel.³⁰

4.4.3 Länsstyrelsernas uppdrag

I samband med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, fick även länsstyrelserna ett förtydligt och mer sammanhållet uppdrag att förebygga och bekämpa sådant våld. Länsstyrelserna ska enligt den nationella strategin utgöra navet i genomförandet av strategin på regional nivå. De ska

²⁹ Regionkoordinatorerna samfinansieras av Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelserna och de kommuner där koordinatorerna är anställda.

³⁰ A2022/00986, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Jämställdhetsmyndigheten*, beslut 2022-06-30. A2022/01653 och A2022/01607(delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten*, beslut 2022-12-22.

inom sina respektive län stödja genomförande och uppföljning av den nationella strategin i samråd med varandra och med andra myndigheter³¹ samt med organisationer från det civila samhället. I detta ingår att inom länet bistå kommuner och regioner genom kunskap och metodstöd i deras arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, samt att främja samverkan mellan dessa aktörer, myndigheter på regional nivå och civilsamhället. Länsstyrelserna ska bedriva sitt arbete i nära samverkan med Jämställdhetsmyndigheten och andra nationella myndigheter som ansvarar för olika verksamhetsområden. I arbetet med att ge kompetensstöd till den kommunala socialtjänsten förekom exempelvis under en period samverkan med Socialstyrelsen.

Sedan den 1 januari 2022 ska det vid varje länsstyrelse finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Genom denna samordningsfunktion ska länsstyrelserna stödja och bidra till 1) framtagande och genomförande av regionala sektorsövergripande strategier och handlingsplaner, 2) införande av effektiva metoder, arbetssätt och kunskapsstöd i regionala och lokala verksamheter, 3) samarbetet på lokal, regional och nationell nivå samt 4) utbildning och kompetensutveckling i länet. Länsstyrelserna ska i sitt arbete samverka med kommuner och regioner samt andra berörda myndigheter och aktörer. Arbetet ska vara kunskapsbaserat och samordnat med den verksamhet som bedrivs vid myndigheter på nationell nivå. Detta framgår av förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

³¹ Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Diskrimineringsombudsmannen, Jämställdhetsmyndigheten, Kriminalvården, Linköpings universitet (Barnafrid), Inspektionen för vård och omsorg, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Migrationsverket, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Åklagarmyndigheten samt Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner, SKR). Se regeringsbeslut 2017-12-18, S2017/07420/JÄM (delvis).

4.5 Nationella bestämmelser om skydd, stöd, vård och rehabilitering

4.5.1 Socialtjänstlagen samt föreskrifter i anslutning till den

I 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) fastslås att socialtjänstens mål är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. I 3 kap. 3 § SoL anges att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet, att det för uppgifter inom socialtjänsten ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Av 1 kap. 2 § SoL framgår vidare att i alla insatser och åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas och av 14 kap. 1 § SoL framgår att socialtjänsten har en anmälningsskyldighet vid kändedom eller misstanke om att ett barn far illa. Vad som innefattas i begreppet ”fara illa” varierar beroende på barnets ålder och förhållandena i övrigt. Den som anmäler kan utgå från sina egna iakttagelser och sin egen bedömning om ett barn far illa eller misstänks fara illa.³² Vid beslut som rör vård och behandling för barn ska enligt 1 kap. 2 § SoL vad som är bäst för barnet vara avgörande. Med barn avses varje människa under 18 år.

Enligt 2 kap. 1 § SoL svarar kommunen för socialtjänsten inom sitt område och har också det yttersta ansvaret för att varje person får det stöd och den hjälp som behövs. Det innebär inte att en kommun ska ta hand om uppgifter som i första hand ankommer på till exempel sjukvården, men socialnämnden bör vid behov se till att vårdbehövande får tillgång till exempelvis kroppssjukvård eller psykiatrisk vård. Det kan därför krävas att kommunen ger tillfälligt bistånd vid akut behov i avvaktan på att annan huvudman rycker in.³³ För den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns det särskilda bestämmelser om bistånd och placering av barn i den lagen.³⁴ Det är enligt 2 a kap. 1 § SoL den kommun där en person vistas som är ansvarig för det stöd och den hjälp som avses i 2 kap. 1 § SoL. Kommunen ska enligt 2 kap. 7 § SoL samverka med regionen och upprätta en individuell plan i de fall en

³² Lundgren, L. & Sunesson, P-A., *Nya sociallagarna*, (2023, JUNO), kommentaren till 14 kap. 1 § SoL.

³³ Clevesköld, L., Socialtjänstlag (2001:453) 2 kap. 1 §, Karnov 2023-05-04 (JUNO)

³⁴ Se vidare under avsnitt 4.5.7 angående lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

person har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården.³⁵

Av 2 a kap. 3 § SoL framgår att bosättningskommunen ansvarar för det stöd och den hjälp en person behöver i de fall bosättningskommunen är en annan än vistelsekommunen. I de fall en person vistas i en annan kommun till följd av beslut från kommunen behåller, enligt 2 a kap. 4 § SoL, den beslutande kommunen ansvaret för stöd och hjälp. Detta gäller för av kommunen fattade beslut om boenden i bland annat familjehem, hem för vård eller boende (HVB), eller särskilda ungdomshem (SiS-hem). Vidare ansvarar enligt 2 a kap. 5 § SoL den kommun där en person är folkbokförd för stöd och hjälp under bland annat vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun.

Enligt 3 kap. 6 a § SoL ansvarar socialnämnden för att det finns tillgång till öppna insatser för att kunna möta barns, ungas och vårdnadshavares olika behov. För barn som har fyllt 15 år får nämnden enligt samma bestämmelse besluta om öppna insatser även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det. Socialnämnden får enligt 3 kap. 6 b § utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj (kontaktfamilj) med uppgift att hjälpa en enskild och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. Enligt andra stycket i samma bestämmelse får nämnden för den som är under 21 år utse en särskilt kvalificerad kontaktperson, om den unge har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka risk för missbruk, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Det krävs också att den unge begär eller samtycker till sådan kontaktperson. För barn som inte har fyllt 12 år får en kontaktperson eller en särskilt kvalificerad kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. För barn som fyllt 12 men inte 15 år får en kontaktperson eller en särskilt kvalificerad kontaktperson utses om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det, eller om sådant samtycke saknas, om det är lämpligt och barnet samtycker till det. För barn som har fyllt 15 år får en kontaktperson eller en särskilt kvalificerad kontaktperson utses endast om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det. En kontaktperson ska fungera som ett personligt stöd och hjälpa den enskilde med det han eller hon har behov av

³⁵ Se vidare om samverkan under avsnitt 4.5.5.

medan en kontaktfamilj fungerar som ett komplement till barnets egen familj och tar emot barnet i sitt hem.³⁶ En särskild kontaktperson är avsedd för unga med svårare problematik och kontaktpersonen förväntas ha tät och omfattande kontakt med den unge. Kontaktpersonen bör också försöka ha en god kontakt med vårdnadshavare och arbeta nära dessa och även ha kontakter med skola, arbetsplats och myndigheter i avsikt att stödja den unge och hjälpa till i kontakterna med dessa.³⁷

En person som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, har enligt 4 kap. 1 § SoL rätt till bistånd i form av försörjningsstöd och bistånd för sin livsföring i övrigt. Huvudregeln är att en person som kan arbeta men som inte kan försörja sig har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Dock kan en person ha rätt till försörjningsstöd utan att samtidigt stå till arbetsmarknadens förfogande om det finns godtagbara skäl.

Om det finns skäl för det får socialnämnden enligt 4 kap. 2 § SoL även ge bistånd utöver vad som följer av 1 §. Socialnämnden får enligt 4 kap. 4 § SoL begära att en person som får försörjningsstöd ska medverka i kunskapshöjande verksamhet eller praktik om en annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inte har kunnat erbjudas.

5 kap. SoL innehåller särskilda bestämmelser för olika grupper, däribland barn och unga samt brottsoffer. För barn och unga finns bestämmelser i 5 kap. 1–3 §§. Socialnämnden ska bland annat verka för att barn och unga växer upp under trygga förhållanden. Socialnämnden ska också arbeta uppsökande och förebyggande för att förhindra att barn och unga far illa. Vidare ska socialnämnden tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, verka för att barn och unga inte vistas i skadliga miljöer. Utöver detta ska socialnämnden även följa utvecklingen hos barn och unga som visar tecken på ogynnsam utveckling samt i samarbete med hemmen se till att dessa barn och unga får skydd, stöd och vård utifrån behov.

I 5 kap. 11 § finns en särskild bestämmelse som avser brottsoffer. Där fastslås att socialnämnden ska verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Det anges vidare att socialnämnden särskilt ska beakta att kvinnor som är eller har varit

³⁶ Prop. 2022/23:64, s. 27.

³⁷ Lundgren, L. & Sunesson, P-A., *Nya sociallagarna*, (2023, JUNO), kommentaren till 3 kap. 6 b § SoL.

utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Det anges också särskilt att socialnämnden ansvarar för att ett barn som utsatts för brott, och barnets närstående, får det stöd och den hjälp de behöver. För att någon ska anses ha utsatts för brott krävs inte att brottet polisanmälts eller är under utredning. Frågan om brottsofferbegreppet och dess koppling till begreppet målsägande i straffprocessen utvecklas i nästa avsnitt samt i kapitel 11.

I 6 kap. SoL finns bestämmelser som gäller för vård utanför det egna hemmet. I 6 kap. 1 § fastslås att socialnämnden ansvarar för att den som behöver vårdas eller bo i annat hem än det egna ska tas emot i ett familjehem, hem för vård eller boende, eller stödboende och att socialnämnden även ansvarar för att personen där får god vård. Varje kommun ska enligt 6 kap. 2 § SoL ansvara för att dessa boendeformer finns tillgängliga. Behovet av hem för vård av unga ska dock i vissa fall enligt 6 kap. 3 § SoL tillgodoseas av staten och verksamheten i dessa hem leds av Statens institutionsstyrelse (SiS). När ett barn placeras utanför det egna hemmet ska enligt 6 kap. 5 § SoL barnets bästa alltid beaktas.

När socialnämnden får in en anmälan, eller annan information som kan leda till någon slags åtgärd, ska enligt 11 kap. 1 § SoL en utredning inledas utan dröjsmål. En utredning får som huvudregel inte inledas mot någon vuxen persons vilja om utredningen avser den vuxne själv. Vid behov av vård enligt LVM eller LVU får dock en utredning bedrivas mot den enskildes vilja.³⁸ När det gäller barn som kan vara i behov av skydd och stöd får en utredning inledas oberoende av barnets eller vårdnadshavarens vilja.³⁹ I de fall anmälan gäller ett barn eller en ung person ska en dokumenterad bedömning gällande behov av omedelbart skydd utföras, enligt 11 kap. 1 a § SoL. Enligt samma paragraf ska ett beslut om att inleda en utredning gällande ett barn fattas inom fjorton dagar. Vid en utredning som ska avgöra om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får enligt 11 kap. 2 § SoL sakkunniga konsulteras och andra nödvändiga kontakter tas och utredningen ska bland annat bedrivas skyndsamt. När en åtgärd till följd av en utredning rör ett barn, ska barnet i fråga enligt 11 kap. 10 § SoL få relevant information samt ges möjlighet att framföra sina åsikter.

³⁸ Prop. 1979/80:1, s. 399.

³⁹ 11 kap. 2 § SoL och prop. 2012/13:10, s. 55.

Närmare om bakgrunden till 5 kap. 11 § SoL

Som nämnts ovan infördes genom kvinnofridspropositionen (prop. 1997/98:55) förutom en straffbestämmelse om förbud mot sexköp och det nya brottet grov kvinnofridskränkning, även en bestämmelse i socialtjänstlagen om att socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialstyrelsen fick också i uppdrag att utarbeta allmänna råd för socialtjänstens arbete med anledning av den nya bestämmelsen.⁴⁰

När det gäller skälen för införandet av den nya bestämmelsen (dåvarande 8 a §) i socialtjänstlagen konstaterades inledningsvis att socialtjänstlagen är en ramlag som ger kommunen stor frihet att anpassa sin verksamhet efter lokala förutsättningar och i samråd med den enskilde, men även innehåller mer preciserade mål för vissa grupper. Det konstaterades vidare att kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen redan med då gällande bestämmelser omfattade alla människor som är eller varit utsatta för våld. En huvuduppgift för socialtjänsten angavs vara att lämna enskilda personer den hjälp och det stöd han eller hon behöver och som inte kan tillgodoses på annat sätt och att en vägledande princip i det individriktade arbetet inom socialtjänsten är helhetssynen på individens situation, vilket förutsätter samarbete över sektorsgränserna. Regeringen konstaterade att det fanns brister i socialtjänstens arbete med kvinnor som utsatts för våld, att frågan föreföll lågt prioriterad och att det fanns bristande kunskap hos socialsekreterare vilket gjorde att de inte var tillräckligt uppmärksamma på problemet. Det angavs vidare att det inte är ovanligt att våldsutsatta kvinnor av olika anledningar döljer att de är utsatta för våld i sina hem, med följd att de alltför sällan erbjuds insatser och inte heller efterfrågar dessa. Även om socialtjänstens ansvar redan omfattade kvinnor som utsatts för våld, ansåg regeringen att de brister i socialtjänstens arbete som påvisats talade för att ansvaret för att hjälpa dessa kvinnor borde anges tydligare i lagen genom en särskild bestämmelse. Avsikten med den nya bestämmelsen var att klargöra att socialtjänsten har ett eget ansvar för att stödja och hjälpa kvinnor utsatta för våld i hemmet. I detta ansvar ingår att säkerställa att det i kommunen finns egen kompetens och handlingsberedskap för att kunna söka upp och hjälpa utsatta kvinnor och att social-

⁴⁰ Prop. 1997/98:55, s. 35 och 104 ff.

tjänsten inte kan förlita sig på att det finns tillgång till frivilliga insatser i kommunen. Socialtjänsten borde också enligt regeringen bli mera uppmärksam på situationer där det kan förekomma våld i hemmet även om den hjälpsökande kontaktar socialtjänsten för att få hjälp med andra problem. Regeringen angav att särskilda metoder och handlägningsrutiner kunde behöva utarbetas när det gällde stödjande samtal, råd och hjälp med praktiska frågor eller hjälp med skyddat boende. Även information och uppsökande verksamhet angavs som viktiga uppgifter för socialtjänsten för att nå kvinnorna.

Efter förslag av Brottsofferutredningen (SOU 1998:40) kompletterades 8 a § socialtjänstlagen under 2001, så att det framgick att socialnämndens ansvar omfattar alla brottsoffer. I den nya lydelsen angavs att socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp, samt att socialnämnden härvid särskilt bör beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Den ändrade bestämmelsen placerades i 5 kap. 11 § i 2001 års socialtjänstlag. I prop. 2000/01:79, som låg till grund för ändringen, upprepades att socialtjänsten är en ramlag och att kommunens yttersta ansvar för att människor i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver omfattar människor utsatta för våld och att en komplettering av lagen med en särskild regel om socialtjänstens ansvar för dem som utsatts för brott inte medförde någon förändring i rättsligt hänseende. Regeringen ansåg dock att samma argument som anförts när det gällde våldsutsatta kvinnor, vid införandet av 8 a §, gjorde sig gällande även i fråga om behovet av en allmän regel om socialtjänstens ansvar för och skyldigheter gentemot alla som utsatts för brott. Ändringen syftade till att klargöra att socialtjänsten har ett ansvar för att stödja och hjälpa alla som utsatts för brott och att det bör bedrivas ett aktivt arbete i detta hänseende. Regeringen påtalade också vikten av att socialtjänsten fortsatte att utveckla metoder för det förebyggande arbetet och för stöd till våldsutsatta kvinnor, samt att socialtjänsten särskilt borde uppmärksamma barns utsatta situation vid våld i familjen.⁴¹

2006 ändrades bestämmelsen på nytt. I den nya lydelsen fastslogs att socialnämnden också borde beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. I förarbetena till ändringen

⁴¹ Prop. 2000/01:79, s. 35 f.

(prop. 2005/06:166) nämndes återigen socialtjänstlagens karaktär av ramlag med mer preciserade mål för vissa grupper, samt vad som motiverat införandet av bestämmelsen och ändringen 2001. Vidare redogjordes för socialtjänstens ansvar att verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden, att ingripa vid behov av hjälp, stöd eller skydd, samt att i nära samarbete med hemmen bland annat främja en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdomar och sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver. Även socialtjänstens huvudansvar för samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa nämndes. Regeringen konstaterade att barn som bevittnar våld och andra övergrepp sällan berättar om händelserna spontant och att deras symptom lätt kan missförstås. Det ansågs angeläget att i större utsträckning uppmärksamma dessa barn och deras behov. Det framhölls att även de är offer för brott vilket behövde förtydligas. Det bedömdes därför finnas anledning att klarlägga detta direkt i lagtexten och på så vis lyfta fram och tydliggöra socialtjänstens ansvar för denna grupp, även om det inte skulle innebära någon större ändring i rättsligt hänseende. Trots vissa redan vidtagna åtgärder ansågs det finnas ett starkt behov av att lyfta fram denna grupp av barn och socialtjänstens ansvar för dem.

I propositionen fördes ett särskilt resonemang om just brottsofferbegreppet. Ett par remissinstanser hade uttryckt tveksamhet till att i socialtjänstlagen ta in en sådan bestämmelse med hänvisning till att det ur systematisk synpunkt ansågs olyckligt att beteckna personer som brottsoffer som kanske inte skadeståndsrättsligt kunde härleda sin rätt till ersättning på grund av brottslig handling. Regeringen betonade att det fick anses klarlagt att bestämmelsen i socialtjänstlagen syftade till att lyfta fram barn som bevittnar våld och att tydliggöra socialtjänstens ansvar för dessa barn, som angavs ”ur ett övergripande samhällsperspektiv” vara offer för brott. Det framhölls att det inte finns någon legal definition av brottsoffer och inte heller någon allmänt accepterad definition av vem eller vilka som är att betrakta som brottsoffer. Ny kunskap och nya insikter angavs göra brottsoffer till ett föränderligt begrepp och det konstaterades att olika definitioner används i olika sammanhang. Att barn som bevittnat våld i vissa fall inte skadeståndsrättsligt kunde härleda sin rätt till ersättning på grund av brottslig handling medförde därför inte, enligt regeringens uppfattning, att kompletteringen i socialtjänstlagen

inte borde genomföras. Om det blev naturligt att barn som bevittnat våld sågs som offer för brott skulle det enligt regeringen förhoppningsvis leda till ett tydliggörande av dessa barns situation även i andra myndigheters arbete.⁴²

Bestämmelsen ändrades på nytt från och med 1 juli 2007. Genom ändringen skärptes bestämmelsen så att socialnämndens skyldighet att ge stöd och hjälp framgick ännu tydligare än tidigare, genom att ordet *bör* byttes ut mot *skall*, och bestämmelsen styckeindelades och omformulerades. I förarbetena till ändringen framhölls att det endast är 4 kap. 1 § SoL som grundar rätt för enskilda att få stöd och hjälp. Vidare angavs att det redan av 2 kap. 2 § SoL framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas där får det stöd och den hjälp de behöver, oavsett vilken hjälp det gäller och oavsett orsaken till hjälpbehovet, men att det för vissa grupper ansetts nödvändigt att även särskilt påtala det behov som vissa grupper kan ha, till exempel på grund av att socialnämndens arbete för dessa grupper ansetts bristfälligt. Detta angavs gälla bland annat 5 kap. 11 § SoL, där de som utsatts för brott särskilt nämns. Det påpekades att 5 kap. 11 § inte i sig grundar någon rätt för enskilda att få stöd och hjälp, men att de kan ha sådan rätt enligt 4 kap. 1 §. Genom att skärpa bestämmelsen i 5 kap. 11 § ville regeringen markera hur viktigt det är att brottsoffer och då framför allt kvinnor som utsatts för våld eller andra övergrepp av närstående samt barn som bevittnar våld får det stöd och den hjälp de behöver. Ett tydligare synliggörande av socialtjänstens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld förväntades kunna påverka attityder och därmed undanröja de brister som fanns i bemötande av samt stöd och hjälp till dessa brottsoffer.⁴³

Regeringen gjorde också bedömningen att Socialstyrelsen, för att stödja kommunerna, borde få i uppdrag att utarbeta vägledning till stöd för tillämpningen av lagstiftningen. Med hänsyn till den ökade kunskapen på området ansågs det finnas goda förutsättningar för Socialstyrelsen att ta fram material som stöd för hur socialnämnderna bör tillämpa 4 kap. 1 § SoL vid bedömningar av kvinnornas behov av insatser mot bakgrund också av bestämmelsen i 5 kap. 11 § SoL. I detta ingick även viktiga serviceinriktade insatser som förmedling av kontakter med myndigheter, hjälp med att söka bostad,

⁴² Prop. 2005/06:166, s. 15 ff.

⁴³ Prop. 2006/07:38, s. 26 och 30.

kontakter med polis och övriga rättsväsendet. Det ansågs viktigt att i det sammanhanget uppmärksamma åtgärder som kan behöva vidtas för grupper med särskilda behov, som missbruksproblematik, funktionshinder och utländsk bakgrund. Vidare bedömde regeringen att Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen borde få i uppdrag att utveckla bedömningsinstrument för socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och deras barn, samt få i uppdrag att utvärdera metoder och arbetssätt i socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor.⁴⁴

5 kap. 11 § fick sin nuvarande lydelse 2013 då bland annat ett nytt stycke fördes in i bestämmelsen, där det anges att socialnämnden ansvarar för att ett barn som utsatts för brott och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver. I förarbetena till ändringen (prop. 2012/13:10) angavs att medvetenheten ökat om vikten av att barn och ungdomar som är utsatta för brott får stöd i ett tidigt skede för att förebygga framtida problem. I samband med det nämndes utvecklandet av stödcentrum för unga brottsoffer och samverkan i Barnahus. Även om socialnämnden redan hade ett tydligt ansvar för att skydda barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa, ansåg regeringen att det fanns skäl att göra det tydligare att socialnämnden har ett ansvar för såväl barn och ungdomar som utsatts för brott som för barn som bevittnat våld och övergrepp i familjen.⁴⁵

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer, särskilt om socialtjänstens ansvar

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relation (HSLF-FS 2022:39) är enligt 1 kap. 2 § avsedda att tillämpas av socialnämnder och vårdgivare i deras arbete med våld i nära relationer. I 1 kap. 6 § anges att begreppet ”våldsutsatta” i föreskrifterna och de allmänna råden avser barn och vuxna som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående. Då föreskrifterna endast avser våld i nära relation, omfattar de våldsutsatthet i form av prostitution, människohandel eller annan sexuell exploatering endast då våldet till någon del utövas av en närstående.

I 2 kap. beskrivs socialnämndens ansvar för planering och styrning. Socialnämnden ska enligt 2 kap. 4 § fastställa rutiner för när

⁴⁴ A.a., s. 33 f. och 35 ff.

⁴⁵ Prop. 2012/13:10, s. 94 och 98 f.

och hur personal i berörda verksamheter ska ställa frågor för att upptäcka våld. I 2 kap. 5 § anges att rutiner ska finnas för hur information kring barns våldsutsatthet ska behandlas och föras vidare. Socialnämnden ska enligt 2 kap. 9–10 §§ samverka för att samordna sina insatser, både internt och med externa aktörer.

I 4 kap. finns föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens utredning av våldsutsatta vuxna. I ett ärende som gäller en våldsutsatt vuxen bör enligt de allmänna råden socialnämnden, med anledning av våldet, bland annat utreda den vuxnas behov av akut stöd och hjälp, våldets karaktär och omfattning samt våldets konsekvenser för den vuxna. Utredningen bör även innefatta hur den vuxna hanterar sin situation, hur den vuxnas nätverk ser ut, och den vuxnas behov av stöd och hjälp på både kort och lång sikt. Vidare ska socialnämnden enligt 4 kap. 1 § bedöma risken för att den vuxna utsätts för ytterligare våld.

I 5 kap. beskrivs hur socialnämnden ska och bör arbeta med utredningar om våldsutsatta barn. En utredning enligt 11 kap. 1 § SoL bör, enligt de allmänna råden i 5 kap. 1 §, bland annat innefatta barnets behov av akut stöd och hjälp, inklusive vård eller boende i annat hem än det egna, och barnets behov av stöd och hjälp i övrigt på både kort och lång sikt. I 5 kap. 2 § anges även att en bedömning ska göras gällande risken för att barnet kommer att utsättas för ytterligare våld och att en standardiserad bedömningsmetod då bör användas. Utredningen och riskbedömningen ska enligt 6 kap. 3 § ligga till grund för socialnämndens bedömning av vilka insatser som ska erbjudas barnet akut och på längre sikt, med utgångspunkt i barnets behov av skydd, råd, stöd, vård och behandling.

En våldsutsatt vuxen ska enligt 6 kap. 1 § erbjudas insatser, akut och på kort och lång sikt med utgångspunkt i behovet av skydd, stöd och hjälp, grundat på genomförd utredning och riskbedömning. Socialnämnden bör bland annat kunna erbjuda information och råd, stödsamtal, hjälp att ordna stadigvarande boende, förmedling av kontakt med frivilligorganisationer och hjälp vid kontakt med hälso- och sjukvården och andra myndigheter som Polismyndigheten och Skatteverket. Socialnämnden bör också kunna handlägga ett akut behov av ekonomiskt bistånd för en våldsutsatt vuxen. Vid behov av skydd ska socialnämnden enligt 6 kap. 2 § även kunna erbjuda en våldsutsatt vuxen ett lämpligt tillfälligt boende.

Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd

I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1) ges rekommendationer till stöd för bedömningen i vissa fall av enskilda personers rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). När det gäller försörjningsstöd, anges att särskilda skäl som bör leda till att kostnaderna enligt riksnormen beräknas till en högre nivå, bland annat kan vara om en person har tillfälligt höga kostnader till följd av att han eller hon är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller för något annat brott. När det gäller behovsbedömningen, anges att socialnämnden bör räkna med hushållets samtliga faktiska inkomster, utifrån de inkomster hushållet hade kalendermånaden före den månad som beräkningen avser.

Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd

Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd är ett komplement till Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd. Den är ett stöd för arbetet inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd och är avsedd att förtydliga lagstiftningen och underlätta den praktiska tillämpningen för den som arbetar inom området.

I kapitlet som rör kommunens ansvar anges bland annat att det i arbetet med ekonomiskt bistånd är viktigt att uppmärksamma våldsutsatthet, att socialtjänsten ska verka för att alla som utsätts för våld eller andra övergrepp får stöd och hjälp samt att kvinnor som kan behöva stöd och hjälp för att förändra sin situation särskilt ska uppmärksammas. Vidare nämns att frågor om våld kan behöva ställas vid flera tillfällen samt att försörjningen kan vara väsentlig för en våldsutsatt persons möjlighet att lämna en våldsam relation och kunna känna trygghet efter uppbrottet. Det anges också att ekonomiskt bistånd i en akut situation kan behöva beviljas tillfälligt utan prövning av den skyddsbehövandes egna ekonomiska förutsättningar och att det då är skyddsbehovet som är det primära vid bedömningen av rätten till bistånd. Detta innebär dock inte att den vanliga biståndsprövningen i nästa led helt åsidosätts utan socialnämnden behöver göra en individuell bedömning utifrån den enskilda situationen.⁴⁶

⁴⁶ Socialstyrelsen (2021). *Ekonomiskt bistånd: Handbok för socialtjänsten*, s. 60 ff.

4.5.2 LVU – lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), reglerar beredande av vård för den som är under 18 år (eller i vissa fall under 20 år) när det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av vårdnadshavare eller den unge själv.⁴⁷

En grund för beredande av vård enligt LVU är enligt 2 § om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (de så kallade miljöfallen).

En annan grund för beredande av vård enligt LVU är enligt 3 § om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (de så kallade beteendefallen). Som exempel på ”socialt nedbrytande” beteende anges i lagens förarbeten enstaka allvarliga brott, prostitution, uppträdande på sexklubb eller vistande i missbruksmiljö.⁴⁸ Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid i en dom 2015 framhållit att även om LVU är en skyddslagstiftning för utsatta unga så är ett tvångsomhändertagande enligt lagen en ingripande åtgärd, särskilt när det gäller tvångsomhändertaganden som sker med stöd av 3 § LVU. I domen uttalas vidare att enbart det förhållandet att den unge utsätter sig för risk innebär inte att det föreligger ett beteende som kan betecknas som socialt nedbrytande.⁴⁹

När det gäller LVU-vårdens innehåll och utformning framgår av 11 § att det är socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var hen ska vistas under vårdtiden. För den som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det enligt 12 § finnas särskilda ungdomshem och Statens institutionsstyrelse (SiS) ska efter beslut av socialnämnden anvisa plats i sådant hem. Socialnämnden ska enligt 13 a § också noga följa vården, bland annat genom personliga besök och samtal med den unge, den som tagit emot den unge och med vårdnadshavarna. Den som vistas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn (SiS) får enligt 15 § hindras att lämna hemmet och de följande paragraferna innehåller ytterligare bestämmelser om

⁴⁷ 1 § LVU.

⁴⁸ Se prop. 1989/90:28, s. 67 och 109.

⁴⁹ HFD 2015 ref. 7.

vilka inskränkningar i den unges frihet som får beslutas. I 20 a § finns en bestämmelse om krav på proportionalitet för användande tvångs-åtgärderna.

Det bör anmärkas att även de rättigheter som framgår av barnkonventionen måste tillgodoses under ett barns placering. Det gäller till exempel rätten till rehabilitering och återanpassning i artikel 39.

4.5.3 LVM – lagen om vård av missbrukare i vissa fall

Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) reglerar förutsättningarna för att ge tvångsvård i stället för frivillig vård enligt SoL för den som är missbrukare. Vårdens innehåll och utformning vid tvångsvård ska styras av bestämmelserna i SoL i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i LVM. Detta framgår av 2 § LVM. Syftet med tvångsvård är enligt 3 § LVM att motivera missbrukaren att frivilligt medverka till fortsatt behandling och stöd för att komma ifrån missbruket. Lagen innehåller på samma sätt som LVU bestämmelser om den närmare innebörden av tvångsvården.

4.5.4 Hälso- och sjukvårdslagen samt föreskrifter och allmänna råd i anslutning till den

Med hälso- och sjukvård avses, enligt 2 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (HSL), bland annat åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Målet med hälso- och sjukvården är enligt 3 kap. 1 § HSL en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.

Hälso- och sjukvårdsverksamhet ska enligt 5 kap. 1 § HSL bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls. Det innebär bland annat att vården ska vara av god kvalitet, tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet, samt bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet. Vården ska också vara lätt tillgänglig. Kvaliteten i verksamheten ska enligt 5 kap. 4 § HSL systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

När hälso- och sjukvård ges till barn ska enligt 5 kap. 6 § HSL barnets bästa särskilt beaktas. Ett barns behov av information, råd och stöd ska enligt 5 kap. 7 § HSL särskilt beaktas om barnets för-

ålder eller någon annan vuxen som barnet bor med utsätter eller har utsatt barnet för våld eller andra övergrepp. I frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa ska enligt 5 kap. 8 § HSL hälso- och sjukvården på socialnämndens initiativ samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

Regionen ska i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården samverka med samhällsorgan, organisationer och vårdgivare. I frågor om hälso- och sjukvård som berör flera regioner ska regionerna samverka. Regionen får också träffa överenskommelser med kommuner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att inom ramen för regionens uppgifter enligt HSL samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Detta framgår av 7 kap. 7–9 §§ HSL.

Av 8 kap. 1 § HSL framgår att regionen ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen. I 8 kap. 10 § anges att särskilda bestämmelser om hälso- och sjukvård finns i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd (se om dessa nedan).

I 11 kap. HSL beskrivs kommunens ansvar som huvudman avseende organisation, planering och samverkan inom vård och omsorg. Kommunen ska bland annat enligt 11 kap. 3 § samverka med samhällsorgan, organisationer och vårdgivare rörande planering och utveckling av hälso- och sjukvården.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer, särskilt om hälso- och sjukvårdens ansvar

Som angetts ovan (avsnitt 4.5.1) är Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relation (HSLF-FS 2022:39) avsedda att tillämpas av socialnämnder och vårdgivare i deras arbete med våld i nära relationer. Med ”våldsutsatta” avses i föreskrifterna endast barn och vuxna som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående. I 7 kap. finns föreskrifter för hälso- och sjukvård.

I 7 kap. 2 § föreskrivs att rutiner ska fastställas för när och hur personal ska ställa frågor om våld. I 7 kap. 3–4 §§ anges att rutiner ska finnas för hur anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen ska fullgöras och för hur barns behov av information, råd och stöd enligt hälso- och sjukvårdslagen och patientsäkerhetslagen ska beaktas.

I 7 kap. 6–7 §§ anges att vårdgivare ska samverka för att samordna sina åtgärder både inom den egna verksamheten och i samverkan med externa verksamheter. I 7 kap. 10–12 §§ finns föreskrifter om hälso- och sjukvårdens åtgärder för våldsutsatta vuxna och barn. Vid misstanke om våldsutsatthet ska hälso- och sjukvårdspersonalen bland annat ställa frågor om orsaken till tecknen på våld, beakta vilka behov av psykisk och fysisk vård den vuxna eller barnet har och när det gäller barn göra en anmälan till socialtjänsten.

4.5.5 Samverkansområden för kommuner och regioner

Det finns enligt SoL och HSL områden där kommun och region får eller ska samverka i insatser och verksamheter gällande skydd, stöd och vård.

Kommunen respektive regionen får enligt 2 kap. 6 § SoL och 7 kap. 9 § HSL träffa överenskommelse om samverkan med varandra och med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen inom ramen för socialtjänstens respektive regionens uppgifter, i syfte att på ett effektivare sätt använda tillgängliga resurser. Kommunen respektive regionen ska bidra till finansieringen av verksamhet som drivs i samverkan. I samma bestämmelser anges också att kommuner och regioner enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser får delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet, också det med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Målgruppen för sådan finansiell samordning är människor som behöver samordnade rehabiliteringsinsatser från de samverkande parterna för att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. Åtgärder som finansieras genom finansiell samordning ska ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde. Den finansiella samordningen omfattar de resurser som, i enlighet med vad som avtalats mellan samverkansparterna, ska användas för att finansiera samordnade rehabiliteringsinsatser för målgruppen. Finansiell samordning bedrivs genom ett fristående samordningsförbund, i vilket de samverkande parterna är representerade. Samordningsförbundet beslutar om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen samt finansierar insatser i enlighet med syftet med den finansiella samordningen. Förbundet beslutar inte om förmåner och rättigheter för enskilda

och vidtar inte heller i övrigt några åtgärder som innefattar myndighetsutövning.⁵⁰

När en person har behov av insatser från både hälso- och sjukvården och socialtjänsten ska kommunen och regionen enligt 2 kap. 7 § SoL respektive 16 kap. 4 § HSL tillsammans upprätta en individuell plan (även kallad samordnad individuell plan, SIP), om kommunen eller regionen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda och den enskilde samtycker till att den upprättas. Det ska framgå av planen vem av huvudmännen som har det övergripande ansvaret, vilka insatser som behövs och vem av huvudmännen som är ansvarig för varje insats. I en sådan individuell plan kan ansvar för vissa insatser även läggas på annan aktör än kommunen eller regionen, vilket i så fall ska framgå av planen.

4.5.6 Socialstyrelsens utbildningsmaterial om prostitution och människohandel för sexuella ändamål

Sex mot ersättning – Utbildningsmaterial om stöd och hjälp till vuxna

Socialstyrelsen tog 2011 fram ett utbildningsmaterial om stöd och hjälp till vuxna som tar eller har tagit emot ersättning för sex. Det togs fram på uppdrag av regeringen Reinfeldt, som ett led i regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (Skr. 2007/08:167). Materialet, som uppdaterades 2015, riktar sig till personal inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Materialets syfte är att öka yrkesverksamma personers kunskap inom området och att ge dessa personer lättillgänglig handledning i sitt arbete med personer som tar eller tidigare har tagit emot ersättning för sex.⁵¹

Utbildningsmaterialet lyfter fram vikten av att ta hänsyn till utsatta personers uppfattningar och önskemål om stöd och hjälp samt att i de fall en utsatt person har många behov insatser kan krävas från flera håll, vilket också visar på behovet av att myndigheter och olika aktörer samverkar. I andra fall kan det handla om ett tillfälligt behov av insatser. Exempel på insatser som lyfts är samtalskontakt i form

⁵⁰ Lundgren, L. och Sunesson, P-A., *Nya sociallagarna Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2023*, (10 januari 2023, version 36, JUNO) kommentaren till 2 kap. 6 § SoL.

⁵¹ Socialstyrelsen (2015). *Sex mot ersättning – Utbildningsmaterial om stöd och hjälp till vuxna*, s. 7 f.

av kris-, motiverings- och behandlingssamtal, ekonomiskt bistånd, stöd till anhöriga, stöd vid rättsprocesser, missbruksbehandling, tillfälligt boende och att förmedla kontakten till andra myndigheter eller frivilligorganisationer.⁵²

I utbildningsmaterialet tar man även upp frågan om den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd. När socialtjänsten får kännedom om att någon försörjer sig genom försäljning av ”sexuella tjänster”, anges i materialet att socialtjänsten kan försöka hjälpa och motivera denne att inte betrakta sådan inkomst som en fortsatt försörjningskälla. Detta sägs exempelvis kunna ske genom att man tillsammans arbetar för att hitta en annan försörjning samt uppmärksammar eventuella hjälpbehov utöver pengar. För personer som har skulder kan socialtjänsten också ge råd när det gäller ekonomi och hjälpa till med ansökan om skuldsanering hos Kronofogden. Vidare beskrivs att skyddsbehovet kan vara det primära i ett akut skede och att socialnämnden i dessa fall bör göra undantag från huvudprincipen vid inkomstberäkning och inte heller hänvisa till makars försörjningsskyldighet om den ena parten är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av den andra parten.⁵³

Sex mot ersättning – Utbildningsmaterial om skydd och stöd till barn och unga

Socialstyrelsen tog 2015 även fram ett utbildningsmaterial om skydd och stöd till barn och unga med erfarenhet av att ta emot ersättning för sex. Det togs fram i syfte att vara ett verktyg för att identifiera, samtala med och fånga upp barn som riskerar att fara illa på grund av att de har sex mot ersättning. Målgruppen för utbildningsmaterialet är verksamheter som arbetar med barn och ungdomar, framför allt anställda inom socialtjänst, elevhälsa, barn- och ungdomspsykiatri och ungdomsmottagningar. I utbildningsmaterialet anges att begreppet sexuell exploatering av barn innefattar förfaranden som handel med barn, barnprostitution och barnpornografi.⁵⁴

Inledningsvis finns kapitel om det generella kunskapsläget; vem som riskerar att bli utsatt och vem som tenderar att köpa sex. Där-

⁵² Socialstyrelsen (2015). *Sex mot ersättning – Utbildningsmaterial om stöd och hjälp till vuxna*, s. 59 f.

⁵³ A.a s. 61 f.

⁵⁴ Socialstyrelsen (2015). *Sex mot ersättning – Utbildningsmaterial om skydd och stöd till barn och unga*, s. 3 och 9.

efter följer kapitel med konkret information och vägledning till yrkesverksamma som möter den utsatta målgruppen.

Stor vikt läggs vid att våga fråga om erfarenhet av sex mot ersättning i möten med unga, för att kunna upptäcka utsatthet. Om man som yrkesverksam möter barn och unga men tycker att det är svårt att ställa frågor kopplat till sex mot ersättning går det att ta hjälp av frågeställningar som finns i utbildningsmaterialet. Även vikten av att kunna ta hand om svaret lyfts fram och i utbildningsmaterialet ges råd om hur den som tar emot uppgifter om utsatthet kan bemöta barnet på ett bra sätt och agera på ett sätt som är hjälpsamt för barnet.⁵⁵

Vidare beskrivs yrkesverksammas ansvar för att anmäla till socialnämnden vid misstanke om att ett barn far illa, samt socialtjänstens ansvar för att genast bedöma om barnet eller den unga är i behov av omedelbart skydd och att omgående påbörja en utredning. I materialet anges att socialtjänsten sällan frågar barn och unga om eventuella erfarenheter av sexuell exploatering om detta inte är uttalat i anmälan, och att sådana frågor behöver ställas till både flickor och pojkar, lämpligen i samband med frågor om eventuell utsatthet för sexuella övergrepp.⁵⁶

Flera aktörer lyfts fram som viktiga när det gäller att upptäcka och hjälpa personer som har blivit utsatta för sexuell exploatering; elevhälsan, ungdomsmottagningar, BUP, missbruks- och beroendevård för ungdom, den allmänna hälso- och sjukvården, socialtjänsten, HVB-hem, gode män för ensamkommande barn, SiS och ideella föreningar. Vidare framhålls att det är viktigt för alla inblandade aktörer att samverka med varandra för att ge stöd och skydd utifrån en helhetssyn. Avslutningsvis lämnas i materialet råd om vart yrkesverksamma kan vända sig för att rådgöra med experter på området.

4.5.7 Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

I lagen finns bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som 1) är asylsökande, 2) har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

⁵⁵ A.a. s. 38 ff.

⁵⁶ A.a. s. 47 f.

3) har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. Lagen gäller dock inte barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och inte vistas på en förläggning, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd. EU-medborgare omfattas av lagen endast om det finns synnerliga skäl för det. Asylsökande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt lagen har upphört, omfattas inte av lagen om de ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller under vissa förutsättningar ansöker om ett nytt tillstånd. En utlänning som ansökt om eller fått tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen omfattas inte heller av lagen. Detta framgår av 1 och 1 a §§.

Det anges i 1 § andra stycket att den som omfattas av lagen inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär och att rätt till bistånd inte heller föreligger för bostadskostnader. I övrigt föreligger dock samma rätt till bistånd enligt SoL som för andra personer som uppehåller sig i Sverige.⁵⁷

Migrationsverket ska enligt 2 § ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 (asylsökande och den som sökt eller fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd) och ska för detta ändamål driva förläggningar. I lagen finns bestämmelser som reglerar under vilka förhållanden den som omfattas av lagen har rätt till olika typer av bistånd (logi, bostadsersättning, dag-ersättning och särskilt bidrag), som Migrationsverket ansvarar för.

Regeringen gav den 16 september 2021 en särskild utredare i uppdrag att bland annat se över denna lag. I uppdraget ingår att se över och förtydliga vilka utlänningar som omfattas av lagens olika personkategorier och hur länge. Utredaren ska även se över gränsdragningar mot andra regelverk bland annat i fråga om insatser nära förknippade med boendet, exempelvis skyddat boende. Utredaren ska därvid ta ställning till vilka förmåner och insatser som ska erbjudas inom ramen för det bistånd som lämnas enligt denna lag och tydliggöra hur dessa kan samordnas med insatser enligt andra regelverk. Uppdraget ska i denna och andra delar redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 maj 2024.⁵⁸

⁵⁷ Fridström, I., Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. 1 §, Karnov 2023-05-05 (JUNO).

⁵⁸ Kommittédirektiv *Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande* (dir. 2021:71) och tilläggsdirektiv (dir. 2022:16 och dir. 2023:93).

4.5.8 Lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

I lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. finns bestämmelser om regionernas skyldigheter att, utöver vad som följer av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och tandvårdslagen (1985:125), erbjuda hälso- och sjukvård och tandvård åt asylsökande och vissa andra utlänningar.

En regions skyldigheter enligt lagen gäller endast utlänningar som vistas inom regionen. Lagen omfattar utlänningar som 1) har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och som inte är folkbokförda här i landet, 2) har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, 3) hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eller 4) vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen. Lagen gäller även utlänningar som avses i punkterna 1 eller 2 som har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning, men inte om hen håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

4.5.9 Lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd

I lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, finns bestämmelser om regionens ansvar att, utöver vad som följer av hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen, erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård till vissa utlänningar som vistas inom en region utan att vara bosatta där. Lagen omfattar utlänningar som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, men inte utlänningar vars vistelse i Sverige är avsedd att vara tillfällig.

4.6 Nationell reglering som särskilt tar sikte på offer för människohandel

4.6.1 Bestämmelser om betänketid och tidsbegränsat uppehållstillstånd i utlänningslagen

I 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) finns en särskild bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan i en brottsutredning och för betänketid.

Enligt bestämmelsens första stycke ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ges till en utlänning som vistas i Sverige, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras, utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för de brott som förundersökningen avser, och hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

I bestämmelsens andra stycke anges att en utlänning som vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna ska meddelas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras och hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Ett uppehållstillstånd enligt bestämmelsens första stycke (tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst sex månader) får förlängas om förutsättningarna för sådant tillstånd fortfarande är uppfyllda. Även ett uppehållstillstånd enligt bestämmelsens andra stycke (betänketid) får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och förutsättningarna fortfarande är uppfyllda. Detta framgår av bestämmelsens tredje stycke.

Ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken (människohandel eller människoexploatering), får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket (betänketid) även göras av socialnämnden. Detta framgår av bestämmelsens fjärde stycke.

Bestämmelsen infördes i 1989 års utlänningslag den 1 oktober 2004 och överfördes till 5 kap. 15 § i 2005 års utlänningslag. Som en följd av EU:s människohandelsdirektiv genomfördes den 1 juli 2007 vissa

ändringar och kompletteringar av bestämmelsen med tydligare och utförligare reglering av kriterierna för beviljande av uppehållstillstånd. Det fjärde stycket, om vem som är behörig att ansöka, tillfördes bestämmelsen den 1 augusti 2022.⁵⁹

Det finns inga begränsningar beträffande vilka utlänningar som kan komma i fråga för tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt bestämmelsen. Det finns inte heller någon begränsning när det gäller vilka brottsmisstankar som kan ligga till grund för ett beslut att bevilja uppehållstillstånd. Enligt motiven är bestämmelsen dock inte tillämplig vid rena bötesbrott och den är i första hand avsedd för fall där kvalificerad eller allvarlig brottslighet utreds eller där det kan misstänkas att sådan brottslighet kan uppdagas.⁶⁰ Bestämmelsen omfattar alla bevispersoner, vuxna eller barn, som behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras.

Betänketiden på 30 dagar inleds när uppehållstillståndet för perioden har beviljats. Då inträder också enligt människohandelsdirektivet ett förbud mot att avvisa eller utvisa utlänningen under betänketiden.

Det finns ingen begränsning i fråga om förlängningstiden eller antalet gånger som förlängning högst får ske. Det tidsbegränsade tillståndet får förlängas i den omfattning som det straffrättsliga förfarandet kräver och någon minsta tid för tillståndet ska inte gälla vid förlängning.⁶¹

De målsägande och vittnen som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd för att närvara vid genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål har tillgång till samma hälso- och sjukvård samt bistånd enligt socialtjänstlagen som i Sverige bosatta personer. Tillgången till bistånd enligt socialtjänstlagen avses gälla även under ansökningstiden.⁶²

Förundersökningsledaren anses vara den som bäst kan bedöma om en utlänning har betydelse som bevisperson och är därför den som i normalfallet gör en ansökan om uppehållstillstånd enligt bestämmelsen i 5 kap. 15 § utlänningslagen. Socialnämnden har dock sedan 1 augusti 2022 behörighet att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid i de fall det finns anledning att anta att utlänningen har

⁵⁹ Sandesjö, H. & Wikrén, G., *Utlänningslagen med kommentarer*, (2022, version 13, JUNO), kommentaren till 5 kap. 15 § utlänningslagen.

⁶⁰ Prop. 2006/07:53 s. 17.

⁶¹ Prop. 2006/07:53 s. 25.

⁶² Prop. 2003/04:35, s. 74–77, och prop. 2004/05:170, s. 283.

utsatts för brotten människohandel eller människoexploatering. Vid den bedömningen ska socialnämnden utgå från om rekvisiten i straffbestämmelserna i 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken är uppfyllda. Socialnämnden bör normalt kunna utgå från att den som kan antas ha utsatts för människohandel eller människoexploatering också har betydelse för utredningen av brottet.⁶³

Det är Migrationsverket som beslutar om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt bestämmelsen.⁶⁴ Genom beslutet om tidsbegränsat uppehållstillstånd överförs kostnadsansvaret för bevispersonen från kommun eller region till Migrationsverket, enligt förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. som reglerar kommuners och regioners rätt till statlig ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utläningar.

4.6.2 Stödstrukturer för offer för människohandel

Manual vid misstanke om människohandel

Som har angetts i kapitel 3, om Sveriges internationella åtaganden, har Sverige genom Palermoprotokollet, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och människohandelsdirektivet en skyldighet att ge stöd till personer utsatta för människohandel.

Av artikel 11 i människohandelsdirektivet följer en skyldighet att ha en mekanism för att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer och ge hjälp och stöd till dem. Flera europeiska länder har därför inrättat en så kallad National Referral Mechanism (NRM), en särskild process enligt vilken offer för människohandel identifieras och hänvisas till rätt instanser för att få det skydd och stöd de har rätt till. Den svenska varianten av en sådan mekanism är Manual vid misstanke om människohandel (manualen), som ursprungligen togs fram av Länsstyrelsen i Stockholm i samverkan med International Centre for Migration Policy Development och yrkesverksamma inom Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, socialtjänsten och Plattformen Civila Sverige mot människohandel. Det är sedan 2018 Jämställdhetsmyndigheten som ansvarar för manualen som reviderades under 2022. En uppdaterad och digitaliserad version

⁶³ Sandesjö, H. & Wikrén, G., *Utlänningslagen med kommentarer* (2022, version 13, JUNO) kommentaren till 5 kap. 15 § utlänningslagen.

⁶⁴ 5 kap. 20 § utlänningslagen.

lanserades därefter 2023. Syftet med manualen är att ge stöd och praktiskt vägleda yrkesverksamma som kan komma i kontakt med personer som utsatts för människohandel, samt att ge en helhetsbild av det stöd och skydd som erbjuds offer för människohandel i Sverige. Manualen tydliggör vilket ansvar olika myndigheter har och hur de kan agera vid människohandelsärenden, men också vilket metodstöd de har tillgång till via Jämställdhetsmyndigheten.⁶⁵

I Sverige finns det, till skillnad från i många andra europeiska länder, ingen särskilt utpekad aktör med funktionen att formellt identifiera en person som offer för människohandel eller ge personer officiell status som offer för människohandel i landet. När manualen beskriver identifiering avses processen att upptäcka att en person kan förmodas vara utsatt för människohandel. Manualen innehåller sex steg för att säkerställa att personer som kan vara utsatta för människohandel erbjuds stöd och skydd, utifrån varje persons individuella erfarenheter och behov. Den beskriver också de olika aktörernas ansvar i de olika stegen.

Aktörer med ansvar i stöd- och skyddsprocessen

Jämställdhetsmyndigheten samordnar på nationell nivå arbetet mot människohandel för alla ändamål genom *NSPM* (nationella samordningen mot prostitution och människohandel), som utvecklar samverkan mellan myndigheter och andra aktörer (även internationella) och bistår myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling. *NSPM* sammankallar nätverket Nationellt metodstödsteam (*NMT*), bemannar en stödtelefon, delfinansierar regionkoordinatorer, samt står för finansieringen av ett återvändandeprogram och det nationella stödprogrammet. *NSPM* främjar även utvecklingen av förebyggande insatser mot prostitution och människohandel för alla ändamål.

I *Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel* (*NMT*) ingår Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Skatteverket samt representanter från socialtjänst (regionkoordinatorer och specialiserade mottagningar) och hälso- och sjukvård. *NMT*'s syfte är att

⁶⁵ Denna och den följande informationen i avsnitt 4.6.2 är hämtad från den digitala versionen av manualen på Jämställdhetsmyndighetens webbsida, <https://nspm.jamstalldetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/manual-vid-missstanke-om-manniskohandel/> (hämtat 2023-11-13).

stärka arbetet mot prostitution och människohandel i hela landet, samt utveckla och effektivisera samverkan i arbetet mot människohandel.

Jämställdhetsmyndigheten driver en *nationell stödtelefon* för yrkesverksamma. Genom den kan yrkesverksamma inom kommuner och myndigheter samt aktörer inom det civila samhället få råd och metodstöd i frågor som rör människohandel, eller hänvisas vidare till rätt instans.

Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel finns i sju regioner motsvarande Polismyndighetens regioner och fungerar som stöd till Jämställdhetsmyndighetens nationella uppdrag som rör prostitution och människohandel för alla ändamål. De är anställda inom socialtjänsten och finansieras av Jämställdhetsmyndigheten tillsammans med vissa kommuner och länsstyrelser. De utgör ett viktigt led i stöd- och skyddsprocessen för att bistå personer utsatta för människohandel, samt för att stödja yrkesverksamma som kommer i kontakt med människohandelsärenden. Det är ofta till regionkoordinatorerna som Jämställdhetsmyndigheten hänvisar människohandelsärenden via stödtelefonen. Regionkoordinatorerna ingår i NMT och i regionala spetsgrupper som länsstyrelserna samordnar.

Återvändandeprogrammet Människohandel – Prostitution (ÅMP eller Återvändandeprogrammet) är avsett för personer som befunnit sig i prostitution eller varit utsatta för människohandel. Programmet drivs av FN-organet Internationella migrationsorganisationen (International Organization for Migration, IOM) och deras kontor i Helsingfors i Finland.

Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn och det yttersta ansvaret för dem som vistas i kommunen. Kommunerna ska enligt socialtjänstlagen verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp, och har därför en viktig roll i stöd- och skyddsprocessen. Personer som har erfarenhet av att ta emot ersättning för sex eller har utsatts för människohandel för sexuella ändamål kan vända sig till Mikamottagningarna som finns i Stockholm, Göteborg, Borås och Umeå eller till Evonhuset i Malmö. Stöd kan även ges inom andra verksamheter inom socialtjänsten.

Polismyndigheten bedriver arbete mot människohandel på nationell, regional och lokal nivå. På nationell nivå i form av en nationell rapportör, verksamhetsutvecklare, nationell utredningsresurs och underrättelseavdelning. På regional nivå bedrivs arbetet genom sju

polisregioner i vilka det antingen finns särskilda människohandelsgrupper eller dedikerade utredningsresurser. På lokal nivå hanteras prostitution och koppleri av normalgraden som inte utgör en del av organiserad brottslighet. Nationella operativa avdelningen (NOA) ska rikta och leda polisverksamheten nationellt och internationellt, samt stödja polisregionerna i bland annat arbetet mot människohandel.

Åklagarmyndigheten har specialiserade åklagare på Riksenheten mot internationell organiserad brottslighet (RIO) som alltid ska ansvara operativt för förundersökningar och åtal i människohandelsärenden. Förundersökningar om de närliggande brotten människoexploatering eller koppleri kan däremot ledas av en åklagare vid allmän åklagarkammare. Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Göteborg ansvarar för metodutveckling rörande människohandel inom myndigheten.

Migrationsverket har en central samordnare för arbetet mot människohandel och regionala samordnare inom varje region. Inom den operativa verksamheten finns dessutom kontaktpersoner med spetskompetens i frågor om människohandel. Migrationsverkets roll i arbetet mot människohandel är framför allt att identifiera förmodade offer och hänvisa dessa till polis och socialtjänst samt att besluta om tillfälliga uppehållstillstånd. Verket sammanställer också varje år statistik över upptäckta fall.

Arbetsmiljöverket kan vid sina inspektioner upptäcka personer som kan vara offer för människohandel. Arbetsmiljöverket samordnar sedan 2018 ett uppdrag om myndighetssamverkan för att motverka arbetslivskriminalitet.

Hälso- och sjukvården kan identifiera offer för människohandel i sin verksamhet och har representanter i NMT-nätverket.

Plattformen Civila Sverige mot människohandel samlar ett tjugotal organisationer och aktörer inom civilsamhället som möter eller arbetar för att hjälpa utsatta för människohandel, exempelvis genom skyddade boenden, rådgivning, tolkhjälp, samtalsstöd, praktik och uppsökande arbete. Plattformen driver även ett nationellt stödprogram (NSP) som ett komplement till samhällets stödinsatser. Syftet är att fullgöra Sveriges åtaganden om skydd och stöd till förmodade offer för människohandel som inte ingår i en rättsprocess. Stödprogrammet kan erbjuda skydd och stöd exempelvis för vuxna offer för människohandel som inte har rätt att visas i Sverige. Genom pro-

grammet erbjuds bland annat skyddat boende, juridisk rådgivning, tolkhjälp, samtalsstöd, praktik och tryggt återvändande till hemlandet.

Utrikesdepartementet kan som centralmyndighet bistå svenska myndigheter i kontakterna med en annan stats myndigheter vid samarbete med stöd av Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention.

Länsstyrelserna har i uppdrag att stödja samordningen i länet av insatser som syftar till att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Länsstyrelserna ska i arbetet särskilt prioritera insatser för att motverka efterfrågan på köp av sexuella tjänster.

Brottsoffermyndigheten arbetar för att främja brottsoffers rättigheter samt uppmärksamma deras behov och intressen. Myndigheten kan även ge råd och information kring brottsoffers rättigheter och rättegångsförfarandet och betalar ut brottsskadeersättning av statliga medel till offret om den som begått brott saknar förmåga att själv betala skadestånd och det inte finns någon försäkring som ersätter skadorna.

Sammanfattning av stöd- och skyddsprocessen

Stöd- och skyddsprocessen enligt manualen består av sex steg; 1) identifiering, 2) akut skydd, 3) inledande stöd, 4) långsiktigt stöd, 5) straffrättsligt förfarande och 6) ett tryggt återvändande.

För steg 1, *identifiering*, finns inte någon särskilt utpekad aktör med funktionen att formellt identifiera offer. Kan alla aktörer med kunskap inom området identifiera förmodade offer för människohandel. Regionkoordinatorerna och stödtelefonen finns som stöd för yrkesverksamma för att bedöma om en person kan vara offer för människohandel. Migrationsverkets samordnare kan ge stöd till sina handläggare i bedömningen. Manualen beskriver tecken på att en person kan vara utsatt för människohandel, vad som gäller för polisanmälan, orosanmälan och frågor om sekretess. Vidare beskrivs att offret eller barn till offret kan behöva insatser från socialtjänsten.

I steg 2 ska ett förmodat offers *akuta behov av skydd och vård*, de närmsta timmarna eller dygnet efter identifiering, tillgodoses. I detta steg kan det bli aktuellt att kontakta socialkontor, socialjour, polis, regionkoordinator eller nationell stödtelefon. Det förmodade offret ska få information om sina rättigheter i den straffrättsliga processen,

som innefattar möjligheten till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och rätten till skadestånd, tolk och målsägandebiträde. Polis och socialtjänst gör skyddsbedömningar och ska vid behov samverka i detta. Vid behov av omedelbart skydd för ett barn kan socialtjänsten vidta åtgärder enligt SoL eller LVU. Manualen beskriver vad som gäller i fråga om akuta socialtjänstinsatser, rätt till akut vård för barn och vuxna och vad som gäller för tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid

Steg 3 i stöd- och skyddsprocessen avser *inledande stöd* till det förmodade offret för människohandel under de första veckorna efter identifiering. I detta steg ska grundläggande behov (utöver det akuta skyddet i steg 2) tillgodoses i form av ett fortsatt tryggt boende, ekonomi, utbildning och hälso- och sjukvård. Grundläggande information ska ges till offret för människohandel i den mån det inte redan skett. När det gäller barn kan utländska myndigheter behöva involveras. Manualen beskriver vad som gäller i fråga om information om återvändande och grundläggande information, rättsligt stöd, socialtjänstens utredning och bedömning av stöd, informationsutbyte med utländska myndigheter gällande barn, samt rätt till utbildning, sysselsättning och hälso- och sjukvård.

Steg 4 i manualen avser *långsiktigt stöd*. När betänketiden är slut behöver offret för människohandel fatta beslut om hen vill ha kontakt med rättsvårdande myndigheter eller inte. Behov av stöd och vård under tiden fram till en eventuell rättsprocess behöver tillgodoses och en långsiktig planering göras för hur stöd för återetablering ska utformas, i Sverige eller i hemlandet efter en eventuell rättsprocess. Manualen beskriver vad som gäller i fråga om tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning och rättegång. Vidare beskrivs åtgärder för uppföljning och planering av fortsatt stöd, asylrätt, bistånd i en akut nödsituation, vad det nationella stödprogrammet kan bidra med utöver samhällets stödinsatser, planering för återvändande samt rätt till utbildning och sysselsättning.

Steg 5 i manualen avser *det straffrättsliga förfarandet*. Den straffrättsliga processen beskrivs, från förundersökning till dess att rättegången avslutas. Under den straffrättsliga processen kan offret för människohandel befinna sig i Sverige eller i hemlandet. Manualen beskriver vilket stöd ett offer för människohandel har rätt till före, under och efter rättegången, den särskilda samverkan som sker runt barn i Barnahus och vad som gäller i fråga om skadestånd.

Steg 6 avser *ett tryggt återvändande* för den som är offer för människohandel och som kommer från ett annat land. Sveriges stöd till offer för människohandel i återvändandeprocessen sker genom finansiering av Återvändandeprogrammet som genomförs av Internationella migrationsorganisationens (IOM) kontor i Finland. Det är regionkoordinator och IOM som beslutar om vem som kan ingå i programmet. Manualen beskriver det stöd som ges genom Återvändandeprogrammet före, under och efter återvändandet och ansökningsförfarandet till programmet.

4.6.3 Vägledning för socialtjänsten om barn i internationell människohandel och exploatering

Socialstyrelsen har tagit fram en vägledning med syfte att ge stöd till socialtjänsten i arbetet med att stödja och skydda barn som är eller kan vara offer för människohandel eller exploatering, eller som är medföljande till personer som har drabbats eller till förövare.⁶⁶

I vägledningen ges i de två inledande kapitlen övergripande information om fenomenen människohandel och exploatering av barn, samt om de särskilda rättigheter som offer för människohandel har genom internationell rätt och som barn har enligt barnkonventionen. I det tredje kapitlet redovisas vilka aktörer för stöd och samverkan som är särskilt viktiga för socialtjänsten att känna till och vilket stöd som finns att tillgå genom dessa. I kapitel 4 finns en genomgång av de olika stegen i socialtjänstens handläggning och vad som kan vara viktigt att ha med sig i arbetet med barn i människohandel eller exploatering för att kunna säkerställa barnets bästa på kort och lång sikt. De två sista kapitlen handlar om socialtjänstens handläggning av ärenden gällande barn som vistas utomlands och om socialtjänstens behörighet i internationella situationer samt erkännande och verkställighet av domar och beslut (Bryssel II-förordningen, 1996 års Haagkonvention, 1980 års Haagkonvention, samt förenklat förfarande för verkställighet i Norge och Danmark).

⁶⁶ Socialstyrelsen (2018). *Barn i internationell människohandel och exploatering*.

4.7 Pågående lagstiftningsarbete

Lagstiftningsarbete pågår på flera områden som i olika avseenden berör utredningens frågor. Här nedan redogörs för vissa av dessa.

4.7.1 Förslag till ny socialtjänstlag

Regeringen tillsatte den 6 april 2017 en särskild utredare att göra en översyn av socialtjänstlagen. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) att en ny socialtjänstlag ska ersätta den nuvarande lagen.

I förslaget har lagen strukturerats om och delats in i avdelningar för bättre överblick. Utredningens ambition har varit att återge lagen dess karaktär av ramlag och lämna större utrymme för helhetssyn på individen. De bestämmelser för olika grupper som finns i nuvarande 5 kap. socialtjänstlagen har dock inte tagits bort men strukturerats om så att nuvarande gruppindelning tonats ner. För att skapa en ökad jämlikhet mellan grupper och samtidigt minska lagens detaljeringsgrad har utredningen också föreslagit att vissa bestämmelser som i dag enbart gäller för särskilda grupper ska gälla alla. Utredningen har vidare föreslagit att det ska anges i socialtjänstlagen att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och vara lätt tillgänglig (avdelning I, 2 kap. 3 § i författningsförslaget).

Målgruppsindelningen har i förslaget tonats ned bland annat genom att nuvarande 5 kap. med bestämmelser om olika grupper utgår ur lagen, vissa bestämmelser som avser grupper görs generellt tillämpliga för alla personer som exempelvis har en viss typ av insats, andra bestämmelser har formulerats som preciserade uppgifter för socialtjänsten och inte som särskilda bestämmelser för vissa grupper, samt att bestämmelser som avser barn och unga samlats i en egen avdelning (avdelning V, kap. 18–23 i författningsförslaget).

När det gäller insatser till enskilda (avdelning III, kap. 10–13 i författningsförslaget) har utredningen föreslagit att den nuvarande biståndsbestämmelsen i 4 kap. SoL ska delas upp på bistånd för livsföringen (11 kap. 1–7 §§) respektive ekonomiskt bistånd (11 kap. 8–15 §§). För att tydliggöra vikten av att bistånd ges utifrån individuella behov och inte utifrån uppfattningar om generella behov hos personer i olika grupper, har det nuvarande begreppet ”skälig levnadsnivå” ersatts av ”skäliga levnadsförhållanden” i den bestämmelse

som i förslaget reglerar rätten till bistånd för livsföringen. Utredningen har vidare, som ett komplement till rätten till bistånd enligt nuvarande 4 kap. 1 § SoL, föreslagit en befogenhet för socialnämnden att besluta att en eller flera insatser ska tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning (avdelning III, 12 kap. i författningsförslaget). Syftet med detta är enligt utredningen att ge socialnämnden ett större handlingsutrymme, till exempel för att socialtjänsten ska kunna nå den enskilde just när han eller hon är motiverad att ta emot hjälp.

Den bestämmelse om stöd till brottsoffer som nu finns i 5 kap. 11 § SoL, återfinns i utredningens författningsförslag i avdelning III, 10 kap. 3 §. Den har en något ändrad formulering i förhållande till den nuvarande. Socialnämnden har enligt förslaget en skyldighet att erbjuda brottsofferstöd i syfte att stödja och hjälpa den som har utsatts för brott och dennes närstående. I utredningens författningskommentar anges att med ”den som har utsatts för brott” avses en fysisk person som har lidit fysisk eller psykisk skada eller utsatts för känslomässigt lidande eller ekonomisk förlust i direkt samband med en handling eller underlåtelse som är belagd med straff enligt brottsbalken. I den föreslagna bestämmelsen anges vidare att socialnämnden särskilt ska beakta att personer som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation och att detta i synnerhet gäller kvinnor som är eller har varit utsatta för mäns våld (med vilket avses närstående mäns våld). I den föreslagna bestämmelsen har det också lagts till att socialnämnden särskilt ska beakta att även personer som är eller har varit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation.

Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande vidare inom Regeringskansliet.

4.7.2 Förslag till ny LVU

Utredningen om tvångsvård för barn och unga lämnade i sitt slutbetänkande *Barns och ungas rätt vid tvångsvård Förslag till ny LVU* (SOU 2015:71) förslag till en ny lag med särskilda bestämmelser om vård av barn och unga. Utredningens uppdrag var att göra en översyn av LVU och även att utreda vissa frågor som rör socialtjänstlagen,

med syfte att stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten för barn och unga samt att bidra till kvalitetsutveckling inom den sociala barn- och ungdomsvården med särskilt fokus på tvångsvård. I tilläggsdirektiv fick utredningen även i uppdrag att se över olika placeringsalternativ för barns och ungas boende, vård och fostran enligt SoL och LVU, vilket resulterade i delbetänkandet *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga* (SOU 2014:3).

I slutbetänkandet föreslås förutsättningarna för vård enligt LVU behållas i princip oförändrade. Vissa ändringar föreslås beträffande omedelbart omhändertagande enligt LVU, för att stärka rättssäkerheten, bland annat krav på angivande av vilken bestämmelse beslutet grundas på (miljö eller beteende) och tidsfristerna för handläggningen, samt i förhållande till internationella situationer.

Utredningen föreslår också att regeringen bör överväga att, inom ramen för fortsatta statliga satsningar inom området psykisk ohälsa avsätta särskilda medel för utveckling av tvärprofessionell samverkan mellan huvudmän i fråga om verksamheter som möter placerade barn och unga med psykisk ohälsa. Det finns även förslag för att säkra ett vårdinnehåll av god kvalitet, med fokus på HVB, bland annat avseende tillgången till medicinsk och psykologisk kompetens, särskilt när vården sker med tvång och riktar sig mot barn och unga med psykiska funktionsnedsättningar eller psykisk ohälsa. Ett antal förslag gäller verksamheten vid SiS-hemmen, bland annat beträffande de särskilda befogenheterna. Slutligen finns förslag om styrning med kunskap och systematisk uppföljning.

De båda betänkandena har hittills resulterat i fem olika propositioner.⁶⁷ Delbetänkandet ledde till att en ny placeringsform infördes i SoL för barn och unga i åldern 16–20 år – stödboende.⁶⁸

I utredningens lagförslag i slutbetänkandet 2015 finns en motsvarighet till nuvarande 3 § LVU i 5 kap. 3 §. Paragrafen motsvarar med viss språklig ändring och vissa ändringar i sak den nuvarande 3 §. Rekviritet ”något annat socialt nedbrytande beteende” har ändrats till ”något annat i sig självt socialt nedbrytande beteende”, vilket ska markera att det är barnets eller den unges beteende i sig som ska vara avgörande för om vård ska beredas eller inte, oavsett vilka bakomliggande orsaker som kan finnas till beteendet. Rekviritet är enligt utredningens författningskommentar avsett att ge utrymme för att

⁶⁷ Prop. 2015/16:43, 2016/17:59, 2017/18:169, 2018/19:102 och 2020/21:35.

⁶⁸ Se prop. 2015/16:43.

kunna tillämpas i förhållande till ny kunskap om sociala problem och i fråga om nya grupper av barn och unga i utsatta situationer. Enligt författningskommentaren är det klart att rekvisitet bland annat omfattar barn och unga som uppvisar ett sexuellt riskbeteende till exempel genom prostitution eller grooming, barn och unga som söker sig till eller befinner sig i riskfyllda miljöer eller önskar återvända till en miljö där han eller hon riskerar att utsättas för förtryck och våld. Rekvisitet anges även kunna omfatta barn och unga som lever ett kringflackande (vagabonderande) liv, barn och unga med självskadande eller aggressivt utagerande beteende samt barn och unga med mycket omfattande skolfrånvaro ("hemmasittande ungdomar") eller ett dataspelande som leder till social isolering.⁶⁹

4.7.3 Samsjuklighetsutredningen

I januari 2023 lämnade Samsjuklighetsutredningen sina slutliga förslag i betänkandet *Från delar till helhet – Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja* (SOU 2023:5). Förslagen bygger på delbetänkandet *Från delar till helhet – En reform för samordnade, behovsanpassade och personcentrerade insatser till personer med samsjuklighet* (SOU 2021:93).

Utredningens uppdrag var att föreslå hur samordnade insatser, när det gäller vård, behandling och stöd, kan säkerställas för barn, unga och vuxna personer med samsjuklighet i form av skadligt bruk eller beroende och annan psykiatrisk diagnos eller närliggande tillstånd. Syftet var att skapa förutsättningar för att ge dessa personer en samordnad, behovsanpassad och patientcentrerad vård och omsorg med tillgång till de medicinska, farmakologiska, psykiatriska och sociala insatser som de är i behov av.⁷⁰

I delbetänkandet föreslår utredningen en genomgripande reform av samhällets insatser till personer med samsjuklighet, syftande till ökad samordning, behovsanpassning och personcentrering. I slutbetänkandet lämnar utredningen ytterligare förslag som handlar om tvångsvård

⁶⁹ SOU 2015:71, s. 1029 f. Se dock även Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 7. Där uttalades att tillämpningen av 3 § LVU inte får sträckas utöver vad som en rimlig tolkning av ordalydelsen av paragrafen kan anses innefatta. Enbart det förhållandet att den unge utsätter sig för risk innebär inte att det föreligger ett beteende som kan betecknas som socialt nedbrytande.

⁷⁰ SOU 2021:93, s. 77 f. och 669, se även dir. (2020:68).

för skadligt bruk eller beroende, som bygger på den reform som föreslagits i delbetänkandet.⁷¹

4.7.4 En sammanhållen god och nära vård för barn och unga

I november 2019 beslutade regeringen att uppdra åt en särskild utredare att se över förutsättningarna för en mer sammanhållen god och nära vård för barn och unga. I uppdraget ingick att föreslå insatser som ska bidra till en mer likvärdig vård som innefattar förebyggande och hälsofrämjande insatser för barn och unga i hela landet, samt att främja utvecklingen av en sammanhållen god och nära vård för barn och unga med bland annat psykisk ohälsa. I ett delbetänkande i maj 2021, *Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga* (SOU 2021:34), lämnade utredningen förslag med syfte att möjliggöra en hälsoreform för barn och unga som ska bidra till att minska fragmentiseringen och glappen i hälso- och sjukvården och bryta trenden med ökad psykisk ohälsa hos barn och unga.⁷²

Förslagen i delbetänkandet ledde till att regeringen gav Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra en förstudie i syfte att se över hur ett nationellt hälsovårdsprogram för barn och unga bör utformas och implementeras, med utgångspunkt i utredningens förslag.⁷³ Socialstyrelsen slutredovisade uppdraget i oktober 2022.⁷⁴ Regeringen har därefter gett Socialstyrelsen och fem andra myndigheter i uppdrag att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga till och med 20 års ålder.⁷⁵

I oktober 2021 lämnade utredningen sitt slutbetänkande, *Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård* (SOU 2021:78), där utredningen redovisar hur en samlad uppföljning av barns och ungas fysiska hälsa kan utformas som stödjer utvecklingen dels av det hälsofrämjande arbetet för barn och unga både på individuell och nationell nivå, dels av vårdens utformning och innehåll. I betänkandet finns också förslag om hur möjligheterna till en god informationsförsörjning för såväl verksamheterna som för

⁷¹ SOU 2023:5, s. 19 ff.

⁷² SOU 2021:34, s. 15.

⁷³ Regeringsbeslut 2021-09-02, S2021/06171 (delvis).

⁷⁴ Socialstyrelsen (2022). *Slutrapport – Förstudie avseende ett nationellt hälsoprogram för barn och unga*.

⁷⁵ Regeringsbeslut 2023-08-10 (S2021/04102 (delvis), S2021/06171, S202106815 (delvis), S2022/01303, S2023/02379 (delvis)).

den enskilde kan stärkas när det gäller utbyte av information inom och mellan olika verksamheter och huvudmannagränser.⁷⁶

4.7.5 Ett fönster av möjligheter – reglering av skyddat boende

Regeringen tillsatte 2016 en utredning om ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende, med uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka barnrättsperspektivet för barn som vistas i skyddat boende tillsammans med en vårdnadshavare. Utredningen överlämnade i januari 2018 sitt betänkande *Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende* (SOU 2017:112).

Utredningens förslag har lett till en proposition (prop. 2023/24:31) vilken innehåller förslag som syftar till att förbättra skyddet och stödet till personer som behöver skyddat boende och stärka barnrättsperspektivet för barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende. Det föreslås bland annat att skyddat boende ska regleras i SoL som en boendeinsats till den som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp, vilket anges kunna gälla inte bara den som utsatts för våld i en nära relation utan även den som utsatts för människohandel eller befunnit sig i prostitution. Vidare föreslås att det ska krävas tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg för att få bedriva verksamhet i form av skyddat boende. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2024.⁷⁷

4.7.6 En uppväxt fri från våld

Utredningen *En uppväxt fri från våld* lämnade i sitt betänkande *En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn* (SOU 2022:70) förslag om en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Enligt förslaget ska arbetet med strategin länkas till befintliga strukturer för folkhälsoarbetet för att ge möjlighet till nödvändig systematik och struktur i arbetet. I den föreslagna strategin anges fem långsiktiga mål för arbetet mot det övergripande målet att varje barn ska ha en uppväxt fri från våld: 1) våld mot barn ska förebyggas, 2) barns våldsutsatthet

⁷⁶ SOU 2021:78, s. 14.

⁷⁷ Prop. 2023/24:31, s. 1 och 304.

ska upptäckas, 3) barn ska få det skydd och stöd samt den behandling de har rätt till, 4) barns rättigheter i brottmålsprocessen ska tillgodoses och 5) kunskaps- och metodutvecklingen ska stärkas.⁷⁸

När det gäller målet som rör upptäckt av barns våldsutsatthet, anges som prioriterade insatsområden att förutsättningarna för barn att reagera på våldet och signalera till omgivningen ska stärkas, att vuxnas förutsättningar och förmåga till upptäckt samt att agera vid tecken på våld ska förbättras, samt att informationshanteringen och omsorgen om barnet vid misstanke om våldsutsatthet ska förbättras.⁷⁹

För målet att barn ska få det skydd och stöd samt den behandling de har rätt till anges som prioriterade insatsområden att tillgängligheten till skydd, stöd och behandling ska förbättras, att barns delaktighet i utformning, genomförande och uppföljning av insatser ska stärkas, att förmågan och möjligheterna att fånga upp och möta varje barns behov ska förbättras, att samverkan och samordning av insatser ska stärkas, samt att stödet i barns vardag ska stärkas.⁸⁰

I betänkandet föreslås i korthet följande struktur för genomförande, samordning och uppföljning av strategin⁸¹

- Folkhälsomyndigheten ges en central roll i samordning, stöd, kunskapsutveckling och uppföljning.
- Ett antal nationella myndigheter ska bidra särskilt i det övergripande arbetet mot strategins mål.
- Länsstyrelserna ska stödja och främja det regionala arbetet och samarbetet.
- Kommunerna ska ta fram kommunövergripande kartläggningar, analyser och åtgärdsplaner.
- Statliga medel förstärker förutsättningarna och ger fler möjlighet att bidra.
- Återkommande handlingsplaner från regeringen.
- Regeringen ska återkommande redovisa arbetet mot strategins mål till riksdagen.
- Strategin ska utvärderas i sin helhet var femte år.

⁷⁸ SOU 2022:70, s. 30 ff.

⁷⁹ A.a. s. 40.

⁸⁰ A.a. s. 40 f.

⁸¹ A.a. s. 709 f.

4.7.7 Stärkt stöd till tandvård för våldsutsatta och ökad kontroll över tandvårdssektorn

Utredningen om stärkt stöd till tandvård för våldsutsatta och ökad kontroll över tandvårdssektorn föreslog i sitt delbetänkande *Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter* (SOU 2023:10) att tandvård för skador efter våld i nära relationer inte ska kosta mer än ett vanligt läkarbesök och att frågor om våldsutsatthet regelbundet ska ställas till alla som besöker tandvården.

4.7.8 Barn och unga i samhällets vård

Regeringen beslutade den 7 oktober 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över och föreslå åtgärder för hur kvaliteten i vården kan öka när barn och unga placeras i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende (HVB), inklusive särskilda ungdomshem, med stöd av socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).⁸² Syftet med uppdraget är att säkerställa att barn och unga som placeras utanför det egna hemmet alltid ska garanteras trygghet, säkerhet och en i övrigt god vård.

Utredningen har i sitt slutbetänkande *För barn och unga i samhällsvård* (SOU 2023:66) konstaterat att barn och unga i samhällsvård upplever brist på sammanhang och trygghet, brist på goda och nära relationer och brister i vården. I betänkandet lämnas ett stort antal förslag för att förbättra situationen för barn och unga i samhällsvård. Bland annat föreslås att Socialstyrelsen får i uppgift att stödja samhällsvården för barn och unga och samordna statens stöd inom området till kommuner, regioner och verksamheter, samt ansvara för en ny nationell struktur för uppföljning av samhällsvård. Vidare föreslås ett tydliggörande av socialnämndens skyldigheter för vårdens innehåll och stödet till barn och unga. Utredningen lämnar också förslag om vårdkedjan som rör bland annat barnets delaktighet, socialtjänstens ansvar för att följa vården och stöd till föräldrar. I betänkandet finns även förslag om familjehemsvård, om HVB och stödboenden och om SiS, samt förslag som rör hälso- och sjukvård, tandvård och skolgång.

⁸² Dir. 2021:84. Se även tilläggsdirektiv dir. 2023:13.

4.7.9 Barns skydd mot sexuella kränkningar samt vissa frågor om brott mot kvinnor och äldre

Den 24 februari 2022 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att bland annat se över det straffrättsliga skyddet mot sexuella kränkningar av barn och överväga en ny straffskärpningsgrund för brott med hatbrottsmotiv mot kvinnor.⁸³

I uppdraget ingår bland annat att se över det straffrättsliga skyddet mot sexuella kränkningar av barn i åldern 15–17 år, särskilt i förhållande till utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling. Utredaren ska även se över regelverket om utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, köp av sexuell tjänst och koppleri i fråga om prostitution genom användande av internetbaserade verktyg, i synnerhet när det gäller minderåriga och sugardejting.

Enligt tilläggsdirektiv den 2 februari 2023 ska uppdraget redovisas senast den 24 november 2023.⁸⁴

4.8 Regeringsuppdrag på utredningens område

Det finns även ett antal pågående regeringsuppdrag som kort bör nämnas, då de rör frågor som anknyter till vårt uppdrag.

4.8.1 Uppdrag till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Socialstyrelsen att verka för förbättrad upptäckt av mäns våld mot kvinnor

Den 2 juni 2022 uppdrog regeringen åt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Socialstyrelsen att verka för förbättrad upptäckt av sådant våld som omfattas av regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (A2022/00842). Enligt uppdraget ska de fem myndigheterna utveckla samverkan om *dels* rutiner och metoder för att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande samt hänvisning till rätt instans, *dels* förstärkt stöd till relevant personal, samt stödja ledning och styrning för att arbetet med ökad upptäckt av våld ska

⁸³ Dir. 2022:7.

⁸⁴ Dir. 2023:17.

kunna göras uthålligt över tid och implementeras i myndigheternas ordinarie verksamheter. Socialstyrelsen ska bistå de övriga myndigheterna, främst i det arbete som rör rutiner och metoder för upptäckt av våld och hänvisning till socialtjänst, hälso- och sjukvård samt rättsväsendet. Jämställdhetsmyndigheten ska under uppdraget ansvara för övergripande samordning, uppföljning och redovisning av både myndighetsgemensamma och myndighetsspecifika insatser. Till Jämställdhetsmyndighetens uppdrag hör även att stödja samordningsförbunden, vars uppgift är att stödja samverkan och finansiera insatser för individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser, med bland annat kompetensutveckling för personal i deltagande verksamheter. Jämställdhetsmyndigheten ska slutredovisa uppdraget till Arbetsmarknadsdepartementet senast den 31 mars 2025.

4.8.2 Uppdrag till Socialstyrelsen och SBU att stödja genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Regeringen gav den 7 juli 2022 ett uppdrag till Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) att stödja genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (A2022/01028). Uppdraget omfattar alla typer av våld som ingår i den nationella strategin, inklusive prostitution och människohandel, och ska i tillämpliga delar utgå från de uppdaterade föreskrifter om våld i nära relationer som Socialstyrelsen har tagit fram. I uppdraget till Socialstyrelsen ingår bland annat att kartlägga behovet av ytterligare kunskapsstöd riktade till socialtjänsten, tandvården, hälso- och sjukvården och vid behov ta fram sådana stöd. Socialstyrelsen ska särskilt beakta behovet av stöd avseende personer som utsatts för sexuellt våld, inklusive i prostitution. SBU ska i samråd med Socialstyrelsen ta fram det kunskapsunderlag som Socialstyrelsen behöver för att ta fram kunskapsstöd avseende vård för personer som utsatts för sexuellt våld, inklusive i prostitution. Uppdraget omfattar patienter på alla vårdnivåer och såväl i ett akut som i ett senare skede. Vården av patienter med komplex traumatisering eller psykiatrisk samsjuklighet ska särskilt uppmärksammas. Kvinnor och män, flickor och pojkar omfattas och hbtqi-personers situation ska uppmärksammas.

I uppdraget ingår att identifiera kunskapsluckor och forskningsbehov på området. Socialstyrelsen ska löpande informera Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider och senast den 27 februari 2026 lämna en skriftlig redovisning av uppdraget till Regeringskansliet. SBU:s uppdrag ska redovisas i årsredovisningarna för 2022, 2023 och 2024.

4.8.3 Uppdrag till Socialstyrelsen att stödja en jämlik och kunskapsbaserad vård för personer utsatta för sexuellt våld

Regeringen uppdrog den 9 mars 2023 åt Socialstyrelsen att genomföra insatser för att stödja en jämlik och kunskapsbaserad vård för personer som har utsatts för sexuellt våld (S2023/00970 (delvis)). I uppdraget ingår att göra en fördjupad kartläggning och analys av hälso- och sjukvården för personer som har utsatts för sexuella övergrepp och sexuellt våld och föreslå ändamålsenliga och kostnadseffektiva insatser för att utveckla vården. I detta ingår också att analysera behovet av en nationell stödfunktion samt att analysera behovet av och ta fram kunskapsstöd och utbildningsinsatser för hälso- och sjukvården. Resultatet av uppdraget ska bidra till ett stärkt och enhetligt arbete i hela landet. Socialstyrelsen ska senast den 1 december 2023 lämna en skriftlig delredovisning av uppdraget och senast den 15 december 2024 lämna en slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

5 De som utnyttjas och de som utnyttjar

I det här kapitlet redogör vi för omfattningen av prostitution, människohandel för sexuella ändamål och sexuell exploatering av barn i Sverige utifrån uppdrag, kartläggningar och statistikinsamlingar som genomförts i andra sammanhang. Därefter följer en beskrivning av utredningens målgrupper, vad utnyttjandet innebär för dem och vilka följder det får, samt vilka behov av skydd, stöd och vård som särskilt efterfrågas. Vi beskriver också vilka förövarna är, de som begår de sexuella övergreppen och de som organiserar och har stora ekonomiska intressen i verksamheten.

5.1 Omfattningen av prostitution, människohandel för sexuella ändamål och sexuell exploatering av barn

Det är omöjligt att med exakthet fastställa omfattningen av prostitution, människohandel för sexuella ändamål och sexuell exploatering av barn i Sverige. Det finns emellertid ett stort antal olika studier, kartläggningar och rapporter som tillsammans ger en ganska tydlig bild.

5.1.1 Omfattningskartläggningar

Jämställdhetsmyndigheten har haft i uppdrag att kartlägga omfattningen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige. I slutredovisningen 2021¹ konstaterades att såväl befolkningsstudier som intervjuer med myndigheter och organisationer som arbe-

¹ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23).

tar med målgrupperna tyder på att antalet personer som utnyttjas har legat ganska konstant över tid. Bedömningen var också att det hade skett en relativt liten ökning när det gäller antalet annonser och profiler på webbsidor som direkt erbjuder sexuella ”tjänster” år 2020 jämfört med resultatet av en tidigare undersökning år 2014. I kartläggningen identifierades 12 474 unika annonser och profiler. Detta ansågs dock inte säkert motsvara antalet utnyttjade personer, då samma person visat sig kunna ligga bakom flera olika profiler/annonser. Antalet sidor hade däremot ökat markant sedan kartläggningen 2014², då endast tio webbplatser identifierades, att jämföra med 32 olika webbplatser 2021. Sexuella ”tjänster” erbjuds i hela Sverige. Enligt rapporten återfanns annonser från närmare 200 orter i landet, med en övertikt i storstadsregionerna. Det fanns indikationer på att allt fler unga kommer i kontakt med vuxna i sexuellt syfte på internet.³

Jämställdhetsmyndigheten redovisar också varje år statistik när det gäller de ärenden om människohandel och människoexploatering som regionkoordinatorerna hanterar. Under de senaste fem åren har antal identifierade individer varierat mellan cirka 300 och 500. Mörkertalet bedöms dock vara stort. Under 2022 fick regionkoordinatorerna kännedom om 375 personer som antogs ha varit utsatta för människohandel eller människoexploatering, varav 174 för sexuella ändamål. Av personerna var 276 vuxna och 54 minderåriga medan 45 ärenden registrerades med okänd ålder. De flesta av dessa antogs vara vuxna. Av de identifierade var en klar majoritet kvinnor. De fem vanligaste ursprungsländerna var Rumänien, Ukraina, Thailand, Bulgarien och Nigeria.⁴

Enligt Polismyndighetens senaste lägesrapport är det inte möjligt att med exakthet uppskatta hur många personer som var offer för människohandel för sexuella ändamål i Sverige under 2021. Hur många fall av människohandel som upptäckts i Sverige beror på vilka resurser polisregionerna lägger på dessa brott och hur resurserna fördelas mellan olika typer av människohandel, hur många tips som kommer in till Polismyndigheten samt vilken kompetens att utreda brotten som finns tillgänglig. Migrationsverket rapporterar också årlig statistik om misstänkt människohandel. Under 2022 identifierade

² Länsstyrelsen i Stockholm (2015). *Prostitutionen i Sverige 2014 – En omfattningskartläggning* (2015:6).

³ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23), s. 16.

⁴ Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2022*, s. 2 ff.

myndigheten totalt 515 misstänkta fall av människohandel/människoexploatering, jämfört med 261 fall under 2021. Cirka hälften av fallen 2022 var knutna till två specifika ärenden gällande misstänkt arbetskraftsexploatering. En femtedel av fallen under 2022 gällde misstanke om människohandel för sexuella ändamål. När det gäller denna form av exploatering var närmare 90 procent av de misstänkt utsatta kvinnor eller flickor.⁵

5.1.2 Vuxna som utnyttjas i Sverige

Vissa uppgifter finns också att hämta i nationella befolkningsstudier.⁶ Man behöver emellertid då minnas att många av de personer som utnyttjas har en livssituation som gör att de sällan nås av dessa studier. En befolkningsundersökning når inte heller personer som inte är folkbokförda i Sverige, vilket gäller de utlänningar som utnyttjas i prostitution och människohandel här.

I Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning SRHR 2017 uppgav 1,5 procent av kvinnorna och 1 procent av männen att de hade tagit emot ersättning för sex. I åldersgruppen 16–29 år hade 2,8 procent av kvinnorna och 1,8 procent av männen tagit emot ersättning för sex. Att ta emot ersättning för sex var betydligt vanligare bland hbtq-personer⁷, oavsett kön, där motsvarande andel var 7 procent.⁸

I särskilt utsatta grupper är andelen betydligt högre än bland befolkningen i stort. Tidigare försök med screening har visat att 24 procent av de kvinnliga internerna inom Kriminalvården hade tagit emot ersättning för sex och 11 procent uppgav även att de varit utsatta för människohandel. Bland vuxna som 2018 vårdades vid Statens institutionsstyrelse enligt LVM uppgav var tredje kvinna och 7 procent av männen att de någon gång utfört en sexuell handling mot ersättning.⁹

⁵ <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2023/2023-03-09-Fler-fall-av-misstankt-manniskohandel-identifierade-2022.html> (hämtat 2023-06-15).

⁶ Folkhälsomyndigheten (2019). *Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige 2017*.

⁷ I undersökningen anges transpersonerna vara för få för att några resultat ska kunna presenteras.

⁸ Folkhälsomyndigheten (2019). *Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige 2017*, s. 177.

⁹ Jämställhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23), s. 15.

I Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport (2022:3), *Köp av sexuella tjänster – En uppföljning av lagens tillämpning*, framgår att många av de personer som utnyttjas vid sexköpsbrott är utländska medborgare. Vid de sexköpsbrott som ingick i studien angavs 43 procent av de utnyttjade personerna vara utländska medborgare och 36 procent svenska medborgare. För övriga 21 procent fanns det inte tillräckligt med uppgifter för att ange svenskt eller utländskt medborgarskap. Polismyndigheten uppger att man i det uppsökande arbetet i första hand träffar utnyttjade personer som är tillfälligt i Sverige.¹⁰

Enligt Polismyndighetens lägesrapport för 2021 *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 23* minskade antalet anmälda brott rörande människohandel för sexuella ändamål kraftigt under 2021, från 110 brott under 2020 till 66 under 2021. Av anmälningarna under 2021 avsåg 7 brott där offren var barn och 59 brott där offren var vuxna. Under 2021 anmäldes också 178 brott som gällde koppleri och 1 886 brott som gällde köp av sexuell tjänst. En person lagfördes i tingsrätt för människohandel för sexuella och andra ändamål och tre personer dömdes i hovrätten för människohandel för sexuella ändamål. Dessutom lagfördes 8 personer för grovt koppleri och 20 personer för koppleri. 715 personer lagfördes 2021 för brottet köp av sexuell tjänst. Under 2021 dömdes tre män i tre olika mål av tingsrätt för allvarliga brott mot kvinnor som de kontaktat via webbsidan sextjejer.com i syfte att köpa sexuella tjänster. Männen dömdes för bland annat försök till mord, grov miss-handel, grov våldtäkt, våldtäkt och grovt olaga hot till fängelse mellan 3 och 9 år.¹¹

Enligt Brås officiella kriminalstatistik anmäldes under 2022 87 brott avseende människohandel för sexuella ändamål (varav 73 där offret var en vuxen). Vidare anmäldes under 2022 1 263 brott avseende köp av sexuell tjänst och 726 män lagfördes. 184 brott avseende koppleri och grovt koppleri anmäldes under 2022 och 32 män och 8 kvinnor lagfördes för sådana brott.¹² Enligt Polismyndighetens *Lägesrapport 24* för 2022 väcktes inga åtal för människohandel för sexuella ändamål under 2022.¹³

¹⁰ Brå (2022). *Köp av sexuella tjänster – En uppföljning av lagens tillämpning* (2022:3), s. 65.

¹¹ Polismyndigheten (2022). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 23*.

¹² Prop. 2023/24:1 *Utgiftsområde 13*, s. 66 och kriminalstatistik från Brå, <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik.html>.

¹³ Se även kriminalstatistik från Brå <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik.html>.

5.1.3 Barn som utnyttjas i Sverige

I Jämställdhetsmyndighetens uppdrag som slutredovisades 2021 ingick även att stärka arbetet mot att barn och unga respektive vuxna utnyttjas i prostitution och människohandel. I slutsatserna lyfts bland annat fram att barn i större utsträckning än tidigare riskerar att exploateras och utnyttjas i prostitution och människohandel när förövare hittar nya vägar och arenor att nå dem på, särskilt via nätet på olika webbsidor, dejtingsidor, sociala medier och även spelappar för barn. Barn och unga med tidigare erfarenheter av sexuella övergrepp, personer med intellektuella funktionsnedsättningar eller psykisk ohälsa, hbtqi-personer, ensamkommande barn och personer i missbruk identifieras som särskilt sårbara grupper.¹⁴

En studie från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) 2019 visar att unga hbtqi-personer har tre gånger så stor risk som andra unga att utsättas för sexuellt våld eller utnyttjande.¹⁵ Studien Unga, sex och internet efter #metoo 2021, har undersökt erfarenhet av att ha tagit emot ersättning för sex bland gymnasieelever. På frågan om de hade tagit emot ersättning för sex svarade 1,4 procent av flickorna och 0,8 procent av pojkarna ja. Ungefär en fjärdedel av de som svarat ja uppgav att de endast hade gjort det vid ett tillfälle. Hälften uppgav att de hade tagit emot ersättning 2–5 gånger och den resterande fjärdedelen uppgav att det skett vid fler än fem tillfällen. Genomsnittsåldern för det första tillfället var 15,7 år.¹⁶ Unga, sex och internet efter #metoo är den fjärde nationella studien på området ungdomars sexualitet och utsatthet för sexuella övergrepp och sexuell exploatering. Tidigare studier har genomförts 2004, 2009 och 2015.

I Folkhälsomyndighetens studie från 2017 uppgav 2,4 procent av flickorna och 1,3 procent av pojkarna i åldersgruppen 16–19 år att de tagit emot ersättning för sex.¹⁷

Av de ungdomar som 2018 vårdades enligt LVU vid Statens institutionsstyrelse uppgav 13 procent av flickorna och 5 procent av pojkarna att de haft sex i utbyte mot ersättning. Av dessa barn och unga uppgav 70 procent att det hade hänt mer än en gång.¹⁸

¹⁴ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23).

¹⁵ MUCF (2019). *Olika verkligheter – Unga hbtqi-personer om sina levnadsvillkor*, s. 20.

¹⁶ Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2021). *Unga, sex och internet efter #metoo*, s. 52.

¹⁷ Folkhälsomyndigheten (2017). *Sexualitet och hälsa bland unga i Sverige. UngKAB15 – en studie om kunskap, attityder och beteende bland unga 16–29 år*, s. 60.

¹⁸ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23), s. 15.

Enligt Polismyndighetens lägesrapport för 2021 *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 23* minskade antalet anmälda brott om människohandel för sexuella ändamål med barn, från 15 under 2020 till 7 under 2021. Alla utom ett av offren var flickor och brotten var begångna i Sverige. I samtliga fall inleddes en förundersökning men vid 2021 års slut var alla utom en av dessa nedlagda med motiveringen att det inte längre fanns anledning att fullfölja förundersökningen eller att det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats. Antal anmälda brott beträffande utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling för 2021 var 234 och samma år lagfördes 11 personer för sådana brott.¹⁹ För 2022 var antalet anmälda sådana brott 132.²⁰ Under 2022 anmäldes 14 brott avseende människohandel med barn för sexuella ändamål men inga åtal väcktes, enligt Polismyndighetens *Lägesrapport 24* för 2022.²¹

Hösten 2022 genomförde Kantar Sifo på uppdrag av Child10 en riksrepresentativ undersökning för att undersöka förekomsten av kommersiell sexuell exploatering bland barn och unga. I undersökningen fick 1 001 barn i åldrarna 15–19 år, som utgjorde ett representativt snitt av befolkningen i de åldrarna, svara på frågor om bland annat erfarenheter av kommersiell sexuell exploatering. Denna undersökning redovisar högre siffror än andra undersökningar då den exempelvis också inkluderade frågor om man någon gång hade skickat sexuellt material digitalt. Undersökningen visar att var tionde flicka har blivit tillfrågad om att träffa någon för att ha sex eller genomföra sexuella handlingar mot ersättning. Undersökningen visar också att 8 procent av flickorna och 4 procent av pojkarna har skickat sexuellt material eller träffat någon för att utföra sexuella handlingar mot någon form av ersättning. På nationell nivå skulle detta motsvara 36 000 barn och unga. Den vanligaste plattformen för övergreppen är Snapchat.²²

ECPAT har 2021 i rapporten *”Allt som inte är ett ja är ett nej”* undersökt barns utsatthet för sexualbrott i vardagen och vilka strategier de har för att skydda sig. Rapporten bygger på en undersökning där nästan 13 000 barn i åldrarna 10–17 år deltog genom att svara på frågor, kommentera fritt och dela med sig av egna berättelser.

¹⁹ Polismyndigheten (2022). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 23*.

²⁰ Prop. 2023/24:1 *Utgiftsområde 13*, s. 66.

²¹ Se även kriminalstatistik från Brå, <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik.html>.

²² <https://www.mynewsdesk.com/se/childx/documents/bilaga-sifoundersokning-2023-child10-punkt-pdf-428513> (hämtat 2023-10-10).

telser om utsatthet. De brottstyper undersökningen behandlade var att få oönskade nakenbilder, att bli hotad för att skicka nakenbilder, att få nakenbilder spridda utan samtycke, att bli erbjuden pengar för nakenbilder och att träffa personer för att ha fysiskt sex mot ersättning. Resultaten visar att många barn, framför allt flickor, har utsatts för flera olika typer av brott. Barnen saknar också kunskap om vad som är olagligt när det gäller sexualbrott via nätet, vilket innebär att de inte alltid är medvetna om att de blivit utsatta för ett eller flera brott. Barnens brottutsatthet har lett till att de har skapat strategier för att skydda sig från konsekvenserna av att utsättas för brott i sin vardag. Jämfört med uppgifterna om de digitala brotten har få av barnen som svarat på frågorna om brottsutsatthet uppgett att de ”sålt sex” vid ett fysiskt möte med någon de träffat på nätet – 3 procent av flickorna och drygt 3,5 procent av pojkarna. Barnen som uppgav att de hade utnyttjats sexuellt mot ersättning lämnade inga eller fåordiga kommentarer om detta i fritextsvaren.²³

Ett vanligt sätt som leder till att barn och unga börjar utsättas för sexuell exploatering är, enligt Jämställdhetsmyndighetens och Allmänna Barnhusets rapporter 2021, genom grooming. Grooming sker ofta på internet och många barn börjar utsättas via sociala medier, dejtingsidor, spel och andra digitala forum för barn och unga. Det kan vara svårt för barn att inse riskerna med de kontakter de har online. Som en del av groomingprocessen gör förövaren sig viktig i barnets liv och bygger upp ett förtroende. En del av groomingprocessen går också ut på att särskilt identifiera och fokusera på barn som tillhör särskilda riskgrupper. Vid grooming behöver förövaren sällan använda hot eller våld för att kunna begå brott mot barnet. Det kan göra det svårare för barnet att se sig som utsatt för övergrepp. Genom att finnas där för till synes vardagliga saker som att spela tv-spel tillsammans kan förövaren bygga upp ett beroendeförhållande och fylla funktionen som en form av vän. Som en del av processen kan förövaren också lägga över ansvaret för det som sker på barnet genom att påstå att det är barnet som tar initiativ till övergreppen eller orsakar övergreppen genom sitt eget beteende.²⁴

En annan väg in i exploatering är sugardejting. Sugardejting innebär att en äldre person, ofta en man, ger någon form av ersättning

²³ ECPAT Sverige (2021). *”Allt som inte är ett ja är ett nej”*, s. 38.

²⁴ OKSE, Ombudsmannen mot kommersiell sexuell exploatering av barn (2022). *Alla tiittade men ingen såg*, s. 32 ff.

för att dejta en yngre person. Det kan handla om att betala för saker, resor eller liknande. Upplägget bygger på att någon som har mer pengar utnyttjar någon som har mindre pengar. Ofta finns en förväntan om att det ska leda till sex förr eller senare.²⁵ Flera offentliga aktörer och organisationer har kritiserat hur sugardejting framställts, i medier och i den allmänna debatten, och framhållit att det kan locka barn och unga in i sexuell exploatering. Både Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten anser att sugardejting i många fall är en omskrivning för prostitution och att sugardejtingsidor är ytterligare ett sätt för vuxna män att få kontakt med barn för att utnyttja dem sexuellt. I en rapport från 2022 har Brå gått igenom 69 ärenden med anmälda köp av sexuell handling av barn från 2019. Ungefär en tredjedel av ärendena hade någon form av koppling till sugardejting.²⁶

5.2 Vilka är de som utnyttjas och vad innebär utnyttjandet för den enskilde?

Det går inte att tala om personer som är utsatta för sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål som en enhetlig grupp, eftersom de individer som utnyttjas har olika förutsättningar och erfarenheter.

Något som alltid är sant och behöver betonas är emellertid att om det inte fanns någon efterfrågan från sexköpare och andra förövare att utnyttja framför allt kvinnors och barns kroppar skulle sårbara personer inte hamna i utnyttjande. Det är alltså inte sårbarhetsfaktorerna i sig som gör att en person hamnar i ett utnyttjande, utan orsaken är förövarnas efterfrågan och vilja att begå brott.

Tydligt är att en majoritet av personer som befinner sig i prostitution vill lämna och att många har lurats eller tvingats in i exploateringen. I en studie från 2003 uppgav 89 procent av de intervjuade personerna att de ville lämna prostitution.²⁷ Brottsbekämpande myndigheter i Nederländerna uppskattar att upp till 70 procent av per-

²⁵ Jämställdhetsmyndigheten (2023), *Sexuell exploatering av barn och unga*, Nationella samordningen mot prostitution och människohandel, Skriftserie nr.1 2023, s. 15.

²⁶ Brå (2022). *Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling - En uppföljning av lagens tillämpning* (2022:4), s. 19.

²⁷ Farley, M., Cotton, A., Lynne, J., Zumbeck, S., Spiwak, F., Reyes, M. E., Alvarez, D. & Sezgin, U. (2003). *Prostitution and Trafficking in 9 Countries: Update on Violence and Posttraumatic Stress Disorder*, Journal of Trauma Practice, Vol. 2, No 3–4.

soner i prostitution i Nederländerna har tvingats till detta genom våld eller lockats in av en ”loverboy”.²⁸

5.2.1 Gemensamma faktorer för personer som utnyttjas

Personers ekonomiska situation, migrationsstatus, identifiering som hbtqi-person, neuropsykiatriska och intellektuella funktionsnedsättningar, utsatthet för sexuella övergrepp tidigare i livet och tidigare trauman, psykisk ohälsa, samt skadligt bruk och beroende, är sådana sårbarhetsfaktorer som kan bidra till att en viss individ riskerar att hamna i prostitution, människohandel och sexuell exploatering.

Barn är särskilt sårbara för utnyttjanden av olika slag, bland annat på grund av sin beroendeställning gentemot vuxna. Barn behöver inte i samma utsträckning som vuxna tillhöra en riskgrupp eller ha några bakomliggande riskfaktorer. Detta är ett viktigt perspektiv att ha med sig för att motverka bilden av att utnyttjande är något som bara händer vissa barn. Motsatsvis är det inte så att de barn som tillhör en riskgrupp eller har bakomliggande riskfaktorer alltid kommer att utnyttjas, men det innebär en ökad risk i och med att förövare letar efter sådana sårbarheter i kontakterna med barn.²⁹

Förutom att prostitution och människohandel i sig *är* våld, visar all tillgänglig forskning att personer som utnyttjas i prostitution eller människohandel utsätts för mycket våld. Våldet kan vara av olika karaktär och sträcker sig ifrån verbala trakasserier och hot till miss-handel, sexuella övergrepp, kidnappning och dödligt våld. Det utövas, enligt internationell forskning, inte bara av sexköpare och andra förövare utan också av hallickar, människohandlare och organisationer, samt av polisen och i nära relationer. 45–75 procent av kvinnor i prostitution rapporterar att de varit utsatta för fysiskt eller sexuellt våld i samband med prostitutionen och 32–55 procent uppger att de varit utsatta för denna typ av våld under det senaste året. Forskning visar

²⁸ Europaparlamentet (15 september 2023). *Regulation of prostitution in the EU: its cross-border implications and impact on gender equality and women's rights*.

Med ”loverboys” menas unga män eller pojkar som inleder en relation med minderåriga flickor eller unga kvinnor med löften om en känslomässig relation eller giftermål och ett bättre liv. Avsikten är att binda flickorna till sig känslomässigt för att sedan utnyttja dem i prostitution. Begreppet har på svenska ändrats till pojkvänshallickar för att tydligare beskriva vilka handlingar dessa unga män utför och är ansvariga för. Polismyndigheten (2022). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 23*, s. 45.

²⁹ OKSE, Ombudsmannen mot kommersiell sexuell exploatering av barn (2022). *Alla tiittade men ingen såg*, s. 28.

också att flickor och kvinnor som utsatts för människohandel genomgående rapporterade en hög grad av våldsutsatthet.³⁰

5.2.2 Svenska barn och ungdomar

Det har under senare år genomförts flera studier avseende svenska barns och ungdomars utsatthet för sexuell exploatering.

I en studie från 2015 beskrivs att blandade känslor och emotionella behov bildar en komplex väv som kan spela roll för att unga personer börjar ta emot ersättning för sex. Flickor och unga kvinnor som tagit emot ersättning för sex innan 18 års ålder beskrev i intervjuer hur traumatiska händelser och en känsla av att vara annorlunda och utesluten ledde fram till att de började ta emot ersättning för sex. För dem var detta ett sätt att bli sedda, att hantera traumatiska händelser och att reglera känslor.³¹

Att tidigare sexuella övergrepp är en riskfaktor som kan leda till att ta emot ersättning för sex är väl belagt i forskning. Det har som tidigare beskrivits genomförts fyra nationella studier om ungdomars sexualitet och utsatthet för sexuella övergrepp och sexuell exploatering i Sverige; 2004, 2009, 2014 och 2020/2021.³² Ungdomsstyrelsens studie 2009 visade att de ungdomar som uppgav att de tagit emot ersättning för sex också hade varit utsatta för sexuella övergrepp tidigare i livet. I 2014 års undersökning svarade 18 procent av pojkarna och 72 procent av flickorna som tagit emot ersättning för sex att de varit utsatta för orala, vaginala eller anala övergrepp. Forskning visar även att den psykiska hälsan är sämre bland unga som säljer sex jämfört med unga som inte har gjort det. Bara ungefär hälften av de elever som tagit emot ersättning för sex hade berättat om det för någon. Tonåringar som utsätts för sexuell exploatering har ofta många olika svårigheter och kan ha flera myndighetskontakter samtidigt, förutom skolpersonal kan till exempel missbruksvård, psykisk hälsovård, socialtjänst, familjehem eller institutionsboende vara inblan-

³⁰ Västra Götalandsregionen (2020). *Genväg till forskning nr 12 – Våld i samband med prostitution och människohandel för sexuella ändamål*, s. 5 ff.

³¹ Jonsson, L. & Svedin, C-G. (2015). *Sexuella övergrepp och sexuell exploatering av unga i Stockholms stad – förekomst, bakgrund samt stöd och hjälp*.

³² Den första studien *Ungdomars sexualitet – attityder och erfarenheter* (Svedin & Priebe, 2004) var ett uppdrag inom ramen för den statliga utredningen *Sexuell exploatering av barn i Sverige* (SOU 2004:71). Den andra studien *Unga, sex och internet* (Svedin & Priebe, 2009) genomfördes av Ungdomsstyrelsen. Tredje och fjärde studien genomfördes av Stiftelsen Allmänna barnhuset, *Unga sex och internet 2014* och *Unga sex och internet efter #metoo 2020/2021*.

dade. Det innebär att samverkan mellan många olika instanser behövs för att uppmärksamma deras totala utsatthet och se till att de får adekvat stöd. Det är annars lätt att de hamnar mellan stolarna.³³

I studien som genomfördes 2020/2021 tillfrågades ungdomarna av vilka anledningar de valt att ta emot ersättning för sex. Nästan hälften (42 procent) uppgav att de gjorde det för att de mådde psykiskt dåligt och en av fyra (25 procent) angav som skäl att de ville dämpa ångest. Av de som tagit emot ersättning för sex uppgav en mindre andel än de i gruppen som aldrig tagit emot ersättning för sex att de var heterosexuella. De som hade tagit emot ersättning för sex hade varit utsatta för sexuella övergrepp i betydligt större utsträckning än andra. Av de flickor som tagit emot ersättning för sex hade en mycket hög andel varit utsatta för sexuella övergrepp, 88 procent jämfört med 36 procent av pojkarna. De elever som hade tagit emot ersättning för sex var också oftare än andra elever diagnostiserade med en funktionsnedsättning. Skillnaden var dock enbart signifikant för pojkar. Även psykiatriska tillstånd var vanligare bland elever som tagit emot ersättning för sex. Ungdomar som hade tagit emot ersättning för sex hade en märkbart sämre hälsa än de som inte hade utnyttjats och dessutom större svårigheter att reglera känslor. Dessa resultat ger starkt stöd för slutsatsen att barn och unga som har tagit emot ersättning för sex är i behov av stöd och behandling, både på grund av sina erfarenheter av att exploateras sexuellt och på grund av sina andra svårigheter och erfarenheter. Det kan anmärkas att denna undersökning inte omfattade unga som inte går i skolan.³⁴

Ellencentret, som träffar barn och unga mellan 15 och 25 år som utsatts för sexuell exploatering och prostitution, vittnar om att det återkommande i berättelser från unga tjejer som kontakter dem förekommer grovt våld och förnedring från männen i samband med den sexuella exploateringen. Gränser och överenskommelser respekteras sällan.³⁵ I Ellencentrets rapport, med centrets statistik från starten i september 2019 till och med 2020, framgår att samtliga som tagit kontakt med Ellencentret har uttryckt en vilja att komma ut ur prostitution eller sexuellt självskadebeteende. Under perioden fick 18 unga stöd och behandling på mottagningen i Stockholm. Samtliga var flickor och kvinnor med en genomsnittsålder på 20 år. Knappt

³³ Stiftelsen Allmänna barnhuset (2021). *Unga, sex och internet efter #metoo*, s. 51.

³⁴ A.a., s. 57 f.

³⁵ Ellencentret (2023). *Tjejer utsatta för prostitution och annan sexuell exploatering: Om ungas erfarenheter, stöd och psykologisk behandling*, s. 6.

hälften sökte kontakt på mottagningen på egen hand och drygt hälften genom hänvisning från andra instanser såsom Mikamottagningen, Stödcentrum för unga brottsutsatta, ungdomsmottagningar eller socialtjänsten. Samtliga hade innan de hamnat i prostitution varit utsatta för sexuellt våld av antingen familjemedlemmar, släkt, pojkvänner, kompisar, bekanta eller främlingar. Även tidigare psykiskt och fysiskt våld samt bristande omsorg från vårdnadshavare var vanligt. En majoritet av dem hade varit utsatta för flera traumatiska händelser, både innan och under prostitutionen. Utifrån klinisk intervju, självskattningsformulär samt strukturerade bedömningsinstrument, bedömdes under det första året 72 procent av de som vände sig till Ellencentret uppfylla kriterierna för PTSD³⁶ och 17 procent uppvisade andra former av psykisk ohälsa. De allra flesta (94 procent) som fick hjälp på mottagningen under det första året hade haft en samsjuklighet av psykisk ohälsa, där kriterierna för flera olika diagnoser uppfylls samtidigt. Utöver PTSD hade många av de unga haft samtidiga symtom på depression, ångestsyndrom, ätstörningar, dissociativa störningar³⁷ eller drog- och alkoholberoende. Många hade haft suicidtankar eller gjort suicidförsök och det förekom olika former av självskadebeteenden. Flera hade också i tidigare kontakter med vården diagnostiserats med adhd, autismspektrumtillstånd, emotionellt instabil personlighetsstörning eller bipolär sjukdom. Att Ellencentrets målgrupp lider av omfattande psykisk ohälsa ligger i linje med svensk forskning som visat att ungdomar som har tagit emot ersättning för sex rapporterar fler symtom av ångest, depression, posttraumatisk stress, dissociation, svårhanterad ilska och sexuella problem jämfört med andra ungdomar.³⁸

5.2.3 Utländska barn och ungdomar

Den fria rörligheten inom EU och migrationen i världen bidrar till att barn och unga från andra länder vistas i Sverige och är i behov av myndigheternas skydd och stöd. Det förekommer att både flickor och pojkar liksom unga kvinnor och unga män i den gruppen utnyttjas i sexuell exploatering bland annat genom människohandel för

³⁶ A.a., s. 17.

³⁷ Upplevelser av överklighet och avskärmning från det egna jaget.

³⁸ Ellencentret (2023). *Tjejer utsatta för prostitution och annan sexuell exploatering: Om ungas erfarenheter, stöd och psykologisk behandling*, s. 18.

sexuella ändamål. Särskilt sårbara barn som riskerar att bli utsatta för människohandel är till exempel ensamkommande barn, barn i gatusituationer, utsatta EU-/EES-medborgare, medföljande barn till vuxna som är utsatta för människohandel eller som är förövare, barn som utnyttjas för hushållsslageri, barn med funktionsnedsättningar, barn som utsatts för tvångsgifte och barn som flyr väpnade konflikter eller naturkatastrofer med eller utan vårdnadshavare. Situationen för dessa barn och unga kan se väldigt olika ut. Medvetenhet, kunskap och samverkan mellan berörda aktörer är en förutsättning för att utländska barn i människohandel och exploatering ska kunna identifieras och få det stöd och den hjälp som de behöver och har rätt till enligt svensk och internationell lagstiftning.³⁹

Barn i människohandel och exploatering befinner sig ofta i någon form av beroendeställning till förövaren. De kan exempelvis sakna alternativa sätt att försörja sig själva, ha ett försörjningsansvar för familjemedlemmar eller skulder som ska återbetalas. Många av barnen har tidigt i livet fått axla ett vuxenansvar. De kan vara utsatta för hot mot sig själva eller mot personer i sin närhet. Ibland kan förövaren vara en familjemedlem eller en släkting.

I en rapport från Länsstyrelsen i Stockholms län som publicerades 2015 om människohandel med barn konstaterades det att trots att ett stort antal förundersökningar inleddes lades i stort sett alla åtal ner med motiveringen bristande bevisning. Den situationen är fortfarande oförändrad. Sedan lagstiftningen om människohandel infördes 2002 har alla fall som rapporterats till polisen rörande barn som fallit offer för människohandel för sexuella ändamål i Sverige varit flickor. Majoriteten av dem har varit i åldrarna 16–17 år, i enstaka fall under 15 år.⁴⁰

5.2.4 Svenska vuxna

En majoritet av de personer som utnyttjas i prostitution i Sverige är kvinnor. Även transpersoner och personer som inte identifierar sig som heterosexuella är överrepresenterade bland dem som tagit emot ersättning för sex. Detta är en bild som bekräftas av befolkningsstudier och verksamheter som arbetar med målgruppen, liksom av

³⁹ Socialstyrelsen (2018). *Barn i internationell människohandel*, s. 10 och Polismyndigheten (2022) *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 23*, s. 66.

⁴⁰ Polismyndigheten (2022) *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 23*, s. 70.

den riktade webbenkät som genomfördes inom ramen för Jämställdhetsmyndighetens omfattningskartläggning 2021.

Det är i övrigt en heterogen grupp med olika erfarenheter och livssituationer vilket också påverkar deras villkor inom prostitutionen. I de annonser och profiler som marknadsför sexuella tjänster på internet där ”bakgrundsdata” har kunnat utläsas är 80 procent kvinnor, 15 procent män och 5 procent transpersoner. I annonserna/profilerna anges 116 olika nationaliteter. Språk och nationalitet finns angivet i drygt en fjärdedel av annonserna/profilerna. Bland dessa uppger knappt hälften svensk nationalitet, samtidigt som bara 8 procent uppger svenska som språk.⁴¹

Kunskapen om män som utnyttjas är mera begränsad. I en undersökning från 2011 fick ett stratifierat urval av medlemmar i en webbpanel svara på en webbenkät (n = 5 071), och svaren visade att män som sålt sex rapporterade betydligt fler allvarliga traumatiska händelser under sin uppväxt än andra män. Exempel på händelser var att mot sin vilja ha blivit utsatt för sexuella handlingar av en vuxen som inte ingick i familjen, att ha blivit utsatt för våld av en vuxen i familjen, att ha blivit utsatt för våld av en vuxen utanför familjen eller att ha bevittnat våld i familjen.⁴²

Det finns få studier som undersökt transpersoners levnadsförhållanden i Sverige. Folkhälsomyndigheten genomförde 2015 en studie bland transpersoner i samarbete med Karolinska Institutet och organisationer som företräder transpersoner. Orsaker till erfarenhet av att ta emot ersättning för sex som uppgavs var att de behövde pengar, att det var spännande, att de ville skada sig själva eller att de ville bli bekräftade i sin könsidentitet. Mer än en tredjedel hade utsatts för sexuellt våld någon gång i livet.⁴³

Personer med intellektuell funktionsnedsättning beskrivs vara särskilt utsatta för våld och exploatering i samband med prostitution. Detta då de lättare kan utsättas för manipulationer och kan ha svårigheter att förstå och göra sig förstådda.⁴⁴

⁴¹ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23), s. 17.

⁴² Folkhälsomyndigheten (2019). *Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige 2017*, s. 183.

⁴³ A.a., s. 183.

⁴⁴ Västra Götalandsregionen (2020). *Genväg till forskning nr 12 – Våld i samband med prostitution och människohandel för sexuella ändamål*, s. 13.

5.2.5 Utländska vuxna

De flickor och kvinnor som kom till Sverige under 2021 för att utnyttjas i prostitution kom i första hand från Rumänien och Ukraina, men också från Colombia, Polen, Ungern, Thailand och Venezuela. Några enstaka kvinnor kom även från Bulgarien, Brasilien, Dominikanska republiken, Kamerun, Moldavien och Nigeria. Liksom tidigare år var de flesta kvinnor mellan 20 och 40 år.⁴⁵ Det rör sig alltså om både EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som kan ha olika uppehållsrätt i Sverige, vilket även påverkar insatser och rätten till stöd och skydd.

Annonseringen om sexuella ”tjänster” på webbsidor som riktades till svenska män under 2021 rörde huvudsakligen utländska flickor och kvinnor från Rumänien, Nigeria, Colombia, Ungern, Ryssland, Ukraina och Polen. Annonserna gällde dessutom ett mindre antal svenska flickor och kvinnor samt enstaka kvinnor från Bulgarien och Brasilien. Liksom under 2020 förekom också annonser som avsåg transkvinnor med ursprung från Sydamerika. Under 2021 såg polisen fortsatt att de kvinnor och transkvinnor som förekom i annonserna ofta var kopplade till flera olika annonser och telefonnummer. Därför stämde inte alltid antalet annonser överens med antalet faktiska kvinnor som såldes för sexuella ändamål. Majoriteten av kvinnorna från Sydamerika kom ursprungligen från Colombia. Kvinnorna såldes via annonser på olika webbplatser, och det förekom att telefonnumret i annonsen gick till ett callcenter i ett annat land, till exempel i Spanien.⁴⁶

Under de senaste 15 åren har antalet massagesalonger och andra verksamheter för kroppsvård, som spa och nagelsalonger, ökat explosionsartat i Sverige. Massagesalongerna är mestadels koncentrerade till storstäderna men förekommer även på mindre orter runt om i Sverige. I Polismyndighetens Projekt Människohandel (se mer om projektet i avsnitt 5.4) uppskattas det totala antalet thaimassage-salonger i Sverige till cirka 2 000. Det beräknas att prostitution och köp av sexuella tjänster förekommer i upp till 80 procent av dessa massagesalonger. Samtidigt används de också som täckmantel för annan allvarlig kriminalitet såsom ekonomisk brottslighet, utpressning, penningtvätt, olaga spelverksamheter och drog- och narkotika-

⁴⁵ Polismyndigheten (2022). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 23*, s. 43.

⁴⁶ A.a., s. 37.

försäljning. Majoriteten av de personer som utnyttjas i dessa salonger är kvinnor mellan 20 och 30 år som kommer från andra länder än Sverige. Vanligast är att de kommer från Thailand, men det förekommer också ett mindre antal kvinnor från Vietnam och Rumänien. Många av dessa kvinnor har barn och föräldrar i hemländerna som de stödjer ekonomiskt. Flertalet av kvinnorna har tidigare erfarenhet av att ha utnyttjats i prostitution i hemlandet. De flesta kvinnorna har tvingats betala stora summor till agenter i hemlandet för att få ett turist/anknytningsvisum till Sverige, Danmark eller Norge, eller till andra Schengenländer såsom Ungern, Polen och Frankrike; pengar som de förväntas betala tillbaka genom prostitution i massagesalongerna i Sverige.⁴⁷

Ingen av de polisutredningar som inletts med anledning av utnyttjandet av kvinnor i prostitution och sexköp i oseriösa thaimassagesalonger har lett till åtal för människohandel för sexuella ändamål. Däremot har det förekommit åtal för koppleri. Detta trots att bekräftad information i Sverige och från internationella brottbekämpande institutioner visar att organiserade internationella kriminella nätverk och kluster av individer är ansvariga för att rekrytera, transportera, handla med och sexuellt utnyttja kvinnor, mestadels från Thailand.⁴⁸

Många av personerna som utnyttjas i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål lever i ekonomisk utsatthet och saknar andra försörjningsalternativ. Detta gäller särskilt migranter.⁴⁹

De kvinnor som utsätts för människohandel eller människohandelsliknande brott i Sverige har olika erfarenheter av prostitution. Det kan röra sig om kvinnor som prostituerats för första gången eller kvinnor som utnyttjats i prostitutionsverksamheter i andra EU-länder eller i sina ursprungsländer. Kvinnorna kommer ofta från en fattig eller missgynnad bakgrund i länder där kvinnors och flickors rättigheter begränsas på olika sätt. Det kan handla om systemisk diskriminering bland annat i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden, eller att de kommer från länder som helt saknar ett socialt trygghetsnät.⁵⁰

⁴⁷ Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (2023). "Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det!" Slutrapport från Projekt Människohandel, s. 46 f.

⁴⁸ A.a.

⁴⁹ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23), s. 17.

⁵⁰ Polismyndigheten (2022). *Människohandel för sexuella och andra ändamål - Lägesrapport 23*, s. 44.

Många flyr från situationer där de blivit utsatta för olika former av fysiskt, psykologiskt och sexuellt våld såsom tvångs gifte, våldtäkter, sexuella övergrepp eller våld i nära relationer. Många saknar kunskaper om hur det svenska samhället fungerar och om sina möjligheter att söka hjälp och skydd hos polisen, sociala myndigheter och civilsamhällesorganisationer. Majoriteten av dessa kvinnor och flickor förstår inte svenska och få behärskar engelska. Vissa är ensamstående med barn i hemlandet eller har med sig barn till Sverige som de ansvarar för och måste försörja.⁵¹

Flertalet av de kvinnor och flickor i prostitution som påträffades av polisen under 2021 var när de kom till Sverige medvetna om att de skulle utnyttjas i prostitution, men hade ofta blivit vilseledda när det gällde de verkliga villkoren, levnadsförhållandena, de ekonomiska villkoren och de allvarliga sexuella och fysiska övergrepp som de skulle komma att utsättas för liksom begränsningarna i deras personliga frihet.⁵²

Utländska personer som utnyttjas i prostitution drabbas mycket oftare av repressiva åtgärder så som poliskontroller, vräkningar och utvisningar än inhemska utnyttjade personer. Detta i kombination med att många migranter som utnyttjas i prostitution i Norden är så kallade tredjelandsmedborgare, det vill säga inte är medborgare i ett EU-land, och därmed har mycket begränsad tillgång till välfärdstjänster och till den reguljära arbetsmarknaden, leder till att de är extra utsatta för våld och exploatering i samband med prostitutionen.⁵³

5.2.6 Närstående och medföljande barn

Medföljande barn till personer utsatta för prostitution och människohandel är en grupp som är viktig att uppmärksamma. Regionkoordinatorerna och andra yrkesverksamma framhåller att barn drabbas indirekt som anhöriga. De kan också ha upplevt våld mot en förälder eller annan närstående som utnyttjas i prostitution eller människohandel. De kan vara traumatiserade och bära på känslor av skuld och skam och ha behov som skiljer sig mycket från den vux-

⁵¹ A.a.

⁵² A.a.

⁵³ Västra Götalandsregionen (2020). *Genväg till forskning nr 12 – Våld i samband med prostitution och människohandel för sexuella ändamål*, s. 13.

nes.⁵⁴ Barnen är därför också ofta brottsoffer utan att ha rättslig status som målsägande eller vittne i någon rättsprocess. Dessa barn kan vara i behov av omfattande stöd och skydd, men identifieras inte alltid och får därmed inte heller det stöd de har rätt till.⁵⁵

I regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering för 2022 angavs att man kände till 34 närstående barn som befann sig i Sverige och 22 barn som befann sig i annat land än Sverige.

Det nationella stödprogrammet (NSP) och Återvändandeprogrammet (ÅMP) ger stöd till medföljande barn till personer utsatta för människohandel. Under 2022 beviljades 22 medföljande barn stöd via NSP och 3 medföljande barn beviljades stöd via ÅMP.⁵⁶

5.2.7 Behov av skydd, stöd och vård som särskilt efterfrågas

Behov som lyfts från målgruppen i Jämställdhetsmyndighetens kartläggning (2021) är att få kontakt med psykolog/terapeut/kurator, samt att få hjälp att testa sig för hiv och andra sexuellt överförbara sjukdomar. Även att få kontakt med läkare/gynekolog, hitta annan försörjning, anmäla brott, juridisk rådgivning, hitta säkerhetsstrategier och bostad nämns. Betydelsen av att få ett individanpassat stöd som baseras på personens faktiska behov och förutsättningar framhålls också.⁵⁷ Av en ännu inte publicerad målgruppsundersökning som gjorts av organisationen Inte Din Hora framgår att den hjälp som många efterfrågar är ett exitprogram med möjlighet till trauma-behandling, arbetsträning, studier och boende.

5.3 Vilka är förövarna – de som betalar

Sex mot ersättning och sexuell exploatering är ett tydligt könat fenomen, där de som köper sex i Sverige framför allt är män. Detta bekräftas av såväl befolkningsstudier som intervjuer med de verksamheter som möter personer i målgrupperna. Knappt 1 av 10 män uppgav i Folkhälsomyndighetens befolkningsstudie 2017 att de någon gång

⁵⁴ Socialstyrelsen (2018). *Barn i internationell människohandel*, s. 11.

⁵⁵ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23).

⁵⁶ Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel* (2023:3), s. 35.

⁵⁷ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23), s. 20 och 166.

hade betalat för sexuella tjänster. Motsvarande siffra för kvinnor var 1 av 200. De verksamheter och myndigheter som möter personer som begår sexköpsbrott beskriver alla en relativt heterogen grupp, där individerna i stor utsträckning beskrivs som ett tvärsnitt av den manliga befolkningen. De som självmant söker stöd eller behandling vid landets KAST-mottagningar⁵⁸ är dock främst heterosexuella män över 25 år med erfarenhet av att köpa sex av kvinnor. Samtidigt har polis och rättsväsendet under senare år noterat en viss ökning av yngre män som begår sexköpsbrott. Två av tre av de elever i gymnasiets årskurs tre som hade tagit emot ersättning för sex uppgav att den som utnyttjat dem var under 25 år. Av de förövare som deltog i Jämställdhetsmyndighetens omfattningskartläggning 2021 var 96 procent män. Dessa personer verkar ha gemensamt att de är kritiska till den svenska sexköpslagstiftningen och de tycks, trots en tydlig lagstiftning på området, inte anse sitt handlande vara felaktigt.

I de nationella styrdokument och internationella konventioner som styr arbetet mot människohandel betonas särskilt att ett tidigt förebyggande arbete med fokus på efterfrågan är centralt för att få sexuell exploatering av barn, prostitution och människohandel att upphöra.⁵⁹

5.4 Det är människohandlare, kopplare och grov organiserad brottslighet som tjänar pengar

Utredningens målgrupper utnyttjas inte bara av de personer som betalar för sex, utan också av de människohandlare, kopplare och andra organisatörer som på olika sätt drar ekonomisk fördel av utnyttjandet.

Aktörer bakom webbplatser vilkas affärsidé är att knyta kontakter mellan den som utnyttjas och den som utnyttjar tjänar pengar bland annat genom att ta betalt av den som vill annonsera eller genom reklamintäkter. I den kartläggning som presenterades i Jämställdhetsmyndighetens rapport (2021:23) identifierades 32 olika sådana webbplatser som alla administrerades från utlandet. Det konstaterades vidare att kontakter även tas genom andra sociala medieplattformar som Tinder, Instagram, Snapchat, Grindr, Badoo, TikTok, KiK, Onlyfans och olika sugardejtingsidor.

⁵⁸ Kommunala mottagningar för köpare av sexuella tjänster.

⁵⁹ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23), s. 13 och 16.

Människohandlare och kopplare, som ofta ingår i eller styrs av kriminella grupper och nätverk som ägnar sig åt grov organiserad kriminalitet, tjänar på ett mera direkt sätt pengar på denna brottslighet. Polismyndigheten genomförde mellan juli 2020 och juni 2022 ett tvåårigt pilotprojekt ”Projekt människohandel” som innefattade en kartläggning och analys av förekomsten, omfattningen och typen av organiserade brottsnätverk som ägnade sig åt nationell och gränsöverskridande människohandel för sexuella ändamål. Syftet med projektet var att skapa en polisiär lägesbild av kopplingen mellan kriminella grupper och individer, prostitutionsverksamheter och människohandel för sexuella ändamål, med särskilt fokus på oseriösa massagesalonger och strippklubbar. Projektet redovisades i en rapport i mars 2023.⁶⁰

I rapportens slutsatser anges att omfattningen av människohandel för sexuella ändamål och prostitution i Sverige bör betraktas som mycket oroande både ur ett brottsbekämpande- och ett brottsofferperspektiv. Vidare anges att de individer och kriminella grupper i Sverige och utomlands som är ansvariga för denna grova brottslighet utgör ett allvarligt samhällshot, med brottsliga aktiviteter som har en långtgående negativ påverkan nationellt och på de lokalsamhällen där organiserade prostitutionsverksamheter som oseriösa thaimassagesalonger och strippklubbar förekommer. Enligt rapportens slutsatser används många kroppsvårdsverksamheter, särskilt oseriösa thaimassagesalonger, runt om i Sverige som täckmantel för allvarlig kriminalitet med fokus på prostitutionsverksamhet. Men där förekommer också ekonomisk brottslighet, utpressning, penningtvätt, olaga spelverksamhet samt drog- och narkotikaförsäljning. Det fanns starka indikationer att prostitution förekom på hälften av de nästan 600 thaimassagesalonger som vid årsskiftet 2020–2021 fanns i de två polisregioner som deltog i projektet (polisregion Väst och polisregion Stockholm). Även i de fem övriga polisregionerna konstaterades antalet oseriösa thaimassagesalonger vara stort. Totalt uppskattades i rapporten att prostitution förekommer i upp till 80 procent av landets cirka 2 000 thaimassagesalonger.

Enligt rapporten drar dessa kriminella verksamheter stor ekonomisk fördel av att män betalar för att sexuellt utnyttja brottsoffer som är särskilt utsatta och isolerade. Obeskattade miljonbelopp från oseriösa thaimassagesalonger förs enligt rapporten ut ur landet med

⁶⁰ Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (2023), ”Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det!” Slutrapport från Projekt Människohandel.

hjälp av olika legala och illegala metoder eller används för finansiering av annan grov kriminalitet i Sverige. I rapportens slutsatser anges att människohandel för sexuella ändamål, koppleri och köp av sexuell tjänst i oseriösa thaimassagesalonger och på strippklubbar är allvarliga, grova och ofta organiserade brott som bör utredas med särskilt hög prioritet. Det konstateras också att ingen av de utredningar som inletts angående utnyttjanden av kvinnor i prostitution genom oseriösa thaimassagesalonger har lett till åtal för människohandel för sexuella ändamål och att endast ett fåtal resulterat i åtal för koppleri. Detta trots att bekräftad information i Sverige och från internationella brottsbekämpande institutioner visar att organiserade internationella kriminella nätverk och kluster av individer är ansvariga för att rekrytera, transportera, handla med och sexuellt utnyttja kvinnor, mestadels från Thailand.

När det gäller strippklubbar och strippförmedlingar anges i rapporten att det i Sverige fanns 12 sådana under projektperioden där kvinnor regelbundet utnyttjas för sexuella och andra ändamål. Majoriteten av dessa verksamheter styrs, kontrolleras av eller kan kopplas till organiserade kriminella grupper, särskilt kriminella motorcykelgäng.

I Göteborg har det uppmärksammats att gängkriminella individer säljer kvinnor och unga tjejer till varandra för att utnyttjas sexuellt, som betalningsmedel eller som återbetalning av en skuld.⁶¹ Detta är något som också har framförts till utredningen från den specialiserade sexualmedicinska mottagningen SMC Pilen i Göteborg. Den bilden bekräftas även från annat håll.⁶² I en kartläggning av prostitution och människohandel i Södertälje kommun under 2022 har socialtjänsten lyft fram att de kriminella nätverken i Södertälje är aktörer som förmedlar prostitution i utbyte mot droger och att köpare förmedlas genom springpojkar i de kriminella nätverken.⁶³

I en studie från 2021 utförd på uppdrag av Europaparlamentet⁶⁴ konstateras att mer än hälften av människohandelsoffren inom EU

⁶¹ Dagens Nyheter (29 september 2023). *Kvinnor utnyttjas sexuellt för att reglera skulder mellan gängkriminella.*

⁶² Upsala Nya Tidning (11 oktober 2023). *”Situationen för tjejerna kommer att bli än värre”.*

⁶³ Södertälje kommun (2022). *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Södertälje – en omfattningskartläggning under 2022*, s. 14.

⁶⁴ Di Nicola, A., *The differing EU Member States’ regulations on prostitution and their cross-border implications on women’s rights*, Europaparlamentet, Generaldirektoratet för unionens interna politik, Utredningsavdelningen för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, 27 juli 2021.

är utsatta för sexuella ändamål och att detta är en extremt lönsam verksamhet för organiserad brottslighet med låg risk för lagföring. Det anges där att människohandel för sexuella ändamål inom EU är en gränsöverskridande organiserad brottslig verksamhet som utförs av kriminella nätverk. Det beskrivs vidare att nätverken ofta är multikriminella och direkt inblandade i eller länkade till sådan grov kriminalitet som människosmuggling, narkotikahandel, smuggling, utpressning, penningtvätt, bedrägerier och tillgreppsbrott. Vissa är också aktiva i internetkriminalitet och vinster från människohandel för sexuella ändamål investeras i andra former av organiserad brottslighet. Internet används för att locka tänkbara offer och för att visa upp sina ”varor” för kunder. Digital teknologi används också för att övervaka eller utöva kontroll över offren exempelvis genom att hota att sprida bilder och filmer (så kallad sextortion). I studien görs bedömningen att antalet människohandelsoffer som utnyttjas för sexuella ändamål inom EU kan beräknas uppgå till mellan 90 000 och 180 000 individer, merparten kvinnor och flickor. Detta kan enligt studien beräknas ge en omsättning om drygt 5,3–10,7 miljarder euro per år. Såväl antalet offer som omsatta belopp anges vara mycket försiktigt beräknade.

Enligt en annan beräkning, från OSSE, genererar människohandel för sexuellt utnyttjande inom OSSE:s 57 deltagande stater i Europa, Nordamerika och Centralasien, nästan 100 miljarder USDollar per år, varav merparten är pengar som män betalar för sex med kvinnor som har utsatts för människohandel.

6 Forskning, internationell utblick samt nationella exempel

I detta kapitel sammanfattar vi forskningsläget när det gäller verk-samma åtgärder för att hjälpa utsatta ut ur prostitution och sexuell exploatering. Fokus i urvalet har legat på forskning som direkt be-handlar frågan om exit ur prostitution, både svensk och interna-tionell forskning och såväl universitetsbaserad som myndighets- och organisationsinitierad, dock utan anspråk på fullständighet. Syftet med urvalet har varit att ge en kunskaps- och evidensbaserad ut-gångspunkt för utredningens förslag till exitprogram. Vidare nämns några exempel på pågående svenska forskningsprojekt på området. Därefter följer en redogörelse för hur de övriga nordiska länderna och ytterligare några länder arbetar för att hjälpa utsatta ut ur pro-stitution och sexuell exploatering. Avslutningsvis beskrivs några exempel på hur liknande behov hanteras för andra målgrupper.

6.1 Vad säger forskningen om vad som behövs för att kunna lämna prostitution?

6.1.1 Vägen ut ur prostitution beskrivs som en process

I samband med att den svenska synen på prostitution började för-ändras på 1970-talet, påbörjades också sociala projekt för att motverka prostitutionens skadeverkningar både bland säljare och köpare.¹ Det första riktade projektet inom svensk offentlig socialtjänst i modern tid var prostitutionsprojektet i Malmö 1977–1981, där sociala stöd- och hjälpinsatser riktades till utsatta i prostitution för att förmå dem att upphöra med sin verksamhet. Till det sociala arbetet kopplades

¹ Månsson, S-A. (2018). *Prostitution, Aktörerna, relationerna och omvärlden*, Studentlitteratur, s. 16 f. Se vidare om den ändrade synen på prostitution i kapitel 4.

forskningsarbete med målsättning att kartlägga könshandelns omfattning och olika uttrycksformer, samt att analysera dess orsaker på samhälls- och individuell nivå. Detta följdes av liknande projekt i Sverige och de andra skandinaviska länderna.²

Uppföljningen av prostitutionsprojektet i Malmö, samt den utvärdering av socialtjänstens arbete mot prostitutionen som genomfördes på uppdrag av 1993 års prostitutionsutredning (SOU 1995:16), ledde fram till en svensk studie vid mitten av 1990-talet inriktad specifikt på frågan varför kvinnor slutar med prostitution och hur det går till. Den frågan hade tidigare inte undersökts på något systematiskt sätt.³ Studien baserades på kvalitativa forskningsintervjuer med 23 kvinnor som lämnat prostitution. De intervjuade kvinnorna hade erfarenhet av olika former av prostitution, som gatuprostitution, sexklubbsprostitution eller eskortverksamhet, och hade stannat olika lång tid i prostitutionen.⁴ Forskarnas slutsats av intervjuerna blev att uppbrottet från prostitutionen och uppbyggnaden av ett nytt liv är en lång process i flera faser, samt att detta tycks gälla även för den som bara befunnit sig i prostitution en kort tid.⁵ I forskarnas analys beskrivs hela processen in i och ut ur prostitution som bestående av följande faser.

driftning in> insnärjning> uppbrottets förstadium> uppbrottet/vändpunkter> efter uppbrottet

Enligt studien karakteriseras uppbrottsprocessen ofta av ett ryckigt förlopp, där övergången mellan de olika stadierna i processen sker genom en serie ”pushes” och ”pulls”, det vill säga krafter som ömsom stöter bort, ömsom drar individen till sig. Individen ”knuffas” framåt eller bakåt i processen via olika kriser eller vändpunkter. Forskarnas analys visade också att ju sämre sociala resurser kvinnan haft med sig i bagaget och ju högre grad av involvering eller insnärjning i prostitutionen, desto svårare väg ut.⁶ Forskarna identifierade

² Månsson, S-A. & Hedin, U-C. (1998). *Vägen ut! Om kvinnors uppbrott ur prostitutionen*, Carlssons, s. 12–14.

³ A.a., s. 19 f och 38.

⁴ A.a., s. 26 ff.

⁵ A.a., s. 295.

⁶ Fenomenet benämns av forskarna som Matteuseffekten; ett uttryck de hämtat från prostitutionsforskaren Ine Vanwesenbeeck för att beteckna det ackumulerade resultatet av antingen ett gynnsamt eller ett ödesdigert samspel mellan individen och omgivningen, med inspiration från en strof ur Matteusevangeliet 13:12 i Nya Testamentet: ”Ty den som har, åt honom ska varda givet, så att han får över nog men den som icke har, från honom ska tagas också det han har.” Månsson, S-A (2018). *Prostitution, Aktörerna, relationerna och omvärlden*. Studentlitteratur, s. 262 f.

fyra olika påverkansfaktorer som kunde vända en destruktiv utveckling

- kritiska händelser av vändpunktskaraktär; ögonöppnande, traumatiska eller positiva,
- strukturella faktorer; materiella villkor, attityder, sexhandelns villkor och mekanismer,
- relationella faktorer; informella relationer och professionella stödssystem,
- individuella faktorer i form av inre drivkrafter och resurser; kapaciteter och intressen, drömmar och fantasier, anpassnings- och bemästringsstrategier (coping).

Forskarna drog slutsatsen att dessa fyra påverkansfaktorer i samspel med varandra vrider individens utveckling in på ett nytt spår. Det behövs enligt deras analys både inre faktorer inom individen själv (intrapsykiska faktorer) och faktorer som avser samspelet med andra människor (interpersonella faktorer) för att åstadkomma en positiv förändring. Dessutom krävs gynnsamma strukturella betingelser. Det är enligt forskarnas analys samma faktorer som påverkar inträdet och utträdet ur prostitution samt de olika stegen däremellan. I samtliga fall är processens olika sekvenser och innehåll ett resultat av samspelet mellan kontext- och personrelaterade faktorer. Det finns enligt forskarna ingen ”normal” utveckling som gäller för alla, utan både när det gäller händelsernas sekvens och processens tidsmässiga förlopp är variationerna stora.⁷

Forskarna konstaterade att de flesta av de intervjuade kvinnorna upplevde tiden efter uppbrottet ur prostitution som en svår tid. Forskarna kunde utifrån kvinnornas beskrivningar av denna period urskilja utmaningar i 1) att bearbeta och förstå prostitutionslivets erfarenheter, 2) att hantera skammen, 3) att leva i en marginalsituation, 4) att hantera intima och nära relationer, 5) att hitta byggstenar: kapaciteter och resurser inom och utanför sig själv som kan användas i uppbyggnaden av ett nytt liv. Direkt efter uppbrottet beskrev många kvinnor starka känslomässiga reaktioner, liknande dem som brukar uppträda under chock- och reaktionsfaserna i ett krisförlopp, med ångest, starkt självförakt och ofta även psykosomatiska

⁷ A.a.

symptom. Efter denna krisreaktion kunde kvinnorna sedan börja den kognitiva processen med att bearbeta sina problem och förstå varför livet hade utvecklats på det sätt som skett. Skammen förknippad med rollen som ”hora” beskrevs som starkast direkt efter uppbrottet och kvinnorna tvingades kämpa mot både omgivningens fördömande attityder och det egna självföraktet. Efter uppbrottet kunde kvinnorna också uppleva att de befann sig i ett ingenmansland mellan två livsvärldar; de hade lämnat en välbekant situation men ännu inte trätt in i en ny värld där de kände tillhörighet. De kunde då uppleva symptom av marginalisering; osäkerhet i sin identitet, ambivalens gentemot det gamla och det nya livet, överdriven självmedvetenhet och sårbarhet i det sociala umgänget och en tendens att isolera sig. Många av kvinnorna upplevde problem med intimitet och sexualitet efter uppbrottet, och behövde läka skadorna som orsakats av exploateringen och av det avskärande från känslor och kroppsliga lustupplevelser som prostitutionen medfört. Denna läkningsprocess kunde enligt forskarna kräva både ”själsterapi” och kroppsterapi. För att kunna komma vidare i livet och inte hamna i en långvarig marginalitet, behövde kvinnorna hitta en ny roll i ett nytt sammanhang som kunde utgöra grunden för ett nytt identitetsbygge. Möjligheten att komma vidare berodde enligt forskarnas analys på ovan nämnda strukturella och relationella faktorer, samt individuella drivkrafter och resurser. En faktor som starkt inverkad på kvinnans förmåga att skapa ett nytt liv utanför prostitutionen var möjligheterna till en alternativ försörjning.⁸

I ett brittiskt forskningsprojekt⁹ genomfört mellan 2010 och 2012 med fokus på vägen ut ur prostitution, genomfördes intervjuer med 114 kvinnor på olika platser i England (varav 55 hade lämnat prostitutionen) samt 35 intervjuer med yrkesverksamma som kom i kontakt med målgruppen på olika platser i England och Wales. I en inledande kritisk genomgång av tidigare litteratur om exitprocessen bedömde forskarna att modeller som beskriver exitprocessen utifrån olika förändringsfaser endast kan ses som ”ideal” för hur individer skulle kunna eller borde ta sig igenom den. De såg också problem med att ha ett enbart praktiskt angreppssätt, som endast fokuserar

⁸ Månsson, S-A. & Hedin, U-C. (1998). *Vägen ut! Om kvinnors uppbrott ur prostitutionen*. Carlssons, s. 204 ff. Se även Månsson S-A. & Hedin U-C. (1999). *Breaking the Matthew effect – on women leaving prostitution*. Int J Soc Welfare 1999:8: 67-77. Blackwell 1999.

⁹ Matthews, R., Easton, H., Young, L. & Bindel, J. (2014). *Exiting Prostitution: A Study in Female Desistance*. Palgrave Macmillan.

på åtgärder som missbruksbehandling eller boende, eftersom sådana praktiska åtgärder ensamma inte är tillräckliga för att underlätta utträdet ur prostitution. I stället framhöll de brittiska forskarna betydelsen av känslor och identitetsskapande i processen. De problematiserade också idén om att det krävs ett holistiskt förhållningssätt, som kan ge ett heltäckande svar på en persons samtliga behov och som är kopplat till en strategi som involverar flera olika aktörer eller professioner. De ansåg att även en sådan modell måste ses som en sorts "ideal", som sällan svarar mot verkligheten för berörda kvinnor och aktörer. De menade att identifieringen av "behov" alltid är selektiv och målinriktad, och att olika aktörer har egna prioriteringar, diagnoser och strategier, vilket försvårar koordinering av åtgärder. De ansåg vidare att angreppssätt som avser att vara holistiska inte bör fokusera enbart på individens "underskott" i form av sårbarheter och problem, utan även beakta individens styrkor, ambitioner och förmågor. De framhöll att det inte bör vara nödvändigt att redan från början adressera en persons samtliga behov utan endast de behov som är avgörande för att personen ska kunna lämna prostitutionen. Övriga behov kan, menade de, om det behövs åtgärdas när personen har lämnat prostitutionen.¹⁰

Utifrån intervjustudien drog de brittiska forskarna slutsatsen att exitprocessen inte behöver vara utdragen utan kan gå relativt snabbt med rätt stöd och att långt ifrån alla behöver traumabehandling för att kunna lämna prostitution. De framhöll följande som viktiga utgångspunkter för arbete med att hjälpa personer ut ur prostitution: 1) det krävs en kombination av formellt och informellt stöd, 2) stödet måste fokusera på individens särskilda svårigheter men även på dess styrkor, förmågor och möjligheter, 3) det är viktigt att utveckla ett positivt perspektiv som upprättar hopp och återuppbygger tillit, 4) återfall och bakslag är normalt för exitprocessen och ska hanteras i stället för att ses som misslyckanden, 5) exitstrategier behöver vara proaktiva och inte bara reaktiva, 6) vägen ur prostitution måste inte vara en utdragen process, 7) interventioner som syftar till att hjälpa personer ut ur prostitution bör utvärderas inte enbart i termer av personer som helt slutar utan även utifrån små steg av förändring, som minskad involvering i prostitution och steg mot att återupprätta personliga relationer och ett socialt liv, 8) betydelsen av sociala sammanhang och begränsningar måste beaktas. Vidare framhölls att det

¹⁰ A.a., s. 7 ff.

krävs kontinuitet och konsekvens i stödkontakter för att kunna bygga tillit, att det behövs uppmuntran till att det är möjligt att lämna prostitution, samt att återetablering av kontakter med familj, vänner och övrigt kontaktnät kan vara betydelsefullt för att även sådana viktiga personer ska kunna ge stöd och hjälpa individen att upprätthålla en strategi för att lämna prostitution. Forskarna rekommenderade en integrerad modell där drop-in-center arbetar sida vid sida med exit-team. Drop-in-centren arbetar enligt den modellen uppsökande, är lättillgängliga och erbjuder skadereducerande åtgärder för grundläggande hälsa och bygger därigenom förtroende. Exit-teamen arbetar proaktivt, tillämpar case management och arbetar tillsammans med varje individ fram en tydlig väg ut ur prostitution som passar just den personen, inte bara utifrån personens särskilda svårigheter utan också utifrån personens styrkor och förmågor. Genom att teamen tillämpar case management får individen en fast kontakt som uppmuntar och upprätthåller motivationen till förändring och hjälper hen att navigera och att samordna och koordinera de stödsatser som behövs i form av boende, hälso- och sjukvård, rådgivning, utbildning, praktik och anställning.

Förutom de två nu redovisade studierna finns även annan internationell forskning som under 1990-talet och framåt har fördjupat sig i frågan om exit från prostitution. Också denna forskning behandlar vägen ut ur prostitution som en process där olika hinder (ofta samverkande) måste övervinnas. Exempel på sådan forskning är bland annat Sanders (2007), Baker, Dalla & Williamson (2010) och Learmonth, Hakala & Keller (2015).¹¹ Sanders (2007) beskriver olika typer av sätt att ta sig ur prostitution (reaktiv, gradvis planerande, naturlig utveckling och ”yo-yoing”) och hindrande faktorer på samhällsnivå. Baker, Dalla & Williamson (2010) går igenom tidigare beskrivna exitmodeller och listar olika hindrande faktorer (individuella, relationella, strukturella och sociala) som kan samverka under exitprocessen, och skapar utifrån detta en integrerad modell för exit. Learmonth, Hakala & Keller (2015) beskriver hindrande faktorer specifika för exitprocessen för gatuprostituerade i Syd-

¹¹ Baker, Dalla & Williamson (2010). *Exiting Prostitution: An Integrated Model*. Violence against Women 16(5), 579–600. Sanders (2007). *Becoming an Ex-Sex Worker. Making Transitions Out of a Deviant Career*. Feminist Criminology Volume 2 Number 1, 74–95. Learmonth, Hakala & Keller (2015). *“I can’t carry on like this”: barriers to exiting the street-based sex trade in South Africa*. Health Psychology and Behavioral Medicine, 3:1, 348–365.

afrika, vilket är ett exempel på betydelsen av att beakta kontexten inom vilken utträdet ur prostitution sker.

Även senare svensk forskning beskriver vägen ut ur sexuell exploatering som en komplex process där en mängd samverkande faktorer behöver adresseras samtidigt för att den som är utnyttjad ska lyckas ta sig ur det ”svarta hål” som exploateringen utgör för honom eller henne.¹² En ny svensk studie framhåller vikten av koordinerat tvärprofessionellt stöd för att ta sig igenom exitprocessen.¹³

6.1.2 Utvärderingar av socialt arbete mot prostitution i Sverige

Utvärdering inom ramen för 1993 års Prostitutionsutredning

I utredningens uppdrag ingick att göra en utvärdering av socialtjänstens arbete mot prostitutionen. Denna utvärdering genomfördes för utredningens räkning av fil. dr. Ulla-Carin Hedin och fil. dr. Per-Åke Karlsson.¹⁴

I utvärderingen gjordes en genomgång av framför allt arbetet i de särskilda prostitutionsgrupper som hade skapats i Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping, men även andra resurser och insatser för prostituerade berördes (polisens arbete, socialbyråer, rådgivningsbyråer, fält- och jourverksamhet, hälso- och sjukvårdens insatser, insatser inom kriminalvård och missbruksvård, samt insatser inom frivilligt socialt arbete).

Det konstaterades att de fyra prostitutionsgrupperna i princip arbetade efter Malmöprojektets ursprungliga modell med fyra huvudinriktningar: 1) uppsökande fältarbete, främst i gatumiljö, i syfte att få kunskap om prostitutionssituationen och om aktuella behov hos de prostituerade kvinnorna samt att erbjuda och motivera kvinnorna för alternativa levnadssätt, 2) stödjande och ibland behandlande arbete,

¹² Kaime-Atterhög, W. m.fl. (2019). *Understanding Demand for Sexual Services, Human Trafficking for Sexual Exploitation and Laws and Policies in SWEDEN: Summary Findings, Conclusions and Recommendations. Research Report, DESIrE Research Project* (European Commission Grant number 4000008408; Deliverable no. 3.2). International Maternal and Child Health, Uppsala University, Sweden.

¹³ Farley, M. m.fl. (2023). *Pornography Production Harm in Sweden: Filmed Prostitution is Inseparable from Non-Filmed Prostitution*, presenterad vid en konferens med samma namn den 17 oktober 2023 i Stockholm.

¹⁴ SOU 1995:15. *Könshandeln. Betänkande av 1993 års Prostitutionsutredning*, s. 151. Rapporten, *Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige – en dokumentation och utvärdering*, sammanfattades i SOU 1995:15, s. 151 ff, och finns i sin helhet i SOU 1995:16.

främst med enskilda kvinnor, 3) mer allmänt inriktat förebyggande arbete genom bland annat attitydpåverkan, information och kunskapsspridning av olika slag, samt 4) kunskapssammanställningar och kunskapsproduktion i nära anslutning till och som ett led i det vardagliga arbetet.

Prostitutionsgrupperna i Norrköping och Malmö var vid tiden för utvärderingen personalmässigt mindre än grupperna i Göteborg och Stockholm. Ingen av grupperna fattade myndighetsbeslut om bistånd, utan samarbetade med ordinarie socialtjänst. En stor del av gruppernas arbetstid ägnades åt det uppsökande fältarbetet. Kvinnorna motiverades att ta emot olika former av psykosocialt stöd, särskilt resursmobilisering för rehabilitering och hjälp ut ur prostitutionen, till exempel socialbidrag, utbildning och bostad, men även kognitivt stöd som information, vägledning och råd, samt hembesök och samvaro på fritiden med ensamma kvinnor. En mindre grupp kvinnor fick också en mer långvarig stödjande kontakt. Psykosocialt behandlingsarbete förekom framför allt i Göteborgsgruppen, som beskrev ett målinriktat behandlingsarbete med behandlingssamtal under 1–2 års tid om barndomsupplevelser, sexuella övergrepp, relationer till viktiga personer, psykologiska problem och identitet.

Enligt utvärderingen var huvudintrycket att prostitutionsgrupperna bedrev ett bra och ibland rikt varierat socialt arbete mot prostitutionen i Sverige till en relativt låg kostnad och att arbetet ofta kompletterades med viktiga insatser från andra organisationer som polis, behandlingshem och sjukvård. Förbättringsförslag lämnades dock på fem olika områden. För det första förordades en breddning av det uppsökande arbetet från att i huvudsak ha varit inriktat på gatuprostitution till att avse den ökande ”dolda” prostitutionen, förslagsvis genom inrättande av specialteam i de tre storstäderna med blandad yrkessammansättning men med placering vid polisen och med nära samarbete med prostitutionsgruppen på orten. För det andra föreslogs utvecklingsarbete för att öppna mansmottagningar i storstäderna för hjälpsökande manliga sexköpare¹⁵, samt utveckling av speciella stöd- och behandlingsalternativ för prostituerade kvinnor med psykisk sjukdom, gravt narkotikamissbruk, hiv-infektion, eller invandrarbakgrund. För det tredje konstaterades att prostitu-

¹⁵ Sådan verksamhet initierades först av socialtjänsten i Göteborg under andra halvan av 1990-talet i form av KAST-verksamhet (KAST – köpare av sexuella tjänster) och därefter även i Stockholm och Malmö, se Månsson S-A. (2018). *Prostitution. Aktörerna, relationerna och omvärlden*. Studentlitteratur, s. 296 ff.

tionsgrupperna periodvis hade drabbats av organisatoriska problem, resursbrister och bristande stöd och intresse från förvaltningsledningarna. Bildande av en idé- och resursgrupp med företrädare för prostitutionsgrupperna och deras förvaltningsledningar, knuten till ett eventuellt nationellt utvecklings- och kunskapscentrum, skulle enligt utvärderingen kunna leda till förstärkta resurser och bättre förutsättningar på det lokala planet, särskilt för de mindre grupperna. Ett fjärde förbättringsområde avsåg vidareutveckling av prostitutionsgruppernas interna arbete. På det området ansågs aktuellt att arbeta främst med fem olika frågeställningar: 1) Kan det uppsökande och motiverande arbetet utvecklas och nå fler kvinnor genom att använda andra metoder i arbetet, som socialt grupparbete eller igångsatt självhjälp? 2) Hur kan en kompetensutveckling av personalen genomföras för att få till stånd psykosociala behandlingssamtal med fler kvinnor? 3) Behöver särskilda behandlingshem inrättas för de icke missbrukande kvinnornas behov? Och hur kan sådana behandlingshem knytas till prostitutionsgruppernas arbete? Här kan man enligt utvärderingen tänka sig en slags vårdkedja med motiverande och stödjande arbete i prostitutionsgrupperna, tidvis sluten behandling efter modell från behandlingshemmen för kvinnor och därefter stöd och uppföljning i öppna former ganska lång tid efteråt. 4) Behöver man utveckla informationsarbetet i prostitutionsgrupperna (mot grupper i samhället och olika kategorier av vårdarbetare)? 5) Kan man genom intern specialisering inom grupperna frigöra resurser och ta fram specialkunskaper som utvecklar arbetet? Det femte förbättringsområdet enligt utvärderingen avsåg ökad kunskapsproduktion och spridning av kunskaper och erfarenheter. På detta område konstaterades att forskning saknades om bland annat vägen ut ur prostitutionen och vilken roll olika relationer respektive sociala insatser spelar i en rehabilitering. Enhetlig dokumentation och statistikföring av prostitutionsgruppernas arbete för att få underlag för utvärderingar och få ökade kunskaper om innehåll i och resultat av olika typer av insatser ansågs också önskvärt.

Huvudansvaret för ett sådant utvecklingsarbete bedömdes enligt utvärderingen kunna vara en viktig uppgift för ett nationellt utvecklings- och kunskapscentrum. En fortsatt kombination av universitetsbaserad forskning och FoU-arbete i prostitutionsgrupperna var enligt utvärderingen att föredra. Enligt utvärderingen borde ett nationellt utvecklings- och kunskapscentrum inrättas och ges resur-

ser för att samla in och producera kunskap på området och genomföra egna kartläggningar i samarbete med universiteten. En uppgift för ett sådant centrum skulle också vara att förmedla denna kunskap till kommuner, förvaltningar, berörda organisationer och medborgargrupper genom information, utbildning och handledning/konsultation, samt att initiera och leda metodutvecklingen i det sociala arbetet mot prostitutionen.¹⁶

Socialstyrelsens utvärdering av arbetet vid socialtjänstens prostitutionsgrupper 2009–2011

I samband med regeringens beslut 2007 om en handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2007/08:167), fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att utvärdera och utveckla dels arbetet inom kommunerna som rörde insatser riktade till sexköpare, dels det arbete vid socialtjänstens prostitutionsgrupper som riktade sig till personer som befann sig i prostitution. Uppdraget utformades under våren 2009 i ett samarbete mellan Socialstyrelsen och Linköpings universitet till fem delprojekt; en kartläggning, en utvärdering av programmen för Försäljare av Sexuella Tjänster (FAST-programmen), en utvärdering av programmen för Köpare av Sexuella Tjänster (KAST-programmen), en kartläggning av sex online, samt en epidemiologisk studie om förekomsten av att köpa och sälja sex. Uppdraget genomfördes av en projektgrupp under ledning av professor Carl-Göran Svedin vid Linköpings universitet. Uppdraget redovisades i åtta olika delrapporter och sammanfattades i en huvudrapport i mars 2012.¹⁷

Kartläggningen visade att de verksamheter som inom kommunerna speciellt riktade sig till köpare och säljare av sexuella tjänster (prostitution) fanns i Stockholm, Göteborg och Malmö och att samtliga hade enheter som riktade sig till säljare (FAST) respektive köpare (KAST). Samtliga låg organisatoriskt under socialtjänsten i respektive kommun. Alla tre hade som målsättning att

¹⁶ SOU 1995:16, s. 127–133.

¹⁷ Svedin, C-G., Jonsson, L., Kjellgren, C., Priebe, G. & Åkerman, I. (2012). *Prostitutionen i Sverige. Huvudrapport. Kartläggning och utvärdering av prostitutionsgruppernas insatser samt erfarenheter och attityder i befolkningen*. Linköping University Electronic Press.

- arbeta för att minska prostitutionen,
- ha kunskap om prostitutionens omfattning och utveckling i sitt område,
- ansvara för utveckling och samarbeta med andra myndigheter och frivilligorganisationer i människohandelsfrågor och ge en första kontakt och stödinsats för människohandelsoffer i samarbete med berörd stadsdelsförvaltning eller kommun,
- erbjuda och ge kvinnor och män i prostitution eller prostitutionliknande verksamhet på olika sätt stöd och hjälp för att kunna hitta andra alternativ (råd, stöd och behandling),
- bedriva ett uppsökande arbete i första hand riktat mot gatuprostitutionen, men även andra miljöer och internet,
- erbjuda och ge köpare av sexuella tjänster råd, stöd och behandling,
- erbjuda personal inom kommunen och andra samarbetspartners information och stöd i frågor som rör området.

Det fanns vissa skillnader i enheternas arbete

- endast i Stockholm erbjöds klienter gynekologiska undersökningar av enhetens barnmorska/gynekologer, Spiralprojektet och vid behov kontakt med psykiatriker och läkare i samarbete med landstinget,
- Göteborg hade tidigast och mest konsekvent utvecklat ett arbete att erbjuda samtal och behandling till sexköpare och sexmissbrukare,
- Malmö hade tidigast och mest konsekvent arbetat med skade-reducerande insatser,
- Malmö var den enhet som först utvecklat ett uppsökande arbete över internet (vilket sedan i mindre skala anammats av enheterna i Stockholm och Göteborg) och som utvecklat gruppverksamhet för anhöriga till sexköpare samt gruppsamtal med kvinnor som både hade missbruksproblem och sålde sex,
- de teoretiska modellerna i kontakterna med klienterna och i behandlingsarbetet skilde sig mellan enheterna.

Enligt utvärderingen var det ur ett strikt vetenskapligt perspektiv svårt att värdera behandlingsutfallet, men bedömningen gjordes att behandlingskontakterna med prostitutionsenheterna var tydligt positiva enligt de genomförda studierna. Enheternas arbete sågs som ett pionjärbete och resultaten bedömdes som lovande, även om undersökningsgruppen var liten och studierna inte var randomiserade kontrollerade studier. Man kunde dock i detta avseende tala om en evidensbaserad praktik (EBP) som bygger på för närvarande bästa tillgängliga kunskap. Forskarna såg ett tydligt behov av utveckling på området och rekommenderade vidareutveckling av behandlingsmetoderna, tydligare beskrivning av dem och fortsatt forskning under längre tid. De framhöll också behovet av ett nationellt kompetenscentrum för utbildning, samordning, uppföljning och systematiserad kunskap på området, utvärdering och forskning på effekterna av olika typer av interventioner (vilket bland annat 1993 års Prostitutionsutredning, Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst och Brå tidigare hade föreslagit¹⁸). Det nationella ansvaret utanför storstadsregionerna behövde också tydliggöras.

Utvärdering 2015 av Talitas behandlingsprogram

Talita är en ideell förening som etablerades 2004 och erbjuder akut stöd och hjälp och ett mera långsiktigt behandlingsprogram till personer i prostitution eller som utsatts för människohandel för sexuella ändamål. Som ett led i att utveckla och kunskapsbasera föreningens arbete, tog Talita under våren 2015 initiativ till en utvärdering av verksamheten. Institutionen för socialt arbete på Malmö Högskola fick i uppdrag att genomföra en brukarutvärdering. Studien syftade till att undersöka hur brukare som genomgått Talitas ettåriga program upplevt dess olika delar; den inledande fasen som framför allt fokuserar på praktiska behov, nästa fas då terapi och undervisning är i fokus och den sista fasen då praktiska men också psykologiska frågor uppmärksammas. Resultatet av utvärderingen presenterades i en rapport i juni 2016.¹⁹

¹⁸ Se SOU 1995:15, SOU 2010:49 och Brå (2011). *Prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Slutredovisning av regeringens handlingsplan* (2011:18).

¹⁹ Grönvall, Y. & Holmström, C. (2016). *Stödinsatser till kvinnor i prostitution eller som utsatts för människohandel för sexuella ändamål. En brukarutvärdering av ett behandlingsprogram vid ett skyddat boende*. Malmö Högskola, fakulteten för hälsa och samhälle.

Enligt utvärderingen var den intima och familjära känslan som verksamheten förmedlar av central betydelse för brukarnas upplevelser av programmet. Miljön bidrog till att brukarna kände sig trygga och därigenom ställde sig positiva till och kunde ta till sig de olika delarna av behandlingen. Kvinnorna uttryckte också att terapin varit betydelsefull för att den gett en känsla av förändringsarbete. En annan viktig del av behandlingen var att förbereda kvinnorna för ett självständigt liv, särskilt i form av framtidsplanering och utslussning. I den delen hade intervjupersonerna olika upplevelser. Hur väl dessa delar av programmet var anpassade efter kvinnornas individuella behov och i vilken utsträckning Talita kunnat vägleda dem framåt påverkade deras upplevelser.

I utvärderingen identifierades några områden som särskilt angelägna att arbeta vidare med. Det framstod som centralt att arbeta medvetet med att bibehålla och värna den intima och familjära miljön, samtidigt som rutiner, struktur och personalantal borde utvecklas inklusive tydligare information om reglerna i fråga om ekonomi. Vidare ansågs det angeläget att verksamheten förbereder de boende under hela vistelsen för ett självständigt liv efter att de lämnat Talita, bland annat genom utvecklad samverkan och fördjupat samarbete med andra aktörer och myndigheter som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

6.1.3 Svenska forsknings- och litteraturoversikter

Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen: inventering av interventioner mot prostitution, 2008

Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen fick 2007 i uppdrag av regeringen att inventera vilka metoder och arbetssätt för barn respektive vuxna som används i socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens och andra aktörers arbete med personer med erfarenhet av prostitution och med offer för människohandel för sexuella ändamål.²⁰ IMS genomförde en systematisk kartläggning som omfattade både svensk och internationell forskning och dokumenta-

²⁰ Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, Socialstyrelsen (2008). *Interventioner mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En systematisk kartläggning med kompletterande intervjuer av svenska insatser.*

tion. Man sökte igenom elva databaser och 21 hemsidor samt intervjuade 46 svenska verksamheter. En rad arbetssätt och övergripande syften kunde urskiljas i de beskrivna insatserna. 156 publikationer från 1997 och framåt inkluderades i inventeringen. Det övergripande resultatet av inventeringen gav vid handen att de typer av insatser som beskrivits i publikationerna gällde framför allt prostitution och att de beskrivna arbetssätten riktade sig i första hand till vuxna kvinnor. Endast en mindre del rörde barn och unga i prostitution. Merparten av de beskrivna insatserna syftade till att reducera skador av prostitutionen och fanns i länder och kontext som ofta skilde sig avsevärt från svenska förhållanden. Insatser för män som säljer sex var dåligt representerade i materialet. Det var relativt vanligt att fler än ett arbetssätt användes inom ramen för en viss verksamhet. Få insatser var effektutvärderade. De exempel på andra typer av utvärderingar som fanns i materialet var i regel ganska otydligt beskrivna och innehöll knapphändig information om metod och resultat.

I de nordiska länderna, inklusive Sverige, var det enligt IMS-rapporten vanligare att arbetssätten syftade till att ge psykosocialt stöd och stödja personerna att lämna prostitution, medan det i framför allt Asien, Afrika och Nordamerika var vanligare med skadereducerande insatser. Det fanns dock internationella exempel där skadereducering inte var det primära målet, exempelvis case management där det psykosociala stödet är centralt, samt mångfacetterade verksamheter med en rad olika insatser. Även uppsökande arbete beskrevs, exempelvis uppsökande arbete i migrationsrelaterad inomhusprostitution i Danmark och Norge, med användning av kulturmedlare.

I artiklar som rörde stöd till offer för människohandel för sexuella ändamål var det framför allt olika frivilligorganisationers arbete som beskrevs. Dessa erbjöd bland annat skydd, juridisk rådgivning, psykologhjälp och krisbearbetning, arbetsträning, hjälp med integration och hjälp med repatriering, vanligtvis med utgångspunkt i någon typ av skyddat boende. IOM beskrevs som en central aktör på området, med egna boenden och ekonomiskt stöd.

Även internationella insatser för sexköpare beskrevs, framför allt utbildning som syftade till att förhindra att sexköpen återupprepas.

Bland svenska insatser återfanns prostitutionsgruppernas psykosociala verksamhet med behandling och motiverande samtal. Det fanns även exempel på samtalsgrupper och rådgivning via telefon och internet. Det uppsökande arbetet hade en central roll. Inom ramen

för det gavs stöd och motivationssamtal och bland annat länkning till andra typer av verksamheter. Arbetet bedrevs framför allt i gatumiljön, men även via internet. Det fanns också exempel på lågtröskelverksamhet för kvinnor i prostitution som utgjorde en bas under dagtid. Flera SiS-institutioner och öppenvårdsmottagningar uppgav sig möta kvinnor med erfarenhet av prostitution i sin verksamhet, men uppgav att prostitutionserfarenheten sällan var något som beaktades i sig utan att fokus i stället låg på övrig behandling, som missbruk. Även viss verksamhet med inriktning på hälso- och sjukvård för kvinnor i prostitution förekom. Vidare fanns i Sverige insatser för kvinnor som utsatts för människohandel för sexuella ändamål, exempelvis skyddat boende och stöd genom socialtjänsten eller ideella organisationer. Samverkan framhölls som viktig för dessa personer. Vidare beskrevs KAST-verksamheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö med individuell samtalsterapi och telefonrådgivning för den som ville sluta eller minska sina sexköp.

När det gällde insatser för barn och ungdomar internationellt, utgjordes dessa ofta av sammansatta insatser med en rad arbetssätt. Flera exempel fanns på arbete utfört av multidisciplinära team, där det var centralt att så tidigt som möjligt försöka identifiera och komma i kontakt med ungdomar i riskzonen, exempelvis flickor som rymt hemifrån. Inom vissa verksamheter arbetade man särskilt med unga män i prostitution, bland annat genom stöd- och rådgivande samtal. Det fanns exempel på organisationer som arbetade brett med stöd till unga som trafikerats eller riskerade att utsättas för detta. Det fanns få uppgifter om arbetet med unga i prostitution i Sverige. BUP Elefanten beskrevs komma i kontakt med ett antal unga tjejer och behandlingen utformades där efter hela problembilden. Prostitutionsgrupperna fick enligt uppgift sällan kontakt med unga i prostitution men agerade i så fall genom att exempelvis aktivera socialtjänstens resurser. Det fanns också exempel på utbildningsverksamhet för personal som kunde tänkas komma i kontakt med unga i prostitution eller liknande beteende. SiS-institutioner som vänder sig till yngre uppgavs komma i kontakt med detta, men få hanterade prostitutionen specifikt.

Slutsatsen av inventeringen blev att det var svårt att dra generella slutsatser för svenskt vidkommande vad gäller arbetssätt, eftersom kontexten var så skiftande internationellt sett. De svenska insatserna konstaterades vara jämförelsevis lite dokumenterade, medan det fanns

riklig dokumentation om ”smala” skadereducerande insatser i andra länder. Sammansatta insatser där man holistiskt arbetade med kvinnans (eller ibland mannens) situation som helhet förekom i materialet men i mindre omfattning. Ett grundläggande inslag i utvärderingen av de svenska verksamheterna måste enligt inventeringen vara en noggrann dokumentation av deras arbetssätt. Samtalsstödet för personer i prostitution eller för sexköpare kunde möjligen utvärderas och jämföras sinsemellan, men det skulle kräva en viss volym på verksamheterna. Det uppsökande arbetet borde också enligt inventeringen undersökas närmare, där antalet kontakter under en viss period, kontakternas karaktär och vad dessa leder till för klienterna kunde vara relevanta att utforska. En tänkbar metod kunde vara att utföra strukturerade intervjuer med uppsökarna och med kvinnor och män i prostitution som hade erfarenhet av det uppsökande arbetet. Det var i så fall av vikt att dokumentationen av arbetssätt samt planeringen och genomförandet av utvärderingen skedde i nära dialog med prostitutionsgrupperna.

Uppdaterad kunskapsöversikt kring interventioner mot prostitution 2014, Socialstyrelsen/Linköpings universitet

Socialstyrelsen gav 2014 Linköpings universitet i uppdrag att genomföra en uppdaterad kunskapsöversikt kring interventioner mot prostitution bland personer över 18 år. 29 publikationer i internationella och svenska databaser under åren 2000–2013 inkluderades i översikten. Översikten visade att det fanns få systematiska utvärderingar av insatser och psykoterapeutisk behandling, men att man i ett fåtal studier kunnat påvisa uppmuntrande resultat (bland annat utvärderingen 2009–2011 av de svenska prostitutionsgruppernas samtalsbehandling). Det bedömdes vidare vara svårt att skilja ut olika beståndsdelar från varandra i sammansatta program, som exempelvis kunde vara i huvudsak skadereducerande men även innehålla stöd för den som själv ville ha hjälp att sluta. Behovet av samordnade insatser konstaterades vara återkommande i programbeskrivande verksamhet som rör prostitution. I de svenska prostitutionsgruppernas arbete framhölls just att arbetet var mångfacetterat, framför allt när det gällde gatuprostitutionen, med uppsökande verksamhet med information och skadereducerande insatser, råd och stöd inklusive hjälp till olika myndighetskontakter, samt samtals- eller psykoterapi i olika former.

Litteraturen och de svenska prostitutionsenheternas erfarenheter visade enligt forskarna att det är en lång process att lämna prostitution, men de konstaterade att den kunskapen baserades i huvudsak på erfarenheter av gatuprostitutionen och mindre på den dolda, inklusive den internetrelaterade prostitutionen. Av litteraturen ansåg sig forskarna kunna dra slutsatsen att de hjälpinsatser som samhället eller frivilligorganisationer kan erbjuda måste var tydligt synliggjorda och att informationsarbetet om vilka insatser i form av hjälp, stöd och behandling som kan fås och var dessa finns är avgörande, genom bland annat synlighet i massmedia, tydliga hemsidor och information till "vårdgrannar". Endast ett fåtal insatser för att hjälpa de inblandade att lämna prostitutionen var ordentligt utvärderade, men den beprövade erfarenheten och den ringa evidensbaseerade praktik som fanns talade enligt forskarna för mångfacetterade och multiprofessionella insatser. Dessa kunde enligt forskarna delas in i 1) information och kunskapsspridning i allmänhet, 2) riktad information till olika målgrupper, 3) uppsökande verksamhet inklusive skadereducerande insatser, 4) råd och stöd, med förmedlande av olika typer av samhällsservice inklusive hälso- och sjukvård, 5) samtal, 6) psykoterapi.²¹

Kunskapsöversikt om stöd och behandling för barn som utsatts för sexuella övergrepp och fysisk misshandel 2017, Stiftelsen Allmänna Barnhuset/Barnafrid vid Linköpings universitet

Stiftelsen Allmänna Barnhuset fick 2016 medel från regeringen för att utveckla en modell för stöd och behandling riktad till barn som utsatts för sexuella övergrepp och fysiskt våld. För projektet gjordes en inledande kunskapsöversikt i samarbete med Barnafrid vid Linköpings universitet.²² Översikten omfattade screening och bedömning, tidig intervention (stöd och kris), samt behandling. Även om denna kunskapsöversikt inte var direkt inriktad på barn utsatta för sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål, så är resultaten av intresse för våra fortsatta överväganden.

²¹ Svedin, C-G. & Wadsby, M. (2014). *Kunskapsöversikt beträffande interventioner mot prostitution. En uppdatering*. Linköpings universitet.

²² Svedin, C-G. & Nilsson, D. (2017). *Rapport. Kunskapsöversikt om stöd och behandling för barn som utsatts för sexuella övergrepp och fysisk misshandel*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Barnafrid, Linköpings universitet.

Enligt forskarna visade översikten att det är viktigt att barn eller ungdomar som utsatts för ett trauma tidigt får ett gott omhändertagande för att lindra och om möjligt förhindra en negativ utveckling av den psykiska hälsan. Vid våld och sexuella övergrepp berättar barn ofta först efter en lång tid att de har utsatts. Vid avslöjandet kan de redan ha utvecklat symptom som kräver behandling direkt. För att kunna ge rätt insats/behandling både tidigt och senare efter ett eller flera potentiella trauman är det viktigt med validerade mätinstrument för screening av traumaerfarenheter och symptom, men även för bedömning av mer allvarlig problematik/diagnoser. Ingen studie rapporterade skadlig inverkan vid tidiga interventioner. Den intervention som hade den mest välgjorda studien och visade på bäst resultat var metoden Child and Family Traumatic Stress Intervention (CFTSI). Studierna visade samstämmigt vikten av att screena för risk och att ge psykoedukation (utbildning/information) om trauma och hur man kan reagera efter en traumatisk händelse samt information om vad som kommer att ske. Översikten visade också tydligt att psykologiska behandlingar för barn och ungdom som exponerats för potentiella trauman hjälper, både vid våld och vid sexuella övergrepp. Flera studier visade också att det är viktigt att välja behandling utefter barnets erfarenheter, behov och förutsättningar, som ålder, typ av övergrepp eller trauma, vad man söker för och vilket problem man tycker att man har. De komponenter som enligt översikten förekom i alla behandlingar som visade på stark evidens var dels *psykoedukation* om trauma och vad trauma kan få för inverkan och om behandlingen, dels *träning i känsloregleringsstrategier* (som avslappning, identifikation av känslor, kognitiv coping, imaginär exponering, in vivo exponering, kognitivt processande och problemlösning). Forskarna bedömde att det fanns ett mycket starkt stöd för TF-KBT (traumafokuserad kognitiv beteendeterapi). För ungdomar som uppvisar mer komplex traumatisering rekommenderade forskarna IITCT (Individual Integrated Therapy for Complex Trauma), som innehåller alla ingredienser som de väletablerade behandlingarna har, plus lite fler.

Jämställdhetsmyndighetens litteraturöversikt 2022

Jämställdhetsmyndigheten presenterade i oktober 2022 en litteraturöversikt gällande utvärderade metoder och arbetssätt för att förebygga prostitution, sexuell exploatering av barn, människohandel för sexuella ändamål, samt sexuella övergrepp mot barn.²³ Syftet med översikten är att identifiera utvärderade metoder och arbetssätt på området. Den är avsedd att komplettera tidigare kartläggningar om våldsförebyggande arbete och interventioner mot prostitution och ge en bild av det nuvarande forskningsläget. Översikten omfattar såväl breda förebyggande insatser (universell prevention) och insatser mot riskgrupper (selektiv prevention) som psykosocialt stöd och behandling till personer som själva utsatts eller utsatt andra (indikerad prevention). När det gäller indikerad prevention för personer som själva utsatts, inkluderar översikten utvärderade insatser till barn som utsatts för sexuell exploatering och till vuxna som utsatts för prostitution eller människohandel (men inte insatser till barn som utsatts för sexuella övergrepp). Genomgången omfattar forskningsartiklar och grå litteratur²⁴ som publicerats under åren 2014–2021. Totalt 93 artiklar inkluderas i översikten, varav 15 är befintliga kunskaps- och litteraturöversikter och 78 är primärstudier som beskriver utvärderingar av enskilda interventioner.

När det gäller stöd till utsatta och personer i riskgrupp för utsatthet återfanns enligt översikten 22 studier som rör interventioner riktade mot dessa grupper, varav de flesta avser barn och unga utsatta för sexuell exploatering. Av studierna rör 2 screening och ökad upptäckt, 10 case management, boende och samordnat stöd, 3 trauma-behandling och 7 psykoedukativa grupprogram och peer-stöd. Dessa områden är dock enligt översikten ofta överlappande och de flesta interventioner syftar till att ta ett helhetsgrepp kring personens många gånger komplexa behov. Drygt hälften av studierna kommer från USA och övriga från Indien, Kanada, Storbritannien, Nepal och England. Stödet i de inkluderade studierna drivs enligt översikten ofta som en del av en placering på ett skyddat boende, via särskilda hälsocentraler, inom rättsväsendet eller genom civilsamhällesorga-

²³ Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Att förebygga sexuell exploatering* (2022:23).

²⁴ Grå litteratur innebär, enligt förklaringen i översikten, forsknings- och kunskapspublikationer som inte har publicerats som kvalitetsgranskade artiklar eller monografier av ett förlag. Det kan till exempel vara konferensbidrag, avhandlingar, statliga utredningar eller rapporter från myndigheter. Det är material som inte genomgått referentgranskning och därför inte når upp till den nivå av vetenskaplighet som ordinarie vetenskapliga publikationer har.

nisationer. Många av interventionerna innefattar även mentorskapsstöd från personer med egna erfarenheter av sexuell exploatering. De flesta studierna rör på något sätt samordnat eller multidisciplinärt arbete i form av case management. Arbetet utgår då från ett styrkebaserat och holistiskt förhållningssätt och insatserna utgår från individens egna behov. I interventionerna ingår exempelvis hälso-, sjuk- och tandvård, boende, mat och kläder, brottsofferstöd, terapi, traumabehandling och säkerhetsplanering. Även stöd relaterat till jobsökande, utbildning eller missbruk kan ingå. Flera av de studerade interventionerna innehåller även komponenter som kreativt skapande, mindfulness eller fysisk träning. De psykoedukativa²⁵ och gruppbase-
rade insatserna i studierna har enligt rapporten ofta snarlika komponenter som personlig säkerhet, social färdighetsträning, identitet och självbild, fysisk, psykisk och sexuell hälsa, sunda relationer, gränssättning, coping, egenmakt, ledarskap, ekonomi, målsättningar och sexualitet. En majoritet av de studerade interventionerna baseras enligt rapporten på traumamedveten omsorg, eller innehåller inslag av traumabehandling. I översikten anges att traumamedvetna förhållningssätt prioriterar den utsattes säkerhet, undersöker samspelande problem och arbetar styrkebaserat med egenmakt, utgår från personens egen vilja, resiliens (motståndskraft) och kontroll över stödet för att minimera risken för ytterligare trauman.

I översikten dras slutsatsen att det finns begränsat med forskning som kan ligga till grund för ett evidensbaserat angreppssätt i arbetet med att stödja utsatta för sexuell exploatering och människohandel. Den forskning som finns bedöms dock vara relativt enig kring betydelsen av att arbeta med traumamedveten omsorg med utgångspunkt i en omfattande individuell behovsbedömning. Den behandlingsmetod som återkommer och refereras till flest gånger i de genomgångna studierna är enligt översikten traumafokuserad kognitiv beteendeterapi (TF-KBT). En av studierna i översikten inkluderar Narrative Exposure Therapy (NET).

De 22 genomgångna studierna om stöd till utsatta, bedöms enligt översikten brista i utvärderingar och programbeskrivningar, men vid en analys av de erfarenheter och lärdomar som presenterats i de olika studierna, dras slutsatsen att studierna i hög grad speglar de behov

²⁵ Psykoedukation är utbildning eller information om till exempel en svårighet eller diagnos och ska ge individen bättre förståelse för sin situation och hur hen kan hitta sätt att hantera det som känns svårt.

som uttrycks av personer med erfarenhet av prostitution, sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål i Jämställdhetsmyndighetens omfattningskartläggning av prostitutionen i Sverige 2021. Forskningsartiklarna som inkluderats är enligt översikten eniga om att barn utsatta för sexuell exploatering är en grupp med komplexa och omfattande behov, där samspelande riskfaktorer som hemlöshet, missbruk, tidigare sexuella övergrepp, hbtqi-identitet eller psykisk ohälsa förstärker varandra, vilket innebär att stödet och interventionerna behöver innefatta en mängd olika komponenter för att svara mot akuta, kortsiktiga och långsiktiga behov. Behandlingen för målgruppen behöver utgöras av ett omfattande spektrum av insatser som kan stödja personer i olika stadier av att lämna den sexuella exploateringen bakom sig och insatserna behöver sträcka sig från krisinterventioner till eftervård. När de omedelbara behoven har tillgodosetts återstår många gånger omfattande behov av återhämtning och stabilitet. Bland behoven syns bland annat traumabehandling, olika typer av vård, försörjningsmöjligheter, skydd och boende. Flera av studierna visar att unga utsatta för sexuell exploatering i hög grad varit i kontakt med exempelvis hälso- och sjukvård, socialtjänst eller rättsväsendet sedan tidigare, och att det därför är centralt att yrkesverksamma har kunskap och verktyg för att identifiera unga utsatta och bidra till ökad upptäckt och vidarelussning till stöd. För både barn och vuxna visar studierna att det ofta kan behövas ett omfattande motivationsarbete, att återhämtningen från trauma inte är en linjär process, att processer och förhållningssätt behöver utvecklas för att minska risken för återfall och att processen att lämna utsatt-heten ofta är komplex. Enligt översikten tycks studierna genom kvalitativa uppföljningar vara relativt samstämmiga gällande upplevda framgångsfaktorer. Flera studier lyfter betydelsen av tillitsfulla och hälsosamma relationer, respektfullt bemötande, styrkebaserat arbete och att utgå från individens behov. De lyfter även betydelsen av samordnat stöd, att ha *en* utsedd kontaktperson samt mentorskapsstöd (peer-stöd) från personer med egna erfarenheter av sexuell exploatering. Flera studier lyfter även betydelsen av lågtröskelverksamheter som gör det lätt för deltagarna att söka sig dit och att delta, exempelvis genom respekt för individens gränser och behov, ”öppendörr-policy”, kostnadsfria besök och tystnadsplikt. Annat som nämns är praktiska aspekter som att lägga möten kvällstid, långa besöksstider, tillgänglighet på telefon och påminnelser via SMS, men även lättill-

gängliga lokaler, samlokaliserad service, hembesök eller praktiskt stöd i form av mat, transport eller kollektivtrafikbiljetter. Även personalens roll lyfts som central för att sänka trösklarna, exempelvis genom bra tillgänglighet, att skapa positiva och upparbetade relationer mellan personal och deltagare samt att kontaktpersoner personligen följer med på nya möten och gör så kallade ”warm referrals” (där en kontaktperson som har en relation till deltagaren medverkar vid första möten med nya kontakter).

I översikten anges att den belyser att det finns mycket stora behov av fortsatt utvecklingsarbete på området, i fråga om såväl utveckling av interventioner som fortsatt utvärdering. Det anges vidare att forskningsläget är för bristfälligt för att kunna uttala sig om evidens eller rekommendera specifika program eller arbetssätt.

6.1.4 Artiklar i tiden efter Jämställdhetsmyndighetens litteraturöversikt, om stöd till den som vill lämna prostitution

Jämställdhetsmyndighetens nu redovisade litteraturöversikt inkluderade i fråga om stöd till utsatta till största delen studier som rörde barn och unga. Vi bedömer dock att resultaten speglar tidigare forskning som gäller vuxna och att resultaten är mer eller mindre överförbara på vuxna och vuxnas erfarenheter av prostitution och viljan att lämna. Vi har som en komplettering gjort en egen sökning i ett antal databaser efter artiklar i tiden efter Jämställdhetsmyndighetens litteraturöversikt, om stöd till den som vill lämna prostitution.²⁶ Även de artiklar som vi påträffat och bedömt som relevanta och som avser vuxna, talar enligt vår bedömning i samma riktning som Jämställdhetsmyndighetens litteraturöversikt i fråga om stöd till den som vill lämna prostitution. Det gäller bland annat följande fyra artiklar.

Två av artiklarna, en israelisk (Kali & Malka 2023) och en amerikansk (Gesser 2022), handlar om peer-stöd eller mentorskap. De beskriver studier i Israel respektive USA vars resultat bedöms tala för att peer-stöd kan underlätta vägen ut ur prostitution. Den israeliska studien indikerar även att rollen som mentor kan ge den som

²⁶ Utredningens sökningar gjordes den 7 juni 2023 och begränsades till att avse artiklar från och med 1 juni 2021, då Jämställdhetsmyndighetens litteraturöversikt avsåg sökningar som gjordes till och med den 8 juni 2021. Sökningar gjordes i databaserna Psychology Database, Sociology Database, ERIC, PubMed, Consumer Health Database, Health & Medicine och SveMed+ efter artiklar med sökorden ”exit” och ”prostitution”.

har lämnat prostitution en möjlighet att omvandla sin tidigare utsatt-het till personlig och professionell utveckling.²⁷

Två artiklar behandlar faktorer som påverkar exitprocessen. Den ena redogör för en amerikansk intervjustudie från 2021 (Dinse & Rice 2021), där det undersöktes vilka individuella, relationella, situationella och strukturella faktorer som utgör hinder för den som vill lämna prostitution och som bidrar till återfall. Enligt studien var de tre vanligaste individuella hindren skam/stigma, missförhållanden under uppväxten samt drogmissbruk. De tre vanligaste relationella hindren var ansträngda familjerelationer, relationer inom sexindustrin och social isolering (på grund av stigma). Situationella hinder var enligt studien främst försörjningsbörd och tidigare traumatiska upplevelser, medan strukturella hinder främst var kronisk fattigdom/dåliga löner, svårighet att hitta annan försörjning samt bristande utbildning.²⁸ Den andra artikeln innehåller en litteraturöversikt från 2021 (Ferrari 2021) som beskriver faktorer på individuell, relationell och strukturell nivå som påverkar vägen ut ur människohandel för sexuella ändamål genom att hindra eller underlätta exitprocessen. På individuell nivå angavs bland annat önskan att hjälpa andra, självkänsla, andlighet och framtidsplanering som underlättande faktorer, medan hindrande faktorer var känslor av skam och att vara värdelös. På relationell nivå angavs som underlättande faktorer socialt stöd av bland annat kollegor, personer som själva lämnat prostitution, vänner, andra stödmottagare och professionella stödgivare, medan hindrande faktorer på denna nivå angavs vara stigma, att bli åsatt en etikett, brist på stöd från professionella och dåligt bemötande. Underlättande faktorer på en strukturell nivå angavs vara bland annat tillgång till program för egenmakt och rehabilitering samt möjlighet att få arbete, medan en hindrande faktor var framför allt brist på inkomst.²⁹

Förutom de nu nämnda internationella artiklarna kan också nämnas en artikel om en svensk studie (Fredlund & Jonsson, 2022) som

²⁷ Gesser, N. (2022). '[Peers Give] You Hope that You Can Change Too': Peers' Helping Relationships for Women Exiting Street-based Sex Trade. *Ethics and Social Welfare*. <https://doi.org/10.1080/17496535.2022.2033292>.

Kali, D-A., Malka, M. (2023). *It's Not Just Me, It's Us, Together: The Embodied of the Wounded Healer in the Role of Sex Trade Survival Mentors – A Critical Mentoring Perspective*. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2023, 20, 4089. <https://doi.org/10.3390/ijerph20054089>.

²⁸ Dinse, L. & Rice, K. (2021). *Barriers to exiting and factors contributing to the cycle of enter/exit/re-entering commercial sex work*. *Social Work & Christianity*, Vol. 48, No 2 (2021), 156–182, *Journal of the North American Association of Christians In Social Work*.

²⁹ Ferrari, C (2021). *The Factors Involved in the Exit from Sex Trafficking: A Review*. *Journal of International Women's Studies*, 22(5), 195-209.

behandlar vad som uppfattas som hjälpsamt stöd för personer som utnyttjas i sexuell exploatering och där exploateringen fyller motsvarande funktion som självskada i form av att till exempel skära sig. Studien omfattade 197 deltagare, mestadels kvinnor med medelåldern 27,9 år. Resultaten visade tre huvudsakliga teman när det gäller deltagarnas upplevelser av vad som utgör hjälp och stöd vid sex som självskada: 1) att få ett ord för fenomenet (sex som självskada), att förstå att det finns och att få frågor och information om sex som självskada och dess funktion, 2) flexibel, respektfull och professionell hjälp och stöd från tidig ålder, att bli lyssnad på och bekräftad i sin upplevelse av sex som självskada, och 3) hjälp med bakomliggande orsaker för att kunna ta sig ur självskadan, som att hitta sitt egenvärde och sina gränser, genom konventionell terapi, genom livet självt, eller genom terapi för bakomliggande orsaker som tidigare traumatiska händelser, PTSD, dissociation eller ångest. Forskarnas slutsats blev att liknande interventioner kan vara hjälpsamma för sex som självskada som för icke-suicidal självskada, oavsett skillnaderna i självskadans form, men att risken för brottsutsatthet och traumatisering också måste adresseras vid sex som självskada.³⁰

6.1.5 Pågående forskningsprojekt i Sverige

Det pågår för närvarande flera för utredningen intressanta forskningsprojekt. Hälsöhögskolan i Jönköping har startat ett forskningsprojekt kallat Survive, som är ett samarbete mellan Hälsöhögskolan, Region Jönköpings län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Polismyndigheten, Rise Sverige och Novahuset. Projektet, som finansieras av Forte och regionen, syftar till att kartlägga behov och resurser samt till att ta fram förslag på insatser för att förbättra hjälp, stöd och vård vid sexuellt våld. Bakgrunden till projektet är att det finns fungerande strukturer för det akuta omhändertagandet, vid till exempel våldtäkt för vuxna, och även för barn inom ramen för ett polisärende. Men när man inte söker hjälp eller vård direkt, så saknas sådana strukturer.³¹

³⁰ Fredlund, C. & Jonsson, L. (2022). *Perceived Help and Support for Sex as Self-Injury: A Qualitative Study of a Swedish Sample*, Archives of Sexual Behavior (2023) 52:149-160, <https://doi.org/10.1007/s10508-022-02437-x>. Begreppet sex som självskada har ifrågasatts, eftersom det kan uppfattas som en problematisering av individens egna beteende i stället för att se individen som ett offer för brott där det finns en förövare. Se bland annat Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23).

³¹ <https://ju.se/center/ja/forskning/pagaende-projekt/samskapa-omhandertagande-vid-sexuellt-vald-i-jonkopings-lan.html> (hämtat 2023-05-24) och information vid länsbesök.

I Västra Götalandsregionen pågår innovationsprojektet *Utveckling av vårdform för sexuellt riskutsatta personer med erfarenhet av sexuellt våld* som finansieras av regionen. Bakgrunden till projektet är att det i dag inte finns någon etablerad vårdform för sexuellt riskutsatta personer med erfarenhet av sexuellt våld inom hälso- och sjukvården i Sverige. Personal inom olika verksamheter inom regionen vittnar om svårigheter att hänvisa riskutsatta personer till vård inom hälso- och sjukvården och att etablerade vägar för samverkan mellan hälso- och sjukvården och till exempel socialtjänst och polis saknas. Projektet syftar därför till att utveckla en vårdkedja, dit identifierade riskutsatta personer kan hänvisas från exempelvis verksamheter som elevhälsoteam, socialtjänst, HVB och SiS-boende, Mikamottagning, psykiatri, kvinnojour, civilsamhällesorganisation med flera samt att utgöra en brygga mellan akut och icke-akut vård och mellan slutenvård och primärvård. Kunskap om vart man kan hänvisa kan öka viljan hos personal att använda screeningsinstrument, ställa frågor på rutin och därmed identifiera riskutsatta. Det kan i sin tur bidra till ökad chans för riktade, förebyggande såväl som behandlande insatser. Om vård utformas utefter individers egen livssituation och behov, så kallad personcentrerad vård, kan det bidra till att stärka upplevelsen av självbestämmande och till att behandlingar inom vården i större utsträckning efterlevs.³²

Ytterligare forskning sker i Västra Götalandsregionen där medarbetare på Kunskapscentrum för sexuell hälsa (KSH) har utvecklat metoden SEXIT, som står för Sexual health identification tool. Metoden innebär att frågor om sexuellt risktagande och riskutsatthet ställs på rutin vid besök på ungdomsmottagning. Inom forskningsprojektet genomfördes en pilot-implementering av metoden på tre ungdomsmottagningar. Ungdomarnas riskutsatthet undersöktes, och man utvärderade hur SEXIT fungerat både utifrån personalens och besökarnas perspektiv. Projektet drevs i samarbete med Linköpings universitet. Slutsatserna var bland annat att rutinen bidrog till att skapa en känsla av tillit som underlättade att berätta om svåra erfarenheter. Ungdomsmottagningens personal upplevde också att SEXIT säkerställer kvalitet och kontinuitet i deras arbete och underlättar identifiering av unga som riskerar eller har erfarenhet av sexuell ohälsa. I ett nästa steg pågår nu utvärdering av metoden inom elevhälsa och anpassning av metoden för mottagningar som möter vuxna patien-

³² Information från samordnare på SMC-Pilen, Västra Götalandsregionen.

ter. Forskningsprojektet SEXIT i elevhälsan undersöker om implementering av SEXIT i hälsosamtalen på högstadiet och gymnasiet kan öka andelen elever med sexuell ohälsa och erfarenhet av våld som upptäcks av hälso- och sjukvården. Ett annat syfte är att ta reda på vilka åtgärder som erbjuds de unga som identifierats som riskut-satta/risktagande med hjälp av SEXIT. Anpassning och utvärdering av SEXIT för vuxna undersöker om metoden även kan vara hjälpsam i mötet med vuxna patienter. En referensgrupp av kliniskt verksam personal kommer att granska metoden och ge förslag på anpassningar. Därefter kommer ett antal mottagningar att under en begränsad period pilottesta metoden i sin verksamhet.³³

6.2 Nordisk och internationell utblick avseende stöd till utsatta

Det är nu sju länder som har liknande lagstiftning som Sverige gällande förbud mot köp av sexuella tjänster. Dessa är Norge (2009), Island (2009), Kanada (2014), Nordirland (2015), Frankrike (2016), Irland (2017) och Israel (2020). Här nedan följer en översikt över de nordiska ländernas stöd till personer som vill lämna prostitution, samt något om Frankrikes, Spaniens, Belgiens och Israels åtgärder på området.

6.2.1 Danmark

I Danmark är prostitution delvis avkriminaliserat sedan 1999. Det är dock straffbart att köpa en sexuell handling av en person under 18 år. Det är även straffbart att driva verksamhet som består av att någon annan mot betalning har sex med kunder eller att utnyttja någon annans prostitution (motsvarande koppleri) (Straffeloven kap. 25 §§ 224, 225, 233, 233a).³⁴

³³ <https://www.vgregion.se/halsa-och-vard/vardgivarwebben/amnesomraden/kunskapscentrum-for-sexuell-halsa/forskning/sexit-forskning/> (hämtat 2023-05-24).

³⁴ Di Nicola, A., *The differing EU Member States' regulations on prostitution and their cross-border implications on women's rights*, Europaparlamentet, Generaldirektoratet för unionens interna politik, Utredningsavdelningen för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, 27 juli 2021, s. 14. Även rättsdatabasen Retsinformation.dk, (2022-11-08).

Center mod Menneskehandel (CMM) ansvarar för att nationellt samordna och utveckla de sociala insatserna för offer för människohandel. Centret är placerat vid Social- og Boligstyrelsen (härefter Socialstyrelsen) och rapporterar till Jämställdhetsavdelningen, som ligger under Digitaliserings- og Ligestillingsministeren som är det departement som ansvarar för att samordna arbetet mot människohandel. Arbetet mot människohandel styrs av Handlingsplan för bekämpning av människohandel 2022–2025 och det är bland annat CMM som bedömer om en person har varit utsatt för människohandel och ska erbjudas insatser enligt handlingsplanen. CMM identifierar danska och EU-medborgare medan Migrationsverket identifierar offer som är asylsökande eller papperslösa.³⁵ CMM driver också en stödlinje, som myndigheter, organisationer och allmänhet kan vända sig till vid misstanke om människohandel och de ansvarar även för att samla in och sprida kunskap om människohandel samt att delta i internationellt samarbete.³⁶

Social-, bostads- och äldredepartementet ansvarar för sociala insatser inom prostitutionsområdet. Det är kommunerna som ansvarar för de förebyggande insatserna genom till exempel rådgivning, stöd och hjälp när det finns behov av det.³⁷ Det framgår av 1 § i serviceloven att kommunernas rådgivningsskyldighet omfattar alla som har ett behov, även enskilda personer, där insatserna enligt serviceloven huvudsakligen består av rådgivning, medan nödvändiga insatser kan ligga utanför servicelovens tillämpningsområde. Det gäller insatser för att hjälpa personer som vill ta sig ur prostitution, liksom insatser för att förebygga att unga hamnar i prostitution. Rådgivningen till vuxna som vill lämna prostitutionen ska innehålla psykologisk hjälp eller andra behandlingsalternativ om så behövs. Dessutom ingår att hjälpa den som befinner sig i prostitution att utforska möjligheterna till en annan inkomst, vilket innefattar ekonomiskt bistånd, aktivering, rehabilitering, förtidspensionering och möjligheter till skuld-sanering, för att stödja individens önskan att komma ur prostitution. Arbetsmarknadsdepartementet ansvarar för de sysselsättningsinsatser som riktar sig till utsatta personer. Det understryks också att det både i samband med rådgivningen och i samband med att andra in-

³⁵ U.S. Department of State (2022). *Trafficking in persons report*, s. 204.

³⁶ Transportministeriet (2022). *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2022–2025*, s. 10.

³⁷ <https://sm.dk/arbejdsomraader/udsatte-voksne/prostitution/initiativer-og-indsatser-til-personer-i-prostitution> (hämtat 2023-02-09).

satser eventuellt organiseras är viktigt att den berörda personen känner sig delaktig och medansvarig för processen.³⁸

Socialstyrelsen ledde mellan 2012 och 2016 utvecklingsprojektet Exit Prostitution som 2017 utvärderades av SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Målet för projektet var att förbättra livssituationen och ge stöd till personer som ville lämna prostitution genom att testa CTI-metoden på det området. Projektet riktade sig dels till personer som befann sig i prostitution eller personer som hade erfarenhet av prostitution. Projektet använde sig av den evidensbaserade metoden Critical Time Intervention (CTI)³⁹ och utvärderingen undersökte metodens tillämplighet i förhållande till projektets målgrupp. Utvärderingen visade att deltagarnas psykiska hälsa förbättrades under projektet. De upplevde också att de fick en förbättrad livssituation och blev bättre rustade att hantera problem i sitt dagliga liv och upplevde en positiv utveckling kopplat till bland annat sociala relationer och att kunna hantera praktiska saker såsom ekonomi och boende. Utvärderingen visade också att deltagarnas prostitutionsfrekvens minskade ju längre tid de genomgått av CTI-förloppet. Vid projektstart hade hälften av deltagarna utnyttjats i prostitution under senaste månaden och vid slutet av projektet hade andelen reducerats till en femtedel.⁴⁰

Insatser och initiativ på prostitutionsområdet i Danmark där Socialstyrelsen är engagerad

Enligt en överenskommelse om åtgärder inom social-, hälso- och arbetsmarknadsområdet 2020–2023⁴¹, har regeringen avsatt 55 miljoner DKK för ett *exitpakke til mennesker i prostitution* som vill lämna prostitutionsmiljön eller vill ha rådgivning i relation till sina prostitutionsupplevelser. Medlen betalas ut via en ansökningspool till ut-

³⁸ <https://sm.dk/arbejdsomraader/udsatte-voksne/prostitution/serviceovens-tilbud-til-personer-i-prostitution> (hämtat 2023-08-22).

³⁹ En case-management-metod med fokus på rehabilitering uppdelad i tre faser över en samlad period om nio månader, men som i projektet förlängdes till tolv månader, med hänsyn till målgruppens behov, se SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2017). *Exit Prostitution. evaluering af CTI-forløb for borgere med prostitutionserfaring*

⁴⁰ SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2017). *Exit Prostitution. Evaluering af CTI-forløb for borgere med prostitutionserfaring*.

⁴¹ Regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Alternativet og Liberal Alliance har den 20. november 2019 indgået aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet for 2020-2023.

valda kommuner som vill arbeta intensivt mot prostitution och med relaterade problem såsom skulder och skadligt bruk eller beroende. Kommunerna ska i samarbete med relevanta civilsamhällesorganisationer samarbeta kring insatser för personer som vill ha råd och stöd att lämna prostitution. Målgruppen är såväl danska som utländska medborgare över 18 år med laglig vistelse i Danmark, som befinner sig i prostitution och har sociala svårigheter till följd av detta.⁴²

Projektet pågår från 2020 till och med 2023. Fyra kommuner, Århus, Esbjerg, Odense och Köpenhamn, har etablerat samarbete med civilsamhällesorganisationerna Reden, Reden Ung, Reden International, Joan-Søstrene, LivaRehab och Kvisten, för att erbjuda holistiska insatser till personer som är utsatta för prostitution. Insatserna är olika organiserade i de fyra kommunerna utifrån lokala förutsättningar och Socialstyrelsen ger processtöd till projekten.⁴³

Kompetencecenter Prostitution etablerades genom en satsning under handlingsplanen ”Ett annat liv” från 2005. Centrets verksamhetsområden var förankrade i Socialstyrelsen och syftade till att ge social- och hälsosatsning för män och kvinnor, kunskapsproduktion, utveckling av metoder inom socialt arbete, råd och vägledning till kommuner och myndigheter, samt fortbildning för personal som arbetar med unga utsatta i kommuner. I början av 2022 avbröts dock arbetet riktat till personer i prostitution i samband med en omorganisation och centrumet ger nu endast rådgivning till kommuner. Även denna särskilda rådgivning inom området prostitution kommer att avslutas 2024.⁴⁴

Insatser och initiativ på prostitutionsområdet i Danmark där Socialstyrelsen endast är begränsat engagerad⁴⁵

KFUK (Kristelig Forening for Unge Kvinder) är en huvudorganisation som organisationen *Reden* är en del av. Reden finns i flera städer och ger rådgivning till kvinnor i prostitution. Socialstyrelsen ger inte Reden riktade medel, däremot är Socialstyrelsen med när Reden ingår i projekt, till exempel *exitpakke til mennesker i prostitution*.

⁴² <https://sm.dk/arbejdsomraader/udsatte-voksne/prostitution/initiativer-og-indsatser-til-personer-i-prostitution> (hämtat 2023-02-09).

⁴³ Uppgifter från Center mod Menneskehandel og Center for Voksne vid Social- og Boligstyrelsen i Danmark.

⁴⁴ Uppgifter från Center mod Menneskehandel og Center for Voksne vid Social- og Boligstyrelsen i Danmark.

⁴⁵ A.a.

LivaRehab är en organisation som erbjuder holistiska och individuellt anpassade insatser till kvinnor, män och transpersoner som varit utsatta för prostitution. De driver totalt tre rehabiliteringscenter och två kriscenter. LivaRehab finansieras delvis av Socialstyrelsen, men deras roll i organisationens verksamhet är liten, med undantag för projekt *exitpakke til mennesker i prostitution*.

Kvisten erbjuder behandling till vuxna som har varit utsatta för sexuella övergrepp. Organisationen drivs i första hand av frivilliga och erbjuder bland annat individuell terapi och gruppterapi samt öppen anonym rådgivning och online-rådgivning. Organisationen är verksam i 44 kommuner. Kvisten får ett verksamhetsbidrag från Socialstyrelsen, men deras roll i organisationens verksamhet är liten, med undantag för projekt *exitpakke til mennesker i prostitution*.

Joan-Søstrene är en kvinnopolitisk förening som arbetar med sexuella och fysiska övergrepp mot kvinnor, och att ge stöd till kvinnor som utsätts för våld, våldtäkt, sexuella trakasserier och/eller sexuella övergrepp i barndomen. Organisationen fokuserar inte specifikt på personer i prostitution men de är en del av målgruppen. Det är inte klart hur Joan-Søstrene finansieras.

AmiAmi arbetar för att förbättra villkoren för migranter utsatta för prostitution och människohandel. Organisationen bedriver ett uppsökande arbete och ger information om rättigheter. Dessutom har organisationen en hälsoklinik, samt vårdpersonal som söker upp migranter i prostitution, och erbjuder hälsokontroller på plats. AmiAmi är en del av den övergripande insatsen under handlingsplanen för att bekämpa människohandel.⁴⁶

Förutom det sociala arbete som Reden bedriver som nämns ovan, finns även Reden International och RedenUng. *Reden International* arbetar med utländska kvinnor i prostitution och har särskilt fokus på kvinnor som är offer för människohandel. De arbetar för att förbättra kvinnors villkor genom skadereducerande insatser, sjukvård, rådgivning och genom att hjälpa dem att förändra sin livssituation. Reden International ansvarar för det uppsökande arbetet på Köpenhamns gator och driver Mötesplatsen på Vesterbro.⁴⁷

RedenUng är en rådgivningstjänst via telefon, chatt eller sms för barn och unga vuxna mellan 15–30 år med erfarenhet av sex mot er-

⁴⁶ Uppgifter från Center mod Menneskehandel og Center for Voksne ved Social- og Boligstyrelsen i Danmark.

⁴⁷ <https://kfuksa.dk/reden-international/om-reden-international> (hämtat 2023-02-09).

sättning, sugardejting, försäljning/utbyte av nakenbilder med mera. Föräldrar och yrkesverksamma kan också vända sig hit.⁴⁸

Både AmiAmi och Reden International använder sig av *mobila hälsokliniker* som besöker platser där sexuella ”tjänster” tillhandahålls för att möta kvinnor, transpersoner och män i prostitution och som kan vara förmodade offer för människohandel för sexuella ändamål. Sjukvårdspersonal informerar målgruppen om möjligheten att få sjukvård eller undersökningar och ger dem hälsorådgivning. Socialarbetare erbjuder information och stöd. Majoriteten av personer som säljer sexuella tjänster i Danmark kommer från utlandet och vistas i Danmark illegalt.⁴⁹

Hanne Mariehjemmet är Danmarks enda kriscenter för kvinnor som lever i missbruk och prostitution. Syftet med centret är att erbjuda målgruppen skydd, stöd, vård och vägledning i förhållande till den enskilda kvinnans behov.

6.2.2 Finland

I Finland är köp av sexuell handling av en person under 18 år straffbelagt (”erbjudande av ersättning för sexuell handling mot ung person”). Även köp av sexuell handling av en person som är föremål för sexhandel (varmed avses människohandel eller koppleri) är straffbart (”utnyttjande av person som är föremål för sexhandel”). Även koppleri är straffbelagt. Det är vidare förbjudet att på allmän plats köpa och mot betalning erbjuda sexuella tjänster. (Strafflagen 20 kap. 8–11 §§ och ordningslagen 2 kap. 7 §).⁵⁰

I Finland har staten en avgörande roll när det gäller stöd till offer för människohandel. Enligt Lagen om mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, och identifieringen av offer för människohandel, har personer rätt till flera olika skyddsåtgärder, såsom skyddat boende, råd och vägledning, hälso- och sjukvård, socialt och ekonomiskt stöd och juridisk hjälp som staten är skyldig att tillhandahålla. För att säkerställa offers rättigheter till dessa insat-

⁴⁸ <https://redenung.dk/> (hämtat 2023-02-09).

⁴⁹ Council of the Baltic Sea States (2022). *Human Trafficking – Baltic Sea Region Round-up Report*, s. 34.

⁵⁰ Di Nicola, A., *The differing EU Member States' regulations on prostitution and their cross-border implications on women's rights*, Europaparlamentet, Generaldirektoratet för unionens interna politik, Utredningsavdelningen för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, 27 juli 2021, s. 15. Även rättsdatabasen Finlex.fi, (2022-11-08).

ser, finns *National Assistance System (NAS)*, som är en specialiserad myndighet med uppgift att hjälpa eventuella offer för människohandel och deras barn. NAS fungerar också som nationellt kunskapscenter om människohandel och tillhandahåller utbildningar och information till andra aktörer, ökar allmänhetens medvetenhet om människohandel och stödjer yrkesverksamma. De driver även en stödtelefon som är öppen dygnet runt för offer och förmodade offer för människohandel, myndigheter, civilsamhällesorganisationer och allmänhet.⁵¹

Civilsamhällesorganisationer, andra relevanta myndigheter och institutioner kan hänvisa personer till NAS, som gör en bedömning av situationen och ett offers behov av insatser. Om situationen kräver en snabb insats, kan NAS ordna skyddat boende och andra akuta insatser omedelbart. Tröskeln till insatserna är låg.⁵²

Inom civilsamhället tillhandahåller i första hand RIKU – Brottsofferjouren Finland, Pro-tukipiste, Finlands flyktingrådgivning och Monika – Finlands mångkulturella kvinnoförbund, hjälp till offer för människohandel. RIKU ger praktisk rådgivning och stöd till brottsoffer och genomför påverkansarbete för att förbättra brottsoffers sociala status. Finlands flyktingrådgivning ger rättshjälp till offer i alla processer relaterade till deras situation och som involverar finska myndigheter. Monika erbjuder specialiserade tjänster för migrantkvinnor som har blivit utsatta för våld samt deras barn.⁵³

Sociala insatser specifikt riktade till personer i prostitution är inte många i Finland, och de som finns tillhandahålls av civilsamhällesorganisationer. Det finns framför allt tre organisationer som tillhandahåller tjänster, utbildar yrkesverksamma och gör påverkansarbete relaterat till prostitution. Dessa är Pro-tukipiste, Exit och Familjeförbundet.⁵⁴

Pro-tukipiste är en lågtröskelverksamhet som tillhandahåller stöd- och hälsoinsatser främst för vuxna personer som befinner sig eller har befunnit sig i prostitution och offer för människohandel för sexuella ändamål. Pro-tukipiste söker inte aktivt kontakt med barn och unga men tillhandahåller konsultation för skolsköterskor, socialtjänstens socialsekreterare som utreder barn och unga, och andra

⁵¹ Council of the Baltic Sea States (2022). *Human Trafficking – Baltic Sea Region Round-up Report*, s. 46.

⁵² A.a.

⁵³ <https://bsr-trm.com/countries/finland/> (hämtat 2023-02-15).

⁵⁴ Nordiska ministerrådet (2019). *Young people, vulnerabilities and prostitution/sex for compensation in the Nordic countries – A Study of Knowledge, Social Initiatives and Legal Measures*, s. 88.

yrkesverksamma eller föräldrar som är oroade över frågor som rör sexuell exploatering.⁵⁵

Exit är en förening som arbetar för att minska prostitution och sexuella övergrepp genom att fokusera på förebyggande och påverkansarbete och delta i samhällsdebatten. *Exit* finansieras av Social- och hälsodepartementet.⁵⁶

En del av *Exit*-organisationen är *Nuorten Exit* som riktar sig till barn och unga vuxna mellan 13 och 29 år, och ger information och stöd bland annat gällande sexuellt självbestämmande och sexuellt våld. Organisationen driver en chatt där unga kan ställa frågor om bland annat sex mot ersättning och annan sexuell exploatering. De erbjuder även stöd till föräldrar och andra viktiga vuxna runt ungdomar som har upplevt sexuellt våld genom online-möten, telefonsamtal och online-föreläsningar samt erbjuder utbildning och information till yrkesverksamma.⁵⁷

Familjeförbundet tillhandahåller rådgivning och arbetar för medvetandehöjande och påverkansarbete. De driver en stödtelefon, chatt och webbtjänst för pojkar och unga män om bland annat sexualitet, relationer och hälsa.⁵⁸

6.2.3 Island

Island har 2009 på samma sätt som Sverige kriminaliserat köp av sex från både vuxna och barn medan personer som utnyttjas i prostitution inte gör sig skyldiga till brott. Det finns inga nationella policydokument eller riktlinjer i relation till prostitution, även om handlingsplaner för människohandel har innefattat fokus på att minska efterfrågan på prostitution. På samma sätt, har Reykjavíks stad policyer för hur man ska bekämpa människohandel, men inga särskilda policyer för prostitution, utan då hänvisas det till ordinarie socialtjänst.⁵⁹

På Island är det Social- och arbetsmarknadsdepartementet som har det övergripande ansvaret för skydd och stöd till offer för människohandel. Island har inget specifikt program för personer som vill

⁵⁵ A.a., s. 89.

⁵⁶ <https://exitry.fi/en/about-us/> (hämtat 2023-02-13).

⁵⁷ <https://nuortenexit.fi/> (hämtat 2023-02-15).

⁵⁸ <https://www.vaestoliitto.fi/sv/pojkar-nas-telefon/> (hämtat 2023-02-28).

⁵⁹ Nordiska ministerrådet (2019). *Young people, vulnerabilities and prostitution/sex for compensation in the Nordic countries - A Study of Knowledge, Social Initiatives and Legal Measures*, s. 119.

lämna prostitution och människohandel för sexuella ändamål, men de har en manual som koordinerar den nationella stödprocessen för offer för människohandel, en så kallad National Referral Mechanism (NRM).⁶⁰

Bjarkarhlíð familjerättscenter har ansvaret för den nationella stödprocessen (NRM) och fungerar som en fokalpunkt för offer för våld, inklusive människohandel. Genom NRM samordnar centret socialtjänsten och brottsbekämpande myndigheter, ger stöd och hjälp till offer och sammanställer statistik. Alla offer har tillgång till gratis juridisk, medicinsk, psykologisk och ekonomisk hjälp. Socialtjänsten tillhandahåller insatser och ekonomiskt bistånd till offer, och Social- och arbetsmarknadsdepartementet ersätter kommunerna för alla utgifter relaterat till detta.⁶¹

De sociala insatserna för personer med erfarenhet av prostitution som finns kan delas in i två grupper; insatser för personer utsatta för våld, och insatser för personer med skadligt bruk eller beroende och/eller hemlöshet.⁶²

Civilsamhällesorganisationen *Stígamót* driver ett utbildnings- och rådgivningscenter för personer över 18 år som har utsatts för sexuellt våld inklusive prostitution och människohandel för sexuella ändamål och erbjuder bland annat stödsamtal och självhjälsgrupper.⁶³ En sådan självhjälsgrupp är till för kvinnor som lämnat eller befinner sig i prostitution och vill ta sig ur det. I självhjälsgruppen ligger tyngdpunkten på att öka självkänsla och välmående samt minska den sociala isoleringen.⁶⁴

Bjarkarhlíð familjerättscenter erbjuder råd och stöd till vuxna personer som har upplevt våld. Bjarkarhlíð erbjuder samordnade kostnadsfria insatser under ett tak, som inkluderar individuell rådgivning, juridisk rådgivning, konsultationer med socialarbetare och insatser för offer för människohandel. Bjarkarhlíð etablerades 2017 och är ett gemensamt projekt mellan bland annat Reykjavíks stad, Polismyndigheten, Stígamót, Social- och arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet och Islands människorättscenter. Bjarkarhlíð har cirka 15 ärenden per år som rör prostitution. De flesta är kvinnor i alla

⁶⁰ Uppgifter från Justitiedepartementet på Island.

⁶¹ U.S. Department of State (2022). *Trafficking in persons report*, s. 277.

⁶² Nordiska ministerrådet (2019). *Young people, vulnerabilities and prostitution/sex for compensation in the Nordic countries - A Study of Knowledge, Social Initiatives and Legal Measures*, s. 112.

⁶³ <https://stigamot.is/>

⁶⁴ Nordiska ministerrådet (2019). *Young people, vulnerabilities and prostitution/sex for compensation in the Nordic countries - A Study of Knowledge, Social Initiatives and Legal Measures*, s. 114.

åldrar, vissa har en funktionsnedsättning eller problem med skadligt bruk eller beroende. De som har sökt sig till Bjarkarhlíðs har antingen lämnat eller vill lämna prostitutionen. Beroende på personernas situation introduceras de också till Stígamót och/eller en kvinnojour och erbjuds juridisk rådgivning och/ eller hjälp att prata med polisen.⁶⁵

Röda Korset driver ett flertal projekt, bland annat uppsökande arbete i Reykjavík-området mot de mest utsatta sociala grupperna såsom hemlösa och personer med skadligt bruk eller beroende, där personerna erbjuds sjukvård och hälso- och sjukvårdsrådgivning. De driver också ett akutboende för hemlösa kvinnor. Socialarbetare från Reykjavíks stad besöker akutboendet en gång i veckan för att erbjuda stöd och hjälp till dem som vill ta emot det.⁶⁶

National Queer Association of Iceland (NQA), som tillhandahåller gratis rådgivning till hbtq+-personer, har ingen policy för personer som har sex mot ersättning, även om det är känt att det finns hbtq+-personer på Island som befinner sig i prostitution.⁶⁷

Island har ingen formell identifieringsprocess för barn som är offer för människohandel, men enligt barnskyddslagen har alla barn som bor på Island samma rätt till stöd och skydd. Kommunala och nationella barnskyddsverksamheter är ansvariga för att hjälpa ensamkommande barn, inklusive barn som är offer för människohandel. Om myndigheter identifierar ett barn som ett förmodat offer för människohandel, kontaktas lokala barnskyddsmyndigheter som är ansvariga för att säkerställa boende och andra insatser. På Island ingår denna målgrupp i Barnahus och får stöd där.⁶⁸

6.2.4 Norge

I Norge är det sedan 2009 straffbart att köpa sex av både vuxna och barn (Lov om straff/straffeloven 26 kap. § 309, § 316), medan personer som utnyttjas i prostitution inte gör sig skyldiga till brott. Även koppleri är straffbelagt (straffeloven 26 kap. § 315).⁶⁹

⁶⁵ A.a., s. 116.

⁶⁶ Nordiska ministerrådet (2019). *Young people, vulnerabilities and prostitution/sex for compensation in the Nordic countries – A Study of Knowledge, Social Initiatives and Legal Measures*, s. 116 f.

⁶⁷ A.a., s. 120.

⁶⁸ U.S. Department of State (2022). *Trafficking in persons report*, s. 278.

⁶⁹ <https://lovdata.no/> (hämtat 2022-11-09).

I Norge ansvarar *Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM)* för samordningen av arbetet mot människohandel. KOM är lokaliserat nationellt inom Norges polismyndighet och har mandat från Justitie- och beredskapsdepartementet. KOM:s uppdrag är att stärka samordning, utveckla metoder för identifiering och stöd till offer samt att bidra med informationsutbyte mellan myndigheter och kompetensutveckling.⁷⁰ Norge för ingen officiell statistik över offer för människohandel och har heller ingen nationell stödprocess (NRM). Detta är något som har föranlett kritik från Europarådets expertgrupp GRETA och USA:s utrikesdepartement som årligen sammanställer rapporten *Trafficking in Persons Report*.

Regeringen ger stöd till personer utsatta för prostitution och människohandel genom kommunala kriscenter och statlig finansiering till civilsamhällesorganisationer. Dessa organisationer erbjuder utländska och inhemska offer skydd samt ekonomiskt och juridiskt stöd och vård.⁷¹

Gällande stödinsatser så finns det kommunala *Pro Sentret* i Oslo som vänder sig till personer som har prostitutionserfarenhet oavsett status i landet. De erbjuder stöd i form av hälsoundersökningar och testning samt stödsamtal, rådgivning, vägledning och juridiskt stöd. Pro Sentret fungerar också som ett nationellt kunskapscenter gällande prostitution.

ROSA (reetablering, oppholdssteder, sikkerhet og assistanse) inrättades 2005 av Krisesentersekretariatet som också administrerar satsningen. ROSA driver en nationell hjälplinje mot människohandel och samordnar tryggt boende, skydd och assistans för personer över 18 år som är utsatta för människohandel. ROSA:s nära samarbete med krisentren gör det möjligt att säkerställa ett tryggt boende och akut bistånd med kort varsel för utsatta över hela landet. Krisesenter finns över hela landet, och är akutboenden för bland annat offer för människohandel och personer som utnyttjas i prostitution. På krisesenter erbjuds personer också råd och vägledning. Utöver boende tillhandahåller ROSA tillgång till kvalificerad juridisk rådgivning, hälso- och sjukvård samt andra kvalificerande åtgärder och stödinsatser.⁷²

⁷⁰ Uppgifter från Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel i Norge.

⁷¹ U.S. Department of State (2022). *Trafficking in persons report*, s. 425.

⁷² ROSA (2021). *Årsrapport 2021*, s. 5.

Nadheim är en ideell verksamhet som drivs av Kirkens Bymisjon, och finns i Bergen, Stavanger, Trondheim och Oslo. Nadheim erbjuder stöd till personer som är utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Förutom hälso- och stödsatser erbjuder de utbildnings- och språkinsatser samt sociala och arbetsrelaterade aktiviteter. De arbetar även uppsökande mot gatuprostitution, på nätet och mot massagesalonger.

Marita Women är Maritastiftelsens arbete bland kvinnor och transpersoner med prostitutionserfarenhet i Oslo. De arbetar uppsökande och ger individuell vägledning och uppföljning till personer i prostitution och förmodade offer för människohandel. De driver ett nattcafé, erbjuder praktikplatser och har ett boende för kvinnor som är förmodade offer för människohandel. Målet för arbetet är att personer ska få stöd och hjälp att utveckla bra verktyg och vara ett stöd i att hitta vägar för att förändra sitt liv.⁷³

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) är ett förvaltningsorgan inom områdena barnskydd, barns och ungas uppväxt, adoption, familjeskydd, jämställdhet och icke-diskriminering samt våld och övergrepp i nära relationer och lyder under departementet för barn, ungdom och familjer. Bufdir driver en nationell vägledningsfunktion för yrkesverksamma i ärenden om människohandel med barn. Syftet med vägledningsfunktionen är att bidra till att öka kompetensen hos yrkesverksamma så att fler offer identifieras och får skydd och stöd. Funktionen erbjuder råd och vägledning i enskilda ärenden till socialtjänst, polis, hälso- och sjukvård, skola och migrationsmyndighet. De erbjuder även kompetensutveckling genom föreläsningar och utbildningar samt stärker samarbetet och samordningen mellan relevanta aktörer.⁷⁴

6.2.5 Frankrike

Frankrike har liksom Sverige sedan 2016 en lagstiftning som kriminaliserar sexköp, *Lag 2016-444 av den 13 april 2016 avsedd att stärka kampen mot prostitution och ge stöd till prostituerade personer*. Lagen innehåller 23 artiklar och är baserad på tre huvudpunkter; att prosti-

⁷³ <https://marita.no/marita-women/> (hämtat 2023-02-09).

⁷⁴ https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/mindreareige_ofre_for_menneskehandel/ (hämtat 2023-02-28).

tution är en form av mäns våld mot kvinnor, samt utgör ett hinder för jämställdhet och en kränkning av mänskliga rättigheter.

Genom artikel 5 införs ett *exitprogram* för offer för prostitution, koppleri och människohandel. Där framgår att staten i varje "département" (motsvarande län, härefter departement) ska ge skydd till offer för prostitution, koppleri och människohandel, och ge dem den hjälp de behöver. I artikeln anges att ett särskilt organ ska inrättas i varje departement, som ska ansvara för att organisera och samordna åtgärder till förmån för offer för prostitution, koppleri och människohandel. Organet leds av statens representant i departementet och består av olika representanter för staten, framför allt från polisen och lokala myndigheter, en domare, anställda inom hälso- och sjukvården och från civilsamhällesorganisationer. Ett *exitprogram* (en väg ut ur prostitution och återintegrering socialt och i arbetslivet) ska erbjudas till alla offer för prostitution, koppleri eller människohandel för sexuella ändamål. Programmet ska utgå från en bedömning av den berörda personens hälsomässiga, yrkesmässiga och sociala behov och syfta till att ge personen tillgång till alternativ till prostitution. Programmet ska utarbetas och genomföras, i samförstånd med den berörda personen, av en organisation som staten godkänner som utförare av exitprogram. En persons deltagande i ett exitprogram godkänns av statens representant i departementet, efter yttrande från organet. Det är alltså det statliga organet som ansvarar för och godkänner men organisationen som genomför programmet. Den som deltar i ett exitprogram kan få ett tillfälligt uppehållstillstånd samt erhålla ekonomiskt bistånd. Det är staten som ansvarar för biståndet men organisationen som betalar ut det till den stödsökande, efter beslut av statens representant i departementet. Det ekonomiska biståndet är ett komplement för den som inte har möjlighet att få sådant grundläggande försörjningsstöd eller ekonomiskt stöd som ges till asylsökande.

Andra insatser som ingår i exitprogrammet är tillhandahållande av boende för social återanpassning (artikel 6) och möjlighet till avskrivning av skatteskulder.⁷⁵ Artikel 6 förtydligar att målgruppen ska inkluderas i listan över grupper som har förtur till "social housing". Av artikel 7 framgår att det inom statsbudgeten skapas en fond för

⁷⁵ CAP international (2017). *The French law of April 13, 2016, aimed at strengthening the fight against the prostitutional system and providing support for prostituted persons-Principles, goals, measures and adoption of a historic law* Se även https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000032396053.

att förebygga prostitution och för stödåtgärder för personer utsatta för prostitution. Den ger stöd till alla initiativ som syftar till att öka allmänhetens medvetenhet om effekterna av prostitution på hälsan och till minskningen av hälsorisker, till förebyggande insatser och till integrering av personer i prostitution. Fonden finansieras och upprätthålls genom statsbudgeten och genom förverkande av tillgångar eller vinster från koppleri och människohandel.

Artikel 8 reglerar att ett tillfälligt uppehållstillstånd om minst sex månader kan utfärdas till ett utländskt offer som deltar i ett exitprogram. Detta tillfälliga uppehållstillstånd medför rätt att arbeta och förnyas under hela exit- och återintegreringsprocessen, om villkoren för denna är fortsatt uppfyllda. Detta tillstånd är inte villkorat av om offret ingår i en rättsprocess, däremot behöver personen ha lämnat prostitutionen och ingå i exitprogrammet. Artikel 9 avser inkludering av de organisationer som är godkända för att övervaka exitprocessen på listan över organisationer som kan få statligt stöd för att inhysa personer utsatta i prostitution och offer för koppleri och människohandel. Artikel 10 utvidgar möjligheten till inhysning i boende för social återintegrering till personer som är offer för prostitution och koppleri som tidigare bara var tillgängligt för offer för människohandel.

Artikel 11–14 behandlar bland annat rätten till skadestånd och innehåller rättegångsbestämmelser. Artikel 20 avser kriminalisering av sexköp i den franska strafflagen. Genom artikel 21 införs även i strafflagen en bestämmelse om att den som döms för köp av sexuell tjänst ska genomgå, när det är lämpligt på egen bekostnad, en kurs för att få kunskap om kampen mot köp av sexuella tjänster. I artikel 23 finns en bestämmelse om utvärdering av lagen.

Hur det franska exitprogrammet fungerar i praktiken

Utredningen har varit i kontakt med en av de stora civilsamhällesorganisationerna i Frankrike, Mouvement du Nid, som är en av de organisationer som tillhandahåller exitprogrammet, och med den internationella organisationen CAP International och fått deras syn på hur det franska exitprogrammet fungerar i praktiken. Enligt deras uppgifter ligger det övergripande ansvaret för exitprogrammet under det ministerium i det franska regeringskansliet som ansvarar för jäm-

ställdhet och kvinnors rättigheter, men även de franska justitie- och inrikesministerierna är inblandade. Exitprogrammets genomförande sker på lokal/regional nivå med ett holistiskt tillvägagångssätt, där varje departement (motsvarande län) har en särskilt inrättad statlig kommission (det statliga organ som nämns i lagstiftningen som beskrivits i föregående avsnitt) med representanter från olika professioner inom departementet såsom åklagare, polis, socialtjänst, samt professioner med ansvar för boende, arbete, utbildning, praktik med mera. Det finns nästan 100 departement i Frankrike och i varje departement finns en departementshuvudort med ett styrande organ, "préfecture", som har en huvudansvarig tjänsteman, som kallas "préfet". Dessa organ lyder under inrikesministeriet och sköter administrativ handläggning på regional nivå. Kommissionen som ansvarar för genomförandet av exitprogrammet i departementet leds av statens representant i departementet (le préfet). Kommissionen träffas 1–2 gånger per år och har två uppdrag; dels att följa läget på prostitutionområdet i departementet, vilka som säljer och köper, var det sker och agera på informationen, dels att validera tillgången till exitprogram för personer som vill lämna prostitution.

Staten godkänner de organisationer som ska ansvara för genomförandet av exitprogrammen. I hela Frankrike är det 100 organisationer som är godkända. En av dessa är Mouvement du Nid, som ger direkt hjälp till offer för prostitution och människohandel och har kontor i 27 distrikt och träffar cirka 500 kvinnor i prostitution per år. När lagen trädde i kraft 2016 var de den första organisationen som implementerade programmet. I vissa departement saknas det emellertid helt organisationer som kan erbjuda exitprogram.⁷⁶

Varje person som vill lämna prostitution måste själv kontakta en organisation. Det är enligt Mouvement du Nid en bra väg in i exitprogrammet eftersom personer ofta har mer förtroende för en civilsamhällesorganisation än för myndigheter. Mouvement du Nid har annonser på internet och arbetar även uppsökande i gatumiljö. Nu är det också välkänt och spritt hur man gör för att ta kontakt. Ett krav för att ingå i det franska exitprogrammet är att personen först måste lämna prostitutionen och skriva under ett avtal om detta. Detta avtal presenteras för kommissionen som sedan beslutar om personens deltagande i exitprogrammet. Kommissionen skickar sedan ett officiellt mejl till organisationen där det framgår att personen har rätt att

⁷⁶ Uppgifter från Mouvement de Nid i Frankrike.

ingå i exitprogrammet. Den som ingår i programmet har förtur till boende och rätt till ekonomiskt stöd. Den som redan uppbär försörjningsstöd via socialtjänsten får inte ekonomiskt stöd via programmet. Tillgång till hälso- och sjukvård och andra behov samordnas via kommissionen.

80 procent av personerna som deltar är utländska medborgare och ofta papperslösa. Den som är utländsk medborgare blir beviljad tillfälligt uppehållstillstånd om 6 månader som kan förlängas i upp till 24 månader. Detta är en formalitet och uppehållstillstånden blir alltid förlängda. Målet är att få arbete och egen försörjning efter två år och då övergår det tillfälliga uppehållstillståndet till ett arbetstillstånd. Uppehållstillståndet är en viktig del i exitprogrammet då alla kan delta oavsett tidigare status i landet. Det är civilsamhället som är ansvarigt för genomförandet av programmet och programmet innebär ett helhetsgrepp med målet att personen ska få en annan försörjning. Det är väldigt få som återvänder till hemlandet efter att ha deltagit i ett exitprogram. Cirka 800 personer har hittills genomgått programmet och 80 procent av dessa har hittat arbete och annan försörjning.⁷⁷

De hinder och svårigheter som lyfts fram av Mouvement du Nid är bland annat att det tog lång tid med implementeringen av exitprogrammet och att sätta upp kommissionerna ute i departementen. Det saknas fortfarande kommissioner i vissa departement. Möjligheten för enskilda att beviljas tillträde till exitprogrammet har också varierat över landet beroende på hur reglerna har tillämpats i olika departement. Avslag går att överklaga hos domstol och hos ansvarigt ministerium i regeringskansliet men det är en tidsödande process. Den nationella styrningen och regionala skillnader lyfts också fram som hinder. Det är viktigt med stöd på nationell nivå för implementering av lagen och att implementeringen övervakas. Den övervakningsmekanism som finns på nationell nivå har bara träffats två gånger.⁷⁸

En annan svårighet som nämnts är att tiden om sex månader för det tillfälliga uppehållstillståndet är för kort och försvårar till exempel möjligheten att ta körkort eller få en praktikplats. Det finns förslag på att förlänga tiden till 1 år i stället för 6 månader. Den

⁷⁷ Uppgifter från Mouvement du Nid i Frankrike.

⁷⁸ Uppgifter från Mouvement du Nid i Frankrike och CAP International.

totala tiden blir densamma på 24 månader men att bevilja 1 år i taget skulle underlätta och minska administrationen.

Den ekonomiska ersättningen på 330 euro per månad anses för låg även om boende och matkostnader tillgodoses. Här anser Mouvement du Nid att den ekonomiska ersättningen borde ligga på samma nivå som försörjningsstödet. Det ses också som en riskfaktor att personer med barn stannar i prostitution då det ekonomiska stödet inte är tillräckligt för att kunna försörja sig själv och sina barn.

Ett annat problem anses vara att den enskilde måste lämna prostitutionen innan ansökan till exitprogrammet. Detta kan leda till ett glapp i möjligheten till försörjning innan ansökan beviljas och den enskilde därmed får ta del av insatser och ekonomiskt stöd via exitprogrammet. Här behöver man hitta sätt att stötta från att man lämnar prostitution tills programmet kommer i gång, för att få en mjuk övergång. Likaså leder bostadsbristen till kö för att få en bostad, trots att personerna i programmet har förtur.

Den utvärdering som gjorts och som redogörs för under nästa rubrik har kommit fram till att exitprogrammet fungerar väl där det har implementerats men att det borde beviljas fler exitprogram. Organisationerna som gör det operativa arbetet har inte fullt ut blivit finansiellt kompenserade. Arbetet är tidskrävande, men organisationerna har inte fått ökade medel, vilket leder till att det inte finns budget för att starta fler exitprogram. Detta har även lett till att Mouvement du Nid har kö till sina exitprogram. Om resurser fanns skulle de kunna anställa fler och ge fler personer tillträde till exitprogrammet.⁷⁹

Lagstiftningen har utvärderats

En statlig utvärdering av den franska lagstiftningen genomfördes 2019. I den konstaterades att implementeringen av exitprogram hade kommit olika långt i de olika departementen. En fjärdedel av departementen hade ännu inte inrättat någon kommission med ansvar för exitprogrammet och alla kommissioner hade ännu inte börjat pröva ansökningar om inträde i exitprogram. I de olika departementen tillämpades också olika kriterier för inträde i exitprogrammet, vilket enligt utvärderingen kunde förklara varför ett lägre antal personer än

⁷⁹ Uppgifter från Mouvement du Nid i Frankrike.

förväntat hade beviljats inträde i exitprogram. Civilsamhällesorganisationerna konstaterades vidare inte ha fått de medel de behövde för arbetet med att tillhandahålla exitprogram. Tillgången till boenden var inte heller tillräcklig för att täcka behovet för personer i exitprogram.

Utvärderingens rekommendation blev därför bland annat att rutinerna för de statliga kommissionerna skulle ses över, att civilsamhällesorganisationerna skulle garanteras nödvändiga medel för att kunna utföra sina uppdrag, att kriterierna för beviljande av exitprogram och tillfälliga uppehållstillstånd skulle specificeras, att en lösning för boende behövde garanteras och beräkningen av det ekonomiska stödet modifieras. Det rekommenderades också att villkoren för godkännande av organisationer som kan ge exitprogram skulle lättas upp.⁸⁰

6.2.6 Spanien

I Spanien avkriminaliserades prostitution 1995. Brott kopplat till prostitution såsom påtvingad prostitution och koppleri är förbjudet i strafflagen. Även om det inte finns någon nationell reglering så har kommuner sett ett behov av att införa åtgärder för att hantera prostitutionen, bland annat genom lokala förbud mot prostitution på offentliga platser. Dessutom infördes 2015 lagen för skydd av städernas säkerhet, som förbjuder prostitution i områden med kollektivtrafik, nära platser där minderåriga vistas eller i områden där det finns risk för trafiksäkerheten.⁸¹

Det spanska underhuset har röstat för att lägga fram ett lagförslag om att förbjuda prostitution. De föreslagna ändringarna innehåller

⁸⁰ Les inspections générales des affaires sociales, de l'administration et de la justice (2019). *Evaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées*. I två artiklar från 2022 har tillämpningen av exitprogrammet kritiserats. Kritiken avser bland annat att vissa kommissioner prioriterar att motverka migration och ställer upp egna krav för tillträde och därför avslår ansökningar till programmet, samt att det finns en misstänksamhet mot de sökande. Vidare kritiserar kravet på att prostitutionen måste ha avslutats före tillträde till programmet, samt att systemet är byråkratiskt och orsakar mycket arbete för civilsamhällesorganisationerna, vilket de inte får pengar för. Giametta, C. & Bail, H. L. (2022). *The national and moral borders of the 2016 French law on sex work: An analysis of the 'prostitution exit programme'*. Critical Social Policy. Giametta, C. et al (2022). *Racialization within Antitrafficking Interventions Targeting Migrant Sex Workers: Findings from the SEXHUM Research Project in France*. Sociological Research Online.

⁸¹ Di Nicola, A., *The differing EU Member States' regulations on prostitution and their cross-border implications on women's rights*, Europaparlamentet, Generaldirektoratet för unionens interna politik, Utredningsavdelningen för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, 27 juli 2021, s. 22.

en kriminalisering av köp av sexuella handlingar, kriminalisering av alla former av hallickverksamhet, bekräftande av en icke-kriminalisering av de personer som är utsatta för prostitution och tillgång till en rad socioekonomiska rättigheter.⁸²

APRAMP:s exitprogram⁸³

Civilsamhällesorganisationen APRAMP driver ett exitprogram för personer utsatta för prostitution och människohandel och hjälper fler än 500 personer varje år. Deras arbetsmetod är att ha välutbildad personal med mycket god kunskap om målgruppen samt att arbeta nära den aktuella målgruppen. De rekryterar även överlevare då dessa har stor kunskap om problematiken då de själva varit utsatta. Dessa överlevare kallar APRAMP för sociala agenter, och de utbildas under två år både praktiskt och teoretiskt. De använder sig även av interkulturella tolkar som är personer som väl känner till olika ursprungs-länders språk och kultur.

APRAMP har en stödlinje som är öppen dygnet runt. De har center i sju städer som ger stöd och rådgivning till personer som vill lämna prostitution. De arbetar i multidisciplinära team bestående av socialarbetare, psykologer, utbildningsansvariga och advokater som gemensamt ger ett individualiserat rehabiliteringsstöd bestående av hälso- och sjukvård, juridiskt, socialt och ekonomiskt stöd.

I programmet erbjuds också skyddat boende i form av korttidsboende med stöd dygnet runt. Vidare erbjuds insatser som utbildning och fritidsaktiviteter. Den som får skydd och stöd inom programmet måste också bestämma sig för om hen vill ingå i en rättsprocess eller inte. Detta påverkar den legala statusen i landet, då stödet är kopplat till reflektionsperioden. Det finns sedan två vägar att gå; frivilligt återvändande eller att stanna i landet, och då kan det behövas stöd i att exempelvis söka asyl.

APRAMP tar även emot barn som förmodas vara offer för människohandel, men i nära samarbete med den statliga barnavården. Det finns dock inget specifikt program för barn, därför har APRAMP tillsammans med Åklagarmyndigheten initierat ett stöd-system som beviljar minderåriga offer en förmyndare.

⁸² Uppgifter från CAP International.

⁸³ Uppgifter från APRAMP i Spanien.

De stödinsatser som ges är psykologiskt stöd, inklusive trauma-behandling, till alla som deltar i programmet. Både individuellt stöd och gruppssessioner erbjuds, samt olika workshops och stödgrupper. Utbildning är sedan det första steget mot en alternativ sysselsättning och försörjning, tillsammans med rehabilitering och återintegrering i samhället. Praktik och utbildning är en viktig del i programmet. Alla deltagare har tillgång till arbetsträning under ett års tid för att förbereda deltagarna inför arbetslivet. Det kan handla om språkträning, praktik eller yrkesutbildning. Även efter det att deltagaren har fått en egen försörjning behöver det långsiktiga sociala stödet finnas kvar. Det tar tid att bygga upp en ny tillvaro och risken att återigen hamna i exploatering är stor. En stödperson kan därför behövas. Organisationen erbjuder även vid behov träningslägenheter innan deltagaren fullt ut kan klara sig själv. Det sista steget i programmet är en period av ”tillsyn”, där APRAMP går in med stöd vid behov.

6.2.7 Belgien

I Belgien är prostitution laglig men oreglerad. Kommunerna har dock fortfarande rätt att reglera prostitution inom sina respektive områden där frågor om allmän ordning uppstår. Bordeller och tredje parts aktiviteter (såsom koppleri, hallickverksamhet och reklam i prostitutionssyfte) är förbjudna, men efter en lagreform 1995 så kan vinster från prostitution delvis tillåtas. Till exempel finns det kommuner som tillåter bordeller, red light-distrikt och andra former av organiserad prostitution. Förhållandena ser väldigt olika ut på kommunal nivå och lokala myndigheter reglerar prostitution på många olika sätt.⁸⁴

1994 antog Belgien en nationell policy för att bekämpa människohandel som innehöll ett samordnat tillvägagångssätt mellan rättsväsende, brottsbekämpande myndigheter, socialtjänst och civilsamhälle.⁸⁵

Tre olika supportcenter har godkänts av den belgiska regeringen för att hjälpa offer för människohandel, dessa drivs av organisationerna Payoke, PAG-ASA och Sürya.

⁸⁴ Di Nicola, A., *The differing EU Member States' regulations on prostitution and their cross-border implications on women's rights*, Europaparlamentet, Generaldirektoratet för unionens interna politik, Utredningsavdelningen för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, 27 juli 2021, s. 12 f.

⁸⁵ <https://www.payoke.be/en/about-us/history/> (hämtat 2023-03-07).

Payoke är en specialiserad lågtröskelverksamhet som erbjuder individuellt anpassat stöd samt betänketid om 45 dagar. Under dessa 45 dagar erbjuds skyddat boende och boendestöd vid behov. Andra insatser som erbjuds är psykosocialt, praktiskt och juridiskt stöd. *Payoke* erbjuder ett program som pågår i två till tre år och är utformat för att stödja offret från identifiering till slutet av det rättsliga förfarandet och en hållbar social och ekonomisk situation. Varje vägledningsspår utvecklas tillsammans med offret och utifrån offrets individuella önskemål och behov. Om en person bestämmer sig för att gå med i programmet upprättas en individuell plan. I programmet erbjuds stöd i form av boende, utbildning och yrkesplanering. Andra insatser som erbjuds är psykosocialt och praktiskt stöd med exempelvis ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd och resehandlingar, kontakt med sjukvård och socialtjänst och juridisk rådgivning. *Payoke* har ett nära samarbete med International Organization for Migration (IOM) gällande återvändande för den som vill och kan återvända till sitt hemland.⁸⁶

PAG-ASA arbetar på liknande sätt som *Payoke* och tillhandahåller individanpassat holistiskt skydd och stöd till offer för människohandel i form av juridiskt, praktiskt och psykosocialt stöd samt skyddat boende. De lyfter fram det praktiska stödet som viktigt eftersom det möjliggör tillgång till tjänster som är nödvändiga för integration, såsom sjukvård, yrkes- och språkutbildning, samt arbetsmarknadsinsatser. Boende är en viktig del, men det är ofta svårt att själv hitta en bostadslösning. *PAG-ASA* har därför tre insatser; övergångslägenheter med praktisk hjälp under maximalt 18 månader, bostadscoach som praktiskt stödjer personer i att hitta eget boende samt en fond som erbjuder räntefria lån till personer som inte har tillräckliga resurser för att flytta till ett eget boende.⁸⁷

Sürya har liknande upplägg som de övriga två för att möjliggöra integrering i samhället för offer för människohandel eller återintegrering i hemlandet. De har en stödtelefon öppen dygnet runt dit både utsatta och yrkesverksamma kan ringa.⁸⁸

⁸⁶ <https://www.payoke.be/en/the-payoke-way/> (hämtat 2023-03-08).

⁸⁷ <https://pag-asa.be/support-to-victims> (hämtat 2023-03-10).

⁸⁸ <https://asblsurya.org/fr/nos-missions/> (hämtat 2023-03-13).

6.2.8 Israel

Israel införde sin sexköpslagstiftning i juli 2020 som en del i arbetet med att förebygga och bekämpa människohandel för sexuella ändamål. Syftet med lagen är att minska prostitution genom att förbjuda sexköp i kombination med åtgärder för utbildning och information till allmänheten samt utvidgning av behandling och rehabilitering för personer utsatta för prostitution. Regeringen tilldelade betydande medel för att hjälpa dem som vill lämna prostitution och ge ett brett utbud av insatser såsom traumainformerad vård och praktisk hjälp med att lämna prostitution.⁸⁹

Justitiedepartementet ansvarar för arbetet mot prostitution och människohandel, och för ett implementeringsteam med helhetsansvar för alla program som sedan olika departement i sin tur ansvarar för. Justitiedepartementet koordinerar även budgeten för åtgärderna med anknytning till den nya lagen och följer upp vad som kan göras mer, om det behövs fler program, om fler departement behöver vara inblandade, hur programmen fungerar och hur de kan modifieras om de inte verkar framgångsrika. Programmen utvecklas kontinuerligt.⁹⁰

Lagstiftningen gäller tillfälligt i fem år på grund av att det fanns olika åsikter i arbetet som ledde fram till lagen. Många trodde att lagstiftningen skulle skada offer mer än hjälpa dem. Därför bestämdes att forskning skulle följa lagstiftningen redan från början. Forskningen är bred och följer bland annat kvinnorna som får stöd och poliser som jobbar med tillämpning av lagstiftningen. En utvärdering ska lämnas senast ett år innan den tillfälliga lagen upphör att gälla. Därefter kommer det israeliska parlamentet att utvärdera om lagen ska behållas eller ändras.⁹¹

Exitprogram för offer för människohandel

Rätten till stöd och hjälp för människohandelsoffer är inte avhängigt att personen deltar i en rättsprocess. Det finns fem statliga program för människohandelsoffer som inkluderar skyddat boende för kvinnor, center för män (stängdes 2019 och ska ersättas av ytterligare familjelägenheter), familjelägenheter, träningslägenheter för män

⁸⁹ https://www.gov.il/en/departments/office_of_the_anti_trafficking_coordinator/govil-landing-page (hämtat 2023-03-07).

⁹⁰ Uppgifter från Justitie-, Social- och Hälsodepartementet i Israel.

⁹¹ A.a.

och ett nationellt dagcenter. Samtliga program erbjuder psykosocialt och medicinskt stöd och hjälp, samt hjälp med att hitta arbete. Offren har också rätt till juridiskt stöd vid civil- och asylrättsliga mål. Alla offer har rätt till arbetstillstånd under ett år. De personer som deltar i rättsprocess får också tillfälligt uppehållstillstånd som bevisperson. Den årliga statliga budgeten för de olika boendeprogrammen uppgår till cirka 25 miljoner kronor (2,252,238 USD). Inom varje program/boende arbetar, förutom koordinator och administrativ personal, socialarbetare, instruktörer och familjehandlare. Till centren finns även kopplat läkare och psykolog. På vissa av centren finns även tolkar eller personal som pratar det språk som många av de boende pratar. De boenden och center som tar emot barn har även socialsekreterare med särskild barnkompetens anställda.

Exitprogram för personer utsatta för prostitution

Det finns flera program för både vuxna och barn utsatta i prostitution och sexuell exploatering som Socialdepartementet ansvarar för. Programmen är breda och erbjuder olika insatser för stöd och hjälp att lämna prostitution och exploatering. Likt Danmark har Israel utvecklat mobila kliniker där personer anonymt och utan kostnad kan testa sig. Skälet till att klinikerna inrättades var att man såg en ökning av sexuellt överförbara sjukdomar och därför såg ett behov av att kunna erbjuda medicinsk vård där de utsatta finns. Personer som inte har legal status i landet har heller inte tillgång till den ordinarie sjukvården och den är inte heller anonym. På de mobila klinikerna finns både medicinsk personal och socialarbetare. När det gäller klinikernas sociala arbete ingår överlevare i teamen, vilket ses som väldigt viktigt då de lättare kan identifiera utsatta och skapa förtroende hos de personer som erbjuds hjälp genom de mobila klinikerna.⁹²

Programmen för barn och unga vuxna täcker hela landet geografiskt, avser åldrarna 13–25 år och finns i tre modeller – begränsad, utökad och dygnet runt. Till det begränsade programmet, som finns i sex städer, får flickor och unga kvinnor komma tre gånger per vecka och träffa socialarbetare, de kan även äta och sova där. Det finns också traumabehandling, studie- och yrkesvägledning. Det utökade programmet har center i fem städer och är öppet fem dagar i veckan. Det

⁹² Uppgifter från Justitie-, Social- och Hälsodepartementet i Israel.

mest omfattande programmet har center i två städer som är öppna dygnet runt för ungdomar i åldrarna 13–21 år oavsett könstillhörighet. Där kan en ungdom bo i upp till 4 månader och få mat och husrum, information om sina rättigheter, hjälp med ekonomi, idkort och stöd gällande sin livssituation. Det finns uppsökande team som söker upp ungdomar fysiskt och på nätet och försöker motivera dem att komma till centret. Teamen jobbar tillsammans med polisen för att hitta ungdomarna. Det tar tid och är svårt att motivera de unga att ta emot hjälp. Ungdomar som hittas på nätet får ett meddelande om ungdomsprogrammen. Ofta ignoreras dessa av ungdomarna, men det gör ändå att de vet vart de kan vända sig om de senare vill ha hjälp. Sammantaget hjälpte programmen 723 barn och unga vuxna under 2022.⁹³

I tre städer finns center som drivs tillsammans med kommunerna och är avsedda för kvinnor i prostitution. De innefattar akutboende, vandrarhem som en långsiktig lösning utanför hemmet som inkluderar integration i ett intensivt behandlingsprogram samt ett dagcenter som tillhandahåller tjänster som gruppterapi och arbetsträning. Det finns även ett särskilt center för transpersoner. Programmet inkluderar ett rikstäckande hjälp- och rådgivningssystem av socialarbetare direkt till målgruppen eller till yrkesverksamma som söker råd och stöd kring att bemöta transpersoners behov på ett adekvat sätt. Ytterligare ett center för transkvinnor som inkluderar akutboende och övergångslägenheter öppnade under 2022.

Det finns inga krav för att få komma till dessa center men personalen försöker motivera personerna att ta emot behandling och andra insatser som kan hjälpa dem att förändra sina liv. En nyckel är att se de många olika behoven och att utveckla flera olika program för att matcha de många olika behov som finns. Till exempel finns det ett särskilt program för mammor med barn som även fokuserar på att stödja barnen. Det finns också ett nytt program som riktar sig till personer utan legal status som befinner sig i prostitution. Ett särskilt program för män finns med ett dag- och kvällscenter, vandrarhem och träningslägenhet. Alla program ligger under departementen för hälsa och välfärd. Programmen drivs av civilsamhällesorganisationer men finansieras av staten. Den årliga statliga budgeten för de olika

⁹³ Uppgifter från Justitie-, Social- och Hälsodepartementet i Israel.

programmen under den tillfälliga lagen uppgår till cirka 90 miljoner kronor (8,724,400 USD).⁹⁴

6.3 Exempel på andra målgrupper med liknande behov

6.3.1 Våld i nära relation

Socialtjänstens ansvar för personer som är utsatta för våld i nära relationer lyfts fram i 5 kap. 11 § SoL (brottsofferparagrafen). I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) om våld i nära relationer, i den kompletterande handboken *Våld i nära relationer – Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården* samt i meddelandebladet *Nya bestämmelser om förebyggande av våld i nära relationer och om barnfridsbrott*, finns bestämmelser och stöd för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med barn och vuxna som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående samt barn som har bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående. Det finns således tydliga riktlinjer och vägledning på nationell nivå till yrkesverksamma för hur personer utsatta för våld i nära relationer kan erbjudas stöd och hjälp samt hur sådan våldsutsatthet kan förebyggas. Dock finns inget specifikt program för att hjälpa personer att lämna en våldsamt relation. Ett behov av att inrätta så kallade lämnaprogram har lyfts fram av bland annat Polismyndigheten och från vissa politiska partier.

6.3.2 Hedersrelaterat våld och förtryck

Den 1 oktober 2022 inrättades Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH) vid Länsstyrelsen Östergötland. Länsstyrelsen Östergötland har sedan 2005 haft flera uppdrag från regeringen att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Syftet med att inrätta ett permanent centrum var att stärka det långsiktiga, strategiska och sektorsövergripande arbetet inom området. Centrumet ska bidra till strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck på natio-

⁹⁴ Enligt dokument skickat från israeliska Justitiedepartementet. *Services and Exit Programs for Victims of TIP and People in Prostitution in Israel: An Overview.*

nell, regional och lokal nivå. Centrumet ska bland annat stödja kommuner och regioner i deras arbete med att införa, följa upp och utvärdera arbetssätt och metoder för stödet till utsatta. Det ska också regelbundet undersöka omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige och utvecklingen av samhällets insatser på området. En ytterligare uppgift är att samla och sprida kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck baserad på forskning och beprövad erfarenhet. Ett annat ansvarsområde är att säkerställa att det finns en särskild nationell funktion dit enskilda som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck kan vända sig för råd och vägledning på generell nivå.⁹⁵

Länsstyrelserna och nuvarande NCH har sedan 2018 haft regeringens uppdrag att stödja utvecklingen av regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentra för barn, unga och vuxna som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Det övergripande målet är att alla barn, unga och vuxna som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck ska ha jämlik tillgång till specialiserat och anpassat stöd och hjälp oavsett vistelseort. Syftet är att aktörer såsom kommun, region samt polis och åklagare ska samverka för att erbjuda anpassat och specialiserat stöd till utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Sådan verksamhet kan innebära samlokalisering av socialtjänst, hälso- och sjukvård samt polis med flerspråkig kompetens för att underlätta stöd och skydd, inklusive för personer som medverkar i brottsutredningar.⁹⁶

Uppdraget började med fyra pilotlän (Gävleborg, Kronoberg, Norrbotten och Västra Götaland) år 2018–2020, för att kompletteras med ytterligare fyra län (Dalarna, Skåne, Västernorrland och Västmanland) under 2021. Medel tilldelades dessa län genom Länsstyrelsen Östergötland och det togs nationellt fram policydokument om vad som skulle vara minsta gemensamma nämnare för sådana resurscentrum.⁹⁷

Till satsningen knöts redan från 2018 uppföljande forskning som löpande följt och analyserat processerna med att utveckla regionala resurscentra. Forskningen visade bland annat att den specialiserade verksamheten, fyller en kunskapslucka kring hedersrelaterat våld

⁹⁵ SFS 2022:1345. *Förordning om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

⁹⁶ <https://www.hedersfortryck.se/om-oss/resurscentra/> (hämtat 2023-08-08).

⁹⁷ Uppgifter från Länsstyrelsen Västra Götaland.

och förtryck i pilotlänen och fungerar som en samlande kraft för länets arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, vilket också har fört fram frågan i relation till övrigt arbete mot våld i nära relation. Verksamheten har bidragit till att barn och unga fått stöd och skydd. Verksamheten har fått en legitimerande funktion i beredning av beslut om insatser i ärenden och skapar även trygghet för yrkesverksamma som känner osäkerhet vid bedömning av dessa ärenden. Den har vidare gett möjlighet att från nationellt håll få insyn i regionalt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Några svagheter som nämns i följeforskningen är att resurscentraverksamheten inte varit fullt så synlig för vissa aktörer som man hade önskat, exempelvis hälso- och sjukvården, att målgruppsavgränsningen till åldersspannet 13–26 år gör att man missar många i målgruppen vuxna, att finansieringen varit kortsiktig samt att pilotlänen haft olika sätt att organisera och driva sitt arbete, vilket försvårar jämförelser och erfarenhetsutbyte.⁹⁸

Enligt uppgift från NCH finns det en tydlig styrka i den regionala och lokala samverkan och i att professioner sitter samlat och har tillgång till varandra. Genom ett resurscentrum skapas en tydlig struktur, där rutiner och strukturer formaliseras för att undvika att ärenden hanteras felaktigt. Länsstyrelserna är numera tydligt uttalat projektledare för resurscentrumen, och arbetet är nu mer formaliserat. Medel tilldelas numera länsstyrelserna via NCH och fördelas sedan vidare till de avtalade kommunerna. Länsstyrelserna ansvarar för rapporteringen tillbaka till nationell nivå.⁹⁹

6.3.3 Avhopparverksamhet

Kriminalvården, Polismyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen gavs i januari 2020 i uppdrag att gemensamt ta fram ett nationellt avhopparprogram som skulle bidra till att förstärka samhällets stöd till individer som vill lämna kriminella eller våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar (Ju2019/02027). Uppdraget beslutades inom ramen för regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet och slutredovisades den 1 mars 2021 (Ju2021/00925).

⁹⁸ Länsstyrelsen Östergötland (2021). *Slutrapport 2020 – Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck*, s. 34 f.

⁹⁹ Uppgifter från Länsstyrelsen Västra Götaland.

Regeringen gav sedan samma myndigheter ytterligare ett uppdrag, i september 2021, att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare från kriminella, våldsbejakande extremistiska och hedersrelaterade miljöer i hela landet (Ju2021/03331). Regeringen beslutade samtidigt att ge en utredare i uppdrag att bistå och stödja myndigheterna i deras arbete med detta uppdrag (Ju2021/03348). Uppdraget till myndigheterna ska slutredovisas genom en slutrapport senast i februari 2024.

Utredarens arbete slutredovisades i september 2022.¹⁰⁰ Utredaren kom fram till att det inte var rimligt eller möjligt med någon omfattande rollförändring mellan stat och kommun, eller att bygga upp ett program där de statliga aktörerna ska tillhandahålla stöd- och hjälpinsatser, som i huvudsak finns i de kommunala verksamheterna, till enskilda individer. I stället ansåg utredaren att ett nationellt exitprogram kunde skapas genom samordning av myndigheters och kommuners arbete som innebär att avhoppare i landet får mer enhetliga och likvärdiga bedömningar och insatser. Utredaren kom fram till att socialtjänsterna även fortsättningsvis ska tillhandahålla stöd- och hjälpinsatser till enskilda individer, medan de statliga myndigheterna ska bidra till att utveckla och sprida bästa tillgängliga kunskap samt stödja och utveckla socialtjänsternas och myndigheternas verksamheter. Utredaren ansåg vidare att ett aktivt uppsökande arbete bör utgå från att på lokal och strategisk nivå identifiera individer som är eller kan bli motiverade att hoppa av.¹⁰¹ Utredaren föreslog också att en utredning ska tillsättas för att se över om det behövs någon reglering av externa aktörer som utför avhopparsinsatser och som anlitas av kommunernas socialtjänster.¹⁰²

Uppdragen har lett fram till att Polismyndigheten från och med den 1 oktober 2022 ansvarar för samordningen av det myndighetsgemensamma arbetet med avhopparverksamhet och inom ramen för detta uppdrag fördelar medel till stödinsatser för avhoppare. Inom uppdragen har också en särskild gemensam definition av vad en avhoppare är tagits fram: Med en avhoppare avses en individ som valt att lämna organiserad brottslighet och som bedöms vara i behov av samhällets stöd och skydd för att fullfölja detta. I en kommentar till

¹⁰⁰ Justitiedepartementet (Ju 2021:D). *Slutredovisning av utredarens uppdrag att biträda Justitiedepartementet och myndigheterna i att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare i landet.*

¹⁰¹ A.a., s. 6 f.

¹⁰² A.a., s. 46 ff.

definitionen har vidare angetts bland annat att en individ ska betraktas som avhoppare först när 1) stöd har beslutats och satts in, och 2) individen har accepterat samhällets villkor för avhoppet.¹⁰³ Definitionen innebär att även personer under 18 år inkluderas. Detta medför krav på de samverkande myndigheterna att barns rättigheter och behov omhändertas.¹⁰⁴ Polismyndigheten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har utvecklat arbetet med avhoppare inom respektive myndighet, i syfte att etablera en struktur för arbetet. Polismyndigheten har byggt en struktur med avhopparsamordning på respektive organisatorisk nivå (lokalpolisområde, polisregion och nationell nivå), tagit fram en handbok om avhopparverksamhet (om ansvar, behörigheter, befogenheter, hur arbetet bör drivas internt och i samverkan med socialtjänst och andra myndigheter) samt påbörjat implementering med informations- och utbildningsinsatser. Statens institutionsstyrelse håller på att ta fram och implementera ett myndighetsövergripande metodstöd för hur fler barn och ungdomar inom SiS ska få tillgång till avhopparverksamhet inklusive en processkarta för olika steg i arbetet och ett samtalsstöd med frågor att ställa och saker att tänka på under varje steg i processen. Kriminalvårdens regioner har fått i uppdrag att förbättra förutsättningarna för den externa samverkan i klientärenden med bland annat kommunernas socialtjänster, polisen och Arbetsförmedlingen. Socialstyrelsen ska stödja socialtjänsten med kunskaps- och metodstöd, medan kommunernas socialtjänster står för kärnverksamheten i arbetet och finansierar avhopparsinsatser. Detta kräver en tät samverkan mellan kommunerna och de statliga myndigheterna och en struktur för samverkan. Tretton referenskommuner med särskilt utsatta områden har valts ut för fortlöpande samverkan (även operativt), kunskaps- och erfarenhetsdelning. Lokalpolisområden och kommuner tar sedan tidigare fram samverkansöverenskommelser för gemensamma åtaganden i det brottsförebyggande arbetet, där även avhopparfrågan kan inkluderas där behov finns. Socialstyrelsen arbetar med att ta fram metodstöd för att identifiera och ge effektiva insatser till avhoppare, utifrån referenskommunernas erfarenheter. I detta arbete har avhopparpro-

¹⁰³ Justitiedepartementet (Ju 2021:D). *Slutredovisning av utredarens uppdrag att biträda Justitiedepartementet och myndigheterna i att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare i landet*, s. 46.

¹⁰⁴ Polisen, Nationella operativa avdelningen (2023). *Delredovisning 2 Av Polismyndighetens, Kriminalvårdens, Statens institutionsstyrelses och Socialstyrelsens uppdrag att förstärka och utveckla arbete med stöd till avhoppare i landet (JU2021/03331)*, s. 7.

cessen kartlagts och centrala utvecklingsområden identifierats, bland annat behov av förbättrad samverkan med regionerna och ökad tillgång till psykiatri. Metodstöd kommer även att utgå från vetenskaplig grund där SBU:s kommande (i december 2023) systematiska översikt om Insatser för att förebygga och minska gängrelaterad kriminalitet bland barn och unga vuxna (Dnr SBU2022/20) kommer att utgöra ett underlag. Socialstyrelsen har även inlett ett arbete, i samverkan med referenskommunerna, att ta fram en modell för individbaserad systematisk uppföljning för avhoppärenden, för att möjliggöra för kommande uppdrag till Brå att utvärdera arbetet med avhoppare. En webbplats för avhopparverksamhet har etablerats på polisens hemsida, med kontaktuppgifter för kommuner och andra externa aktörer samt avhoppare och anhöriga som behöver komma i kontakt med polisens och kommunernas avhopparverksamheter. Där finns också information till kommuner som vill ansöka om statliga medel till avhoppärenden. Webbplatsen ska utgöra en central plats för att nå ut med information om avhopparverksamhet, metod- och kunskapsstöd, exempel på hur avhopparverksamhet kan inkluderas i de lokala samverkansöverenskommelserna med mera. Den innehåller även länkar till de övriga samverkande statliga myndigheternas egna hemsidor för eventuell ytterligare information. En grupp av kommunikatörer från respektive myndighet har satts samman för samordnad kommunikation via webbplatsen samt i andra sammanhang. Polismyndigheten har reviderat villkoren för utbetalning av statliga medel och redovisningskrav, för att i högre grad säkerställa att medel fördelas till den målgrupp som avses i arbetet med avhoppare och att avtal träffas med seriösa externa aktörer.¹⁰⁵

För att kunna beviljas medel för individärenden krävs att individen uppfyller definitionen av ”avhoppare” och även uppfyller krav på att 1) vara motiverad, 2) ha samtyckt till informationsutbyte mellan myndigheter, 3) ha skrivit under ett formulär där förutsättningarna anges, och 4) inte vara en bevisperson. Utöver detta krävs att kommunens socialtjänst har fattat beslut om stödinsatser för individen och att den sökande kommunen har kontakt med regional eller

¹⁰⁵ Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (2023). *Delredovisning 2 Av Polismyndighetens, Kriminalvårdens, Statens institutionsstyrelses och Socialstyrelsens uppdrag att förstärka och utveckla arbete med stöd till avhoppare i landet (JU2021/03331)*.

lokal avhopparsamordnare vid Polismyndigheten som bifogar ett utlåtande till ansökan för att medel ska kunna beviljas.¹⁰⁶

Vid Polismyndigheten finns en nationell samordningsfunktion som har i uppdrag att administrera de tilldelade bidragsmedlen. Ansökningarna bereds i myndighetens brottsoffer- och personsäkerhetsråd. Avdelningschefen vid nationella operativa avdelningen eller den som uppdraget har delegerats till fattar beslut om fördelning. Information om möjligheten att ansöka om statliga medel finns på Polismyndighetens webbplats och har under 2022 även skickats ut till kommunerna via Socialstyrelsen. Kommuner som ansöker om statliga medel ska använda medlen som stöd i enskilda avhopparsärenden. Medlen får fördelas till etablerade externa organisationer om kommunen väljer att ta hjälp av sådana. Ansökan ska bland annat innehålla förslag på individuell handlingsplan som ska omfatta vård- och stödtjänster som utförs av externa organisationer. Under 2022 betalades totalt ut drygt 58 miljoner kronor till kommuner för att stödja avhoppare att lämna organiserad brottslighet. Totalt hanterades 124 ansökningar om bidrag till avhopparsverksamhet, varav 113 ansökningar beviljades. De beviljade medlen har använts till individ- och behovsanpassade insatser för personer som vill förändra sitt kriminella leverne, exempelvis behandlingsprogram med fokus att bryta kriminella tankemönster, missbruksbehandling, individuell coaching för att behålla motivation och träna på sociala situationer, psykologiska utredningar och behandlingar, andra insatser för att förbättra psykisk och fysisk hälsa. En del av bidragen har använts till insatser för att återintegrera individen i samhället genom olika sysselsättningsåtgärder, stöd för att bilda nya nätverk och stöd till boendekostnader. Åtgärderna har varit skraddarsydda för den enskilde avhopparen.¹⁰⁷

Enligt regleringsbrevet för 2023 får myndigheten använda samma belopp som för 2022 (högst 72 500 000 kronor) för bidrag till kommuner, myndigheter och andra organisationer som hjälper personer att lämna ett liv i kriminalitet (avhopparsverksamhet) och för kostnader med anledning av beslut avseende uppdrag om att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare, högst 10 000 000 kronor för sistnämnda kostnader.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (2023). *Redovisning av statliga medel till avhopparsverksamhet*, (Dnr: A077.218/2023 Saknr: 902), s. 6 f.

¹⁰⁷ A.a., s. 8 f.

¹⁰⁸ Regeringsbeslut 2022-12-22, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Polismyndigheten, (Ju2022/03704 (delvis), Ju2022/026161, Ju2022/00481).

I slutredovisningen redovisas vidare att kostnaden för de mest kostsamma avhopparna bedöms kunna uppgå till cirka 1–1,5 mkr per individ och år. Det finansiella stöd som Polismyndigheten kan dela ut kan endast till viss del ersätta de kostnader som kommunerna har för avhopparverksamheterna.¹⁰⁹

I början av 2023 startade ett samarbete mellan storstadskommunernas olika verksamheter för avhoppare där Stockholm, Göteborg och Malmö ska samarbeta. Tanken är att kriminella individer genom att byta kommun ska ha lättare att bryta en destruktiv kriminell livsstil. Pilotprojektet ska prövas under ett års tid, därefter ska en utvärdering göras.¹¹⁰

6.3.4 Samverkansformer för att förebygga att barn och unga begår brott

SIG (Sociala insatsgrupper) och SSPF (skola, socialtjänst, polis, fritid) är båda samverkansformer för att förebygga att barn och unga begår brott. SIG utvecklades för att stötta unga med hög risk för att begå brott att lämna en kriminell livsstil. Här samverkar i grunden socialtjänst, polis och skola. SSPF utvecklades för att upptäcka ungdomar i risk att begå brott eller med en begynnande kriminalitet. Här samverkar skola, socialtjänst, polis och fritidssektor.

Sociala insatsgrupper (SIG) är en arbetsform för operativ samverkan kring barn och unga vuxna med hög risk för fortsatt kriminalitet och annat allvarligt normbrytande beteende. En utgångspunkt för att starta SIG är att det finns ett stort behov av samverkan mellan exempelvis skola/elefhälsa, socialtjänst, polis, psykiatri, fritid, hemmet och eventuellt habilitering med flera. Socialtjänsten och polisen finns alltid med. Kärnan i SIG är insatser och samordnat stöd från viktiga aktörer i syfte att motverka att den unge återfaller i brott. Genom att den unge och/eller vårdnadshavare samtycker till att de medverkande aktörerna får dela uppgifter om den unge har alla inblandade samma kunskap. Detta ökar förutsättningarna för att kunna ge rätt stöd i rätt tid.

¹⁰⁹ Justitiedepartementet (Ju 2021:D). *Slutredovisning av utredarens uppdrag att biträda Justitiedepartementet och myndigheterna i att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare i landet*, s. 50.

¹¹⁰ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/storstadskommuner-byter-avhoppare-fran-kriminella-natverk> (hämtat 2023-08-08).

Modellen med Sociala insatsgrupper (SIG) för unga på väg in i kriminalitet har inte genomförts genom särskild lagstiftning, utan utvecklats efter förslag i SOU 2010:15.¹¹¹ Modellen prövades först i pilotprojekt i tolv kommuner. Arbetssättet har därefter spridits och är numera en etablerad del av socialtjänstens arbete. År 2021 tillämpades det i 109 av landets kommuner. Arbete i SIG bedrivs på olika sätt i olika kommuner. En vägledning för modellen har tagits fram på uppdrag av Brå och ett material har, i samarbete mellan flera olika myndigheter, tagits fram riktat till verksamheter som planerar att starta SIG eller utveckla ett pågående arbete med SIG.¹¹²

Målgruppen för SIG (ålder och andra kriterier) kan variera liksom de deltagande myndigheterna och övriga aktörer. För varje ung person som blir föremål för SIG skapas en unik SIG-grupp som utgår från den unges behov. Enligt strukturen för denna samverkan ingår olika grupper och funktioner på olika nivåer; styrgrupp, beredningsgrupp, den operativa gruppen och samordnare.

Samordnaren är en person som ingår i eller har kontakt med alla de grupper som beskrivits ovan. Ofta finns det flera samordnare i en kommun eftersom varje ung person har sin egen SIG. I många fall är samordnaren också en viktig kontaktperson för den unge och föräldrarna. Samordnaren behöver ha både mandat och de inblandades förtroende för att kunna samordna, följa upp och justera det individuella SIG-arbetet, allt ifrån aktualisering till avslut. Samordnaren sammankallar till nätverksmöten och håller ihop arbete, knyter berörda aktörer till de sociala insatsgrupperna, bereder ärenden, deltar i beredningsgruppens möten och upprättar åtgärdsplaner och ser till så att stöd och insatser anpassas löpande utifrån den unges aktuella situation och behov. I vissa kommuner får samordnaren även en så kallad lots- eller coachfunktion, som är en socialarbetare som kan fungera som stödperson för den unge.

Socialstyrelsen har efter uppdrag från regeringen utvärderat arbetet med sociala insatsgrupper. I utvärderingen anges att arbetet med sociala insatsgrupper enligt professionellas uppfattning, skapat biffekter i lokala verksamheter. Förekomsten av stuprör inom och mellan myndigheter och organisationer har synliggjorts liksom en

¹¹¹ SOU 2010:15. *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp.*

¹¹² Socialstyrelsen, Polisen, Brå, Skolverket, MUCF, SKR (2022). *SIG – Samverkan i sociala insatsgrupper*. Se om utveckling och utvärdering av modellen även <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikkelkatalog/kunskapsstod/2016-2-17.pdf>.

tröghet i beslutsfattande när det gäller arbete med personer som har begått brott. Vidare menar professionella att kunskapen om de deltagande myndigheternas organisationer, områden och regelverk inom ramen för arbetet med sociala insatsgrupper, har ökat, liksom kunskapen om kriminalitet. En annan bieffekt av arbetet med sociala insatsgrupper är att strukturella hinder för att lämna en kriminell livsstil har uppmärksamrats. Utvärderingen belyser att det är de som arbetar med programmet i samspel med programmets deltagare som genererar programmets effekter. Relationsskapande, möte mellan kontaktpersonen och deltagaren, synen på deltagarna som medverkande aktörer i stället som ”föremål för arbetet” samt hur tiden mellan mötena organiseras är avgörande för att programmet fungerar och leder till önskade effekter.¹¹³

6.3.5 Finansiella samordningsförbund

Den 1 januari 2004 trädde lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i kraft (Finsam). Lagen gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och region att samverka finansiellt genom att bilda samordningsförbund. I samordningsförbundet beslutar de fyra aktörerna hur samarbetet ska utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Ett samordningsförbund kan ses som en struktur för att få samverka mellan myndigheterna att fungera över tid. Det innebär att verksamheten inte enbart bedrivs i form av tillfälliga projekt utan mer som en ordinarie samverksverksamhet.

Samordningsförbundens uppgift är i första hand att finansiera insatser för stöd och rehabilitering till personer som behöver hjälp till egen försörjning genom arbete eller utbildning. Insatserna syftar ofta till att samlokalisera, utveckla gemensamma metoder och individanpassa insatser så att man når en ökad effektivitet. Det är parterna som bedriver insatserna som individerna tar del av.¹¹⁴

Ett viktigt syfte med Finsam är att förhindra att personer med nedsatt funktions- och arbetsförmåga hamnar i en gråzon mellan myndigheterna. I stället får de ett samlat stöd, som utgår ifrån vars

¹¹³ Socialstyrelsen (2016). *Utvärdering av samverkansformen sociala insatsgrupper. Delredovisning av ett regeringsuppdrag*, och Socialstyrelsen (2017). *Utvärdering av sociala insatsgrupper – genomförande, utfall och effekter av arbetet på verksamhetsnivå*.

¹¹⁴ <https://www.finsam.se/om-finsam> (hämtat 2023-08-17).

och ens förutsättningar och behov. En annan positiv effekt av det nära samarbetet är att samhällets resurser för rehabilitering kan användas på ett kostnadseffektivt sätt.¹¹⁵

Staten står för hälften av finansieringen medan kommunerna respektive regionen står för en fjärdedel var. Försäkringskassan fördelar de statliga medlen till samordningsförbunden, men samråder med Arbetsförmedlingen på nationell nivå innan myndigheten fattar beslut om hur mycket medel som respektive förbund ska få. Den statliga tilldelningen av medel till samordningsförbunden har ökat över tid, från 83 miljoner 2005 till 339 miljoner kronor 2016. Därefter har den statliga tilldelningen legat kvar på samma nivå.

Det finns samordningsförbund i nästan hela landet. Konstruktionen gör det möjligt att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Vid slutet av 2022 fanns det 75 samordningsförbund som totalt omfattade 273 av Sveriges 290 kommuner. Det innebär att 96 procent av Sveriges befolkning bor i en kommun som är medlem i ett samordningsförbund. Antalet förbund har minskat sedan 2010 men förbunden har blivit större (utökats med en eller flera kommuner eller ombildats genom sammanslagningar av förbund).¹¹⁶

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har utvärderat samordningsförbunden på individnivå och fokuserat på de samordningsteam som ofta finns hos förbunden och är de som har det samlade och gemensamma ansvaret för individers samordnade rehabilitering. Teamen består oftast av representanter från de fyra parterna. Om inte samtliga parter är representerade kan teamen kontakta den specialistkompetens som behövs. Teamen gör en gemensam översyn och bedömning av individens status, går igenom individens journaler och behov, samt ger förslag på relevanta insatser. Ofta upprättar teamen en handlingsplan tillsammans med individen. Den vanligaste inriktningen för insatserna är rehabilitering till arbete eller utbildning. De syftar till att individen ska fortsätta arbeta eller börja studera. De kan bestå av exempelvis individuell coachning eller handledning, gruppaktiviteter, arbetsträning, arbetsprövning eller arbetspraktik. Andra vanliga insatser är förberedande insatser som syftar till att förbereda individerna för nästa steg på vägen till att återgå till arbete. De kan bestå av aktiverande och hälsostimulerande verksamhet där det ingår

¹¹⁵ <http://nnsfinsam.se/samordningsforbunden/samordningsforbunden.aspx> (hämtat 2023-08-17).

¹¹⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (2023). *Samordnat stöd gör skillnad – En analys av effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå* (2023:2), s. 24.

motion och sociala aktiviteter. De kan även innehålla inslag av arbetsträning. Vanligast är att samverkan för individer sker i team med representanter för parterna. Alla parter i teamet får tillgång till samma information och tar gemensamt ansvar för att utforma stödet som den enskilde behöver. Individen måste lämna ett skriftligt samtycke för att parterna ska kunna dela information och journaler inom teamen.¹¹⁷

Sammantaget visar ISF:s utvärdering på positiva effekter för de individer som får ta del av samordnat stöd genom de teaminsatser som förbunden finansierar. Samtidigt visar utvärderingen att de individbaserade insatserna fortsätter att minska samtidigt som de strukturövergripande insatserna ökar. De statliga myndigheternas engagemang har också minskat. Under 2022 finansierade samordningsförbunden individriktade insatser för totalt cirka 21 400 deltagare. Det är en minskning sedan föregående år och näst intill en halvering sedan 2014. Det verkar därmed som att förbunden prioriterar de individriktade insatserna lägre än tidigare. En förklaring kan vara coronapandemin och att det därmed varit svårt att bedriva individriktade insatser. Men minskningen började flera år innan pandemin bröt ut. Samtidigt har de strukturövergripande insatserna ökat år för år.

Det är svårt att uppskatta hur stor samordningsförbundens målgrupp är och hur många individer det är som behöver samordnad rehabilitering. Det beror på att målgruppen är komplex och svår att fånga upp i registerdata. Tidigare uppskattningar tyder på att den kan innefatta 280 000–500 000 individer. Avsaknaden av heltäckande register över deltagare som får del av insatser gör verksamheten svår att följa upp och utvärdera.¹¹⁸

Nationella nätverket för samordningsförbund, NNS, är språkrör för samordningsförbunden i Sverige med rollen att stödja samordningsförbunden i deras utvecklingsarbete, vara ett forum för dialog, erfarenhetsutbyte, kunskapsspridning och gemensamt lärande. NNS och samordningsförbunden deltar också i det myndighetsgemensamma regeringsuppdraget tillsammans om ökad upptäckt av våld som sedan 2022 även innefattar prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

¹¹⁷ Inspektionen för socialförsäkringen (2023). *Samordnat stöd gör skillnad – En analys av effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå* (2023:2), kap. 2.

¹¹⁸ Inspektionen för socialförsäkringen (2023). *Samordnat stöd gör skillnad – En analys av effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå* (2023:2), sammanfattningen.

7 Skydd, stöd, rehabilitering och vård i dag

En del av utredningens uppdrag är att kartlägga *dels* vilket skydd, stöd och vård som vuxna utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål erbjuds och tar del av samt att analysera eventuella hinder som finns för att ta del av stödet, *dels* att kartlägga vilket skydd, stöd, rehabilitering och vård som barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål erbjuds och tar del av samt att analysera eventuella hinder som finns för att ta del av det stöd de har rätt till. För att utföra denna del av uppdraget har vi genomfört ett stort antal möten med berörda myndigheter, verksamheter och organisationer som har uppdrag på området och/eller kommer i kontakt med målgrupperna i sin yrkesutövning, samt personer som själva varit utsatta eller som är anhöriga till unga personer som är eller varit utsatta för sexuell exploatering. Vilka kontakter vi har haft framgår av kapitel 2. Vi har också genomfört en enkätundersökning som skickats ut till samtliga kommuner och regioner. I detta kapitel beskriver vi vilket skydd och stöd samt vilken rehabilitering och vård som i dag, enligt den information vi inhämtat, erbjuds utsatta personer. Därefter följer ett avsnitt om vilka brister och hinder vi ser i det nuvarande stödet till vuxna och barn, utifrån forskning och tidigare undersökningar samt våra kontakter med olika aktörer. Avslutningsvis beskrivs kort vad som i våra kontakter har efterfrågats för att åtgärda olika brister.

7.1 Socialtjänstens ansvarsområde

Det är kommunen som har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Socialnämnden är politiskt tillsatt och ansvarar för kommunens socialtjänst. Skyldigheten regleras i

socialtjänstlagen. Eftersom socialtjänstlagen är en ramlag kan arbetet se olika ut från kommun till kommun. Socialtjänsten utför arbetet på delegation av socialnämnden i respektive kommun. Arbetet mot prostitution och människohandel ser därför också olika ut i olika kommuner, men socialtjänsten har enligt lag ansvar för att ge stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor och män. Även barn som upplevt våld har rätt till hjälp. Se närmare om lagstiftningen i kapitel 4.

7.1.1 Sammanfattning av enkätsvar från kommunerna

Kommunenkäten skickades ut till samtliga 290 kommuner, samt till socialförvaltningarna i Göteborg och stadsdelsförvaltningarna i Stockholm. Totalt inkom 190 svar vilket motsvarar cirka 62 procent i svarsfrekvens. Enkäten innehöll frågor om kommunernas styrning på området mäns våld mot kvinnor i allmänhet och prostitution, människohandel och sexuell exploatering i synnerhet, om förebyggande och uppsökande arbete, rutiner för att fråga om utsatthet, uppfattning om förekomsten av utsatthet, tillgängligt stöd för utsatta, samverkan på området, utbildning till professionella samt utvecklingsarbete. Nedan följer en sammanfattning och analys av svaren.

Få kommuner inkluderar prostitution och människohandel i sina handlingsplaner om mäns våld mot kvinnor

Enkätsvaren visar att drygt 70 procent av kommunerna som besvarat enkäten har en handlingsplan gällande mäns våld mot kvinnor men att området prostitution och människohandel för sexuella ändamål ingår i mindre än en tredjedel av dessa handlingsplaner. Sexuell exploatering av barn under 18 år eller människohandel för sexuella ändamål avseende barn under 18 år ingår i ännu lägre grad (23 procent) i handlingsplanerna gällande mäns våld mot kvinnor.

Få kommuner bedriver ett förebyggande arbete

När det gäller förebyggande arbete framgår av enkätsvaren att cirka en fjärdedel av de kommuner som svarat bedriver uppsökande arbete och att endast 10 procent bedriver uppsökande arbete på nätet för att identifiera barn och unga i riskzonen att utsättas för eller som utsätts för sexuell exploatering. Det framgår också att uppsökande arbete bedrivs främst i de större kommunerna (invånarantal 70 000+).

Kommunerna tillfrågades också om de under det senaste året gett utbildning till skolelever som tar upp frågor om sexuell exploatering till elever i årskurs 4–6, 7–9, respektive gymnasiet. 23 procent svarade att de under det senaste året gett sådan utbildning till elever i årskurs 4–6, 64 procent att de gett sådan utbildning till elever i årskurs 7–9 och 40 procent att de gett sådan utbildning till elever i gymnasiet.

Kommuners rutiner för tidig upptäckt av våld inkluderar sällan frågor om sex mot ersättning och människohandel

I fråga om tidig upptäckt uppgav 71 procent av de svarande kommunerna att de hade en aktuell rutin för att fråga barn och unga om våldsutsatthet, men endast var fjärde av dessa inkluderade frågor om sex mot ersättning och endast knappt var femte inkluderade frågor om människohandel för sexuella ändamål. När det gäller vuxna uppgav 23 procent av de svarande kommunerna att de hade en rutin för att fråga vuxna om sex mot ersättning men endast 14 procent hade en rutin för att fråga om människohandel för sexuella ändamål.

Utredningens målgrupper uppmärksammas sällan av kommunerna

Kommunerna fick uppskatta hur ofta (aldrig, varje år, varje månad eller varje vecka) de kommer i kontakt med vuxna och barn som utsatts för sexuell exploatering av olika slag. Av de kommuner som svarade uppgav 92 procent att de sällan (mindre än varje månad) eller aldrig kommer i kontakt med barn och unga som utsatts för sexuell exploatering i form av sex mot ersättning eller människohandel för sexuella ändamål. 85 procent svarade att de sällan eller aldrig kommer

i kontakt med vuxna utsatta för prostitution eller människohandel för sexuella ändamål.

Majoriteten av kommunerna uppger att de kan erbjuda särskilda insatser

När det gäller tillgången till särskilda insatser (i kommunens egen regi eller som ges av annan utförare) för barn och unga som utsatts för sexuell exploatering i form av sex mot ersättning eller människohandel för sexuella ändamål, svarade runt 80 procent av kommunerna att de kunde förmedla kontakt till

- civilsamhällesorganisation eller andra aktörer med särskild sakkompetens (exempelvis tjejjour),
- specialiserad mottagning eller funktion inom hälso- och sjukvården (exempelvis enhet inom BUP som kan erbjuda traumabehandling),
- specialiserad enhet/grupp inom Polisen (exempelvis människohandelsgrupp), eller
- specialiserad mottagning eller funktion där samverkan sker mellan flera olika aktörer (exempelvis Barnahus eller Stödcentrum för unga brottsutsatta).

Cirka 70 procent av kommunerna svarade att de kan erbjuda placering i HVB-hem med särskild sakkompetens. Knappt hälften av kommunerna svarade att de kan erbjuda råd- och stödinsatser till barn och unga eller deras närstående med personal som har särskild sakkompetens, eller placering i familjehem med särskild sakkompetens. Cirka en tredjedel svarade att de kan erbjuda placering i särskilt boende med särskild sakkompetens. Cirka 10 procent svarade att de kan erbjuda kontaktperson eller kontaktfamilj med särskild sakkompetens. Drygt 20 procent svarade att de kan erbjuda annan särskild insats och angav exempelvis kontakt med regionkoordinator eller att tjänster köps in vid behov. De större kommunerna (invånarantal 70 000+) angav i större utsträckning än de mindre kommunerna att de har tillgång till olika typer av särskilda insatser för målgruppen.

När det gäller möjligheten att erbjuda särskilda insatser för vuxna utsatta för prostitution eller människohandel för sexuella ändamål, svarade drygt 80 procent av kommunerna att de kan erbjuda insatser i egen regi eller av annan utförare i form av förmedling av kontakt till

- civilsamhällesorganisation eller andra aktörer med särskild sakkompetens (exempelvis kvinnojour),
- specialiserad mottagning inom hälso- och sjukvården (exempelvis enhet inom vuxenpsykiatri som kan erbjuda traumabehandling), eller
- specialiserad enhet eller grupp inom Polisen (exempelvis människohandelsgrupp).

77 procent svarade att de kan erbjuda placering i skyddat boende med sakkompetens och 61 procent att de kan erbjuda stöd i föräldrarollen. Drygt hälften svarade att de kan erbjuda råd- och stödsatser av personal med särskild sakkompetens eller förmedla kontakt till specialiserad mottagning eller funktion där insatser ges i samverkan mellan flera aktörer (exempelvis Mikamottagning). 16 procent svarade att de kan erbjuda andra särskilda insatser och gav som exempel kontakt med regionkoordinator eller att externa tjänster anlitas vid behov. Även när det gäller vuxna svarade de större kommunerna (invånarantal 70 000+) i större utsträckning än de mindre kommunerna att de har tillgång till olika typer av särskilda insatser för målgruppen.

Få kommuner har upparbetad samverkan gällande sexuell exploatering av barn

Knappt en fjärdedel av de kommuner som svarade på enkäten angav att de har en aktuell samverkansöverenskommelse eller motsvarande samverkan med annan aktör som rör området sexuell exploatering av barn. Återigen svarade de större kommunerna (70 000+) att de har sådan samverkan i högre utsträckning (54 procent) än de mindre kommunerna. Kommunerna fick ange vilka aktörer de samverkar med. Runt 70 procent svarade att de samverkar med polisen och med hälso- och sjukvården, en knapp tredjedel att de samverkar med civilsamhällesorganisationer och strax under 10 procent att de samverkar

med näringslivet. Drygt hälften svarade att de samverkade med ”annan aktör” och angav i fritextsvar exempelvis Barnahus, regionkoordinator, åklagare och kvinnojourer.

Utbildning om utsattheten ges främst till personal inom socialtjänstens myndighetsutövning och öppna verksamheter

Kommunerna fick svara på vilka grupper inom kommunen som de senaste två åren fått utbildning om sexuell exploatering av barn i form av sex mot ersättning eller människohandel för sexuella ändamål. Drygt hälften av kommunerna svarade att de har utbildat personal inom socialtjänstens myndighetsutövning i ämnet, och knappt hälften att de har utbildat personal inom socialtjänstens öppna verksamheter. Knappt 40 procent har utbildat chefer inom socialtjänstens myndighetsutövning och knappt en fjärdedel chefer inom socialtjänstens öppna verksamheter. Runt 10 procent har utbildat chefer och personal inom förskola eller skola och 4 procent har utbildat politiker och förtroendevalda. 10 procent svarade att de har utbildat ”annan personalgrupp” och i fritextsvar specificerat detta med att utbildning getts till exempelvis ungdomsmottagning, elevhälsa, kvalitetsutvecklare och samordnare våld i nära relation. Cirka en tredjedel av kommunerna svarade att de inte har genomfört någon utbildning alls under perioden. Framför allt större kommuner (70 000+) och kommuner i socioekonomisk sorteringsgrupp 6–8¹ har enligt svaren utbildat olika personalgrupper inom socialtjänsten i högre utsträckning än övriga kommuner. Det var också bara en mindre del av dessa kommuner (14 respektive 17 procent) som svarade att de inte hade genomfört någon utbildning alls under perioden.

Kommunerna fick motsvarande fråga om utbildning de senaste två åren om vuxna utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Utbildning för olika personalgrupper inom socialtjänsten i dessa frågor hade enligt enkätsvaren genomförts i ungefär samma utsträckning som i fråga om sexuell exploatering av barn, även om siffrorna på detta område var något lägre för utbildning till chefer inom socialtjänsten i stort och för personal inom öppna verksamheter. Enkätsvaren visade ungefär samma låga siffra för utbildning till politiker och förtroendevalda och samma siffra för kommu-

¹ SCB:s socioekonomiska sorteringsnyckel (1–8). Indikation på behov av ekonomiskt bistånd i en kommun (1–3 är låg risk, 4–5 är mellanrisk och 6–8 är hög risk).

ner som inte genomfört någon utbildning alls under perioden om utsatta vuxna (32 procent). Även på detta område visar svaren att de större kommunerna utbildat i större utsträckning än de mindre kommunerna. Däremot var siffrorna i utbildning relativt lika för kommuner i socioekonomisk sorteringsgrupp 1–3 och 6–8, och påtagligt lägre för kommuner i grupp 4–5. Bara ett fåtal (8 procent) av de större kommunerna hade inte genomfört någon utbildning alls.

Få kommuner bedriver ett utvecklingsarbete

När det gäller utvecklingsarbete i frågor om sexuell exploatering av barn eller vuxnas utsatthet för prostitution eller människohandel för sexuella ändamål svarade endast 16 procent av kommunerna att de bedriver något utvecklingsprojekt som rör sådana frågor. Större kommuner (70 000+) svarade i högre utsträckning (38 procent) än övriga kommuner (7 procent i kommuner med invånarantal upp till 15 000 och 17 procent i kommuner med invånarantal 15 000–70 000) att de bedriver sådant utvecklingsarbete. Det framgår av fritextsvar att en handfull kommuner ser över möjligheten att starta eller ansluta sig till en Mikamottagning eller liknande typ av mottagning. Någon kommun har angett att kommunen ska inrätta ett Familjefridscentrum där våld i nära relation, Barnahus, hedersrelaterat våld samt prostitution och människohandel ska samlas. Andra kommuner har angett att de håller på att ta fram rutiner och handlingsplaner, eller utreder hur kommunen kan arbeta mer strukturerat med frågorna, eller genomför utbildningsåtgärder på området. Några kommuner har också nämnt att de börjat eller ska börja arbeta med att ställa frågor om utsattheten.

Avslutande analys

Det blir tydligt att det är få kommuner som inkluderar prostitution och människohandel som en del av arbetet med mäns våld mot kvinnor, då dessa grupper inte nämns i mer än en tredjedel av de kommunala handlingsplanerna. Det är dock flera kommuner som förklarar i sina fritextsvar att målgruppen ingår även om den inte står utskrivet, att handlingsplanen är övergripande, att den endast gäller våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck eller att då prostitution

inte definierats som våld i nära relation av Socialstyrelsen finns det heller inte med i den lokala handlingsplanen. Detta ser vi som ett problem då det blir otydligt för kommunens tjänstepersoner vad som gäller och ansvar tenderar att falla bort om målgrupperna inte uttryckligen ingår. Flera kommuner svarar att de reviderar sina planer så att de även ska innefatta prostitution och människohandel.

Det är också endast ett fåtal kommuner som bedriver uppsökande arbete och som uppger att frågor om sexuell exploatering ingår i befintliga rutiner. Detta får till följd att målgruppen inte identifieras och upptäcks. Och när målgruppen inte identifieras är det svårt att motivera varför man ska bedriva ett aktivt arbete med frågan. Det blir som en ond cirkel då detta sällan är frågor som personer själva tar upp i kontakt med myndigheter. 92 procent av kommunerna uppger att de sällan eller aldrig kommer i kontakt med barn och unga utsatta för sexuell exploatering. Detta kan ställas i relation till olika undersökningar som tyder på att sexuell exploatering bland barn och unga förekommer i hela landet. Det kan ses som positivt att frågor om sexuell exploatering enligt svaren tas upp i skolundervisningen, framför allt i högstadiet. Dock måste svaren om utbildning av skolelever tolkas med försiktighet då det av svaren inte framgår i vilken utsträckning detta har skett.

Att det är större kommuner som oftare kan erbjuda särskilda insatser till målgruppen är inte förvånande då det främst är i de större städerna tillgången till stöd finns. Med tanke på att det är så många kommuner som svarar att man inte arbetar med eller kommer i kontakt med utredningens målgrupper är det förvånande att så många kommuner svarar att tillgången till specialiserat stöd är god. Många kommuner svarar att man har tillgång till HVB-hem och skyddade boenden med sakkompetens. Vi har under utredningen inte kunnat få fram uppgifter om i vilken mån det finns HVB-hem med särskild kompetens för utredningens målgrupper. Det framgår av våra kontakter med olika aktörer att det finns en brist på skyddade boenden för utredningens målgrupper.

Att samverka till så stor del sker med polis och hälso- och sjukvård kan tyda på att kommunerna avser samverka inom ramen för Barnahus. Även de kommuner som uppger samverka med åklagare kan antas syfta på samverka inom ramen för Barnahus.

Det framstår som rimligt att utbildningsinsatserna för aktuell personal är mera omfattande i de större kommunerna. Det framgår emel-

lertid inte av svaren hur stor andel av de anställda som deltagit i någon utbildningsinsats eller vad den omfattat.

Det är få kommuner som uppger att de bedriver någon form av utvecklingsarbete på området. Det motiveras i fritextsvaren med resursbrist eller att frågan är liten i kommunen och att det finns andra utvecklingsområden som bedöms som mer angelägna och mer vanligt förekommande. Enligt Socialstyrelsens slutredovisning av uppdraget 2020–2022 att fördela utvecklingsmedel på området mäns våld mot kvinnor, använde 26 procent av kommunerna under 2022 medel för att utveckla och stärka verksamma metoder för våldsutsatta inom prostitution och människohandel.² Enligt uppgifter från Jämställdhetsmyndighetens hemsida om statsbidrag till våldsförebyggande projekt eller verksamheter för 2023 finns bara något enstaka projekt som riktar sig till utredningens målgrupper. Exempel på kommuner med ett strukturerat utvecklingsarbete som tar sikte på utredningens målgrupper beskrivs nedan.

7.1.2 Uppsökande arbete

Det finns ett visst samarbete mellan socialtjänst och polis gällande uppsökande arbete, men ingen aktör har ett övergripande nationellt ansvar för att identifiera och förhindra att barn och vuxna blir utnyttjade för sexuell exploatering eller i prostitution. Exempelvis i Stockholm finns sedan 2021 en samverkansöverenskommelse mellan Stockholms stad och Polisregion Stockholm rörande arbetet mot prostitution som formaliserar samarbetet och det uppsökande arbetet mot sexuellt exploaterade barn, respektive vuxna i prostitution. Sedan avtalet slöts har socialtjänsten i det uppsökande arbetet träffat 255 personer i prostitution under 2021. Av dessa var 10 personer under 18 år. Under 2022 träffade socialtjänsten 272 personer i prostitution, varav 11 var under 18 år.

² Socialstyrelsen (2023). *En slutredovisning av 2020–2022 års kompetensstöd samt utvecklings- och stimulansmedel*, s. 33.

Uppsökande arbete mot barn och unga

Polismyndighetens Nationella operativa avdelnings underrättelseenhet, har i samverkan med socialtjänsten i Stockholm utvecklat en metod som går ut på att genom uppsökande arbete lokalisera och identifiera unga personer på framför allt sugardejtingsidor och erbjuda stöd och hjälp. Syftet är också att upptäcka om brott, såsom utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, har förekommit och i dessa fall inleda förundersökning i syfte att lagföra förövare.³ Det operativa uppsökande arbetet syftar till att hitta de barn och unga som far verkligt illa med upprepade övergrepp och är fast i denna exploatering och har svårt att ta sig ur. Dessa barn och unga är ofta icke hjälpsökande barn och deras situation är ofta allvarlig. Region Mitt använde under 2017 metoden i ett pilotprojekt då två poliser avdelades för att arbeta uppsökande mot barn som utnyttjas genom köp av sexuell handling. Metoden visade sig då fungera väl för att hitta utsatta barn, men den krävde mycket nära samverkan med socialtjänsten för att vara framgångsrik i att omhänderta och skydda barnen. Den som först träffar barnet har en viktig roll att hålla i tills barnet landat i förtroende hos någon annan inom socialtjänsten. Metoden har aldrig formaliserats i ett metodstöd.

Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling utgör en mycket låg och sjunkande andel av de anmälda brotten i kategorin internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn (ISÖB), från 12 till 3 procent 2016–2020. Antalet anmälda brott beräknas endast utgöra en liten del (två procent) av det faktiska antalet brott. Polisens arbete mot de här brotten skiljer sig också åt i olika delar av landet.⁴

I region Syd genomfördes under våren 2022 ett projekt riktat mot minderåriga personer som utnyttjas för brotten utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, koppleri, människohandel samt närliggande brott. Projektet skedde i samverkan mellan polisens människohandelsgrupp i region Syd, Evonhuset samt regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel. Det övergripande målet var att upptäcka minderåriga och erbjuda dessa hjälp och stöd. Bedömningen efter projektets slut var att socialtjänst tillsammans med polis måste arbeta uppsökande gentemot målgruppen för att förhindra den exploatering som barn i dag kan bli utsatta för. Evonhuset kom-

³ Jämställdhetsmyndigheten (2019). *Barn i människohandel* (2019:6), s. 22.

⁴ Riksrevisionen (2021). *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare* (2021:25), s. 5.

mer sällan i kontakt med unga personer, även regionkoordinatorerna i syd har få ärenden som rör unga och barn utsatta för människohandel.

Uppsökande arbete mot vuxna

Uppsökande arbete mot utredningens vuxna målgrupper förekommer till exempel i Stockholm där socialsekreterare tillsammans med polis genomför särskilda uppsökandepass med syfte att ge personer i prostitution information om vilket skydd, stöd och hjälp som kan erbjudas. Under de uppsökande passen blir de personer som påträffas först informerade av polisen om hur lagstiftningen ser ut i Sverige, att de inte gör något olagligt men att däremot köparna gör det. De får information om larmnummer vid akut fara och kontaktuppgifter till polisen. Sedan tar socialtjänsten vid och informerar om det stöd som finns att tillgå på Mikamottagningen inklusive Mika hälsa, bland annat att de har drop in och att de kan få hjälp med läkarundersökningar, preventivmedel, stödsamtal med tolk med mera. Detta arbete är både relationellt och motiverande. Avsikten är att skapa ett förtroendefullt möte så att de som påträffas vet vart de kan vända sig om något händer eller i framtiden vill förändra sin situation. De blir även, om det är aktuellt, informerade om återvändandeprogrammet. Vid dessa pass kommer man främst i kontakt med den utländska målgruppen, vilket inte är de som vanligtvis tar kontakt med Mikamottagningen.

Särskilda insatsveckor och projekt i andra polisregioner genomförs också emellanåt där socialtjänsten och polisen bedriver gemensamma uppsökandepass. Det ligger även i regionkoordinatorernas uppdrag att bedriva uppsökande verksamhet.

7.1.3 Exempel på kommuner med ett strukturerat arbete mot prostitution, människohandel och sexuell exploatering av barn

I flera av de större städerna finns specialiserade mottagningar som beskrivs närmare nedan i avsnitt 7.1.4. Det pågår också ett utvecklingsarbete inom flera kommuner. Här nedan beskriver vi några exempel på sådant arbete.

Stockholms stad

Stockholms stad bedriver flera specialiserade verksamheter som vänder sig till personer som är utsatta för prostitution, människohandel eller sexuellt våld. Socialförvaltningen i Stockholm har erbjudit samtliga kommuner i länet att, via avtal, kunna ge sina kommuninvånare tillgång till de insatser som Mikamottagningen, KAST (köpare av sexuella tjänster) och regionkoordinatorerna tillhandahåller. Detta utvecklingsarbete påbörjades 2021 och i november 2023 hade 18 av länets 26 kommuner anslutit sig. Stockholms stad har sedan 1 mars 2023 samlat arbetet mot prostitution och människohandel under samma paraply inom socialjouren; Sektionen mot prostitution och människohandel.

Arbetet utgår från Stockholms stads program mot våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution, människohandel för sexuella ändamål samt sexuellt våld oberoende relation 2021–2025.⁵ Stockholms stad och polisregion Stockholm har även en samverkansöverenskommelse om arbetet mot prostitution, med syfte att på ledningsnivå skapa förutsättningar för att stärka och bredda det gemensamma brottsförebyggande, operativa och sociala preventionsarbetet. Det övergripande målet med samverkansöverenskommelsen är att prioritera, kompetenshöja och tillsammans på ett strukturerat sätt arbeta uppsökande mot sexköpare och personer som befinner sig i prostitution i Stockholms stad, vilket konkret betyder att polis och socialtjänst genomför samverkanspass som är inriktade mot både barn och vuxna i prostitution, människohandel för sexuella ändamål och sexuell exploatering (läs mer i avsnitt 7.1.2).⁶

Uppsala kommun

Socialförvaltningen i Uppsala kommun inrättade under 2023 ett team mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, för att söka upp och hjälpa personer som behöver stöd. Teamet kommer också att ansvara för att arbeta förebyggande, uppsökande och informationsinriktat till ungdomar mellan 16 och 21 år, i samarbete med regionkoordinatorerna. Socialförvaltningen kommer att utreda om det

⁵ <https://start.stockholm/globalassets/start/om-stockholms-stad/politik-och-demokrati/styrdokument/program-mot-vald-i-nara-relationer-och-hedersrelaterat-vald-och-fortryck.pdf>.

⁶ Information från Stockholms stad, Sektionen mot prostitution och människohandel.

finns ett behov av att öppna en särskild mottagning dit utsatta för prostitution kan vända sig för rådgivning och samtalsstöd. Det finns också ett behov av att öka kompetensen hos kommunens medarbetare kring målgruppens situation och behov. Socialförvaltningen kommer därför erbjuda kompetenshöjande insatser till personal för att säkerställa att personer som söker stöd ska få ett professionellt bemötande. Socialförvaltningen samverkar med många föreningar i Uppsala som på olika sätt arbetar med personer utsatta för våld, människohandel, exploatering och prostitution. Ett exempel är Föreningen Hjälp till behövande som bedriver uppsökande verksamhet mot personer som är utsatta för prostitution och människohandel, där de lotsar personer vidare till rätt stöd, skydd och hjälp, via till exempel socialtjänsten och polisen. Diakonistiftelsen Samariterhemmet bedriver Ebbamottagningen som fungerar som en specialiserad mottagning för personer som tagit emot ersättning för sexuella tjänster, som skadar sig med sex eller har utsatts för människohandel för sexuella ändamål, personer som köper sexuella tjänster eller har andra former av tvångsmässigt sexuellt beteende samt anhöriga som berörs av sexhandel (läs mer i avsnitt 7.3.3).⁷

Helsingborgs stad

Under 2023 satsar Helsingborgs stad på ett Familjefridscentrum för det samlade arbetet mot våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål där man samlar kompetenser och resurser. Bland annat innebär detta att våldsutsatta kan få social förtur utan biståndsbeslut och med ingång direkt till det kommunala bostadsbolaget och bostadssociala insatser, för den som har fler behov. Fastighetsförvaltningen, det kommunala bostadsbolaget, arbetsmarknads- och socialförvaltningen samverkar. Ett kunskapsstöd ska tas fram som kan användas i stadens olika förvaltningar, bolag och övrig verksamhet om våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck, människohandel och prostitution. Familjefridscentrum ska även anordna utbildningsinsatser till bolag, förvaltningar och allmänhet. Samarbetspartners är, förutom kommunen, åklagare, polis och Region Skåne. Arbets sättet ska bygga

⁷ Uppsala kommun (2022). *Socialnämndens organisering av arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. Skrivelse. Dnr SCN-2022-00355.

på sammanhållna insatser efter behov, som är tillgängliga och förebyggande.⁸

Malmö stad

Evonhuset, regionkoordinatorerna och polisens människohandelsgrupp i region Syd arbetade under våren 2022 med projektet ”Teen Wolf”. Projektet är avslutat men det finns önskemål om fortsatt samverkan. Projektet var brottsförebyggande och riktades mot minderåriga personer som utnyttjats för brotten utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, koppleri, människohandel samt närliggande brott. Målet var att bidra till att ge Evonhuset bättre kunskap kring sugardejting som arena för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling samt att Evonhuset skulle utarbeta en arbetsmetod för att nå målgruppen och kunna etablera stöd och hjälp. Ett annat mål var att fastställa ett samverkansavtal mellan Polismyndigheten och socialtjänsten.⁹

Projektet genomfördes med gemensamma uppsökande arbetspass med socialtjänsten och polisen. Under projektet planerades kontakt av polisen med 13 personer. Träff genomfördes tillsammans med polis och Evonhuset eller lokal socialtjänst med sju personer. Samtliga personer som påträffades var myndiga, men alla yngre än 21 år. Majoriteten av personerna som Evonhuset talade med hade varit aktuella hos socialtjänsten som barn, och flera hade pågående kontakt med socialtjänsten som vuxna, exempelvis placering vid HVB- eller i familjehem. Kontakten med socialtjänsten rörde placeringar, stöd för missbruk, utsatthet för olika former av våld och psykisk ohälsa. Evonhuset förtydligade under projektet arbetsmetoden och förbättrade sin kunskap rörande unga vuxna som vistas i riskfyllda miljöer.

Evonhuset önskar fortsätta arbeta uppsökande tillsammans med polis gentemot barn och unga vuxna efter avslutad projekttid. Ett samverkansavtal skulle ge förutsägbarhet och möjlighet till långsiktig planering.¹⁰

⁸ <https://media.helsingborg.se/uploads/networks/4/sites/135/2023/01/gemensam-utvecklingsgrupp-16-januari-2023.pdf>.

⁹ Malmö stad (2022). *Slutrapportering projekt Teen Wolf*, s. 5.

¹⁰ A.a., s. 8.

7.1.4 Specialiserat stöd för vuxna

De allra flesta kommuner har verksamheter som riktar sig till personer utsatta för våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck såsom Relationsvåldscentrum, Alternativ till våld och Centrum mot våld. De kommuner som har verksamheter specifikt för vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål är däremot få. Eftersom kommunerna har olika förutsättningar, skiljer sig stödet åt mellan olika kommuner. Här nedan listas några specialiserade verksamheter som riktar sig till målgrupperna.

Mikamottagningarna och Evonhuset

Historiskt har specialiserade mottagningar funnits i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Nu finns kommunala Mikamottagningar även i Borås, Skellefteå, Umeå och Västerås. Mikamottagningarna och Evonhuset (som mottagningen heter i Malmö) erbjuder samtal, stöd och praktisk hjälp till personer med erfarenhet av sex mot ersättning, att skada sig med sex och/eller varit utsatta för människohandel för sexuella ändamål oavsett kön och sexuell identitet. Även den som har erfarenhet från till exempel striptease eller pornografi kan vända sig dit. Mottagningarna vänder sig även till anhöriga. I Göteborg arbetar man även med traumafokuserad behandling. Verksamheten är kostnadsfri och man kan välja att vara anonym. Det finns vissa lokala skillnader mellan mottagningarna. I Göteborg finns ingen åldersgräns medan man i Stockholm, Borås, Skellefteå och Umeå endast tar emot personer över 18 år. Evonhuset tar emot personer över 15 år.

I Stockholms län pågår ett regionaliseringsarbete gällande bland annat Mikamottagningen där alla länets kommuner på sikt är tänkta att ingå (läs mer i avsnitt 7.1.3.) I Västra Götaland bedriver Länsstyrelsen och Mikamottagningen ett utvecklingsarbete för att metodutveckla arbetet med målgruppen i flera kommuner.¹¹ I augusti 2023 öppnade även Västerås stad en Mikamottagning, som en del av socialtjänstens enhet Centrum mot våld. Även i Umeå finns Mikamottagningen lokaliserad inom Centrum mot våld som drivs i samverkan mellan Umeå kommun och Region Västerbotten. Mikamottagningen i Skellefteå ligger även den lokaliserad inom Centrum mot våld som

¹¹ Information från länsstyrelserna och Mikamottagningen Göteborg.

är en öppenvårdsverksamhet inom socialtjänsten. I ytterligare fyra län (Gotland, Jämtland, Jönköping och Västernorrland) är utveckling av en Mikamottagning under diskussion.¹²

Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel

Särskilda regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel finns i region Bergslagen, Mitt, Nord, Stockholm, Syd, Väst och Öst, indelat efter de sju polisregionerna. De erbjuder praktiskt konsultation och vägledning i ärenden som rör prostitution och människohandel till yrkesverksamma som kommer i kontakt med utredningens målgrupper. De är anställda inom socialtjänsten och utgör en del av den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM) vid Jämställdhetsmyndigheten.

Regionkoordinatorerna fungerar som stöd till NSPM. Deras arbetsuppgifter består bland annat i att ge konsultativt metodstöd till myndigheter, verksamheter och aktörer inom civilsamhället, genomföra utbildningsinsatser i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna i aktuell region, ge stödande insatser till utsatta, utifrån lokala förutsättningar, koordinera insatser mellan berörda myndigheter och aktörer, vara de utsattas kontaktperson gentemot återvändandeprogrammet (ÅMP) och bedriva uppsökande arbete.¹³

7.1.5 Stödverksamheter riktade mot barn och unga

Stödcentrum för unga brottsutsatta

Vissa kommuner har särskilda stödcentrum för unga brottsutsatta. Stödcentrum erbjuder samtalsstöd till ungdomar i åldern 10–20 år som utsatts för brott eller som varit vittne till brott. Kontakten med stödcentrum är frivillig, gratis och anonym om den unga vill. Den brottsutsatta behöver inte ha gjort en polisanmälan, men om det finns en sådan kan Stödcentrum ge stöd under rättsprocessen. Även anhöriga kan kontakta Stödcentrum.¹⁴ Det är inte ett krav för kommunerna att

¹² Information från länsstyrelserna.

¹³ <https://nspm.jamstalldetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/regionkoordinatorer/> (hämtat 2023-05-22).

¹⁴ <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/social-hallbarhet/brottsforebyggande-arbete/utsatt-for-brott.html> (hämtat 2023-05-02).

tillhandahålla denna verksamhet och det finns ingen säkerställd information om exakt hur många kommuner som har stödcentrum men SKR uppskattar det till cirka ett femtiotal.¹⁵ I Stockholm och Göteborg får barn och unga med erfarenhet av sex mot ersättning stöd och hjälp vid Stödcentrum för unga brottsutsatta.

Ungdomsmottagningar

Ungdomsmottagningar kan ha både kommunen och regionen som huvudman. Det övergripande målet för ungdomsmottagningar är att främja fysisk och psykisk hälsa, med fokus på sexuell och reproduktiv hälsa, samt rättigheter hos unga. Målgruppen är ungdomar och unga vuxna från 12 till 25 år. Personalen har tystnadsplikt vilket skyddar unga i deras hjälpsökande och kan vara en förutsättning för att de ska våga och kunna komma för att söka hjälp. Ungdomsmottagningar är en lågröskelverksamhet med multi-disciplinära team med både psykosocial och medicinsk kompetens som, utifrån en helhetssyn på unga, arbetar såväl främjande och förebyggande som med stöd och behandling.¹⁶ Detta gör att de är en bra bred och generell ingång för unga att söka stöd. Samtidigt utgör besökarna endast en begränsad del av Sveriges ungdomar. Uppskattningsvis 80–90 procent av besökarna är flickor. Delvis kan det bero på att preventivmedelsrådgivning fortfarande främst riktar sig till flickor, men även på att pojkar generellt har lägre benägenhet att söka stöd. Pojkar verkar dock vara något mer benägna att söka stöd och svar på frågor online, vilket bland annat visar sig genom att nära åtta av tio pojkar känner till UMO.se, och att sex av tio av dessa pojkar har besökt UMO.se åtminstone en gång. När det gäller frågor om sexualitet och egenmakt finns det dock ett behov av att nå fler pojkar, och att ha ett särskilt fokus på socioekonomiskt utsatta unga, hbtq-unga, unga med intellektuella funktionsnedsättningar, nyanlända och unga som lever i hederskulturer.¹⁷

Många ungdomsmottagningar använder också screeningverktyget SEXIT. Där frågas bland annat om erfarenhet av sex mot ersättning. Det finns dock ingen sammanställd statistik på hur många som

¹⁵ Information från SKR.

¹⁶ Föreningen för Sveriges ungdomsmottagningar (2018). *Riktlinjer för Sveriges ungdomsmottagningar*, s. 4.

¹⁷ SKR (2020). *Ungdomsmottagningar och ungas sexuella hälsa. Nuläge och vägar framåt*, s. 7 och 30.

använder SEXIT och heller ingen sammanställd statistik på svaren. Det finns några specialiserade ungdomsmottagningar såsom Ung Utsatt i Göteborg samt Huddinge och Järva ungdomsmottagningar i Stockholm. Ung Utsatt är en mottagning för barn och unga som blivit utsatta för sexuella övergrepp. De erbjuder råd, stöd och behandling, individuellt och i grupp.

Barnahus

Barnahusmodellen kommer ursprungligen från USA och var en reaktion på att barn for illa i utredningar när de berättat om sexuella övergrepp. Barnen skickades mellan olika myndigheter och tvingades upprepa sin berättelse många gånger. Den rättsliga verksamheten var inte anpassad till barn varken utifrån lokaler eller bemötande, och det saknades stödinsatser. Modellen spreds sedan till Europa och 1998 startades det första europeiska Barnahuset på Island. 2005 fick Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att starta Barnahus på försök i Sverige, och sex försöksverksamheter startades. 2009 tog samma myndigheter på uppdrag från regeringen fram nationella riktlinjer för barn som misstänks vara utsatta för brott och kriterier för landets Barnahus.¹⁸

I dag finns det 33 Barnahus runt om i Sverige. 247 av 290 kommuner har ett samverkansavtal med ett Barnahus. Enligt de nationella riktlinjerna från 2009 är målsättningen med samverkan inom Barnahus att tillförsäkra barn som misstänks vara utsatta för brott rättstrygghet, gott bemötande och stöd, samt vid behov omgående kris- och behandlingsinsatser. De utredningar som parallellt genomförs inom rättsväsendet och socialtjänsten ska inledas skyndsamt och bedrivs så snabbt som hänsynen till barnet och sakens komplexitet medger. Vidare framgår att i målgruppsbeskrivningen ingår bland annat barn utsatta för människohandel och andra brott enligt 4 kap. brottsbalken (brott mot frihet och frid), samt våldtäkt mot barn, sexuellt övergrepp mot barn, sexuellt tvång, våldtäkt, köp av sexuell handling av barn och övriga brott enligt 6 kap. brottsbalken (sexualbrott).¹⁹

¹⁸ <https://liu.se/forskning/barnafrid/natverk/natverkarnahus> (hämtat 2023-05-15).

¹⁹ Barnafrid – Nationellt Kunskapscentrum (2019). *Slutrapport - utvärdering av Barnahus*, s. 29.

Utvecklingen av Barnahus i Sverige har byggts på lokala initiativ och utformningen av de lokala Barnahusen ser därför olika ut. Det finns skillnader bland annat när det gäller vem som är huvudman för verksamheten, Barnahusets målgrupper, vilka myndigheter som medverkar och vilka stödsatser barn kan få på Barnahusen.²⁰ Tanken med Barnahus är alltså att det utsatta barnet inte ska slussas runt mellan olika myndigheter utan få all hjälp på ett och samma ställe. Ofta samverkar polis, åklagare, socialtjänst och sjukvård på Barnahus, men det varierar mellan olika Barnahus vilka kompetenser som finns representerade och vilka åldrar som får tillgång till Barnahusen. Som barn räknas alla upp till 18 år men Barnahusen tar oftare emot barn som är under 15 år.

Samtliga Barnahus har samordnare anställda av socialtjänsten och deras arbetsuppgifter specificeras ofta i avtalen. Samordnarna ansvarar ofta för socialtjänstens uppgift att samordna arbetet med andra myndigheter.²¹ Det skiljer sig mellan Barnahusen vilka myndigheter som ingår i samverkan, men också vilka uppgifter som myndigheterna tilldelats i avtal och hur ansvarsfördelningen dem sinsemellan ser ut.²²

Barnafrid vid Linköpings universitet samlar Nätverk för Barnahus och arbetar bland annat för att alla barn i Sverige ska ha tillgång till ett Barnahus för att få likvärdigt bemötande och likvärdiga insatser oavsett var man bor och att det ska finnas nationell styrning för att säkerställa och höja kvalitén på Barnahusen.²³

Barnahusen har utvärderats vid flera tillfällen (2008, 2011, 2013 och 2018). Utvärderingarna har lett till olika förslag men genomgående finns en önskan om tydligare nationella riktlinjer och ett samlat huvudmannaskap för Barnahusen för att säkerställa att det finns tillgång till Barnahus av god kvalitet för alla barn i behov av stöd. Även sekretessfrågor har återkommit som problem i utvärderingarna samtidigt som betydelsen av att olika professioner samverkar och samråder har setts som en styrka.²⁴

I den senaste utvärderingen från 2018, som genomfördes av Barnafrid, konstaterades att det finns många välfungerande Barnahus men

²⁰ <https://liu.se/forskning/barnafrid/natverk/natverkarnahus> (hämtat 2023-05-15).

²¹ Barnafrid – Nationellt Kunskapscentrum (2019). *Slutrapport - utvärdering av Barnahus*, s. 25.

²² A.a., s. 26.

²³ <https://liu.se/forskning/barnafrid/natverk/natverkarnahus> (hämtat 2023-05-15).

²⁴ Riksrevisionen (2021). *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare* (2021:25), sid. 58.

att det förekommer regionala skillnader i Barnhusens organisation och verksamhet. De främsta brister som lyfts fram gäller otydligheter i de nationella riktlinjerna (till exempel sekretess och den särskilda företrädarens kompetens och roll) samt tillgång till rättsmedicinsk, barnmedicinsk och barn- och ungdomspsykiatrisk kompetens. Det efterfrågas nationell styrning, översyn av de nationella riktlinjerna i samråd med alla Barnhusens samverkansparter, statistik och certifiering av Barnhusen. Det finns även behov av att se över målgruppsdefinitionen och att alla Barnhus arbetar utifrån dessa. Utvärderingen visade att 23 av 32 Barnhus inkluderar alla målgrupper som definieras i de nationella riktlinjerna.²⁵ Åldersgruppen 15–18 år lyfts som problematisk då dessa barn sällan kommer i kontakt med Barnhus. Befintlig sekretesslagstiftning försvårar samverkan och gör det svårt för Barnhusen att leva upp till de nationella kriterierna. Lagstiftningen förhindrar även gemensam statistikföring och försvårar därmed uppföljning och planering av verksamheten i Barnhus.²⁶

Samordnare och representanter för Barnhusen lämnade i juni 2020 en skrivelse till regeringen där de krävde en statlig utredning av Barnhusens framtid för att säkerställa att alla barn ska behandlas lika. Bakgrunden var bland annat de brister som de tidigare utvärderingarna hade påtalat men som alltjämt var aktuella.²⁷

Vi har i utredningen genom Barnafriad skickat ut ett antal frågor till samtliga Barnhus. Frågorna som ställdes var huruvida Barnhusverksamheten tog emot barn som utsatts för sexuell exploatering i form av sex mot ersättning och/eller människohandel för sexuella ändamål, om behandling tillhandahölls inom Barnhusverksamheten samt anledning till att målgrupperna eventuellt inte inrymdes i verksamheten. Av 33 Barnhus var det 24 som svarade på frågorna (73 procents svarsfrekvens). Av dessa 24 svarade 3 att de inte tar emot barn utsatta för sexuell exploatering i form av sex mot ersättning eller människohandel för sexuella ändamål. Trots att de flesta Barnhus svarade att utredningens målgrupp ingår i deras verksamhet var det samtidigt många som betonade att dessa barn väldigt sällan kommer till Barnhus. En förklaring till detta angavs vara hur Polismyndigheten är organiserad. I de polisregioner där ISÖB-grup-

²⁵ Barnafriad – Nationellt Kunskapscentrum (2019). *Slutrapport - utvärdering av Barnhus*, s. 29.

²⁶ A.a., s. 57 ff.

²⁷ Riksrevisionen (2021). *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare* (2021:25), s. 58.

perna²⁸ inte handlägger dessa ärenden kommer de inte in till Barnahus. Om ett ärende inte ”hamnar rätt” hos polisen så efterfrågas inte samråd. De tre Barnahus där målgruppen uttryckligen inte ingår svarade att det beror på att deras målgrupp är barn som utsatts för brott i nära relation eller att den inte ingår i Barnhusets avtal. Samtliga uppgav att barnen ändå kan komma att höras i Barnahus lokaler. Flera Barnahus skulle se vinster med att erbjuda utökat stöd och behandling inom ramen för Barnahus. Samtliga erbjuder krisstöd för barnet och i vissa fall samtalsstöd till omsorgspersoner, men endast två Barnahus uppgav att de tillhandahåller behandling.

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare* (2021), att polisen är beroende av en välutvecklad samverkan med kommunernas socialtjänst för att kunna förebygga och upptäcka ISÖB-brott. Det gäller särskilt för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, som kräver uppsökande verksamhet för att upptäckas. Ett visst samarbete finns, men det är sällan särskilt inriktat mot barn och unga. Samarbetet skulle sannolikt kunna förbättras, om det fanns fler tydliga kontaktvägar. Antingen genom regionkoordinatorer för barn eller genom mer utvecklade och enhetliga Barnahus.²⁹ I rapporten ges även en rekommendation till regeringen att säkerställa att verksamheten vid Barnhusen blir mera enhetlig, håller hög kvalitet och är tillgänglig för alla utsatta barn och unga.³⁰

Stöd och vård vid placering på SiS och HVB

Under 2022 fick 26 500 barn och unga någon form av heldygnsinsats, varav 53 procent pojkar och 47 procent flickor. 32 procent var beslutade med stöd av LVU (läs mer om LVU i avsnitt 4.5.2). Den vanligaste placeringsformen var familjehem följt av en placering på HVB. Drygt 1 100 barn och unga hade en placering på särskilt ungdomshem enligt 12 § LVU, varav 67 procent pojkar och 33 procent flickor.³¹ LVU ska trygga samhällets möjligheter att kunna ge barn och unga

²⁸ Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn, ISÖB, är ett samlingsbegrepp för olika former av sexualbrott mot barn som har utförts via eller med hjälp av sociala medier, IT eller internet. <https://polisen.se/lagar-och-regler/lagar-och-fakta-om-brott/brott-mot-barn/sexualbrott-mot-barn-pa-natet/>.

²⁹ Riksrevisionen (2021). *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare* (2021:25), s. 57.

³⁰ A.a., s. 6.

³¹ Socialstyrelsen (2023). *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2022*.

den vård och den behandling som de behöver. LVU kompletterar SoL i situationer när frivilliga insatser inte är möjliga. I 3 § LVU anges förutsättningarna för att bereda den unge vård på grund av den unges eget beteende, de så kallade beteendefallen. Ett beslut om vård kan beredas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet, eller något annat socialt nedbrytande beteende. För den som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn finns det särskilda ungdomshem. Behovet av sådana hem ska tillgodoses av staten genom SiS. Men även barn som beretts vård enligt 2 § LVU eller som vårdas enligt SoL kan vara inskrivna där. En del av de särskilda ungdomshemmen tar också emot barn och unga som ska genomgå sluten ungdomsvård. Nämnden har under tiden den unge vårdas hos SiS fortfarande ansvar för den unges grundläggande rättigheter.³²

Annat socialt nedbrytande beteende är en av placeringsorsakerna för ungefär nio av tio flickor och drygt sex av tio pojkar.³³ En stor andel av ungdomarna som placeras hos SiS uppger vid inskrivning olika psykiska problem. Genomgående uppger en större andel av flickorna än pojkarna dessa problem. Sex av tio flickor uppger att de någon gång har känt sig deprimerade och ungefär lika många uppger att de avsiktligt har skadat sig. Nästan hälften av flickorna uppger att de någon gång har försökt ta sitt liv. Av pojkarna uppger ungefär tre av tio att de känt sig deprimerade, ungefär två av tio att de avsiktligt har skadat sig och drygt en av tio uppger att de har försökt att ta sitt liv.³⁴

En rapport från Barnrättsbyrån och World Childhood Foundation visar på allvarliga problem med sexuella övergrepp och kränkningar mot barn på de statliga ungdomshemmen i Sverige. Flickor och unga kvinnor som själva blivit utsatta för brott genom att bli sexuellt exploaterade omhändertaras på grund av socialt nedbrytande beteende och hamnar då i statens vård. När ett barn är traumatiserat av våld eller övergrepp kan det räcka med små påminnelser om dessa erfarenheter för att symtom ska triggas i gång. Otrygghet i allmänhet och våld och övergrepp i synnerhet förhindrar återhämtning och gör det svårt att tillgodogöra sig behandling. Symtomen riskerar att

³² SOU 2023:5 kap 4.6.2.

³³ SiS (2023). *SiS i korthet* 2022.

³⁴ SOU 2023:5 kap 4.6.2

förvärras eller bli kroniska. Det innebär att det ställs stora krav på en miljö där traumatiserade barn vistas.³⁵

Enligt den nu nämnda rapporten är de särskilda ungdomshemmen en sluten vårdmiljö med omfattande inslag av kontroll och disciplin, något som forskning länge visat är förknippat med risker för de unga på en rad olika sätt. Institutionsvård som sådan visar sällan några positiva behandlingsresultat och enligt rapporten pekar studier på att det är behäftat med omfattande risker att samla ungdomar med problem, tagna ur sina vanliga sammanhang, i grupp och att en låst och kontrollerande miljö i sig skapar hinder för såväl rehabilitering som möjligheten att skapa fungerande relationer mellan placerade unga och personal, något som är avgörande för att uppnå goda behandlingsresultat.³⁶

Med en placering följer långtgående befogenheter för personalen när det gäller att inskränka de placerade ungdomarnas rörelsefrihet. Verksamheten har kritiserats i flera olika sammanhang, bland annat av Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Justitieombudsmannen (JO) och Statskontoret. Sverige har också upprepade gånger fått kritik av FN:s barnrättskommitté för hur barn på institution tas om hand. Trots omfattande granskning finns det knappt någon uppföljning av vård och behandling vid de särskilda ungdomshemmen. Riksrevisionen genomför därför just nu en granskning av vård och behandling vid SiS särskilda ungdomshem. Granskningen ska svara på om barn och ungdomar som är intagna på SiS särskilda ungdomshem får en effektiv vård och behandling. Granskningen gäller endast placeringar som gjorts med stöd av LVU. Resultatet av granskningen kommer att presenteras i en rapport med planerad publicering i mars 2024.³⁷

Barn och unga som bor på HVB befinner sig i en situation där deras hälsa och utveckling på olika sätt kan ha kommit till skada. Personalen har ansvar för att ge ungdomar stöd och skydd för att minska risken för att de fortsatt kommer till skada och främja en positiv utveckling. När ett barn placeras övergår delar av det ansvaret från vårdnadshavarna till socialnämnden och personalen på HVB. Vården behöver stödja barnets relationer med föräldrar, syskon och

³⁵ Barnrättsbyrån & World Childhood Foundation (2023). *Vem ska tro på mig? – En granskning av sexuella övergrepp på de statliga ungdomshemmen*, s. 83 (Landberg, Å. & Svedin, C.-G.).

³⁶ A.a., s. 19 (Andersson Vogel, M.).

³⁷ <https://www.riksrevisionen.se/nu-granskas/pagaende-granskningar/vard-och-behandling-vid-sis-sarskilda-ungdomshem.html> (hämtat 2023-08-16).

andra närstående och stärka förutsättningarna för att relationerna håller över tid. Personalen kan samtidigt behöva agera i vårdnadshavarens ställe både på HVB-hemmet och i kontakten med exempelvis barnets skola, tränare och kompisars föräldrar. För att kunna agera som en enad aktör i det tredelade föräldraskapet behöver HVB-personalen ha en samsyn kring hur barnets behov av omsorg och tillsyn ska tillgodoses. För att kunna ge en god omsorg av barn och unga på HVB är det viktigt att det bland personalen dels finns generell kompetens för att bemöta barn och unga med sociala, känslomässiga och beteendemässiga problem, dels specifik kunskap om HVB-hemmets målgrupp. För att kunna ge individualiserad omsorg behövs också kunskap om varje ungdoms behov och förutsättningar. Förekomsten av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som adhd, add och autism är hög bland ungdomar på HVB. Även missbruk, depression och ångest är vanligt.³⁸

7.2 Hälsa- och sjukvårdens ansvarsområde

Vården har ett tydligt ansvar när det gäller att upptäcka och identifiera patienter som är utsatta för våld samt att ge ett adekvat medicinskt och psykosocialt omhändertagande. Det finns få specialiserade mottagningar för målgrupperna inom hälso- och sjukvården. I övrigt hänvisas till primärvården eller barn- och ungdomspsykiatri, BUP, för barn och unga upp till 18 år och vuxenpsykiatri för vuxna som behöver psykiatrisk vård. Nedan sammanfattas regionernas enkätsvar och listas tre specialiserade mottagningar i tre regioner. Det finns också ett antal mottagningar för personer utsatta för sexuellt våld, exempelvis Akutmottagning för våldtagna vid Södersjukhuset i Stockholm. I region Värmland finns Behandlings- och samtalsmottagningen (BESAM), som är en verksamhet för våldsutsatta där även utredningens målgrupper kan få psykologisk behandling och samtalsstöd. Det finns även privata mottagningar, se vidare under civilsamhället.

³⁸ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/hem-for-var-d-eller-boende-hvb/hvb-omsorg-gransattning-och-valdsforebyggande-arbete/>, (hämtat 2023-08-16).

7.2.1 Sammanfattning av enkätsvar från regionerna

Regionenkäten skickades ut till samtliga 21 regioner, varav 20 svarade. Detta motsvarar 95 procent i svarsfrekvens. Enkäten innehöll frågor om ledning och styrning avseende vård till våldsutsatta barn och vuxna, särskilt avseende utsatta i prostitution och sexuell exploatering, rutiner för att fråga om utsattheten, tillgången till vård och behandling för utsatta, samverkan på området, kompetens hos personal, samt utvecklingsarbete. Nedan följer en sammanfattning och analys av svaren.

Mindre än hälften av regionerna har vårdprogram som inkluderar utredningens målgrupper

85 procent av regionerna som svarade på enkäten har ett aktuellt regionalt vårdprogram eller motsvarande policydokument för att säkra kvaliteten i arbetet med våldsutsatta barn och vuxna. Knappt hälften av dessa innehåller frågor om prostitution och sex mot ersättning (barn under 18 år) och strax under 40 procent innehåller frågor om människohandel för sexuella ändamål avseende barn och vuxna.

Runt hälften av regionerna har rutiner för tidig upptäckt

Drygt hälften av regionerna har en aktuell rutin för att fråga barn och unga om utsatthet i sexuell exploatering i form av sex mot ersättning eller människohandel för sexuella ändamål. Knappt hälften av regionerna har en aktuell rutin för att fråga vuxna om prostitution eller människohandel för sexuella ändamål.

Cirka tre fjärdedelar av regionerna har en aktuell rutin för hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras enligt 14 kap. 1 § SoL vid misstanke om att ett barn far illa på grund av sexuell exploatering i form av sex mot ersättning eller människohandel för sexuella ändamål.

Ungefär en tredjedel av regionerna kan erbjuda specialiserad vård för utsatta barn och vuxna

Regionerna fick frågan om deras hälso- och sjukvård har tillgång till en specialiserad vårdmottagning eller team för barn och unga respektive vuxna som fått somatiska respektive psykiska eller psykiatriska skador till följd av sexuell exploatering respektive prostitution eller människohandel för sexuella ändamål. De fick också ange om de hade sådan akutvård respektive icke akut vård.

Enligt svaren har en fjärdedel av regionerna sådan akutvård för barn och unga med somatiska skador och en femtedel icke akutvård. Drygt 30 procent av regionerna har sådan akutvård och icke akut vård för barn och unga med psykiska eller psykiatriska skador till följd av sexuell exploatering.

När det gäller vuxna har 28 procent av regionerna sådan specialiserad akut och icke akut vård för personer som fått somatiska skador till följd av prostitution eller människohandel för sexuella ändamål och runt 35 procent specialiserad akut och icke akut vård för personer som fått psykiska eller psykiatriska skador.

Knappt hälften av regionerna samverkar med andra aktörer

Regionerna fick också frågan om de har en aktuell samverkansöverenskommelse eller motsvarande samverkan med annan aktör som rör området sexuell exploatering av barn. Av svaren framgår att knappt hälften av regionerna har en aktuell samverkansöverenskommelse eller motsvarande samverkan med annan aktör. Sådan samverkan sker främst med polisen och kommunen (89 procent), men även med civilsamhällesorganisationer (22 procent) och näringslivet (11 procent). 78 procent uppgav att de samverkade med ”annan aktör” och angav i fritextsvar att de samverkade med exempelvis Barnahus, länsstyrelsen och regionkoordinatorer.

Utbildning om utsattheten ges främst till personal inom ungdomsmottagning, primärvård och BUP

Regionerna fick ange vilken eller vilka grupper inom hälso- och sjukvården som de senaste två åren utbildats om sexuell exploatering av barn i form av sex mot ersättning och människohandel för sexuella ändamål, respektive vuxnas utsatthet för prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Svaren på frågan om utbildning om barn och unga visar att utbildning framför allt har getts till personal inom ungdomsmottagning (75 procent). Även personal inom primärvården, barn- och ungdomspsykiatri och barnakuten har utbildats i relativt stor utsträckning (58, 50 respektive 42 procent). Chefer inom primärvård, barn- och ungdomspsykiatri och barnakut har utbildats i lägre utsträckning än personal inom samma mottagningar (42, 25 respektive 17 procent). Hälften av regionerna svarade att de har utbildat ”annan personalgrupp” och i fritextsvar angett att detta avser bland annat ambulanssjukvård, kuratorer och kvinnokliniker. Ingen region hade utbildat politiker och förtroendevalda och 17 procent av regionerna har inte genomfört någon utbildning alls på området sexuell exploatering av barn och unga.

I fråga om utbildning om vuxnas utsatthet har knappt hälften av regionerna utbildat personal inom primärvården (47 procent). De har i lägre utsträckning utbildat personal inom mödrahälsovård, vuxenpsykiatri och gynekologi (40, 33 respektive 33 procent). När det gäller sådan utbildning till chefer har flest utbildat chefer inom gynekologi och mödrahälsovård (27 procent) och något färre chefer inom primärvård och vuxenpsykiatri (20 procent). Hälften av regionerna svarade att de hade utbildat ”annan personalgrupp” och i fritextsvar angett att detta avser bland annat psykiatri, habiliteringen, ungdomshälsa och personal inom ungdomsmottagning. Ingen region har utbildat politiker och förtroendevalda och 33 procent av regionerna har inte genomfört någon utbildning alls på området vuxnas utsatthet för prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Ganska få regioner bedriver ett utvecklingsarbete

Endast 30 procent av regionerna bedriver enligt enkätsvaren något utvecklingsprojekt som berör frågor om sexuell exploatering av barn eller vuxnas utsatthet för prostitution och människohandel för sexuella ändamål. I fritextsvar om hur de planerar att fortsätta utveckla sitt arbete i dessa frågor har de beskrivit framtagande av handlingsplaner, rutiner för identifiering och stöd till personer med erfarenhet av denna utsatthet, kartläggning och utbildning inom området samt olika former av samverkansgrupper.

Avslutande analys

Även bland de svarande regionerna märks att det är långt ifrån självklart att sex mot ersättning, prostitution och människohandel för sexuella ändamål ingår som våldsutsattheter i regionernas vårdprogram och arbetet med våldsutsatta barn och vuxna. Frågorna saknas även i ungefär hälften av regionernas rutiner. Då detta är en lednings- och styrningsfråga blir målgrupperna återigen osynliga inom hälso- och sjukvården och deras behov riskerar att inte bli tillgodosedda. Ungefär en tredjedel svarar att de har tillgång till specialiserad vård vilket gör att rätten till en god och jämlik vård riskerar att inte tillgodoses. Det framgår av fritextsvaren att de som inte uppger att de har tillgång till specialiserad vård omhändertar patienternas vårdbehov och behandling inom ordinarie verksamhet då man inte har samma förutsättningar att ha specialiserade vårdmottagningar som andra mer befolkade regioner.

Samverkan sker främst med polis och kommun vilket torde vara samverkan inom Barnahusverksamhet.

Gällande kompetensutveckling och utbildning av personal är det positivt att regionerna i så hög grad utbildar personal på ungdomsmottagningarna. Ungdomsmottagningarna är en lågtröskelverksamhet som har stora möjligheter att tidigt upptäcka och identifiera barn och unga utsatta för sexuell exploatering.

Det är enligt enkätsvaren få regioner som bedriver utvecklingsarbete på området. Enligt Socialstyrelsens slutredovisning av uppdraget 2020–2022 att fördela utvecklingsmedel på området mäns våld mot kvinnor, uppgav dock 11 regioner att de under 2022 arbetat med insatser gällande våldsutsatta som lever i prostitution eller män-

niskohandel för sexuella ändamål. Flera av regionerna beskriver enligt Socialstyrelsens slutredovisning att de utan utvecklingsmedlen inte har det ekonomiska utrymmet att i lika hög utsträckning prioritera kvalitetsförbättringar i arbetet mot bland annat prostitution och människohandel för sexuella ändamål.³⁹

7.2.2 Specialiserat stöd till barn och/eller vuxna

Mika Hälsa

Mika Hälsa är en sex- och samlevnadsmottagning inom region Stockholm som samverkar och är samlokaliserad med Mikamottagningen Stockholms stad. Målgruppen är personer som har sex mot ersättning, lever i sexuell utsatthet och/eller skadar sig med sex oavsett kön, könsidentitet och sexuell identitet. Även anhöriga kan vända sig till mottagningen. Mika Hälsa erbjuder råd- och stödsamtal gällande sex och samlevnad, preventivmedel, graviditet och abort samt utför provtagning för cellprov och sexuellt överförbara infektioner. De erbjuder utredning och behandling för posttraumatiskt stressyndrom relaterat till sexuell utsatthet. Verksamheten är kostnadsfri och har tystnadsplikt.

Sexualmedicinskt centrum-Pilen

SMC-Pilen i Göteborg är en specialiserad lågröskelverksamhet inom Sexualmedicinskt centrum (SMC) i Västra Götalandsregionen som riktar sig till sexuellt riskutsatta personer från 13 år utsatta för sexuella övergrepp, våldtäkt, grooming, sexuell exploatering som sex mot ersättning/prostitution och människohandel för sexuella ändamål. SMC-Pilen erbjuder samtalsstöd med fokus på sexuell riskutsatthet och erfarenhet av sexuellt våld och arbetar utefter Traumamedveten omsorg (TMO). Verksamheten erbjuder också uppföljning av sexuell och reproduktiv hälsa med STI provtagning, preventivmedelsrådgivning, gynekologisk cellprovtagning och Hepatit B vaccination. Verksamheten är kostnadsfri och har tystnadsplikt.

³⁹ Socialstyrelsen (2023). *En slutredovisning av 2020–2022 års kompetensstöd samt utvecklings- och stimulansmedel*, s. 42.

Ångest- och ASTA-mottagningen

I Region Västerbotten finns Ångest- och ASTA-mottagningen i Umeå som vänder sig till personer mellan 18 och 60 år som bedöms vara i behov av psykiatrisk specialistvård. Mottagningen är en psykiatrisk öppenvårdsmottagning som bedriver diagnostisering, behandling och metodutveckling för patienter med huvudproblematik ångestsyndrom, OCD, PTSD/traumarelaterade psykiatriska konsekvenser av psykisk/fysisk/sexuell våldsutsatthet. Mottagningen har i dag en bredare målgrupp än innan då ASTA var en specialistmottagning för sexuellt våldsutsatta, men är sedan år 2020 integrerad med ångestmottagningen.

Traumamottagning Elefanten, BUP

Traumamottagning Elefanten, BUP, i Linköping är Region Östergötlands enhet för behandling efter fysiska och sexuella övergrepp i barn- och ungdomsåren, samt då ett barn har ett sexuellt utåtagerande beteende. Målgruppen är barn och ungdomar upp till 18 år samt deras familjer och de erbjuder bedömning, traumafokuserad behandling, telefonrådgivning och krissamtal.

7.3 Verksamheter som drivs av civilsamhällesorganisationer

Det finns flera organisationer som på olika sätt arbetar mot sexuellt våld, prostitution, människohandel för sexuella ändamål och sexuell exploatering av barn. Vissa arbetar strategiskt med frågorna och med påverkansarbete medan andra arbetar förebyggande, uppsökande och operativt med målgrupperna. Plattformen Civila Sverige mot människohandel samlar flera civilsamhällesorganisationer och skyddade boenden under ett paraply. Nedan är några exempel på organisationer som har insatser specialiserat till utredningens målgrupper.

7.3.1 Ellencentret

Ellencentret, som drivs av stiftelsen 1000 Möjligheter, stöttar och erbjuder psykologisk behandling för unga mellan 15 och 25 år som är utsatta för prostitution och andra former av sexuell exploatering. Deras stödverksamhet består av chatt samt stödkontakt via chatt, juridiskt och socialt stöd och på mottagningen i Stockholm bedrivs traumabehandling och gruppsamtal. Centrets arbetssätt har utformats genom lång erfarenhet av målgruppen. Stor vikt läggs vid gott bemötande och förståelse kring utsattheten och dess konsekvenser. Ambitionen är att hjälpa unga att komma ur utsattheten, få kvalificerad psykologisk behandling och socialt stöd på samma ställe.⁴⁰

Enligt Ellencentrets egen utvärdering av insatser hade majoriteten (89 procent) under insatsens gång kommit ur prostitutionen/det sexuella självskadebeteendet med få eller inga återfall. En liten andel (11 procent) befann sig antingen fortfarande i utsatthet eller där utsattheten just då bedömdes vara oklar. Vid avslutning av kontakt och behandling görs en utvärdering och bedömning av psykiskt mående utifrån klinisk bedömning och skattningsinstrument. Bland de som hade avslutat behandling uppfyllde 78 procent av de unga inte längre kriterierna för PTSD eller den symtombild som behandlingen riktade in sig på. Utöver minskning av symtom, syftar behandlingen till ökad livskvalitet och livsutrymme. Den stödsökande får fylla i ett utvärderingsformulär med några öppna frågor kring detta samt skatta mellan 1–10 i vilken mån kontakten på mottagningen varit hjälpsam, respektive i vilken mån man upplevt sig fått bra bemötande under samtalen. I detta utvärderingsformulär var medelvärdet då 9.4 gällande att ha upplevt sig hjälpt av kontakten och 10 i att ha upplevt bra bemötande.⁴¹

7.3.2 Novahuset

Novahuset är en ideell förening som erbjuder stöd och rådgivning till personer oavsett ålder och könsidentitet som har blivit utsatta för någon form av sexuellt våld, oavsett om det skett online eller offline. Anhöriga kan också få stöd och rådgivning. Novahuset arbetar

⁴⁰ Ellencentret (2023). *Tjejer utsatta för prostitution och annan sexuell exploatering: Om ungas erfarenheter, stöd och psykologisk behandling*, s. 5.

⁴¹ A.a., s. 18.

även förebyggande och erbjuder workshops och föreläsningar i skolklasser och utbildar yrkesverksamma, exempelvis skol- och vårdpersonal samt vårdnadshavare.

De erbjuder chatt och mejlstöd. I chatten kan man vara anonym och via mailstödet erbjuds stödkontakt en till två gånger i veckan med en av Novahusets volontärer. Novahuset erbjuder samtalsstöd på sin samtalsmottagning i Linköping för personer som är över 13 år och man får vara anonym om man vill. I samband med samtalsstöd erbjuds även medföljning och stöd vid exempelvis ett läkarbesök. Det finns även möjlighet att träffa en jurist där man kan ställa frågor om en eventuell rättsprocess eller polisanmälan.

Novahuset arbetar även uppsökande online för att nå barn och unga i riskzonen och genom sociala medier kunna erbjuda råd, stöd och vägledning. Syftet är att fånga upp personer som riskerar att bli, är eller har varit utsatta för sexuellt våld eller skadar sig själv med sex. Det uppsökande arbetet online genomförs i samarbete med Region Östergötland.⁴²

7.3.3 Ebbamottagningen

Ebbamottagningen i Uppsala vänder sig till personer som fått ersättning för sexuella tjänster, som skadar sig själv med sex och har sex på ett sätt som man inte mår bra av eller har utsatts för människohandel i sexuellt syfte. De erbjuder stödsamtal, terapeutiska samtal med legitimerad psykoterapeut, råd och stöd i kontakten med bland annat myndigheter och hälso- och sjukvård. Det finns inget krav på att personen måste lämna prostitution för att kontakta mottagningen, utan stöd finns att få ändå. Vänner och anhöriga kan även de kontakta Ebbamottagningen. Personer kan vara anonyma när de kontaktar mottagningen och även i råd- och stödsamtal. För terapeutiska samtal med en psykoterapeut så måste personen uppge namn och personnummer då mottagningen enligt lag måste föra journal. Personalen har tystnadsplikt och alla är välkomna oavsett kön och könsidentitet. Kontakten är kostnadsfri.⁴³

⁴² Information från Novahuset och <https://www.novahuset.com/> (hämtat 2023-08-08).

⁴³ <https://samariterhemmet.se/sociala-verksamheter/ebbamottagningen/> (hämtat 2023-08-29).

7.3.4 RFSL Ungdom

RFSL Ungdom har stödverksamhet riktad till unga hbtqia-personer generellt, med särskilt fokus på sex mot ersättning, sexuellt våld, sexuell exploatering, övrig våldsutsatthet, psykisk ohälsa och sexuell hälsa. Stödverksamheten innefattar digitala kuratorssamtal, anonym drop in-chatt, digitala gruppchattar och digitala besök på fritidsverksamheter för hbtqia-ungdomar. Stödverksamhetens syfte är dels att arbeta förebyggande och hälsofrämjande, dels att ge stöd till hbtqia-ungdomar som behöver det. Den del av stödverksamheten som fokuserar särskilt på sexuell exploatering och sex mot ersättning heter Säkrare och har målgruppen hbtqia-ungdomar 13–20 år. RFSL Ungdom har mellan 2014–2021 drivit projekten Pegasus och Pegasus Råd och Stöd som riktade sig till hbtqia-ungdomar 15–25 år med erfarenhet av eller funderingar kring sex mot ersättning. Det specialiserade stöd som utvecklades inom dessa projekt finns kvar inom RFSL Ungdom och kan erbjudas inom nuvarande stödverksamhet.⁴⁴

7.3.5 RFSL Stödmottagning

Målgruppen för RFSL:s stödmottagning är hbtqi-personer som blivit utsatta för trakasserier, hot och våld, närstående och vänner samt personer som i sitt yrke möter våldsutsatta hbtqi-personer. Stöd kan ske till exempel genom samtal på plats, telefonsamtal, videosamtal eller mejl. Samtal och övrigt stöd är kostnadsfritt och personalen har tystnadsplikt och man kan vara anonym. All personal på stödmottagningen är anställd och har utbildning och erfarenhet av samtal med hbtqi-personer utsatta för våld. RFSL Stödmottagning driver ett skyddat boende i Stockholmsområdet.⁴⁵

7.3.6 Talitas rehabiliteringsprogram

Talita är en ideell organisation som erbjuder kvinnor en väg ut ur prostitution, pornografi och människohandel för sexuella ändamål och in i ett fungerande liv. Organisationen arbetar förebyggande, upp-

⁴⁴ Uppgifter från RFSL Ungdom.

⁴⁵ <https://www.rfsl.se/verksamhet/stod/stodmottagning/> (hämtat 2023-08-29).

sökande och rehabiliterande, både i Sverige och utomlands. I Sverige driver Talita två skyddade boenden med rehabilitering i Stockholm.⁴⁶

Talitas rehabiliteringsprogram sträcker sig över 1+1 år. Under det första året bor man i skyddat boende, med personal på dagtid under vardagar, och tar del av följande aktiviteter:

- Traumaterapi med extern psykoterapeut/psykolog, en gång per vecka.
- Undervisning i psykoedukation (grundläggande psykologi i grupp), en halvdag per vecka, där de föreläser om ämnen som av erfarenhet visat sig är viktiga för målgruppen. Det kan röra sig om allt från hur man sätter gränser till hur man kan hantera starka känslor som panikångest och raseri utan att vara destruktiv för sig själv eller sin omgivning.
- Planering för framtiden, en gång per vecka. Här arbetar Talita tillsammans med kvinnorna med allt från eventuella asylprocesser till vad de vill studera eller arbeta med på sikt. Under planeringen bokas även besök med hälso- och sjukvård eller relevanta myndigheter.
- Arbetsbok, en gång per vecka. Detta är en uppföljning på undervisningen där en i Talitas personal använder sig av en arbetsbok med övningar som berör samma ämne som diskuterades i undervisningen. Här finns även tillfälle för kvinnan att ställa frågor gällande undervisningen.
- Ekonomiskt stöd till mat, kläder, hygienartiklar och lokaltrafik.
- Praktik/arbetsträning för de klienter som inte har ett arbete, cirka två dagar per vecka, eftersom de även ska ha tid för de andra delarna i programmet.⁴⁷

Under det andra året bor man i en av Talitas utslussningslägenheter och fokus ligger på integrering i samhället. Det handlar i de flesta fall om att flytta till eget boende, kunna försörja sig själv, få vänner utanför Talita och känna att man står på egna ben. Här har kvinnan fortfarande tillgång till Talitas personal men inte i samma utsträckning

⁴⁶ <https://www.talita.se/> (hämtat 2023-04-06).

⁴⁷ Information från Talita.

som i det skyddade boendet. I utslussningslägenheterna kommer personal endast på besök.⁴⁸

Talita har plats för sex kvinnor i taget; fyra som ingår i Talitas långsiktiga program och två som slussats akut av polis, socialtjänst eller regionkoordinator för kortare tid. Dagtid finns stödjande personal och under de första dygnen finns även, vid behov, kvälls- och nattpersonal på plats. Utslussningslägenheterna har plats för totalt fyra kvinnor i taget. Talita har också en jourtelefon som de boende kan ringa till dygnet runt.⁴⁹

Kostnaden under det första året, baserat på att det är full beläggning, är 2 412 kronor per person och dygn. Talita har inte personal dygnet runt, enbart vardagar dagtid, men en jourtelefon som en i personalen bär med sig dygnet runt alla dagar i veckan. Kostnaden för år två är betydligt lägre per person och dygn jämfört med år ett på grund av färre tillgänglig personal i utslussningslägenheterna. Kvinnorna är borta mycket dagtid i arbete eller studier och har börjat stå på egna ben. Många betalar även en del av hyran själva vilket minskar kostnaderna för Talita och kostnaden för det andra året är 354 kronor per person och dygn vid full beläggning.⁵⁰

Med hjälp av en it-expert från Storbritannien, har Talita tagit fram ett verktyg som kallas CRI (Client Rehabilitation Information). Varje månad under det första året utvärderar de, tillsammans med kvinnan, hennes mående och upplevelse av programmet med hjälp av verktyget. Den data som samlas in hjälper dem att utvärdera och förbättra stödet till den specifika kvinnan, men den gör det också möjligt att utveckla och förbättra metoden i sin helhet.⁵¹

En tidig utvärdering av Talitas behandlingsprogram gjordes 2015 (se kap. 6). Därefter har programmet vidareutvecklats.⁵²

7.3.7 Exempel på andra civilsamhällesorganisationer

Det finns flera organisationer som erbjuder boende såsom Noomi Hela Människan i Malmö, Frälsningsarméns boenden Skogsbo och Lyktan, Unga Kvinnors Värn och Räddningsmissionen i Göteborg.

⁴⁸ A.a.

⁴⁹ <https://www.talita.se/om-talita/vart-arbete> (hämtat 2023-04-26).

⁵⁰ Information från Talita.

⁵¹ <https://www.talita.se/om-talita/vart-arbete> (hämtat 2023-04-26).

⁵² Information från Talita.

Räddningsmissionen driver även ett informellt exitprogram för kvinnor i prostitution och andra utsatta situationer. Målgruppen är främst kvinnor som är EU-medborgare och därmed har möjlighet att arbeta i Sverige och utgångspunkten är att möta behovet av en inkomst och ökad anställningsbarhet genom arbetspraktik. De olika stegen i programmet är kontakt genom uppsökande fältarbete, relationsbyggande och motiverande insatser, socialt stöd samt kurs i svenska i kombination med arbetspraktik som arrangeras inom Räddningsmissionen för att sedan övergå till att söka riktigt arbete. Under praktiktiden får deltagaren stöd till uppehållet.⁵³

Många kvinno-, tjej- och ungdomsjourer erbjuder stöd och skydd åt kvinnor och flickor utsatta för sexuell exploatering. Ett exempel är Qjouren som tar emot kvinnor utsatta för prostitution med erfarenhet av skadligt bruk och beroende. Stöd från jourerna finns att få både online och offline. Jourerna arbetar även förebyggande genom exempelvis nätvandring, såsom Alltid sedd som bedriver uppsökande arbete på nätet. Unizon har ett nätverk av medlemsjourer med extra stöd och kunskap om utsatthet för sexuell exploatering. Frälsningsarmén driver Safe Havens Traffickingcenter i Stockholm som erbjuder juridiskt och socialt stöd till personer utsatta för människohandel eller människoexploatering. Vissa organisationer arbetar bredare med det sexuella våldet som Wonsa som har en klinisk mottagning med olika behandlingsprogram och Storasyster som har en samtalsmottagning. Organisationen MÄN driver killar.se som erbjuder stöd till alla som identifierar sig som kille eller ung man mellan 10–25 år. De har en anonym stödchatt och en samtalsmottagning i Stockholm.

7.4 Stöd riktat främst till utländska personer

7.4.1 Återvändandeprogrammet

På regeringens uppdrag finansierar och samordnar NSPM, den nationella samordningen mot prostitution och människohandel vid Jämställdhetsmyndigheten, stödprogram för att personer som är utsatta för människohandel och exploatering tryggare ska kunna återvända till sina hemländer. Återvändandet syftar till att skapa förutsättningar för

⁵³ Information från Räddningsmissionen.

att utsatta ska kunna lämna situationen, minimera riskerna för att de återigen hamnar i exploatering vid hemkomsten, minska det mänskliga lidandet och öka känslan av trygghet och säkerhet. Återvändandeprogrammet (ÅMP) administreras av International Organization for Migration (IOM) i Helsingfors och finansieras genom Jämställdhetsmyndigheten. Regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel är kontaktpunkt i Sverige för ansökningar till återvändandeprogrammet.⁵⁴

Utländska vuxna och barn som utnyttjats i människohandel, människoexploatering eller prostitution kan ansöka om att ingå i återvändandeprogrammet. Exploateringen behöver inte ha skett i Sverige, men personen ska befinna sig i Sverige när hen identifieras och ansöker om stödet. Om någon redan ingått i programmet kan personen inte ingå igen om det inte föreligger särskilda omständigheter som gör att stödet kan beviljas en ytterligare gång. Personens legala status i Sverige har ingen påverkan på möjligheten att ansöka till återvändandeprogrammet och återvändandet kan ske antingen till hemlandet eller till ett tredje land där personen i fråga har permanent uppehållstillstånd. Deltagandet i återvändandeprogrammet är baserat på frivillighet. En persons ansökan och deltagande kan avbrytas när som helst om personen inte längre önskar att ingå och motta stödet. Frivilligheten baseras på två aspekter; friheten att välja utan tvång och att beslutet baseras på välgrundad information. Frivilligheten är också en viktig förutsättning för att stödet som ges i programmet ska fungera väl.⁵⁵

Återvändandeprogrammet består av stöd före återvändandet, under själva återvändandet, och efter ankomsten till det land personen återvänder till. Alla dessa steg är viktiga komponenter i stödprocessen som hänger ihop och påverkar effekten av de stödinsatser som ges. Till exempel behövs god tid att planera stöd- och skyddsinsatser och anpassa dessa efter individens behov och de förutsättningar som finns i landet, innan själva återvändandet sker.

Syftet med återintegrationsstödet är att ge den återvändande ett omedelbart stöd och nödvändig hjälp för återhämtning och återanpassning i hemlandet. Den återvändande kan efter hemkomsten behöva fundera på och överväga olika stödalternativ innan något

⁵⁴ <https://nspm.jamstallldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/atervandandeprogrammet/> (hämtat 2023-04-26).

⁵⁵ A.a.

stöd sätts in. Stödet täcker löpande utgifter och nödvändig hälsovård, samt kan användas för att öka möjligheterna att få praktik och arbete. Stödet tillhandahålls således både i kontanta medel, tjänster och utrustning, och hanteras av IOM i hemlandet. IOM Finland godkänner varje betalning på förhand. Stödet består av ett månatligt ekonomiskt bidrag (USD 150) under sex månader, ett bidrag på USD 2,800 att användas för de grundläggande behoven, till exempel boendekostnader, studier/utbildning, hälsovård eller andra förnödenheter, ett bidrag på USD 300 för möjliga medicinska behov. Medföljande barn är i regel berättigade till 50 procent av stödsumman.⁵⁶

Baserat på personens individuella behov undersöker IOM vilka ytterligare stödinsatser och tjänster som är tillgängliga i ursprungslandet. IOM Finland samarbetar med det lokala IOM-kontoret, och om nödvändigt och möjligt också med vård- och stödgivare (till exempel medicinsk vård), organisationer (stödsamtal, boende, rehabilitering) och lokala myndigheter (nationella stödssystem för människohandelsutsatta). Tillgången till service och stödinsatser varierar från land till land.⁵⁷

Den totala finansieringen för programmet var cirka 4,3 miljoner kronor för 2022. Totalt fick 30 personer stödinsatser genom ÅMP under 2022, varav 13 kvinnor, 2 flickor, 13 män och 2 pojkar. De vanligaste ursprungsländerna var Rumänien, Vietnam, Bulgarien och Venezuela. Sex ärenden rörde sexuell exploatering där samtliga var kvinnor och tre ärenden rörde medföljande barn.⁵⁸

7.4.2 Nationella Stödprogrammet

Nationella Stödprogrammet (NSP) drivs av Plattformen Civila Sverige mot människohandel och erbjuder kompletterande stöd till personer i Sverige som varit utsatta för prostitution och människohandel. Stödinsatserna inom NSP är utformade för att erbjuda skydd och stöd i enlighet med Sveriges internationella åtaganden för personer som varit utsatta för människohandel och exploatering, oavsett om de varit utsatta för människohandel och exploatering, oavsett om de varit utsatta för människohandel och exploatering, oavsett om de varit utsatta för människohandel och exploatering, oavsett om de varit utsatta för människohandel och exploatering.

⁵⁶ International Organization for Migration (2019). *Manual för frivilligt återvändande och återintegration för personer utsatta för människohandel och prostitution i Sverige, Praktiska riktlinjer för personal hos myndigheter och frivilligorganisationer*, s. 28.

⁵⁷ A.a.

⁵⁸ Jämställhetsmyndigheten (2023). *Årsredovisning 2022*, s. 35.

jande barn inkluderas i stödprogrammet. Insatserna sträcker sig från första hjälp till långtgående stöd och skydd, ända till i bästa fall ett liv fritt från exploatering. NSP kompletterar de stödinsatser som erbjuds inom ramen för Manual vid misstanke om människohandel (Sveriges motsvarighet till National Referral Mechanism där insatskedjan från polisanmälan till avslutad rättegång framgår) samt Återvändandeprogrammet, som i dag kan kopplas in i kedjans olika faser (från identifiering till avkunnad dom). Stödprogrammet är uppbyggt i enlighet med de internationella människorättsinstrument Sverige ratificerat.⁵⁹ NSP initierades 2015 med medel från Länsstyrelsen i Stockholm och drivs i dag med medel från Jämställdhetsmyndigheten.⁶⁰

Stödprogrammet är uppbyggt av certifierade boenden som uppfyller minimikrav uppställda av NSP. Minimikraven är bland annat utformade för att certifierade boenden ska ha kunskap om människohandel, arbeta enligt antagna rutiner för hot- och riskbedömningar och säkerhetsfrågor, och erbjuda stöd som motsvarar vad en person som är offer för människohandel har rätt till i enlighet med Sveriges internationella åtaganden. De certifierade boendena är de som identifierar personer som offer för människohandel, arbetar för att samhället ska ta ansvar för dessa personers skydds- och stödbehov, och när det inte är möjligt, ansöker om finansiering för placering eller stöd för andra insatser från NSP. Våren 2023 var sex boenden certifierade för NSP. Av dessa tar fem emot kvinnor och två tar även emot män utsatta för sexuell exploatering. Ett boende tar bara emot män, dock inte i sexuell exploatering. Inga boenden tar emot personer med aktivt missbruk. Certifierade boenden finns i region Mitt, Syd, Stockholm och Väst. Inga boenden finns i region Bergslagen, Nord och Öst. NSP har som mål att det ska finnas minst ett certifierat boende i varje region och prioriterar i första hand certifiering för boenden i region Nord för att minska avståndet till tillgängligt stöd för offer för människohandel som befinner sig i norra Sverige.⁶¹

Nationella Stödprogrammet har under 2022 erbjudit fyra typer av insatser: 30 dagar reflektionsperiod med skydd och stöd, 90 dagar

⁵⁹ Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2023). *Nationella Stödprogrammet Årsrapport 2022*, s. 2.

⁶⁰ <https://manniskohandel.se/var-verksamhet/nationellt-stodprogram/> (hämtat 2023-04-12).

⁶¹ Information från Nationella Stödprogrammets kansli och Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2023). *Nationella Stödprogrammet Årsrapport 2022*, s. 7.

fördjupat skydd och stöd, 45 dagar integrationsstöd samt punktinsatser. Under 2022 gav NSP stöd till 60 personer; 30 kvinnor, 5 män och 25 barn,⁶² varav 35 personer räknas som direkt utsatta för människohandel. Dessa stödmottagare kom från Nigeria, Brasilien, Ghana, Italien, Kenya, Kamerun, Liberia, Marocko, Peru, Polen, Rumänien, Tunisien, Uganda, Ukraina, Venezuela, Vietnam, Sierra Leone, Sverige och Colombia.⁶³ 26 personer har varit utsatta för sexuell exploatering; 24 kvinnor, en man och en pojke. Ytterligare 2 kvinnor har varit multipelt utsatta för sexuell exploatering och tvångsarbete.⁶⁴

Den totala finansieringen 2022 för NSP var 2 676 620 kronor. Utifrån en behovsbedömning har många av de personer som beviljats tillträde till programmet behov av stöd betydligt längre än vad medlen räcker till. Utöver de dygn NSP beviljat stöd för har boendena med egna medel stöttat personen betydligt längre.⁶⁵

Under 30-dagarsperioderna arbetar boendena med att ge stöd i enlighet med personens rättigheter, inklusive stödsamtal, hot- och riskbedömningar, kartlägga och slussa till vård, och ge information om rättsprocessen, återvändandeprogrammet och personens rättigheter i Sverige. Det stöd som beviljas i 90-dagarsperioder kallas inom NSP för fördjupat stöd, och kan även sökas för kortare perioder. Stödet avser dygnersättning på skyddat boende som ges utöver en initial 30-dagars reflektionsperiod. Fördjupat stöd kan beviljas för att förlänga reflektionsperioden såväl som för att möjliggöra fortsatt skydd, stöd och återhämtning. De fördjupade stödperioderna möjliggör för stödmottagare att återhämta sig och sätta ord på sina upplevelser. Det är under de fördjupade stödperioderna som den som varit utsatt både vågar och börjar orka berätta vad den varit med om och ta ställning till en polisanmälan. Under dessa perioder pågår också arbete med att bearbeta de trauman personen lever med, som oftast innebär komplex PTSD och behov av specialiserad trauma-

⁶² 20 barn har varit med sin vårdnadshavare i Sverige, varav 8 barn vistats på skyddat boende. 1 barn har varit direkt utsatt för människohandel. 4 barn har befunnit sig i hemlandet.

⁶³ Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2023). *Nationella Stödprogrammet Årsrapport 2022*, s. 3 f.

⁶⁴ Information från Nationella Stödprogrammets kansli.

⁶⁵ Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2023). *Nationella Stödprogrammet Årsrapport 2022*, s. 3 f.

vård, samtidigt som personen behöver planera för framtiden och hitta vägar till ett tryggt liv fritt från exploatering.⁶⁶

Integrationsstödet om max 45 dagar har möjliggjort integrerande insatser såsom hjälp att hitta arbete, upprätta kontakter och söka långsiktiga stödinsatser från socialtjänst och andra myndigheter för tiden efter vistelse på skyddat boende, stöd i de omfattande administrativa processerna förknippade med att integreras i Sverige efter erhållet uppehållstånd, och hjälp med kostnader för att flytta till egen bostad. Punktinsatser som beviljas kan till exempel vara att ersätta kostnader för tandvård, specialiserad traumaterapi, glasögon, säkra resor till och från möten och integrationsfrämjande aktiviteter, barnvagnar och juristhjälp.⁶⁷

NSP:s koordinator samverkar med regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel i rådgivning och slussning av ärenden till antingen boenden certifierade för Nationella Stödprogrammet eller andra civilsamhällesorganisationer. NSP samverkar även med Mikamottagningar eller socialtjänst på liknande sätt. NSP har upparbetade kontakter med andra civilsamhällesaktörer, som vänder sig till NSP vid behov av rådgivning eller hjälp att hitta en lösning för personer som identifierats som offer för människohandel. NSP bistår med yttranden och intyg vid behov, exempelvis i asylärenden som rör personer som identifierats som offer för människohandel.⁶⁸

7.5 Brister i stödet och hinder mot att ta del av det

Som framgår av utredningens direktiv har det på senare år genomförts flera undersökningar och kartläggningar beträffande stödet till barn och vuxna som är utsatta i sexuell exploatering prostitution, och människohandel för sexuella ändamål. Både civilsamhällesorganisationer och yrkesverksamma på området har framfört att utsatta efterfrågar ett förbättrat stöd i olika avseenden. Denna bild har bekräftats i utredningens egna kontakter med civilsamhällesorganisationer, personer med egen erfarenhet av utsatthet eller anhöriga till sådana personer samt yrkesverksamma som möter målgruppen. Det har i tidigare rapporter och undersökningar, samt i våra kontakter med

⁶⁶ Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2023). *Nationella Stödprogrammet Årsrapport 2022*, s. 5.

⁶⁷ A.a.

⁶⁸ A.a., s. 10.

olika aktörer, även lämnats förslag på olika sätt att åtgärda det som upplevs som brister eller hinder. Här har vi samlat och grupperat de brister och hinder som har lyfts i olika sammanhang, dels i våra egna kontakter med olika aktörer, dels i tidigare rapporter och undersökningar.

7.5.1 Sexuellt exploaterade barn och vuxna upptäcks inte

Ett grundläggande hinder mot att få stöd är att personer utsatta för sexuell exploatering ofta inte själva söker hjälp för sin utsatthet och inte heller upptäcks av socialtjänst, hälso- och sjukvård eller på annat sätt. I en enkätundersökning av ChildX (tidigare Child10), Ellen-centret och Inte Din Hora, (*Ingen hörde ropen på hjälp*, 2020), bland barn och vuxna med erfarenhet av att utsättas för prostitution och/eller trafficking⁶⁹, svarade en tredjedel att de hade haft en vård- eller myndighetskontakt men inte hade vågat berätta om sin utsatthet i den kontakten. Flera studier i Jämställdhetsmyndighetens litteraturoversikt (2022) visar också att unga utsatta för sexuell exploatering ofta har komplexa behov och att de i hög grad varit i kontakt med exempelvis hälso- och sjukvård, socialtjänst eller rättsväsendet sedan tidigare.⁷⁰ Även tidigare studier talar i samma riktning.⁷¹

Det kan finnas många skäl att inte själv söka hjälp

Flera av de aktörer vi har varit i kontakt med har framhållit att det för barn finns särskilt stora hinder mot att berätta om utnyttjande i sexuell exploatering och söka hjälp.⁷² Hinder som har nämnts är bland annat att barn själva kanske inte ser risker med ett visst agerande, eller att det tar tid för dem att förstå vad som påverkar dem negativt, samt att sexualitet i allmänhet och sexuell exploatering i synnerhet är något som barn kan ha svårt att ta upp framför allt med

⁶⁹ I undersökningen definierades detta som ”sexuella tjänster mot ersättning, människohandel, sugardejting, eskort, pornografi on- och offline”.

⁷⁰ Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Att förebygga sexuell exploatering* (2022:23).

⁷¹ Se till exempel Svedin, C-G. & Jonsson, L. (2012). ”Online är jag någon annan.....” *Unga kvinnor med erfarenhet av att sälja sexuella tjänster online. Delrapport 8 ur Prostitution i Sverige – Kartläggning och utvärdering av prostitutionsgruppernas erfarenheter och attityder i befolkningen*. Lunds universitet/Linköpings universitet.

⁷² Bland annat Barnafriid, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, ECPAT, Barnahus Jönköping, ungdomsmottagningarna Druvan i Karlstad och Ung Utsatt i Göteborg, samt fältgruppen vid enheten för prevention i Umeå kommun.

sina föräldrar men även med andra vuxna. Dessutom kan barn känna skuld och skam för att de uppfattar att de själva har varit delaktiga i att de kommit att utnyttjas och därför ha svårt att berätta för en vuxen. Det har också nämnts att det för ett barn som inte har kommit ut med sin sexuella läggning inför sina föräldrar kan vara extra svårt att berätta om utsatthet i sexuell exploatering. Även för föräldrar kan det vara svårt att prata med sina barn om frågor som rör sexualitet. De anhöriga till barn och unga som är eller har varit utsatta som vi har talat med, har också beskrivit att det kan finnas en rädsla hos föräldrar för att söka hjälp för sitt barn på grund av oro för att socialtjänsten ska omhänderta barnet.

Ellencentret har beskrivit att unga personer som de kommer i kontakt med berättar om både inre och yttre hinder mot att berätta om och komma ur utsattheten. Hot, övertalning och tvång anges som skäl, tillsammans med inre hinder som ambivalenta känslor, andra former av utsatthet och sexuellt självskadebeteende, som kan göra det svårt att lämna trots att man egentligen vill. Detta innebär hinder mot att våga söka, men också mot att få adekvat hjälp.

Flera aktörer som vi har talat med har beskrivit att det även för vuxna finns faktorer som hindrar den som utnyttjas från att berätta om detta och söka hjälp.⁷³ Sådana hinder kan vara att man inte ser sig själv som utsatt, inte inser att man är utsatt, inte vill bli sedd som ett offer, eller att man känner skuld och skam och därför har svårt att berätta om utsattheten. Detta kan i hög grad även gälla utsatta män. Den som bor på en liten ort kan uppleva det svårt att söka hjälp på sin bostadsort. Den som är utnyttjad i prostitution kan vidare uppleva samma typ av nedbrutenhet och isolering som den som är utsatt för våld i en nära relation. Detta kan göra att personen inte förmår att själv söka hjälp.

Också andra hinder som gäller både vuxna och barn har beskrivits av dem vi har talat med.⁷⁴ För både vuxna och barn kan en bristande tillit till myndigheter och rädsla för dåligt bemötande utgöra ett hinder för att söka hjälp. Även rädsla för att bli av med bostad och försörjning har nämnts. För den som endast är tillfälligt i Sverige kan

⁷³ Bland annat NCK, RFSU, RFSL, RFSL Ungdom, Inte Din Hora och Centrum mot våld i Umeå.

⁷⁴ Bland annat RFSL Ungdom, NCK, Red Umbrella Sweden, Utan skyddsnet, Qjouren Väst, SMC Pilen och Ung Utsatt i Göteborg, Eksjö tjejjour och anhöriga till unga som utsatts. Se även Polismyndigheten (2022). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 23*, s. 44 och Västra Götalandsregionen (2020). *Genväg till forskning nr 12 – Våld i samband med prostitution och människohandel för sexuella ändamål*, s. 13.

ekonomiska skäl – rädsla att förlora möjligheten till en inkomst och därmed möjligheten att försörja anhöriga i hemlandet – utgöra ett hinder mot att söka hjälp. Både för den som är i Sverige tillfälligt och för den som bor här stadigvarande, kan det finnas en rädsla för eller band till någon som utnyttjar ens prostitution som gör att den som är utsatt inte söker hjälp. En utsatt persons koppling till organiserad brottslighet eller gängkriminalitet i eller utanför Sverige, kan göra det extra svårt och farligt att söka hjälp. Även en stark känsla av identitet kopplat till en viss grupp, kan göra det svårt för den som är utsatt att be om hjälp ut ur utsattheten. Hot om utvisning för tredjelandsmedborgare gör att dessa personer sällan är benägna att kontakta polisen då de utsätts för brott. Att utnyttjade personer inte söker hjälp kan även bero på bristande information om vart man kan vända sig för att få hjälp och vilken hjälp som finns att få. Sådan information kan saknas, eller inte finnas på rätt ställen eller på rätt språk. Unga personer kan ha särskilt svårt att känna igen sin egen utsatthet i tillgänglig information på grund av ordval som de inte kan identifiera sig med.

Socialtjänst, hälso- och sjukvård och andra aktörer ställer inte frågor eller saknar kunskap om utsattheten

Flera av de aktörer vi har talat med har framhållit att professionella inom bland annat vård och socialtjänst är dåliga på att upptäcka personers utsatthet i prostitution eller sexuell exploatering när de av andra anledningar möter dessa personer, då det i allt för liten omfattning ställs frågor om denna typ av utsatthet. Detta kan bero på att det inte finns någon rutin för att ställa sådana frågor. Det kan också bero på att yrkesverksamma inte vet vilken hjälp de kan ge eller vart de kan hänvisa om utsatthet i prostitution eller sexuell exploatering kommer fram och därför inte heller vill fråga. Det kan även bero på bristande medvetenhet eller kunskap om denna typ av utsatthet, eller felaktiga föreställningar om vem som kan drabbas av sexuellt våld. Det faktum att frågor inte ställs medför att utsatthet i sexuell exploatering inte upptäcks för till exempel barn som är placerade av socialtjänsten, trots att de i högre utsträckning än andra barn är utsatta på detta sätt.⁷⁵

⁷⁵ Bland annat MFD, Novahuset, NCK, Attention, samt aktörer vi talat med vid länsbesök i Jönköping och Västerbotten.

RFSU har pekat på att det faktum att utsatthet i prostitution eller sexuell exploatering ligger inom området mäns våld mot kvinnor medför att vissa grupper i sådan utsatthet osynliggörs, exempelvis hbtqi-personer eller migranter.

Flera aktörer⁷⁶ har också pekat på att det finns en brist på kunskap och kompetens inom till exempel elevhälsa, primärvård, specialistvård och psykiatri om utsatthet i prostitution eller sexuell exploatering och om vilka grupper som är särskilt sårbara och riskerar att utsättas. Myndigheten för delaktighet (MFD) har särskilt framhållit att det finns dålig kunskap inom vård, psykiatri och habilitering om våld mot personer med intellektuella funktionsnedsättningar. MFD har också pekat på att yrkesverksamma kan ha svårt att bedöma gränsen mellan självbestämmande för en person med intellektuell funktionsnedsättning och sexuell exploatering av personen av någon utomstående.

De uppgifter vi har fått om bristen på frågeställande bekräftas av SKR:s kartläggning (2020) av vården vid sexuellt våld. Där konstateras att erfarenheter av sex mot ersättning och sex som självskada kan vara traumatiska och leda till olika typer av vårdbehov men att vården i många fall inte fångar upp att en patient är eller har varit utsatt för sexuellt våld, trots långvariga vårdkontakter. Detta leder till att många patienter inte får tillgång till stöd och behandling för dessa erfarenheter.⁷⁷

Uppsökande verksamhet bedrivs inte i tillräcklig omfattning

En brist som har lyfts fram är att polisen saknar kompetens för att bedriva uppsökande verksamhet mot unga i till exempel sugardejting.⁷⁸ Av till exempel Brås rapport 2022:4, *Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling – En uppföljning av lagens tillämpning*, framgår också att polisen endast i begränsad utsträckning arbetar aktivt för att upptäcka sexköpsbrott mot barn. När det gäller arbetet mot sexköpsbrott mot vuxna framgår det av Brås rapport 2022:3, *Köp av sexuella tjänster – En uppföljning av lagens tillämpning*, att polisens arbete varierar stort inom landet. På vissa håll pågår det enligt rap-

⁷⁶ Bland annat Mika Hälsa, RFSU, Unizon, och aktörer som vi talat med vid våra länsbesök i Jönköping och Västerbotten.

⁷⁷ SKR (2020). *Vården vid sexuellt våld*.

⁷⁸ Länsbesök i Västerbotten.

porten knappt något arbete alls, medan det på några orter finns både resurser, engagemang och struktur för arbetet. Det uppsökande arbetet riktas framför allt mot eskortsidor, där en stor del av säljarna är kvinnor som befinner sig i Sverige tillfälligt och kan vara utsatta för människohandel eller koppleri. Polisens uppsökande arbete sker enligt rapporten i samverkan med socialtjänsten, framför allt med regionkoordinatorerna.

7.5.2 Den som är utsatt riskerar att skuldbeläggas av yrkesverksamma och inte ses som våldsutsatt

Flera aktörer har pekat på att den som är utsatt i prostitution eller sexuell exploatering i sitt möte med vård eller socialtjänst riskerar att själv bli skuldbelagd i stället för att ses som en utsatt person. Detta gäller både vuxna och barn. Sexuell exploatering av ett barn kan till exempel ses av yrkesverksamma som ett beteendeproblem hos barnet och inte som en våldsutsatthet. Ett sådant bemötande kan ytterligare bidra till känslan av skuld och skam och kan även göra det svårt att motivera den som är utsatt att ta emot hjälp. En sådan syn på sexuell exploatering kan också medföra att den som är utsatt inte får ändamålsenlig hjälp eller inte får någon hjälp alls.⁷⁹

Även reaktioner av förskräckelse eller bestörtning hos yrkesverksamma som möter den som är utsatt i prostitution eller sexuell exploatering kan bidra till en ökad känsla av skuld och skam hos den som är utsatt. En sådan inställning kan också medföra hastiga beslut om till exempel låst placering för ett utsatt barn motiverat med barnets eget beteende, vilket av det utsatta barnet kan uppfattas som en bestraffning i stället för hjälp och ytterligare bidra till ett redan dåligt mående.⁸⁰

Den motsatta inställningen – att utsattheten bagatelliseras, att den inte polisanmäls av socialtjänsten, eller att förundersökning inte inleds eller läggs ner efter polisanmälan – kan också bidra till att den som är utsatt får känslan av att hen får skylla sig själv och inte har rätt till hjälp som våldsutsatt. I detta sammanhang har det lyfts att socialtjänsten inte polisanmäler när de möter personer utsatta i prostitution eller sexuell exploatering samt att polisen inte hänvisar till

⁷⁹ Bland annat Inte din hora, ECPAT, ChildX, OKSE, Ellencentret, föräldrar till utsatta ungdomar, RFSU, Qjouren Väst, länsbesök i Jönköping och Västerbotten.

⁸⁰ Föräldrar till utsatta ungdomar, samt forskaren Maria Andersson Vogel.

sjukvården och inte heller informerar socialtjänsten om det inte framkommer ett akut skyddsbehov för den som är utsatt.⁸¹

Problemet med bemötande framgår även av Jämställdhetsmyndighetens kartläggning av omfattningen av prostitution och människohandel (2021). I den konstaterades att de utsatta var mest nöjda med bemötandet från specialiserade verksamheter inom socialtjänst och hälso- och sjukvård men att det fanns brister i bemötandet från andra verksamheter och att många utsatta upplevde stigmatisering, diskriminering och bristande kunskap hos yrkesverksamma. Bilden av ”sex som självskadebeteende” angavs där vidare riskera att reducera erfarenheter av våldsutsatthet till ett beteendeproblem hos individen. Flera av personerna med egen erfarenhet av att ha utsatts för sexuell exploatering som barn vittnade i Jämställdhetsmyndighetens kartläggning om hur de har mötts av skuldbeläggande och osynliggörande av vuxenvärlden där erfarenheterna varken identifierades, bemöttes eller behandlades som en våldsutsatthet utan snarare sågs som ett beteendeproblem hos barnet.⁸² Även internationell forskning har uppmärksammat att unga som tar emot ersättning för sex tenderar att av omgivningen, ibland även av professionella, ses som personer som gör självständiga val snarare än som offer för exploatering.⁸³ Även i SKR:s kartläggning av vården vid sexuellt våld (2020) nämns vårdens bemötande som ett förbättringsområde. I den kartläggningen konstateras att vårdens bemötande av patienter ofta uppfattas som osäkert och ostrukturerat och ibland även ifrågasättande, vilket kan leda till negativa upplevelser för patienten och göra patienten mindre mottaglig för stöd och vård.⁸⁴

7.5.3 Utsatta personer tackar nej till hjälp

En del aktörer har nämnt att personer utsatta i prostitution eller sexuell exploatering inte alltid tar emot erbjuden hjälp. Skälet till det kan vara att den som är utsatt även befinner sig i ett skadligt bruk eller beroende. Ett annat skäl kan vara stora geografiska avstånd till

⁸¹ Bland annat Novahuset, ECPAT, NCK, länsbesök i Jönköping.

⁸² Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23).

⁸³ Stiftelsen Allmänna barnhuset (2021). *Unga, sex och internet efter #metoo*, s. 51, med vidare hänvisning till Pearce, J. J. (2014). 'What's going on' to safeguard children and young people from child sexual exploitation: a review of local safeguarding children boards' work to protect children from sexual exploitation. *Child Abuse Review*, 23(3), 159–170. <https://doi.org/10.1002/car.2269>.

⁸⁴ SKR (2020). *Vården vid sexuellt våld*.

hjälp och stöd, i kombination med dyr och gles kollektivtrafik, dyr bensin, social fobi, inkomstbortfall, eller att en förälder till ett utsatt barn inte har möjlighet till ersättning för vård av barn vid ledighet för att följa barnet till kommunala insatser.⁸⁵

Den som är utsatt kan också tacka nej till hjälp för att hen inte ser någon tydlig väg ut ur sin situation eller alternativ till försörjning. Detta gäller särskilt den som endast är tillfällig i Sverige och saknar rimliga ekonomiska alternativ i sitt hemland.⁸⁶

7.5.4 Trösklarna till skydd, stöd och vård är höga och väntetiderna till psykiatri långa

Flera aktörer har lyft att trösklarna till skydd, stöd och vård är höga.⁸⁷ En sådan hindrande tröskel är krav på drogfrihet för tillgång till skyddat boende eller stöd och vård. En annan tröskel är de höga kraven på diagnoser eller symptom som ställs inom psykiatri för att få hjälp med traumabehandling. Den som är funktionell i vardagen kan till exempel ha svårt att få hjälp med traumabehandling. Psykiatri ställer också ofta krav på att den som är utsatt ska ha en stabil situation innan hen erbjuds traumabehandling, vilket kan vara svårt att uppnå för den som mår mycket dåligt. Krav på remiss från vårdcentral till psykiatri kan också vara en svår tröskel för den som är utsatt i prostitution eller sexuell exploatering att ta sig över. Till detta kommer att det ofta är långa väntetider, ofta ett par år, till både barn- och vuxenpsykiatri.

7.5.5 Brist på vissa typer av skydd, stöd och vård

I våra kontakter har också nämnts brister på vissa typer av skydd, stöd och vård. Det som särskilt har framhållits är en allmän brist på skyddade boenden, att det inte finns något boende certifierat av Nationellt Stödprogram (NSP) för barn utsatta för människohandel, att det är svårt att få icke-akut stöd, att det finns för lite hjälp att få för dissociativa problem, att det finns en brist på anpassad PTSD-behandling för barn som utsatts för sexuella trauman, samt att social-

⁸⁵ Länsbesök i Västerbotten, Jönköping och Värmland.

⁸⁶ Frälsningsarméns skyddade boende Lyktan.

⁸⁷ Bland annat Inte din hora, Unizon, NSP, Utan skyddsnet, Wonsa, Ångest- och Astamottagningen i Umeå, samt länsbesök i Värmland, Jönköping och Västerbotten.

tjänsten saknar insatser anpassade speciellt för utsatta i prostitution eller sexuell exploatering. Även avsaknad av stöd till föräldrar har framhållits som ett problem.⁸⁸

I SKR:s kartläggning (2020) av vården vid sexuellt våld nämns att det i regel är otydligt vilken vård som finns att tillgå i ett icke-akut skede, för såväl patienter som medarbetare i vården och andra aktörer, exempelvis socialtjänsten. Detta kan leda till att patienter skickas runt mellan verksamheter utan att få en ändamålsenlig vård och behandling.⁸⁹

7.5.6 Tillgången till skydd, stöd och vård är ojämnt fördelad över landet

Flera aktörer har påpekat att det finns en sämre tillgång till specialiserat skydd och stöd samt specialiserad vård utanför storstäderna.⁹⁰ Detta är också något som framgår av Jämställdhetsmyndighetens kartläggning (2021)⁹¹ och av en rapport från ChildX, Inte Din Hora och Ellencentret (2021)⁹².

I SKR:s kartläggning (2020) av vården vid sexuellt våld anges att den psykosociala delen av omhändertagandet i ett akut skede ser mycket olika ut på olika platser i landet, till skillnad från den medicinska delen av det akuta omhändertagandet. I verksamheter som specialiserar sig på omhändertagandet efter sexuellt våld finns ofta tvärprofessionella strukturer som underlättar samordning av den psykosociala och medicinska uppföljningen, vilket skapar bättre förutsättningar för vården att ta en mer aktivt stödjande roll för patienter som annars skulle utebli från uppföljning.⁹³

⁸⁸ Utan skyddsnet, Frälsningsarmén/Safe Haven, Storasyster, Ung Utsatt, Inte din hora, Ellencentret, Mikamottagningen Stockholm och CMV Umeå.

⁸⁹ SKR (2020). *Vården vid sexuellt våld*.

⁹⁰ Bland annat Storasyster, NSP, samt uppgifter vid länsbesök i Värmland.

⁹¹ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23).

⁹² Child10, Inte Din Hora, Ellencentret (2021). *Exploaterad men inte våldsutsatt – En nationell kartläggning av Sveriges Regioners vård för personer som utsatts för kommersiell sexuell exploatering*.

⁹³ SKR (2020). *Vården vid sexuellt våld*.

7.5.7 Påtalade brister i skydd, stöd och vård som erbjuds

Ett antal av de aktörer som utredningen har haft kontakt med har påtalat att det är vanligt att den som är utsatt i prostitution eller sexuell exploatering får behandling endast för olika symptom på dåligt mående och inte för orsaken till det dåliga måendet.⁹⁴ Wonsa menar att detta beror på bristande kunskap om trauma. Ångest- och Astamotagningen i Umeå menar i stället att det kan finnas så allvarliga hinder för traumabehandling att sådan inte kan ges, men att det inte innebär att personen lämnas helt utan stöd utan i stället får olika typer av förberedande stabiliserande stöd.

I SKR:s kartläggning (2020) av vården vid sexuellt våld konstateras att tillgängligheten till traumabehandling är låg för de patienter som behöver det, vilket bedöms vara en följd av otydlig roll- och ansvarsfördelning och långa väntetider. Kunskapen om adekvat behandling vid komplex problematik och traumatisering behöver öka. Vissa personer som utsatts för sexuellt våld utvecklar en komplex problematik där PTSD förekommer med associerade symptom eller psykiatrisk samsjuklighet. Den diagnosstyrda strukturen inom psykiatriin uppges medföra att dessa patienter sällan erbjuds en samlad vård, där insatser anpassas utifrån en helhetsbild av patientens individuella behov. Därtill beskrivs att det ofta saknas kunskap och resurser för att i tillräcklig utsträckning anpassa behandlingsinsatserna avseende såväl innehåll som längd vid komplex problematik och traumatisering.⁹⁵

När det gäller sexuellt exploaterade barn har flera aktörer pekat på problem med att dessa barn omhändertas enligt LVU och placeras på olika typer av boenden.⁹⁶ Placering och inlåsning uppfattas av barnet som en bestraffning i stället för ett skydd, vilket i sig kan ha negativa konsekvenser för barnets mående. Placeringen kan också innebära att barnet förlorar den trygghet hen har haft i en nära kontakt med en bra förälder eller annan viktig vuxen. Att bli placerad tillsammans med andra barn som mår dåligt kan vidare medföra rädsla för de medboende eller att man ”smittas” av de andras dåliga mående. Bristande kompetens, bristande resurser, bristande tillsyn, avsaknad av eller för liten tillgång till behandlingsinnehåll under placeringen kan också

⁹⁴ ChildX, OKSE, Storasyster, Wonsa, SMC Pilen och regionkoordinatorer Bergslagen.

⁹⁵ SKR (2020). *Vården vid sexuellt våld*.

⁹⁶ Bland annat överlevare, Inte din hora, forskaren Maria Andersson Vogel, SiS, samt föräldrar till utsatta ungdomar.

medföra att den sexuella exploateringen kan fortgå även under placeringen och att placeringen därmed inte innebär något egentligt skydd eller stöd eller någon egentlig vård, utan i stället förvärrar det placerade barnets situation. Det förekommer även att placerade barn utsätts för övergrepp av personal på boendet. När placerade barn påtalar olika typer av missförhållanden riskerar de dessutom att bli misstrodda.

En annan brist som påtalats av föräldrar till utsatta ungdomar är att föräldrar kan mötas av misstro från skola, socialtjänst och BUP och utestängas från planeringen av insatser för barnet, vilket gör det svårt för dem att hjälpa sitt barn på ett bra sätt. De har också påtalat att det getts alltför lite hjälp från till exempel BUP i ett tidigt skede, samt att sekretessen gentemot föräldrarna runt insatser för barnet, framför allt när barnet blir myndigt, gör det svårt för dem att hjälpa barnet som är för skört för att klara sig självt.

7.5.8 Brister i struktur, samordning, helhetstänkande och långsiktighet

Bristande styrning och samordning

Vid bland annat våra möten med socialchefer och vid länsbesöken i Jönköping och Västerbotten har det påpekats att det inte är tydligt för kommunerna och regionerna vilket ansvar de har för utredningens målgrupper och hur de ska arbeta med denna typ av utsatthet. De har framhållit att utsatthet i prostitution eller sexuell exploatering inte anges specifikt i socialtjänstlagen, så som våld i nära relation gör, och att de inte heller ingår i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Där behandlas endast våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck trots att även utredningens målgrupper ingår i området mäns våld mot kvinnor. Utredningens målgrupper ingår inte heller i vårdens nationella och regionala programområden. Vid länsbesöken har även framhållits brist på rutiner och samverkan när det gäller utredningens målgrupper, samt brist på metodstöd och riskbedömningsinstrument. Vid dessa har även pekats på att det är svårt att samverka med polisen kring utsatta i prostitution eller sexuell exploatering, när polisen inte har fast avsatta resurser som arbetar med prostitution och människohandel.

Även andra aktörer har framhållit att det är svårt att hitta någon som tar ett tydligt ansvar för personer utsatta i prostitution eller sexuell exploatering och att det är en grupp som faller mellan stolarna. Det har påpekats att vården är alltför fyrkantig, att socialtjänsten arbetar i stuprör och att det saknas samordning mellan socialtjänst, vård, polis och civilsamhälle. Därutöver har det lyfts fram att det stöd som har getts till ett utsatt barn avslutas när barnet fyller 18 år, utan överlämning till stöd och vård som kan erbjudas den som är vuxen.⁹⁷

Även i Jämställdhetsmyndighetens kartläggning (2021) konstaterades att det finns en otydlighet om vem som har ansvar att erbjuda insatser till målgruppen och att personer med erfarenhet av prostitution och människohandel för sexuella ändamål som myndigheten talat med upplever att deras erfarenheter ofta osynliggörs eller anses vara någon annans ansvarsområde. Flera utsatta upplever enligt den kartläggningen till exempel en otydlighet när det gäller socialtjänstens och psykiatrins ansvar att erbjuda vård- och stödinsatser till personer utsatta för sexuell exploatering, prostitution och människohandel. Flera av de yrkesverksamma som intervjuades i den kartläggningen menade också att det saknas en fungerande struktur för samordning av stöd, skydd och vård för personer utsatta för prostitution.⁹⁸

Även SKR framhöll i sin kartläggning av vården vid sexuellt våld (2020), att ansvarsfördelningen mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten ofta uppfattas som otydlig för personer med behov av insatser från flera aktörer.⁹⁹

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys konstaterar i sin Analysplan 2023 att det finns flera områden där individ- och familjeomsorgen inte lyckas möta sina målgruppers behov, till exempel när det gäller möjligheten att få stöd för personer med erfarenhet av att sälja sex, och att ansvarsfördelningen mellan vård och socialtjänst för denna målgrupp är oklar, trots att det ofta är kopplat till en komplex behovsbild och därmed medför behov av insatser från olika aktörer.¹⁰⁰

Barnhus har av flera aktörer framhållits som en bra samverkansform kring utsatta barn, men det har också påtalats att den samverkansformen när det gäller vård och behandling ofta inte innefattar något mer än ett akut krisstöd. I det sammanhanget har också fram-

⁹⁷ Bland annat Storasyster, Stiftelsen Allmänna barnhuset, föräldrar till utsatta ungdomar, NSP, Frälsningsarméns skyddade boende Lyktan, Talita och Inte din hora.

⁹⁸ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel* (2021:23).

⁹⁹ SKR (2020). *Vården vid sexuellt våld*.

¹⁰⁰ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Analysplan 2023*, s. 25 och 27.

hållits att det saknas riktlinjer för Barnhusen och att barnpsykiatri ofta saknas. Det har också påpekats att det inte finns något Barnhus norr om Umeå. Vidare har det framhållits som ett problem att alla sexuellt exploaterade barn inte hänvisas till Barnhus, ibland på grund av att polisen har olika organisation för olika brottstyper och ibland för att sexuellt exploaterade barn inte ingår i Barnhusets uttalade målgrupp.¹⁰¹

Brist på helhetstänkande, långsiktighet och ekonomiskt stöd

Flera aktörer har påpekat att den som är utsatt i prostitution eller sexuell exploatering många gånger har en komplex problematik, med exempelvis även skadligt bruk och beroende, mobbning, ådstörning eller ångest och bakomliggande trauman (ofta sexuella övergrepp tidigare i livet), vilket gör att det krävs ett helhetstänkande för att effektivt kunna hjälpa personen, vilket i dag ofta saknas.¹⁰²

Det har också framhållits som ett problem att stödet till utsatta personer generellt sett är för kortsiktigt och att socialtjänstens insatser saknar den långsiktighet som behövs för att på ett varaktigt sätt hjälpa någon ur utsatthet i prostitution eller sexuell exploatering.¹⁰³

Mikamottagningen i Stockholm har påpekat att den som är utsatt men inte bedöms ha ett skyddsbehov ofta blir helt utan såväl skydd som stöd.

Flera aktörer har som ett viktigt hinder framhållit att det är svårt för en person som vill lämna prostitution att få det ekonomiska bistånd som hen kan behöva under övergångsperioden till annan försörjning. Skälet till detta är att socialtjänsten kanske inte beviljar ekonomiskt bistånd om personen haft inkomster av något slag under de senaste tre månaderna. Bristen på ekonomiskt stöd kan göra det omöjligt för den som vill lämna prostitutionen att göra det.¹⁰⁴

¹⁰¹ Bland annat Barnafriad och CMV Umeå.

¹⁰² Bland annat Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Ung Utsatt, Mikamottagningen Stockholm, Talita, Attention, MFD, Qjouren Väst, Frälsningsarmén/Safe Haven, SMC Pilen, Mikamottagningen Göteborg och Ångest- och Astamottagningen Umeå.

¹⁰³ Frälsningsarméns skyddade boende Lyktan och Talita.

¹⁰⁴ Bland annat Talita, Inte din hora, Red Umbrella Sweden och Utan skydds nät.

7.5.9 Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis kan konstateras att brister har påtalats när det gäller framför allt identifiering, kunskap om utsattheten och bemötande, brist på icke-akut vård, ojämn tillgång till vård över landet, brist på traumabehandling, otydlighet i ansvarsfördelning och brist på samordning. De brister och hinder som har lyfts av de aktörer utredningen varit i kontakt med stämmer väl med de brister och hinder som har lyfts i olika tidigare rapporter och undersökningar som legat till grund för utredningens direktiv. De speglar också väl resultaten från utredningens enkäter till kommuner och regioner.

7.6 Efterfrågade åtgärder för bättre skydd, stöd och vård

I våra möten med olika aktörer har de inte bara pekat på brister och hinder utan även lämnat olika förslag eller önskemål för att åtgärda bristerna och minska inverkan av de olika typer av hinder de har lyft fram. Här nedan sammanfattas olika typer av åtgärder som har efterfrågats i våra möten med olika aktörer, dels med särskild inriktning på barn, dels med inriktning på både barn och vuxna.

7.6.1 Åtgärder som avser barn

Förbättrad identifiering av utsatta barn

För att barns utsatthet för sexuell exploatering i högre grad än i dag ska kunna upptäckas, har det efterfrågats åtgärder för förbättrad kunskap och medvetenhet om denna typ av utsatthet dels bland barn och deras föräldrar, dels bland yrkesverksamma som kommer i kontakt med barn. Vidare har det efterfrågats att yrkesverksamma som kommer i kontakt med barn ställer rutinmässiga frågor om denna typ av våldsutsatthet och att ett mer aktivt uppsökande arbete sker på arenor där barn befinner sig, särskilt på digitala plattformar, vilket kräver metodstöd. Det har också efterfrågats ”ingångar” med ”låg tröskel”

där barn själva kan söka hjälp. Dessa måste vara kända och lättillgängliga för barn och unga med möjlighet till anonymitet.¹⁰⁵

Skolan och elevhälsan, samt barn- och ungdomshälsan och ungdomsmottagningarna har lyfts fram som viktiga aktörer för tidig upptäckt. Det har i det sammanhanget pekats på vikten av att misstänkt utsatthet anmäls till socialtjänst och polis. Ett screeningverktyg som har lyfts fram som ett bra exempel för rutinmässiga frågor är verktyget SEXIT. När det gäller upptäckt genom frågor har det framhållits att det är viktigt att sådana frågor ställs inte bara en gång utan vid flera tillfällen och på olika sätt, för att den som är utsatt ska få tid på sig att våga berätta.

Skydd, stöd, vård och samordning

I våra olika kontakter har det framförts olika synpunkter på hur skydd, stöd och vård bör utformas och samordnas för att vara barnvänligt och effektivt. Vi nämner några sådana här.

Ungdomsjouren i Stockholm har pekat på vikten av att ett utsatt barn får omedelbart skydd och lyfts bort från en skadlig situation, samt framhållit vikten av att föräldrarna får stöd för att kunna skydda barnet. De har även pekat på att det är viktigt med ordnade rutiner för ett utsatt barn och att barnet måste få ett ordnat boende om det inte fungerar med det stöd barnet får hemifrån.

Föräldrar till utsatta barn och unga som utredningen har talat med har framhållit att ett utsatt barn behöver mycket och bra hjälp i ett tidigt skede, så att situationen inte förvärras. De har också pekat på vikten av att involvera ”bra” föräldrar i utformningen av stödet till ett utsatt barn, att barn och föräldrar bör tillfrågas om vilka behov de har och vilken hjälp de vill ha, att barn och föräldrar bör ses som en enhet som ska få hjälp och att föräldrarna ses som en resurs för barnet. De har vidare framhållit vikten av att inte bryta barnets relation till en bra förälder eller andra viktiga vuxna genom insatser till barnet och nämnt inläggning eller boende för det utsatta barnet tillsammans med en förälder samt patientstyrd inläggning som bra

¹⁰⁵ Aktörer som har efterfrågat sådana åtgärder är bland annat överlevare och civilsamhällsorganisationer som Inte Din Hora, Alltid sedd, Storasyster, ChildX, OKSE, ECPAT och Ellen-centret, samt Barnafrid och Stiftelsen Allmänna Barnhuset. Även aktörer som Skolverket, företrädare för ungdomsmottagningar, socialchefer samt aktörer vi träffat vid länsbesöken i Jönköping, Värmland och Västerbotten har efterfrågat detta.

alternativ. De har också efterfrågat traumamedveten omsorg för barnen och att yrkesverksamma i stöd och hjälp skapar relationer till den som är utsatt. De har även efterfrågat stöd eller avlastning till föräldrar för att dessa ska förmå att hjälpa barnet så lång tid som krävs.

Något som efterfrågas är lättillgängligt, flexibelt och individanpassat specialiserat stöd utan trösklar i form av villkor, som är tillgängligt för barn och unga i hela landet, till exempel i form av specialiserade lågtröskelmottagningar som Mikamottagningarna eller specialiserade ungdomsmottagningar som Ung Utsatt i Göteborg.¹⁰⁶ Här kan också nämnas att forskaren Maria Andersson Vogel har framhållit att socialtjänstens insatser till bland annat barn i utredningens målgrupper behöver ges tidigare än i dag och i samarbete mellan socialtjänst, skola och barn- och ungdomspsykiatri, vara mer individanpassade och flexibla än i dag och anpassas till barnets behov, samt att barns och ungas egna uppfattningar om vad som är problemet måste beaktas i valet och utformandet av insatser. Detta för att undvika tvångsplaceringar vid låsta avdelningar.¹⁰⁷ Aktörer som Novahuset, ChildX, OKSE och Ung Utsatt har föreslagit att specialiserat stöd samlas på regional nivå, där olika typer av stöd kan samordnas. ECPAT har efterfrågat insatser som är anpassade för hbtqi-personer och även insatser som är anpassade för personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Flera aktörer har framhållit vikten av att det görs en bedömning av om den som är utsatt för sexuell exploatering behöver behandling för PTSD på grund av trauman före eller under utnyttjandet och att den som behöver det får tillgång till behandling anpassad för den utnyttjades särskilda problematik.¹⁰⁸ Samtidigt har den stora betydelsen av socialt stöd framhållits av till exempel Novahuset.

Flera aktörer har efterfrågat någon typ av ”spindel i nätet” för det utsatta barnet – en ”fokalpunkt” som kan driva barnets sak. Andra har formulerat funktionen som en kontaktperson, eller stödkontakt som kan bygga en relation till den som är utsatt, eller en koordinator eller samordnare för barnet och familjen som är kunnig på området

¹⁰⁶ Bland annat Ellencentret, Alltid sedd, Storasyster, ChildX och OKSE.

¹⁰⁷ Se även Andersson Vogel, M. (2020), *Disciplinering, femininitet och tvångsvård. Tjejers vardag vid särskilda ungdomsbem*, s. 170.

¹⁰⁸ Bland annat Barnafriad, Ung Utsatt, SMC Pilen, Ungdomsjouren Stockholm, Ellencentret, Novahuset, Storasyster och Inte Din Hora.

och har överblick och kan följa barnet över tid och som lyssnar och förstår.¹⁰⁹

I de fall LVU-vård anses nödvändig har det framhållits att sådan vård måste ha resurser och innehålla kompetens för och vara anpassad för denna typ av utsatthet och barnets behov, samt kunna förhindra att övergreppen fortsätter under pågående vård.¹¹⁰

Särskilt om kedjan av stödinsatser

Flera aktörer har framhållit vikten av en sammanhängande kedja av stödinsatser från det att ett sexuellt exploaterat barn upptäcks tills barnet mår bra. De har pekat på att barnet får inte lämnas i ett vakuum mellan olika ingripanden och insatser och att stödet måste vara långsiktigt och holistiskt. Det behövs en fast och tät kontakt med exempelvis en terapeut och en ungdomsmottagning som följer barn och föräldrar över tid, där barnet inte flyttas runt mellan olika ställen och där insatser och fungerande kontakter inte bryts när barnet fyller arton år.¹¹¹

Särskilt om samordning och om Barnahus

Flera aktörer har framfört önskemål beträffande samordning i Barnahus.¹¹² Det som har efterfrågats är att sexuellt exploaterade barn ska ingå i målgruppen för alla Barnahus, att Barnahusen blir fler och att de höjer sin kompetens i fråga om sexuell exploatering. Vidare har det framförts önskemål om en utveckling av Barnahusens verksamhet till att även erbjuda mer långsiktigt stöd och behandling med fokus på den psykiska hälsan, enligt modellen ”Det fjärde rummet”¹¹³. En förälder till en utsatt ungdom har föreslagit att en psykolog alltid ska lyssna vid barnförhör med den som är sexuellt exploaterad och att

¹⁰⁹ Bland annat Stiftelsen Allmänna Barnhuset, ChildX, OKSE, Storasyster, Ungdomsjouren Stockholm, Ellencentret och föräldrar till utsatta ungdomar.

¹¹⁰ RFSU och Sveriges kvinnoorganisationer. Se även Andersson Vogel, M. (2020), *Disciplinering, femininitet och tvångsvård. Tjejs vardag vid särskilda ungdomshem*, s. 170 f.

¹¹¹ Bland annat Ungdomsjouren Stockholm, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Inte Din Hora, ECPAT, ChildX, OKSE och föräldrar till utsatta ungdomar.

¹¹² ChildX, OKSE, Unizon, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Barnahus i Jönköping, Umeå och Värmland, Barnafrid, samt föräldrar till utsatta ungdomar.

¹¹³ Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2019). *Det fjärde rummet – en modell för stöd och behandling för barn som utsatts för våld eller övergrepp*.

barnet sedan får ha fortsatt kontakt med den psykologen och därmed inte behöva berätta allt en gång till.

Även i övrigt har aktörer vi talat med efterfrågat mer samordning runt målgruppen.¹¹⁴ Det som har nämnts är en mer systematisk samordning inom lämpliga geografiska områden, mellan skola, polis, socialtjänst, och hälso- och sjukvård, samt samverkan mellan civilsamhälle och myndigheter. Det har också framhållits vikten av att det framgår vilket specifikt ansvar var och en har i en sådan samverkan.

Kunskap och metodstöd för yrkesverksamma

Ett antal av de aktörer vi har talat med har efterfrågat ökad kunskap och metodstöd för yrkesverksamma.¹¹⁵ Ökad kunskap behövs för personal som möter barn inom bland annat vården och olika myndigheter. Det har framhållits att alla yrkesverksamma som möter barn inte behöver ha en behandlande kunskap, men att alla bör ha en allmän förståelse för vad sexuell utsatthet innebär och kunna identifiera sexuellt exploaterade barn samt kunna hänvisa vidare till stöd och hjälp. Även enkla metodstöd och riskbedömningsinstrument för yrkesverksamma har efterfrågats både för det akuta skedet och för tiden därefter.

Riktlinjer för Barnahus och ungdomsmottagningar

Vid våra länsbesök i Värmland, Jönköping och Västerbotten har nationell styrning av Barnahusens verksamhet efterfrågats, när det gäller organisation och innehåll, för att göra dem mer likvärdiga över landet. Dock utan att begränsa utvecklingen hos de Barnahus som kommit längst. Barnafrid har nämnts som lämplig samordnare av Barnahus nationellt. Även nationella riktlinjer och nationell styrning av ungdomsmottagningarna är något som har efterfrågats vid länsbesök i Värmland och även av FSUM.

¹¹⁴ Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Barnafrid, Skolverket, ECPAT och ungdomsmottagning i Värmland.

¹¹⁵ Bland annat ChildX, OKSE, Ellencentret, Novahuset, Barnafrid, Stiftelsen Allmänna Barnhuset och föräldrar till utsatta ungdomar.

Ekonomiskt stöd till föräldrar

Föräldrar till utsatta ungdomar har framfört till oss att den som är förälder till ett sexuellt exploaterat barn bör få rätt till ersättning för vård av barn även efter det att barnet fyllt arton år, om hen då behöver fortsatt hjälp från sina föräldrar för att kunna ta sig ur utsatt-heten.

7.6.2 Åtgärder som avser både barn och vuxna

Förbättrad identifiering av utsatta

Liksom nämnts när det gäller barn, har aktörer vi talat med efterfrågat åtgärder för förbättrad kunskap och medvetenhet bland yrkesverksamma om denna typ av våldsutsatthet och att yrkesverksamma som kan möta utredningens målgrupper i ökad utsträckning rutinmässigt frågar om sådan våldsutsatthet. Även ett utökat och mer traumamedvetet uppsökande arbete har efterfrågats och lågtröskelingångar till stöd, samt tydligt inkluderande information på flera olika språk på socialtjänsternas hemsidor där det framgår vart den som är utsatt kan vända sig och vilken hjälp man kan få.¹¹⁶

Något som särskilt har lyfts fram är att yrkesverksamma som möter personer i prostitution eller sexuell exploatering behöver ha kunskap om neuropsykiatriska och intellektuella funktionsnedsättningar och hur dessa funktionsnedsättningar skiljer sig åt. Det har även nämnts att personer med sådana funktionsnedsättningar kan behöva kontinuerlig och återkommande utbildning om vad som är en hälsosam relation, till exempel genom VIP-programmet.

SEXIT har även här framhållits som ett gott exempel på rutinmässigt frågeställande. Överlevare har påpekat att frågor måste ställas på ett sätt som inte är dömande utan sakligt och välinformerat. Ångest- och Astamottagningen i Umeå har framhållit vikten av att frågor om denna typ av våldsutsatthet ställs flera gånger över tid, och inte bara vid en inledande kontakt.

¹¹⁶ Bland annat Attention, MFD, NCK, Inte Din Hora, SMC Pilen, uppgifter vid länsbesöken i Värmland och Jönköping bland annat från BESAM, regionkoordinatorer, socialtjänst och tjejjour, Mikamottagningen Göteborg, RFSU och Red Umbrella Sweden.

Skydd, stöd och vård

Flera av de aktörer vi har talat med har framhållit vikten av att den som är utsatt och själv söker hjälp eller upptäcks på annat sätt får ett bra bemötande och rådgivning som inte stigmatiserar.¹¹⁷

RFSL, RFSL Ungdom och Red Umbrella Sweden har särskilt framhållit vikten av att stöd som ges är könsneutralt, religiöst och ideologiskt oberoende samt att hbtqi- och transkompetens finns. MFD har framhållit att det kan finnas behov av kommunikationsstöd, exempelvis bildstöd, vid kommunikation med den som har en intellektuell funktionsnedsättning. Attention har nämnt behovet av tydligt, neutralt och lågaffektivt bemötande.

För att sexuellt exploaterade personer som bara är tillfälligt i Sverige ska kunna få nödvändigt skydd och stöd samt vård, har Frälsningsarmén/Safe Haven och Plattformen Civila Sverige mot människohandel framhållit vikten av att dessa personer inte avvisas och att de får längre tid för reflektion och återhämtning än vad som nu är fallet.

Många aktörer har framhållit vikten av hjälp- och stödinsatser med låg tröskel.¹¹⁸ Det har särskilt nämnts att stöd och hjälp till den som är utsatt inte får villkoras av att utnyttjandet har upphört, av drogfrihet eller av att den som är utsatt deltar i en rättsprocess. Möjlighet till anonymitet och chattfunktioner har angetts vara viktiga delar i lågtröskelstöd och civilsamhället har framhållits som en bra första ingång till stöd och motivation att söka och ta emot hjälp. Ungdomsmottagningar, Mikamottagningar och mottagningar för våldsutsatta har lyfts fram som bra lågtröskelstöd för den som är utsatt. Stöd som avser skademinimering har nämnts som ett sätt att bygga förtroende och ge motivation till att söka vidare hjälp.

Bland annat Wonsa och NCK har framhållit vikten av att den som är utsatt i prostitution eller sexuell exploatering erbjuds stöd och hjälp direkt när sådan efterfrågas, utan lång väntetid. Andra aktörer har även pekat på vikten av att erbjuda hjälp flera gånger och i olika skeden.¹¹⁹

¹¹⁷ Detta har bland annat nämnts vid våra länsbesök i Värmland och Jönköping och av Red Umbrella Sweden.

¹¹⁸ Bland annat Räddningsmissionen Göteborg, Mikamottagningen Stockholm, socialchefer vi varit i kontakt med, RFSU, RFSL och RFSL Ungdom, aktörer vi träffat vid länsbesök i Värmland och Jönköping, Red Umbrella Sweden, Unizon, Inte Din Hora, Plattformen Civila Sverige mot människohandel.

¹¹⁹ Länsbesök i Jönköping (ungdomsmottagning, Hälsohögskolan, Kvinnokliniken).

Flera aktörer vi har talat med anser att specialiserat stöd bör ges vid Mikamottagningar eller motsvarande mottagningar över hela landet.¹²⁰ Andra har förordat att specialiserat stöd ges samlat vid mottagningar för en bredare målgrupp, exempelvis för sexuellt våld, eller våld generellt eller att hjälp för denna typ av våldsutsatthet skulle kunna kopplas ihop med det existerande arbetet mot våld i nära relation, eftersom båda grupperna har samma typ av hjälpbehov.¹²¹

Många har efterfrågat stöd som tar ett helhetsgrepp om varje utsatt persons komplexa problematik och samlade behov. Som viktiga delar har nämnts tryggt boende, traumamedveten omsorg, rehabiliterande sysselsättning i form av praktik, arbetsträning/arbete eller andra meningsfulla aktiviteter och ett socialt sammanhang, gärna samlat på en och samma plats. Det har särskilt framhållits att stödet måste vara långsiktigt och inte bara hjälpa den som är utsatt ut ur prostitution utan även in i en ny meningsfull tillvaro. Stödet kan behöva pågå även efter en längre period av boende och utslussning för att motverka ny utsatthet.¹²²

Det har även framhållits att behoven ser olika ut för olika personer och att stödet därför måste vara flexibelt och kunna anpassas till varje enskild individs situation. Det har bland annat nämnts att den som befinner sig endast tillfälligt i Sverige och den som varaktigt bor här i landet kan behöva olika typer av stöd för att ta sig ur prostitution eller sexuell exploatering och att den som inte har eller får rätt att stanna i Sverige även behöver hjälp med återvändande till sitt hemland.¹²³

När det gäller vård för psykiska problem har flera aktörer framhållit vikten av att den som är utsatt får hjälp för grundorsaken eller kärnan till problemet och inte bara med synliga symptom och även att den som måste vänta på traumaterapi behöver få annan typ av hjälp under väntetiden.¹²⁴

Liksom för barn har flera aktörer framhållit behovet av en funktion som kan vara ”spindeln i nätet” för den som söker hjälp ur pro-

¹²⁰ Plattformen Civila Sverige mot människohandel, Mikamottagningen Stockholm, länsbesök i Jönköping (handläggare våld i nära relation vid lokal socialtjänst).

¹²¹ Uppgifter vid länsbesöken i Västerbotten och Jönköping.

¹²² Bland annat RFSU, MFD, Mika Hälsa, RFSL, Qjouren Väst, NSP, Rosenlundstödet, Frälsningsarméns skyddade boende Lyktan och Safe Haven, Inte Din Hora, MFD, länsbesök i Västerbotten (kvinnojourer och CMV Umeå) och Värmland (regionkoordinator).

¹²³ Bland annat Talita, Qjouren Väst, Mikamottagningen Göteborg, Sveriges kvinnoorganisationer och Räddningsmissionen Göteborg.

¹²⁴ Mikamottagningen Göteborg, överlevare, regionkoordinatorer Bergslagen.

stitution eller sexuell exploatering; en kontaktperson, ett hjälp-jag, en sammanhållande insatspunkt eller en case manager.¹²⁵

Ekonomiskt stöd

Flera aktörer har särskilt framhållit behovet av ekonomiskt stöd för den som vill lämna prostitution eller sexuell exploatering och att tidigare inkomster från prostitution inte bör hindra att socialtjänsten beviljar ekonomiskt bistånd.¹²⁶ Red Umbrella Sweden har efterfrågat hjälp med till exempel buss- eller tågbiljetter till exempelvis läkarbesök, eller matkuponger till den som inte kan beviljas ekonomiskt stöd i pengar.

Samordning, styrning och resurser

Många av de aktörer vi har talat med har efterfrågat ökad samordning och styrning av framför allt socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med utredningens målgrupper.

För socialtjänstens del har flera efterfrågat styrning och stöd från Socialstyrelsen avseende ansvaret för målgrupperna.¹²⁷ Vid våra länsbesök i Jönköping och Västerbotten har det förts fram att det behövs tydliga föreskrifter och allmänna råd för utredningens målgrupper, så som det finns för våld i nära relation, samt att brottsofferparagrafen (5 kap. 11 § SoL) kan behöva ändras till att omfatta även dessa målgrupper. För såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård har det efterfrågats ett tydligt utpekat ansvar för stöd och vård till utredningens målgrupper.¹²⁸ Utrednings- och/eller riskbedömningsinstrument anpassade för prostitution eller sexuell exploatering är något som har efterfrågats av flera aktörer.¹²⁹ När det gäller hälso- och sjukvården har flera aktörer efterfrågat vårdmodeller, vårdplaner eller vårdprogram för utredningens målgrupper, antingen egna sådana

¹²⁵ Bland annat Frälsningsarmén/Safe Haven, Räddningsmissionen, Talita, NSP, Mikamottagningen Stockholm.

¹²⁶ Bland annat Frälsningsarmén/Safe Haven, Mikamottagningen Göteborg och RFSU.

¹²⁷ Bland annat Mikamottagningen Göteborg, Inte Din Hora, uppgifter vid länsbesök i Jönköping och Västerbotten.

¹²⁸ Socialchefer, länsbesök i Jönköping, IVO och överlevare.

¹²⁹ Räddningsmissionen, Qjouren Väst, Mikamottagningen Stockholm, länsbesök i Värmland (regionkoordinator och handläggare i socialtjänst).

eller att de arbetas in i befintliga nationella och regionala programområden.¹³⁰

Flera aktörer har efterfrågat samverkan mellan socialtjänst och psykiatri (kommun och region) och en tydlig ansvarsfördelning mellan dessa.¹³¹ Även en formaliserad samverkan mellan kommuner och samordning mellan polisområden har efterfrågats och en kontaktperson eller en centralt placerad koordinator/samordnare för prostitution och människohandel i varje kommun.¹³² Också vikten av samarbete med civilsamhället har framhållits av bland annat RFSU och vid våra länsbesök i Jönköping och Västerbotten. Vid vårt länsbesök i Jönköping har även påtalats att det behövs en tydlig struktur även för det långsiktiga stödet, där många aktörer samverkar.

De socialchefer som utredningen talat med har framhållit att det behövs nationella riktlinjer för vad som ska ingå i ett exitprogram, men att dessa inte får vara för detaljerade då det är så komplext vad varje person behöver och man måste kunna ta ett helhetsgrepp kring varje person. Det som kan behövas är en verktygslåda med metoder. De har även nämnt att ett exitprogram kan byggas in i samverkansstrukturer som redan finns och att detta skulle kunna ingå i det ordinarie arbetet inom socialtjänsten och att det viktiga är att utsatta i prostitution och sexuell exploatering är en utpekad målgrupp för stöd och hjälp. De har vidare påtalat behovet av samverkan över hela landet för metodutveckling och nätverk för att hålla ihop en samlad kompetens på området och att stöd måste ges till kommunerna, samt behovet av långsiktigt ansvar och finansiering.

Även behovet av resurser till ungdomsmottagningar och Mikamottagningar och öronmärkta resurser till traumavård för utredningens målgrupper och andra sexuellt utsatta är något som har lyfts fram.¹³³

¹³⁰ SMC Pilen, länsbesök i Värmland och Västerbotten.

¹³¹ Mikamottagningen Göteborg, överlevare, socialchefer, IVO, länsbesök i Jönköping och Västerbotten.

¹³² Länsbesök i Västerbotten och Jönköping.

¹³³ RFSU, Inte Din Hora, Mika Hälsa och överlevare.

Kunskap hos yrkesverksamma

Flera olika aktörer har efterfrågat ökad kunskap om trauma och PTSD hos olika professioner, bland annat inom vård och psykiatri.¹³⁴ Det har också påpekats att barnsjukvård, samt barn- och vuxenpsykiatri behöver utvecklas och få höjd kompetens på området sexuell exploatering och prostitution och att även personal inom SiS bör få ökad kunskap på området.¹³⁵ Andra aktörer har lyft fram att frågor om mäns våld mot kvinnor och till exempel dissociation bör ingå i olika relevanta högskoleutbildningar.¹³⁶ Kompetenshöjning har även efterfrågats av de socialchefer som utredningen haft kontakt med.

¹³⁴ Qjouren Väst, överlevare, NCK och BESAM Värmland.

¹³⁵ RFSL, RFSL Ungdom, Inte Din Hora och Statens institutionsstyrelse.

¹³⁶ Överlevare samt länsbesök i Värmland (BESAM).

8 Sverige uppfyller inte sina internationella åtaganden

I utredningsuppdraget ingår som en tredje del att bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel. De internationella åtaganden vi beskrivit i kapitel 3 har dock betydelse även för övriga personer i utredningens målgrupper. I detta kapitel sammanfattar vi vilka internationella åtaganden som gäller för målgrupperna och vår bedömning av hur väl Sverige lever upp till dessa åtaganden.

8.1 Personer utsatta för prostitution och barn utsatta för sexuell exploatering

8.1.1 Åtaganden

Som beskrivits i kapitel 3, har Sverige genom olika konventioner och instrument åtagit sig att bekämpa handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnor i prostitution, samt att avskaffa alla former av våld mot kvinnor och barn, inklusive sexuellt utnyttjande eller exploatering.

När det gäller mera konkreta åtaganden mot utsatta kvinnor och barn, har Sverige genom Istanbulkonventionen åtagit sig att *skydda den som utsatts för våld* i konventionens mening¹ *mot ytterligare våldshandlingar*. Detta innefattar ett krav på att personer utsatta för våld i konventionens mening också identifieras. I barnkonventionen anges uttryckligen att det i åtagandet att skydda barn mot våld också ingår

¹ Med begreppet våld mot kvinnor avses enligt artikel 3 i konventionen i svensk översättning ”ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering av kvinnor och avser varje fall av könsrelaterat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang”.

ett åtagande att identifiera den som utsatts eller utsätts för våld. Att den som utsatts för våld *identifieras* är alltså ett första steg för att kunna uppfylla övriga åtaganden gentemot utredningens målgrupper.

Kvinnor och flickor som utsatts för våld i Istanbulkonventionens mening ska också, oberoende av om de vill göra en anmälan eller vittna mot förövaren, få tillgång till *tjänster för återhämtning* (rådgivning, ekonomiskt bistånd, boende, utbildning, fortbildning, hjälp att hitta anställning). De ska även ges tillgång till *hälso- och sjukvård och socialtjänst med resurser och utbildning* för att hjälpa och hänvisa dem vidare. De ska vidare få tillgång till *omedelbara, kort- och långsiktiga specialiserade stödtjänster, med lämplig geografisk spridning, lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden, nationell hjälptelefon* för rådgivning, samt *mottagningscenter* för medicinsk och rättsmedicinsk undersökning, traumastöd och rådgivning.

När det gäller barn finns genom barnkonventionen och dess fakultativa protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi ett åtagande att *främja barnets fysiska och psykiska rehabilitering, återhämtning, tillfrisknande samt sociala återanpassning* och att vidta alla möjliga åtgärder för att *lämpligt bistånd* ska ges till barnet, *inbegripet fullständig återanpassning i samhället och fullständig fysisk och psykisk återhämtning*.

För barn som utsatts för sexuell exploatering har Sverige genom Lanzarotekonventionen åtagit sig att säkerställa att personer som har regelbundna kontakter med barn inom till exempel skola och sjukvård har tillräckliga kunskaper om *sexuell exploatering av barn*, vilket innefattar kunskap om *metoder för att identifiera offer* och om *hur man anmäler misstanke* om sådan exploatering. Sverige har också åtagit sig att *säkerställa samordning mellan myndigheter* på nationell och lokal nivå som har ansvar för skydd mot sexuell exploatering. Konventionen ålägger också Sverige att fastställa *effektiva sociala program och inrätta sektorsövergripande strukturer för nödvändigt stöd till barn* som är offer för sexuell exploatering, samt att vidta åtgärder för att *hjälpa brottsoffer på lång och kort sikt i deras psykiska och psykosociala återhämtning*.

Genom EU-direktivet om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi finns en skyldighet att ge *skydd och stöd till sexuellt exploaterade barn före, under och efter straffrättsliga förfaranden*. De ska få hjälp och stöd så att de kan utöva sina rättigheter enligt direktivet och enligt de generella EU-reglerna för brottsoffer, utan villkor av att de samarbetar i rätts-

processen, efter en individuell bedömning av deras särskilda omständigheter och med hänsyn till deras egna synpunkter, behov och problem. De ska också få juridiskt stöd i rättsprocessen och förhöras på visst sätt anpassat för barn.

De nu beskrivna internationella åtagandena omfattar när det gäller utnyttjade vuxna, enligt sin ordalydelse, enbart kvinnor. Detta har sin förklaring i att de utgör en del i det internationella arbetet för jämställdhet och mot kvinnors och barns historiska och strukturella underordning. En majoritet av de personer som utnyttjas i prostitution eller på andra sätt exploateras sexuellt är också enligt tillgänglig forskning kvinnor och flickor. Formellt sett omfattar således Sveriges åtaganden enligt dessa olika internationella dokument endast skyddet av kvinnor och barn. Det är dock självklart i en svensk kontext att också män, pojkar och personer som ingår i gruppen hbtqi har rätt till samma skydd, hjälp och stöd när de identifieras som utsatta i prostitution eller på andra sätt sexuellt exploaterade. När vi i det följande beskriver de brister vi funnit använder vi, med utgångspunkt i de internationella dokumenten samt i tillgängliga inhemska undersökningar, i huvudsak beteckningarna kvinnor, flickor och barn. Detta ska dock inte läsas exkluderande. De brister som beskrivs i detta avsnitt gäller samtliga utsatta, oavsett könstillhörighet eller könsidentitet.

8.1.2 Sverige uppfyller i dag inte dessa internationella åtaganden

Det är enligt internationella studier ett faktum att kvinnor i prostitution så gott som alltid varit utsatta för någon form av fysiskt eller sexuellt våld i samband med prostitutionen (se avsnitt 5.2). Enligt svenska undersökningar bland unga är det också mycket vanligt att flickor som utnyttjats av sexköpare också tidigare i livet varit utsatta för sexuella övergrepp (se avsnitt 5.2.2). Unga flickor som vänder sig till Ellencentret vittnar återkommande om att det förekommer grovt våld och förnedring från männen i samband med den sexuella exploateringen. Även om prostitution i sig inte pekas ut som en form av våld i Istanbulkonventionen bör man mot den här bakgrunden utgå från att en person som utnyttjas i prostitution också har varit utsatt för våld i Istanbulkonventionens mening, antingen tidigare i livet eller i samband med prostitutionen. Istanbulkonventionen innebär att vuxna utsatta i prostitution behöver identifieras för att kunna ges

tillgång till det skydd och stöd samt den vård som föreskrivs i konventionen.

När det gäller barn som utnyttjas i sexuell exploatering är de alltid våldsutsatta brottsoffer och ska identifieras för att kunna erbjudas skydd, stöd, vård och rehabilitering i enlighet med vad som anges i barnkonventionen och dess fakultativa protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi, men även i den omfattning som krävs enligt övriga ovan nämnda instrument.

Vi har i kapitel 7 konstaterat brister som innebär att Sverige inte lever upp till sina internationella åtaganden när det gäller identifiering av vare sig sexuellt exploaterade barn eller våldsutsatta kvinnor i prostitution. Bristerna i detta avseende består dels i att uppsökande verksamhet bedrivs i mycket begränsad omfattning såväl fysiskt som digitalt, dels i att yrkesverksamma som kommer i kontakt med dessa personer saknar nödvändig kunskap om utsattheten och om sitt ansvar för att ställa frågor och identifiera våldsutsatta för att därmed kunna se till att rätten till skydd, stöd, vård och rehabilitering kan tillgodoses.

När det gäller utländska personer som inte är EES-medborgare finns också exempel på en tillämpning av utlänningslagens regel i 8 kap. 3 § första stycket 2 som innebär att kvinnor i prostitution avvisas, med motiveringen att det kan antas att de under vistelsen i Sverige inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.² Vi anser, med hänsyn till att den som utnyttjas i prostitution ofta är våldsutsatt i Istanbulkonventionens mening, att avvisning utan att först identifiera personen och undersöka om hen är våldsutsatt för att i så fall erbjuda hjälp står i strid med Sveriges åtaganden enligt Istanbulkonventionen.

Inte heller när det gäller rätten till skydd, stöd, vård och rehabilitering för sexuellt exploaterade barn och för vuxna som är våldsutsatta och utnyttjas i prostitution, kan Sverige anses leva upp till sina här ovan och i kapitel 3 beskrivna internationella åtaganden.

² Tillämpningen grundas på ett förarbetsuttalande från 1970-talet där det anges att till ”icke ärligen försörja sig” hänförs brottslig samt osedlig eller annars förkastlig verksamhet, som bland annat prostitution eller koppleri. JO har med hänvisning till förarbetsuttalandet och till att prostitution i Sverige inte kan förekomma utan att brott begås och är en i huvudsak förbjuden företeelse, bedömt att avvisning på denna grund av den som ägnar sig åt prostitution inte är i strid med bestämmelsen i utlänningslagen. (JO, beslut 1 november 2012, dnr 4468–2011.) JO uttalade att bestämmelsen inte ger stöd för att avvisa den som prostituerat sig vid ett enstaka tillfälle, utan endast den som ägnar eller avser att ägna sig åt prostitution som försörjningssätt. I ett tidigare beslut (28 juni 2011, dnr 6340–2010) som rörde avvisning enligt samma bestämmelse men på grund av tiggeri, ansåg JO däremot att avvisning på grund av att en person inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt inte bör tillämpas på andra försörjningssätt än sådana som är rättsligen förbjudna, vilket tiggeri inte är.

När det gäller barn har det tydligt framkommit att de inte i tillräcklig omfattning skyddas från fortsatt våld och att de inte heller får samordnat och effektivt stöd och nödvändig vård för att bli fysiskt och psykiskt rehabiliterade och komma ur sin utsatthet. Som framgår av kapitel 3 har barnrättskommittén uttryckt djup oro i olika avseenden när det gäller våld mot barn och barns psykiska hälsa och lämnat en rad rekommendationer till Sverige som rör bland annat situationen för barn i alternativa omvårdnadsmiljöer och tillgången till specialiserat stöd och till psykiatrisk vård. Det är givetvis oacceptabelt och strider mot barnets rättigheter enligt barnkonventionen att den som utsatts för sexuell exploatering nekas vård med motiveringen att det är fråga om en alltför komplex problematik. Det är inte heller förenligt med barnkonventionen att sexuellt exploaterade barn, enligt våra informanter, ofta inte bemöts som våldsutsatta brottsoffer utan beskrivs som barn med beteendeproblem. Något som fått till följd att de ibland placerats på låsta institutioner utan nödvändigt skydd mot fortsatta övergrepp och utan tillgång till stöd och vård som främjar deras *fysiska och psykiska rehabilitering, återhämtning, tillfrisknande samt sociala återanpassning*.

Vår kartläggning i kapitel 7 av det skydd och stöd samt den rehabilitering och vård som i dag erbjuds utsatta personer visar också att Sverige inte lever upp till åtagandena i Istanbulkonventionen om att våldsutsatta kvinnor och flickor, vilket innefattar de som utnyttjas i prostitution eller sexuell exploatering, ska få tillgång till *tjänster för återhämtning* (rådgivning, ekonomiskt bistånd, boende, utbildning, fortbildning, hjälp att hitta anställning), till *hälso- och sjukvård och socialtjänst med resurser och utbildning* för att hjälpa offer och hänvisa dem vidare, till *omedelbara, kort- och långsiktiga specialiserade stödtjänster, med lämplig geografisk spridning, lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden, nationell hjälptelefon* för rådgivning, samt *mottagningscenter* för medicinsk och rättsmedicinsk undersökning, trauma-stöd och rådgivning.

Det stöd som har byggts upp för våldsutsatta kvinnor och flickor, riktas främst till de som är utsatta för våld i nära relation eller hedersrelaterat våld och förtryck. Kvinnor och flickor utnyttjade i prostitution eller sexuell exploatering inkluderas i mycket låg utsträckning i det nuvarande stödsystemet. GREVIO har i sin första utvärderingsrapport i januari 2019 av Sveriges implementering av Istanbulkonven-

tionen³, uttryckt oro över att stödet från socialtjänst och offentlig vård, till kvinnor utsatta för våld i nära relation eller för sexuellt våld och som befinner sig i missbruk och/eller prostitution, inte tillräckligt uppmärksammar att de är brottsoffer.

8.2 Människohandelsoffer

8.2.1 Åtaganden

Sverige har, som närmare beskrivits i kapitel 3, särskilda åtaganden mot offer för människohandel genom Palermoprotokollet, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel samt människohandelsdirektivet. Genom CEDAW har Sverige också åtagit sig att vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnor i prostitution (artikel 6).

De bestämmelser som finns i Palermoprotokollet avseende skydd och stöd till människohandelsoffer, utöver rätten till skadestånd, har karaktären av målsättningsbestämmelser. Enligt dessa ska Sverige *överväga* att vidta *åtgärder för människohandelsoffrens fysiska, psykiska och sociala rehabilitering*, särskilt genom att tillhandahålla ett lämpligt boende, rådgivning och information på ett språk som offret förstår, medicinskt, psykologiskt och materiellt bistånd, samt möjligheter till sysselsättning, utbildning och fortbildning. Sådana åtgärder ska ta hänsyn till offrets ålder, kön och särskilda behov, speciellt barns särskilda behov, innefattande lämpligt boende, utbildning och omvårdnad. Sverige ska också *sträva efter att skydda offrens fysiska säkerhet* när de befinner sig inom statens territorium. Sverige ska vidare *överväga* att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra *åtgärder som tillåter offer för människohandel att tillfälligt eller stadigvarande stanna* inom statens territorium i lämpliga fall med lämplig hänsyn till humanitära skäl och barmhärtighetsskäl. När Sverige *återsänder* ett offer för människohandel, till en stat där personen är medborgare eller hade rätt att permanent vistas, ska det *helst ske frivilligt* och med hänsyn till personens säkerhet. Dessa bestämmelser är alltså inte formulerade som bindande åtaganden utan som målsättningar att överväga eller sträva mot.

³ GREVIO (2019). *Baseline Evaluation Report, Sweden*.

Genom Europarådets konvention om bekämpande av människohandel har Sverige däremot gjort bindande åtaganden.⁴ Enligt den konventionen ska Sverige *se till att behöriga myndigheter har utbildad och kvalificerad personal för att kunna identifiera offer* för människohandel och även *se till att offren inte avvisas innan de identifierats och erbjudits hjälp*. Sverige har också åtagit sig att anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder som kan behövas för att *hjälpa brottsoffren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning*, utan villkor av att offret är villigt att vittna. Hjälpen ska minst innefatta en levnadsstandard som kan trygga offrens uppehälle genom åtgärder som *lämplig och trygg bostad samt psykologiskt och materiellt bistånd, tillgång till akut-sjukvård, hjälp med översättning och tolkning, rådgivning och upplysning om lagliga rättigheter, biträde i brottmålsförfarande och tillgång till utbildning för barn*. Brottsoffrets behov av *trygghet och skydd* ska beaktas och den som vistas lagligt i Sverige och som saknar tillräckliga resurser och behöver hjälp ska också få *nödvändig medicinsk eller annan hjälp*. Hen ska också *beredas tillträde till arbetsmarknaden samt till yrkesutbildning och undervisning*.

I människohandelsdirektivet finns liknande bestämmelser som i den nu nämnda konventionen. Där sägs att offer för människohandel ska få *hjälp, stöd och skydd*. Hjälpen och stödet ska åtminstone omfatta en *levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning, genom åtgärder som tillhandahållande av lämplig och säker bostad och materiellt understöd samt nödvändig sjukvård och när det är lämpligt psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning*. Hjälp och stöd ska inte vara beroende av att brottsoffret är villigt att samarbeta i en rättsprocess. Det ska också finnas *mekanismer för att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer och ge hjälp och stöd till dem*. Brottsoffer med *särskilda behov ska tas om hand*, särskilt när dessa behov har sin grund i graviditet, hälsotillstånd, funktionshinder, mentala eller psykiska störningar. Detsamma gäller när personen har utsatts för allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld. Utöver detta har brottsoffer rätt till juridisk rådgivning och juridiskt ombud vid brottsutredning och straffrättsligt förfarande samt *lämpligt skydd utifrån individuell riskbedömning*. Barn som är offer för människohandel ska enligt direktivet *ges hjälp, stöd och skydd*. Det finns ett krav att säkerställa att *de särskilda åtgärderna för att på kort och lång sikt bistå och stödja barn utsatta för människohandel i deras fysiska och psykosociala*

⁴ Se avsnitt 3.3.1.

återhämtning vidtas efter en individuell bedömning av varje enskilt barns särskilda omständigheter i syfte att finna en varaktig lösning för barnet med beaktande av barnets synpunkter, behov och problem. Barn ska också inom rimlig tid ges tillgång till utbildning. Därutöver har de rätt till juridiskt ombud i rättsprocessen och rätt att förhöras på visst sätt som är anpassat för barn. Även ett ensamkommande barns personliga och särskilda förhållanden ska beaktas när ett sådant barn är offer för människohandel.

8.2.2 Sverige uppfyller i dag inte dessa internationella åtaganden

När det gäller människohandelsoffer finns i dag i Sverige en särskilt uppbyggd struktur för identifiering, skydd, stöd och återvändande. Den innefattar en manual vid misstanke om människohandel, regionkoordinatorerna som bistår myndigheter med stöd och regional spetskompetens, möjlighet att få tidsbegränsat uppehållstillstånd för en så kallad reflektionsperiod samt i samband med deltagande i förundersökning och rättegång som innebär tillgång till stöd och vård från socialtjänst och hälso- och sjukvård, samt hjälp med ett tryggt återvändande och återintegrering genom återvändandeprogrammet. För den som inte deltar i en rättsprocess finns vissa möjligheter till stöd och hjälp genom Nationella Stödprogrammet som administreras av Plattformen Civila Sverige mot Människohandel. Även när det gäller offer för människohandel anser vi dock att det finns brister när det gäller efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden.

Den låga graden av uppsökande verksamhet på många håll i landet samt bristande medvetenhet och kunskap hos anställda inom till exempel polisen, sjukvården och socialtjänsten talar för att många människohandelsoffer inte identifieras.

När det gäller skydd och stöd finns det brister i hur tillgången till detta är fördelad över landet. FN:s CEDAW-kommitté⁵ har i sina slutsatser pekat på att det finns en brist på tillräckliga, specialiserade skyddade boenden för kvinnor och flickor som är utsatta för människohandel och rekommenderat Sverige att öka antalet sådana, både i städer och på landsbygden. Kommittén har också rekommenderat Sverige att öka antalet rådgivnings- och rehabiliteringstjänster över

⁵ CEDAW/C/SWE/CO/10. Se även avsnitt 3.2.1.

hela landet och att anslå tillräcklig finansiering till organisationer i det civila samhället som tillhandahåller skyddat boende och stödtjänster till offer för människohandel och prostitution.

En särskild fråga när det gäller människohandelsoffer är möjligheten till tidsbegränsat uppehållstillstånd och därmed tillgång till stöd och vård från socialtjänst och hälso- och sjukvård. Enligt lagstiftning som trädde i kraft den 1 augusti 2022 kan socialnämnden ansöka om en reflektionsperiod (betänketid) om 30 dagar för offer för människohandel.⁶ Tidsbegränsat uppehållstillstånd, utöver reflektionsperioden, är dock fortfarande villkorat av att ett potentiellt offer för människohandel är bevisperson i en pågående förundersökning eller rättegång och det är bara förundersökningsledaren som kan ansöka om sådant tillstånd. Enligt människohandelsdirektivet ska rätten till hjälp och stöd inte vara beroende av att offret är villigt att samarbeta i en rättsprocess. Enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ska ett människohandelsoffers villighet att vittna inte uppställas som villkor för hjälp till vederbörande.

Plattformen Civila Sverige mot människohandel, som driver Nationella Stödprogrammet (NSP) som ger stöd till potentiella människohandelsoffer som inte ingår i en rättsprocess, har i sin årsrapport för 2022⁷ kritiserat de längre uppehållstillståndens koppling till en pågående rättsprocess. NSP framhåller i rapporten att stödprogrammet är den enda möjligheten för människohandelsoffer att få ändamålsenligt och rättighetsbaserat stöd i de fall en reflektionsperiod inte leder till en polisanmälan eller om en inledd förundersökning läggs ned. Enligt Polismyndighetens lägesrapport för 2021, *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 23*, är det endast ett fåtal av alla polisanmälningar för människohandel som leder till åtal. Av BRÅ:s rapport 2022:3, *Köp av sexuella tjänster*, framgår också att polisen inte anser sig ha tillräckliga resurser för koppleri eller människohandelsutredningar, och därför ofta fokuserar på insatser mot köp av sexuell tjänst, som hanteras enklare och med snabbare lagföring. Enligt NSP har aktörer som arbetar med offer för människohandel och deras skydd och stöd tidigare förlitat sig på att de tillfälliga uppehållstillstånden för bevispersoner enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen tillåts löpa ut även om förundersökningen läggs ned.

⁶ 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716).

⁷ Plattformen Civila Sverige mot människohandel (2023). *Nationella Stödprogrammet Årsrapport 2022*.

Under de senaste två åren har enligt NSP dessa tillstånd dock börjat dras in när förundersökningen läggs ner. Det försvårar eller omöjliggör arbetet för att hållbart och långsiktigt ordna en trygg framtid för den som varit offer för människohandel. Uppehållstillståndets koppling till förundersökning och rättegång, medför att det saknas möjlighet för majoriteten av dem som blivit offer för människohandel att erhålla rättighetsbaserat stöd under lämplig tid före, under och efter rättsprocessen, både i teorin och i praktiken i enlighet med Sveriges internationella åtaganden. Utan långsiktigt stöd och skydd är det enligt NSP inte bara svårt att motivera en person att våga medverka i en polisutredning, det finns också en risk för att personen hamnar i en utsatt livssituation med risk för återexploatering. För att våga berätta om hela sin utsatthet och komma vidare med en polisanmälan eller som i många utsattas fall, i asylprocessen, behövs enligt NSP specialiserat stöd och skydd under avsevärt längre tid än 30 dagar. För de personer som vill återvända till ett annat land än Sverige krävs också stöd och planering, vilket försvåras när tillgången till stöd och skydd är avhängigt ett uppehållstillstånd. Socialtjänsten är i avsaknad av ett tillfälligt uppehållstillstånd ofta ovilliga att fortsätta en placering, även om personens behov av skydd och stöd kvarstår.

GRETA har i sin andra utredningsrapport 2018 respektive tredje utvärderingsrapport 2023 om Sveriges implementering av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel⁸ ansett att Sverige bör vidta åtgärder för att säkerställa att identifiering av och stöd till offer för människohandel inte är kopplat till samarbete med rättsväsendet eller att det pågår en förundersökning eller rättsprocess.

Såväl GRETA (2018) som FN:s CEDAW-kommitté (2021)⁹ har uttryckt oro över det låga antalet utredningar, åtal och fällande domar i människohandelsmål. Enligt CEDAW-kommittén kan detta delvis bero på att kvinnor som utsätts för människohandel riskerar att utvisas om de är papperslösa eller irreguljära migranter och att de därför inte anmäler att de är utsatta eller ansöker om brottsofferstöd. Kommittén har därför rekommenderat Sverige att på området människohandel och utnyttjande i prostitution bland annat fortsätta att stärka sina insatser för att bekämpa människohandel genom att prioritera arbetet

⁸ GRETA (2018). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden*. GRETA (2023). Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings.

⁹ CEDAW/C/SWE/CO/10.

med att förebygga människohandel och vidarehandel. Sverige bör enligt kommittén även förbättra skyddet för offer och öka lagföringen av förövare, bland annat genom att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd för offer för människohandel, oavsett vilja eller förmåga att samarbeta med åklagaren. Sverige bör enligt kommittén säkerställa att lagstiftningen och politiken om invandring och utvisning inte avskräcker migranter, flyktingar och asylsökande från att anmäla att de är utsatta för människohandel eller undergräver ansträngningarna att förebygga människohandel, identifiera eller skydda vittnen eller lagföra förövare. Det kan här noteras att det under 2022 inte väcktes några åtal för människohandel för sexuella ändamål. Under samma period anmäldes totalt 87 sådana brott.¹⁰

Mot denna bakgrund kan Sverige, med nuvarande lagstiftning om tidsbegränsat uppehållstillstånd, inte anses uppfylla sina åtaganden om hjälp och stöd till offer för människohandel enligt människohandelsdirektivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Vi anser därför att det krävs ändringar när det gäller reglerna om reflektionsperiod eller längre tidsbegränsat uppehållstillstånd för att Sverige ska kunna anses leva upp till sina internationella åtaganden mot människohandelsoffer.

På samma sätt som beskrivits i föregående avsnitt när det gäller våldsutsatta kvinnor i prostitution kan det, beträffande personer som själva uppger eller som bedöms kunna vara offer för människohandel konstateras att det inte kan anses stå i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden att en sådan person avvisas enligt 8 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen.

Enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ska offer för människohandel inte avvisas innan de identifierats och erbjudits hjälp. Enligt en EU-studie från 2021¹¹ är det mycket sannolikt att en utländsk person (EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare) som utnyttjas i prostitution inom EU är ett offer för människohandel. Det finns ingen anledning att tro att det skulle förhålla sig på något annat sätt avseende utländska medborgare som utnyttjas i prostitution i Sverige. Att avvisa en utländsk medborgare som utnyttjas i prostitution utan att personen getts tid för återhämt-

¹⁰ Kriminalstatistik från Brå, <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik.html>.

¹¹ Di Nicola, A., *The differing EU Member States' regulations on prostitution and their cross-border implications on women's rights*, Europaparlamentet, Generaldirektoratet för unionens interna politik, Utredningsavdelningen för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor, 27 juli 2021.

ning och erbjudits hjälp, är mot den bakgrunden inte förenligt med Sveriges internationella åtaganden mot människohandelsoffer.

9 Inledande överväganden

9.1 Gemensamma utgångspunkter för uppdragets tre delar

Som framgår av kapitel 3 har Sverige åtagit sig att bekämpa handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnor i prostitution, samt avskaffa alla former av våld mot kvinnor och barn, inklusive sexuellt utnyttjande eller exploatering (se till exempel CEDAW och Agenda 2030). Mer specifikt har Sverige genom olika konventioner och internationella instrument åtagit sig att ge kvinnor utsatta för våld, barn utsatta för våld eller sexuell exploatering samt människohandelsoffer skydd, samt olika typer av stöd, vård och rehabilitering. I de internationella åtagandena ingår också att identifiera offer, se till att relevanta professioner har nödvändig kunskap och säkerställa samordning mellan myndigheter. För människohandelsoffer finns också åtaganden att se till att offer inte avvisas innan de identifierats och erbjudits hjälp samt åtaganden som rör återvändande till hemlandet. Dessa internationella åtaganden har betydelse för alla tre delarna i utredningens uppdrag.

De personer som köper sex är framför allt män. Köparna beskrivs som ett tvärsnitt av den manliga befolkningen, med en viss ökning av yngre män på senare år. Det är främst kvinnor och flickor som utnyttjas i prostitution, sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål. Även transpersoner och personer som inte identifierar sig som heterosexuella är överrepresenterade i gruppen utnyttjade. En stor del av de som utnyttjas i prostitution i Sverige är migranter. I särskilt utsatta eller sårbara grupper, såsom kvinnor i kriminalitet eller missbruk, LVU-placerade flickor och pojkar och personer med intellektuella funktionsnedsättningar eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, är det fler som har erfarenhet av att utföra sexuella handlingar mot ersättning än i befolkningen i övrigt. Kontakterna

vid sexköp knyts i dag framför allt via internet och inte så ofta ”på gatan”.¹

Som har konstaterats i kapitel 5, har de personer som utnyttjas i prostitution eller sexuell exploatering ofta varit utsatta för sexuella övergrepp, våld eller andra missförhållanden tidigare i livet och många lider av psykisk ohälsa. Prostitutionen i sig innebär också ofta att de utsätts för tvång och olika typer av våld. På senare tid har även uppmärksamats att personer som utnyttjas i prostitution och människohandel samtidigt kan vara utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Migranter som utnyttjas i prostitution lever ofta i en särskilt svår ekonomisk utsatthet och saknar möjlighet att hitta andra försörjningsalternativ. De som utnyttjas i prostitution är alltså ofta våldsutsatta, tidigare i livet och/eller i samband med prostitutionen och de har ofta omfattande och komplexa behov. Det gäller utredningens samtliga målgrupper.

En viktig utgångspunkt när det gäller barn utsatta för sexuell exploatering är att de alltid är att betrakta som brottsoffer och även som målsägande i en eventuell brottmålsprocess. De har enligt barnkonventionen rätt till omedelbart skydd och till stöd, vård och rehabilitering. Det gäller oavsett om de är svenska eller utländska medborgare och vare sig de är offer för människohandel eller inte.

Prostitution, sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål ingår i den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor och ses där som en våldsutsatthet. Den som är vuxen och utnyttjas i prostitution behandlas i en brottmålsprocess mot en sexköpare dock mera sällan som målsägande. Som nyss har nämnts innefattar dock utnyttjande i prostitution ofta tvång eller olika former av våld. Prostitutionen i sig påverkar ofta inte minst den psykiska hälsan hos den som utnyttjas. Till detta kommer att den som utnyttjas ofta har varit utsatt för våld eller övergrepp tidigare i livet (se om detta i kapitel 5). Det finns därför starka skäl att rent generellt behandla även vuxna personer som utnyttjas i prostitution som våldsutsatta och som brottsoffer, oavsett om de skulle ha status som målsägande eller inte i en brottmålsprocess.

¹ Se mer om detta i kap. 5.

9.2 Kunskapsläget om vägen ut ur prostitution/ sexuell exploatering och hindrande faktorer

Som framgår av kapitel 6, är kunskapsläget i fråga om vad som krävs för att personer ska lämna prostitution eller sexuell exploatering under utveckling. Forskning från 1990-talet och framåt visar dock att vägen ut ur prostitution är en process som ofta kan ta tid. Den är inte linjär och inte heller likadan för alla individer. Det finns en rad hindrande faktorer som kan göra att den som är utsatt inte själv söker hjälp och inte heller upptäcks, eller som hindrar hen att få eller ta emot hjälp. Generellt gäller att känslor av skuld och skam är en sådan hindrande faktor. Rädslor av olika slag eller bristande tillit kan också vara ett hinder mot att söka hjälp. Bristande information om att hjälp finns att få, eller långa avstånd, långa väntetider eller höga trösklar till hjälp (till exempel krav på drogfrihet, viss diagnos eller remiss) är andra hinder. Att yrkesverksamma inte ställer frågor om utsattheten, saknar kunskap eller ger ett dåligt bemötande utgör också hinder mot effektiv hjälp. Komplex problematik som kräver flera olika typer av insatser kan också verka hindrande.

För barn gäller i särskilt hög grad att de inte berättar självmant om sin utsatthet. Detta kan bero på att de inte förstår att det de varit med om är ett övergrepp på grund av okunskap eller manipulation av förövaren. De kan också känna att det är deras eget fel att de utnyttjas och känna skam och rädsla för omgivningens och särskilt föräldrarnas reaktioner om utsattheten avslöjas. Det är därför centralt att yrkesverksamma som på olika sätt kommer i kontakt med barn kan upptäcka utsattheten och se till att det barn som är utsatt får omedelbart skydd och det stöd som behövs. Det är inte ovanligt att barnets utsatthet i sexuell exploatering betraktas som ett beteendeproblem hos barnet, vilket kan hindra att barnet får det skydd och stöd och den eventuella vård och rehabilitering som det behöver och har rätt till för att komma ur utsattheten. Oavsett barnets eget agerande är det alltid en förövare som genom utnyttjandet orsakar barnets skador.

För utländska medborgare kan även en allmänt bristande tillit till myndigheter och rädsla för att bli utvisad och förlora möjligheten till försörjning för sig och anhöriga i hemlandet utgöra betydande hinder mot att söka och ta emot hjälp. Även rädsla för hot, våld eller tvång från en hallick eller människohandlare, eller skulder till dessa kan utgöra ett hinder.

I de kontakter vi har haft med personer med egen erfarenhet av utsatthet, anhöriga till utsatta ungdomar, samt organisationer och yrkesverksamma som på olika sätt kommer i kontakt med utredningens målgrupper, har samma hindrande faktorer som de nu nämnda beskrivits, vilket vi redogjort närmare för i kapitel 7. När det gäller barn och unga som bor i områden med gängkriminalitet har det dessutom framhållits att det kan vara särskilt svårt att lämna utsatthet i sexuell exploatering för den som på något sätt har anknytning till gängkriminella personer.

Forskning om exitprocessen, som beskrivits i kapitel 6, visar att den som ska lämna prostitution kan behöva insatser under en längre tid och på en rad olika områden, som traumabehandling, olika typer av vård, försörjningsmöjligheter, skydd och boende. Risk- och skyddsbedömningar samt insatser behöver bygga på, och ta hänsyn till sårbarhetsfaktorerna. Det är också viktigt att se exit som en process som inte alltid är linjär utan att det behövs olika insatser för olika personer vid olika tidpunkter. Ett exitprogram och ett program för barn behöver därför vara flexibelt och långsiktigt. Stödet behöver vara lättillgängligt och kunna ta ett helhetsgrepp om och anpassas till varje individs särskilda utmaningar och förutsättningar och kan behöva se olika ut i olika faser av processen. Både vuxna och barn kan behöva motiveras och stötts i att ta emot hjälp, men barn måste också ges omedelbart skydd från fortsatt utnyttjande. Det är viktigt med ett respektfullt bemötande som skapar tillit, att stödet ges utifrån traumamedveten omsorg, utgår från individens behov och styrkor och är samordnat. Det bör finnas med en utsedd kontaktperson som följer den som är utsatt genom hela processen. Mentorskapstöd, eller peer-stöd, från personer med egen erfarenhet av utsattheten är betydelsefullt. För vuxna personer och särskilt för migranter framgår det att frågan om alternativ försörjning ofta är helt avgörande för möjligheten att kunna lämna prostitution.

Exitprocessen är inte bara en väg ut ur utsatthet utan också en väg in i en ny hållbar social situation.

9.3 Brister i skydd, stöd, vård och rehabilitering som erbjuds i dag

På senare år har olika rapporter och undersökningar, från både myndigheter och civilsamhällesorganisationer som möter målgrupperna, pekat på problem med och brister i det stöd som i dag erbjuds den som behöver hjälp att ta sig ur prostitution eller sexuell exploatering. För att komplettera den bilden har vi varit i kontakt med ett stort antal aktörer med kunskap på området – personer med egen erfarenhet av utsattheten, anhöriga till unga som är eller varit utsatta, samt civilsamhällesorganisationer och yrkesverksamma som ger stöd till eller på olika sätt möter målgruppen eller arbetar med frågorna. Många av dessa finns i storstäderna, så för att få en bättre bild av läget utanför storstadsområdena har vi också besökt Västerbotten, Värmland och Jönköping. Vi har också skickat ut enkäter till samtliga kommuner och regioner för att få en mer övergripande bild av hur man uppmärksammar och arbetar med frågorna. Resultaten av enkäterna och utredningens övriga kontakter beskrivs i kapitel 7.

9.3.1 Vissa delar finns på plats och fungerar

Som beskrivs i kapitel 7 har vi genom egna kontakter och genomförda enkäter samt tidigare kartläggningar, kunnat konstatera att det på flera håll i landet finns insatser som fungerar väl och att det också på många håll pågår utvecklingsarbete utifrån goda förebilder.

Mikamottagningarna (och Evonhuset i Malmö) framhålls generellt som ett välfungerande och hjälpsamt stöd till utsatta i framför allt den svenska målgruppen. De kräver ingen remiss, är kostnadsfria, den som söker sig dit kan få vara anonym och stöd kan ges under en längre period av yrkesverksamma som är specialiserade på målgruppen. De kan dock bara erbjuda stöd som faller inom ramen för socialtjänsten och inte sådan vård som hör till hälso- och sjukvården, men samarbetar med och involverar andra yrkesverksamma utifrån individens behov. Det är emellertid endast Mikamottagningen i Göteborg som inte har någon nedre åldersgräns. Nya Mikamottagningar har etablerats i några kommuner de senaste åren och nya mottagningar är under utveckling i ytterligare ett antal kommuner.

När det gäller hälso- och sjukvård finns Mika Hälsa i Stockholm (samlokaliserad med Mikamottagningen), SMC Pilen i Göteborg och

Ångest- och ASTA-mottagningen i Umeå som är specialiserade mottagningar uttalat inriktade på bland annat utredningens målgrupper, eller med bredare inriktning på personer utsatta för sexuellt våld. Det pågår också forskningsprojekt i bland annat Västragötalandsregionen och i region Jönköping för att skapa vårdformer som är anpassade för dessa målgrupper.

Specifikt inriktat på barn är Barnhusen ett exempel på god samverkan mellan olika professioner för att ge samordnat stöd till barn som misstänks ha utsatts för brott. De har stor spridning över landet.

När det gäller samordning av kommunal verksamhet, har man exempelvis i Centrum mot våld i Umeå och Skellefteå samlat bland annat Mikamottagning och Barnhus i gemensamma lokaler. I Helsingborg inrättas under 2023 ett Familjefridscentrum där man samlar kommunens arbete gällande våld i nära relationer, hedersfrågor samt prostitution och människohandel.

Civilsamhällets organisationer ger viktigt stöd till målgrupperna, bland annat i skyddade boenden. Det gäller exempelvis Talita och Unga Kvinnors Värn i Stockholm, Noomi Hela Människan i Malmö, Frälsningsarméns boenden Skogsbo och Lyktan samt Göteborgs Räddningsmissions boende, med omfattande och långsiktigt stöd till framför allt människohandelsoffer. Stöd ges också i form av specialiserade mottagningar som Ellencentret i Stockholm, Novahuset i Linköping eller Ebbamottagningen i Uppsala.

För den som kan antas vara ett människohandelsoffer finns en särskild stödprocess som beskrivs i den Manual vid misstanke om människohandel som Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för. Processen inkluderar stöd för återvändande och återintegrering i hemlandet i form av Återvändandeprogrammet som administreras av International Organization for Migration.

När det gäller strukturer för samordning och spetskompetens är regionkoordinatorerna viktiga och centrala för arbetet med målgruppen. De är inriktade både på barn och vuxna och på både prostitution och människohandel. Jämställdhetsmyndigheten har en nationellt samordnande roll på området medan länsstyrelserna står för regional samordning inom sina respektive län och ger stöd till kommunerna i arbetet med målgrupperna. Civilsamhällesorganisationer som arbetar mot människohandel samverkar i Plattformen Civila Sverige mot människohandel, som driver Nationella stödprogrammet.

En annan samverkansform som skulle kunna fungera för arbetet med målgrupperna är de finansiella samordningsförbunden som ger kommuner och regioner möjlighet att tillsammans med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gemensamt finansiera samordnade rehabiliteringsinsatser avsedda för personer som behöver sådana insatser för att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. Dessa samordningsförbund har liksom Barnhusen en stor spridning över landet.

9.3.2 Områden som behöver åtgärdas

I utredningens kontakter med olika aktörer har dessa pekat på sådana brister i befintligt skydd, stöd och vård som redan har uppmärksamats i olika rapporter och undersökningar. Dessa brister har också bekräftats av utredningens expertgrupp.

Ett första område rör myndigheternas förmåga att upptäcka utsatta. De brister både när det gäller uppsökande verksamhet och när det gäller metodstöd för sådan verksamhet. Det ställs alltför sällan rutinemässiga frågor eller frågor över huvud taget om utsatthet inom bland annat vård och socialtjänst, vilket gör att utsattheten inte upptäcks, trots myndighetskontakter. Oförmågan att upptäcka utsatta beskrivs hänga samma med bristande kunskap, kompetens och medvetenhet hos yrkesverksamma inom till exempel elevhälsa, primärvård, specialistvård, psykiatri och habilitering, om utsattheten och om vilka grupper som är särskilt sårbara. Det kan även finnas brister i *hur* frågor om denna typ av utsatthet ställs. Att personer i prostitution eller utsatta för andra former av sexuell exploatering inte pekas ut i lagstiftning, föreskrifter, riktlinjer och rutiner som gäller för att upptäcka och ge stöd till våldsutsatta generellt innebär att dessa personers utsatthet ofta inte uppmärksammas.

Även i fråga om det stöd som erbjuds till personer vars utsatthet faktiskt upptäcks, finns det olika brister. Allmänt gäller att det saknas specialiserat stöd och kunskap i frågorna utanför storstadsområdena. Detta kan leda till ett bemötande som stigmatiserar och återtraumatiserar den som är utsatt och att personen inte ses som våldsutsatt och inte får adekvat hjälp. En annan viktig brist är att det är svårt att få tillgång till traumabehandling. Detta beskrivs bero på långa köer till psykiatri, men även på de krav som ställs för att komma i fråga för traumabehandling. Det har även framkommit att det saknas behand-

ling för PTSD som är anpassad för denna grupps särskilda utsatthet. Vidare att det finns en brist på psykosocialt stöd och socialtjänstinsatser som är anpassade för målgruppen. En generell brist är svårigheter att hitta placeringar för utsatta på lämpliga skyddade boenden. Även avsaknad av metodstöd och riskbedömningsinstrument för målgruppen är brister som har nämnts av olika aktörer.

Ett annat viktigt område är att det saknas stöd till föräldrar och andra anhöriga. Föräldrar till utsatta ungdomar har i samtal med utredningen beskrivit att de inte fått medverka i utformningen av stöd och behandling till barnet, utan i stället avskurits från kontakt med barnet, vilket gjort att de inte kunnat ge stöd och hjälp till sitt barn.

Ytterligare ett viktigt område är att det ofta brister i styrning och samordning mellan myndigheter och enheter som är delaktiga i stödet till en viss individ. På många håll saknas helhetstänkande och långsiktighet i det stöd som ges. En central brist på detta område är att socialtjänsten sällan är villig att ge den som vill lämna prostitution det ekonomiska stöd som ofta är nödvändigt under en övergångsperiod för att den som är utsatt ska kunna sluta sälja sig. Detta verkar ha sin grund i att personer i prostitution inte pekas ut som våldsutsatta i de föreskrifter och vägledningar som socialtjänsten använder i sitt arbete, till skillnad från personer som är utsatta för våld i nära relation eller hedersrelaterat våld. Detta trots att denna målgrupp i praktiken ofta är våldsutsatt både tidigare i livet och i samband med exploateringen, ofta lider av psykisk ohälsa och andra svårigheter och därmed har behov av samma typ av stöd och hjälp för att förändra sin livssituation som den som är utsatt för våld i nära relation eller hedersförtryck.

De enkätsvar utredningen har fått från kommuner och regioner bekräftar den bild av inom vilka områden det finns brister som olika aktörer på området givit. Enkätsvaren visar att kommuner och regioner hittills inte i tillräcklig utsträckning har uppmärksammat sitt ansvar för att identifiera och ge stöd och vård till personer i prostitution eller sexuell exploatering. Svaren visar att målgruppen sällan ingår i kommunernas handlingsplaner. Målgruppen ingår också i mindre än hälften av regionernas vårdprogram. De inkluderas alltså ofta inte i gruppen våldsutsatta. Kommunenkäten visar också att de flesta kommuner uppfattar att de sällan eller aldrig kommer i kontakt med målgruppen, trots att de uppgifter om omfattning som kommit fram genom olika undersökningar tyder på att denna typ av utsatthet före-

kommer i hela landet. Det framgår vidare att kommunerna i mycket liten utsträckning bedriver fysiskt uppsökande arbete och ännu mera sällan uppsökande arbete på nätet. Svaren från kommunerna visar också att rutinmässiga frågor om denna typ av utsatthet mycket sällan finns med i de rutiner som finns för att fråga om utsatthet för våld. För regionernas del är rutinmässiga frågor om utsattheten vanligare, men förekommer ändå bara i cirka hälften av regionerna.

Resultatet talar för att kunskapen och medvetenheten om denna typ av utsatthet är låg och att kommuner och regioner har svårt att upptäcka utsattheten, om inte den som är utsatt självmant berättar och söker hjälp. Det finns dock, som beskrivits ovan, ett antal hindrande faktorer som gör att den som är utsatt ofta inte vill, förmår eller vågar göra det.

Även om en relativt stor del av de kommuner som svarat på enkäten uppger sig ha tillgång till någon form av särskilda insatser att erbjuda eller hänvisa målgruppen till, är det främst större kommuner som uppger sig ha tillgång till mer heltäckande insatser. Det framgår av regionernas svar att tillgången till specialiserad akut och icke akut vård för somatiska och psykiska skador hos barn och vuxna i målgruppen är begränsad. (Se närmare om enkätsvaren i kapitel 7.) Till detta kommer de ofta uppmärksammade långa väntetiderna till psykiatri.

De svar som kommuner och regioner har lämnat i fråga om samverkan med andra aktörer speglar också den brist på samordning som många aktörer har berättat om.

De flesta kommuner och regioner som svarat på enkäterna har uppgett att de under de senaste två åren genomfört utbildningsinsatser riktade till olika personalgrupper om målgruppens utsatthet. Kommunerna har också uppgett att de i varierande utsträckning utbildat skolelever i frågor om sexuell exploatering, främst högstadiel elever. Endast ett fåtal av kommunerna och bara cirka en tredjedel av regionerna har emellertid uppgett att de har ett pågående utvecklingsarbete som rör frågor om sexuell exploatering, prostitution och människohandel.

Enkätsvaren visar sammanfattningsvis att det finns en låg medvetenhet om målgruppen i många kommuner och regioner, i förhållande till vad som gäller för andra grupper som omfattas av arbetet mot mäns våld mot kvinnor (utsatta för våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck och sexuellt våld). En anledning till detta kan vara att gruppen inte tydligt har pekats ut i lagstiftning, föreskrifter

och vägledning på samma sätt som andra utsatta grupper. Detta talar för att målgruppen behöver pekats ut i lagstiftning och föreskrifter och att det behöver tydliggöras att socialtjänsten och hälso- och sjukvården har ett ansvar för att ge stöd och vård till målgruppen på samma sätt som gäller för exempelvis utsatta för våld i nära relation. Den konstaterade bristen på samverkan mellan olika myndigheter behöver också åtgärdas och olika aktörers ansvarsområden behöver tydliggöras för att tillgodose behovet av skydd, stöd, vård och rehabilitering.

Förutsättningarna för stöd och hjälp blir bättre om utsattheten upptäcks. Personer i målgruppen berättar ofta inte spontant om sin utsatthet utan behöver tillfrågas vid upprepade tillfällen. Det aktiva uppsökande arbetet behöver därför utökas och uttryckliga frågor om denna typ av utsatthet behöver ställas när yrkesverksamma i olika sammanhang ställer generella frågor om våldsutsatthet. Yrkesverksamma som får uppgift om sådan utsatthet måste också ha tillräckliga kunskaper och förmåga att hantera informationen genom ett korrekt och vänligt bemötande och inledande stöd och kunna slussa vidare till adekvat stöd och hjälp. Identifiering av och stöd till utsatta i målgruppen för att förhindra fortsatt våldsutsatthet ingår i Sveriges internationella åtaganden (se kapitel 3). I det sammanhanget kan nämnas att kommunerna från den 1 juli 2023 är skyldiga enligt en särskild lag² att arbeta brottsförebyggande, genom att bland annat kartlägga brottsligheten inom kommunen och besluta om en plan för vilka åtgärder som kommunen avser att vidta för att förebygga brott. En aspekt av brottsförebyggande arbete är att genom insatser förebygga att den som redan har utsatts för brott utsätts på nytt (indikativ eller tertiär prevention).³ Med anledning av den nya lagen har Brå tillsammans med Jämställdhetsmyndigheten tagit fram ett metodstöd till kommunerna för kartläggning av de tre våldstyperna våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.⁴ Kommunernas kartläggningar bör leda till en ökad medvetenhet om förekomsten av prostitution och sexuell exploatering inom kommunen och planer för vilka åtgärder som ska vidtas för att förebygga brott även i form av indikativ prevention, det vill säga att upptäcka och ge stöd till utsatta inom kommunen och naturligtvis även förebyggande insatser mot sexköpare inom kommunen.

² Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

³ Prop. 2022/23:43, s. 8 f.

⁴ Brottsförebyggande rådet (2022), *Metodstöd för kartläggning av tre våldstyper – Våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål*.

Med utgångspunkt i det nu nämnda och vad som framkommit i tidigare rapporter och undersökningar gällande stödet till utsatta, drar utredningen slutsatsen att kommunernas och vårdens ansvar för att ge stöd och hjälp till denna mycket utsatta grupp inte har uppmärksamats på samma sätt som för kvinnor utsatta för våld i nära relation och på senare år hedersrelaterat våld och förtryck, trots att prostitution och människohandel ingår i regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Utredningens förslag behöver leda till att gruppens våldsutsatthet synliggörs och att socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för att upptäcka och ge stöd till gruppen förtydligas. Vidare behövs ökad kunskap om utsattheten inom bland annat socialtjänst och hälso- och sjukvård, men även utveckling av metoder och metodstöd för uppsökande och identifierande arbete, samt riskbedömningsinstrument. Förslagen behöver också leda till att utsatta personer över hela landet kan få tillgång till specialiserat, långsiktigt och samordnat stöd och vård som hjälper dem ut ur utsattheten. Som framgår av kapitel 6 har det bedömts att det hittills finns brister i utvärdering av interventioner mot prostitution och sexuell exploatering. Den fortsatta utvecklingen av sådana interventioner behöver därför också följas av forskning som utvärderar vilka insatser för att hjälpa utsatta ut ur exploatering som är verksamma.

9.3.3 Områden som särskilt behöver åtgärdas för barn

När det gäller barn framstår det som extra angeläget att det identifierande och uppsökande arbetet stärks, med hänsyn till vad som har framkommit om att de sällan själva berättar om sin utsatthet och ofta inte heller upptäcks trots pågående myndighetskontakter. Detta ligger i linje med barnrättskommitténs slutsatser och rekommendationer till Sverige våren 2023 där kommittén bland annat uttryckt oro över den otillräckliga förmågan hos yrkespersoner som arbetar med och för barn att upptäcka och hantera fall av våld mot barn (se vidare om barnrättskommitténs slutsatser och rekommendationer i kapitel 3).

Något som också framstår som centralt att åtgärda är det faktum att sexuellt exploaterade barn inte alltid uppfattas som våldsutsatta när utnyttjandet upptäcks, utan i stället uppfattas ha ett beteendeproblem. Som redan har nämnts kan detta medföra att de inte får skydd från fortsatt utsatthet och inte heller adekvat stöd och vård.

En speciell fråga är här situationen för unga personer i denna utsatthet, framför allt unga som identifierar sig som flickor, när de vårdas på SiS-hem. De problem som har rapporterats om på senare tid behöver beaktas i utredningens förslag. Situationen för barn i tvångsvård är något som barnrättskommittén har lämnat rekommendationer om till Sverige våren 2023 (se vidare om detta i kapitel 3).

Ett annat problem som har lyfts särskilt för barn är att de inte får hjälp med bakomliggande trauman eller orsaker till dåligt psykiskt mående, utan att de i stället får symptombehandling eller insatser som inte leder till att exploateringen upphör. Tillgången till vård för psykisk ohälsa till barn över hela landet, samt tillgången till specialiserat stöd för barn utsatta för våld, är också något som barnrättskommittén har lämnat rekommendationer om till Sverige under våren 2023 (se vidare om det i kapitel 3).

Det är extra viktigt att samordningen av stöd och insatser förbättras när det gäller utsatta barn och att både barnen och ofta deras föräldrar får möjlighet att delta i planering och utformning av stöd och insatser. Det är också särskilt angeläget att barn får tillgång till stöd som följer dem över tid och att det inte uppstår glapp i vårdkedjan mellan olika insatser och för den som fyller 18 år.

9.3.4 Områden som särskilt behöver åtgärdas för utländska medborgare

I dagsläget är tidsbegränsat uppehållstillstånd för förmodade människohandelsoffer, utöver en så kallad reflektionsperiod (betänketid) på 30 dagar, knutet till att det finns en pågående förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Detta trots att människohandelsdirektivet anger att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en person får hjälp och stöd så snart behöriga myndigheter har en skälig grundad indikation att anta att personen i fråga kan ha varit utsatt för människohandelsbrott, samt att hjälp och stöd till ett brottsoffer inte får vara beroende av att offret är villigt att samarbeta i en rättsprocess. I avsaknad av tillfälligt uppehållstillstånd avvisas tredjelandsmedborgare som utnyttjas i prostitution i Sverige, enligt 8 kap. 3 § utlänningslagen, med motiveringen att det kan antas att hen under vistelsen i Sverige inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Detta grundas på ett förarbetsuttalande från 1970-talet där det anges att till ”icke ärligen försörja sig” hänförs brottslig samt osedlig eller

annars förkastlig verksamhet, som bland annat prostitution eller kopp-leri. JO har med hänvisning till förarbetsuttalandet och till att prostitution i Sverige inte kan förekomma utan att brott begås och är en i huvudsak förbjuden företeelse, bedömt att avvísning på denna grund av den som ägnar sig åt prostitution inte är i strid med bestämmelsen i utlänningslagen.⁵ Plattformen Civila Sverige mot människohandel har påpekat att reflektionsperioden om 30 dagar (som inte är knutet till förundersökning eller rättegång) är för kort för att en person ska våga berätta om hela sin utsatthet och komma vidare med en polisanmälan eller i en asylprocess. Avvísning medför att det är svårt att hinna ge hjälp och stöd och tryggt återvändande till hemlandet och den återintegrering där som ett potentiellt människohandelsoffer har rätt till.

FN:s CEDAW-kommitté har i sina slutsatser rörande Sveriges tionde periodiska rapport 2021 pekat på att det finns en brist på tillräckliga, specialiserade skyddade boenden för kvinnor och flickor som är utsatta för människohandel. När det gäller skyddat boende finns också en oklarhet om det är Migrationsverkets eller socialtjänstens ansvar att tillgodose ett sådant behov.

9.4 Hur kan bristerna åtgärdas

Som konstaterats ovan finns det stöd och strukturer som fungerar väl redan i dag och utveckling pågår på flera håll i landet av till exempel Mikamottagningar, vilket uppfattas som ett väl fungerande specialiserat stöd. När det gäller utländska förmodade människohandelsoffer finns det en särskilt uppbyggd struktur för stöd och återvändande.

När man i direktiven anger att utredningen ska utforma ”program” kan detta ge intrycket att det skulle vara möjligt att utforma enhetliga metoder/modeller anpassade för de två grupperna utnyttjade vuxna respektive barn. Av all tillgänglig forskning samt av all information som inhämtats under utredningens arbete står det dock klart att uppdraget inte kan lösas genom några enhetliga scheman med fasta punkter. Förutom de olikheter på gruppnivå som finns mellan vuxna och

⁵ JO, beslut 1 november 2012, dnr 4468–2011. JO uttalade dock att bestämmelsen inte ger stöd för att avvisa den som prostituerat sig vid ett enstaka tillfälle, utan endast den som ägnar eller avser att ägna sig åt prostitution som försörjningssätt. I ett annat beslut (28 juni 2011, dnr 6340–2010) som rörde avvísning enligt samma bestämmelse men på grund av tiggeri, ansåg JO däremot att avvísning på grund av att en person inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt inte bör tillämpas på andra försörjningssätt än sådana som är rättsligen förbjudna, vilket tiggeri inte är.

barn när det gäller tillämpliga regelverk/författningsbestämmelser och åldersbetingade stöd- och hjälpbehov finns även olikheter kopplade till hemvist och medborgarskap. Till detta kommer att det inom grupperna finns stora olikheter på individnivå som kräver anpassning av insatserna för att nå framgång.

Utredningens slutsats är därför att det ”program” som behövs för att en viss individ ska kunna ha möjlighet att lämna livet som sexuellt utnyttjad i prostitution eller människohandel måste utformas individuellt.

Utredningens slutsats är samtidigt att man vid utformningen av det individuella programmet för att nå framgång bör utgå från de myndigheter och insatser som redan existerar i dag och använda dessa som byggstenar vilka vid behov kan modifieras. En helt central fråga är därvid hur man ska kunna åstadkomma en fungerande samordning mellan de olika regelverk, myndigheter, civilsamhällesfrivilligorganisationer och åtgärder som tillsammans kan skapa ett fungerande ”program” för en viss individ. Enligt utredningen kan en sådan samordning endast fungera om man mycket tydligt pekar ut vem som har kontrollen och det slutliga ansvaret för varje individ.

10 Överväganden och förslag

I detta kapitel finns våra överväganden och förslag när det gäller den konkreta utformningen av ett exitprogram för vuxna och ett program för barn. Vi beskriver också de olika vägar som ska kunna leda in till programmen och som i sig, för vissa individer kan ge tillräckligt stöd för att ta sig ur utsatthet. I avsnitt 10.1 beskriver vi de olika vägar in till programmen som behöver finnas. Avsnitt 10.2 innehåller våra förslag när det gäller utformningen av exitprogram för vuxna och program för barn. I avsnitt 10.3 redogör vi för de åtgärder vi bedömer krävs för att förslagen ska kunna bli verklighet.

Våra förslag kan sammanfattas i följande bild.

Figur 10.1 Översikt över våra förslag



Ett genomförande av våra förslag innebär att Sveriges internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd, återvändande och återintegrering när det gäller offer för människohandel för sexuella ändamål, kommer att uppfyllas på ett bättre sätt än hittills, vilket ingår som en tredje del i vårt uppdrag. Avslutande synpunkter avseende den tredje delen av uppdraget som särskilt rör offer för människohandel och rättsliga hinder för att lämna prostitution lämnas i nästa kapitel.

Vi kan konstatera att vissa av de utsatta individer som är målgruppen för Utredningen om skydd, stöd och vård för personer som har utsatts för övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi (A 2022:02), samtidigt kan vara personer som ingår i våra målgrupper. Vi kan därmed se en vinst i att utredningarnas förslag när det gäller skydd, stöd och vård samordnas.

10.1 Vägar in till programmen

Utredningens uppdrag är att utforma ett exitprogram för vuxna och ett program för barn. (I det följande använder vi omväxlande orden exitprogram och program och syftar då om inget annat framgår på insatser för alla våra målgrupper.) Som framgått har vi utifrån tillgänglig forskning och våra kontakter med de olika inblandade aktörerna funnit att det inte är möjligt att utforma ett för alla gemensamt program utan att exitprogram måste utformas individuellt. Det måste också finnas tydliga vägar som hjälper de individer som behöver hitta till programmen men också dessa vägar behöver erbjuda flexibilitet utifrån individens behov. Den forskning som har redovisats i kapitel 6 visar att det finns många hindrande faktorer som gör det svårt för den som är utnyttjad att söka och ta emot hjälp. Den som är utnyttjad behöver ofta tid och stöd för att över huvud taget våga och kunna börja ta sig ur sin utsatta situation och det krävs både mod och vilja från den enskilde och stöd och hjälp utifrån för att bli redo att gå in i det åtagande som ett formellt exitprogram innebär. Den hjälpen behöver bestå av breda och tydliga ”ingångar” med låg tröskel. Där ska förtroende kunna etableras med hjälp av personer som har särskild kunskap om utsattheten, information ges om möjligheten att få hjälp och den enskilde motiveras att ta emot hjälp för att komma ur sin utsatthet.

I sådan lågtröskelverksamhet, som tydligt riktar sig till utredningens målgrupper oberoende av ålder, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, behöver den enskilde ha möjlighet att närma sig långsamt i små steg och utan krav på några utfästelser. Öppettiderna behöver vara generösa, information och stöd ska kunna ges på flera språk och verksamheten måste vara anpassad och tillgänglig även för personer med olika typer av funktionsnedsättningar. Den som vill ska också kunna vara anonym. Möjligheten till anonymitet är viktigt med hänsyn till att det inte är ovanligt att personer i utredningens målgrupper har bristande tillit till myndigheter och också kan vara utsatta för hot.

Vi bedömer emellertid att inte alla kommer att ha behov av så omfattande insatser som ett exitprogram innebär och att det som kan erbjudas inom ramen för en sådan lågtröskelverksamhet som nedan beskrivs kan vara tillräckligt för att hjälpa vissa individer att ta sig ur sin utsatthet. Som närmare beskrivs nedan kan lågtröskelverksamhet paradoxalt nog också bidra till att individer med en mycket komplex problematik kan börja få hjälp.

10.1.1 Specialiserad lågtröskelverksamhet i form av Mikamottagningar kopplade till hälso- och sjukvård

Förslag: Specialiserad lågtröskelverksamhet av det slag som redan i dag erbjuds inom Mikamottagningarna bör utvecklas. Sådan verksamhet behöver finnas tillgänglig i vart fall i varje län. Verksamheten bör vara integrerad med eller i vart fall ha nära samverkan med hälso- och sjukvård. Den ska kunna erbjuda eller lotsa vidare till traumabehandling (behandling av PTSD) anpassad för personer med komplex problematik.

De åtgärder som behöver vidtas för genomförandet beskrivs i avsnitt 10.3.1–10.3.4.

När det gäller utformningen av lågtröskelverksamhet bör man bygga vidare på verksamheter som redan finns och är under utveckling. En sådan väl fungerande verksamhet är de Mikamottagningar (eller motsvarande) som redan finns i sju städer. Som framgår av kapitel 6 har Mikamottagningar funnits i Stockholm, Göteborg och Malmö under många år. Deras verksamhet har utvärderats (se kapitel 6) och

deras specialiserade stöd uppskattas av brukarna. Mottagningarna är kommunala och erbjuder utan avgift samtal, stöd och praktisk hjälp med möjlighet för den som vill att vara anonym. De vänder sig brett och tydligt till alla vuxna i utredningens målgrupper. Vissa vänder sig även till barn i målgrupperna. De utför ett viktigt motiverande, stödjande och samordnande arbete. I Stockholm är Mikamottagningen samlokaliserad och samarbetar med Mika Hälsa som har regionen som huvudman och som erbjuder kostnadsfri vård till utredningens målgrupper. I Göteborg erbjuder SMC Pilen samma typ av kostnadsfri vård till bland annat utredningens målgrupper. Mika Hälsa i Stockholm erbjuder sedan en tid i projektform även utredning och behandling av PTSD relaterad till sexuell utsatthet.

Vi bedömer att Mikamottagningar, framför allt kopplade till och samlokaliserade med hälso- och sjukvård som i Stockholm, är en typ av specialiserad lågröskelverksamhet som borde finnas tillgänglig över hela landet. Skälet till att specialiserat stöd först utvecklades i de tre storstäderna är att det framför allt var där som gatuprostitution förekom. I dag är det främst internet som är arenan för etablerande av kontakt mellan den som utnyttjas och förövaren och prostitution och människohandel för sexuella ändamål förekommer inte bara i storstäderna utan existerar i dag i hela landet. Sådant stöd som i dag ges på Mikamottagningarna och sådan hälso- och sjukvård som erbjuds genom Mika Hälsa i Stockholm och SMC Pilen i Göteborg behöver därför utvecklas i hela landet.

Utredningens målgrupper har ofta en komplex problematik som kan innefatta en oordnad boende- eller familjesituation, missbruk, självskada, samsjuklighet och olika funktionsnedsättningar. Detta medför att de ofta inte anses kunna klara "traditionell" traumabehandling. Om en specialiserad lågröskelverksamhet kan erbjuda mindre krävande former av traumabehandling bör det kunna bidra till att även de som har en mycket komplex problematik får möjlighet att börja ta sig ur sin destruktiva situation och inte fastnar i en ond spiral av till exempel missbruk och exploatering där de aldrig kan komma i fråga för verksam hjälp. I stället för att inte kunna erbjuda personer med komplex problematik någon vård alls, vilket förekommer i dag, bör dessa individer ha möjlighet att ta första stegen ur sin utsatthet inom ramen för en utbyggd specialiserad lågröskelverksamhet.

Nya Mikamottagningar har tillkommit på senare år och ytterligare är under utveckling. På vissa håll har Mikamottagningar eller mottagningar med samma kompetens integrerats med mottagningar vilka vänder sig till flera målgrupper, som vid Centrum mot Våld och BESAM (se kapitel 7). Kommuner och regioner har olika förutsättningar för att kunna utveckla och organisera specialiserad lågtröskelverksamhet motsvarande Mikamottagningar och Mika Hälsa. Målsättningen bör dock vara att det ska finnas minst en sådan specialiserad mottagning i varje län.

Specialiserad lågtröskelverksamhet kan organiseras på olika sätt och utifrån lokala behov, till exempel genom att rikta sig till flera målgrupper. Avgörande är dock att verksamheten har särskild kunskap om sexuell exploatering och att våra målgrupper tydligt inkluderas i all utåtriktad information om verksamheten. Verksamheten bör också kunna erbjuda någon form av traumabehandling anpassad till målgruppernas ofta mycket komplexa problematik. Denna kan i vissa fall erbjudas genom samverkan med den icke offentliga vården. Små kommuner kan genom avtal ansluta sig till en större kommuns verksamhet (som i Stockholms län). Det kan också finnas möjlighet att låta verksamheten vara delvis mobil för att kunna täcka ett större geografiskt område. Att med hjälp av dagens teknik kunna erbjuda digitala besök kan också skapa en större tillgänglighet.

Till den specialiserade lågtröskelverksamheten behöver kopplas verksamhetsnära forskning som utvärderar effekterna av organisationsform och tillämpade metoder.

Vi beskriver i avsnitt 10.3.1-10.3.4 vilka åtgärder vi bedömer behövs för att specialiserad lågtröskelverksamhet ska komma till stånd i hela landet.

10.1.2 Specialiserad lågtröskelverksamhet riktad till barn

Förslag: De specialiserade lågtröskelverksamheter som enligt föregående avsnitt bör utvecklas över hela landet, ska utformas så att de även kan ta emot barn utsatta för sexuell exploatering. Ungdomsmottagningar och elevhälsa över hela landet behöver också säkerställa att det där finns särskild kunskap om sexuell exploatering för att kunna fånga upp och motivera utsatta barn att berätta, samt ge dem stöd eller slussa dem vidare till skydd och

stöd. Organisationer inom civilsamhället bör tillförsäkras ett långsiktigt ekonomiskt stöd för att kunna fortsätta driva lågtröskelverksamhet riktad till barn och unga.

De åtgärder som behöver vidtas för genomförandet beskrivs i avsnitt 10.3.1-10.3.4.

För att kunna hjälpa barn ut ur utsatthet i sexuell exploatering är det ännu viktigare än för vuxna men också nödvändigt för att uppfylla barnkonventionens krav att det skapas tydliga och lättillgängliga ingångar till stöd och till program. Som vi har beskrivit i kapitel 7, kan det för barn vara extra svårt att berätta vad de varit utsatta för. De behöver på egen hand, enkelt och anonymt, kunna söka och hitta specialiserat stöd. Specialiserad lågtröskelverksamhet riktad till barn som ingår i utredningens målgrupper måste därmed ha all den flexibilitet och öppenhet som vi har nämnt i föregående avsnitt. Sådan verksamhet behöver också förhålla sig till den skyldighet som finns för vissa yrkesverksamma att göra en anmälan till socialtjänsten vid kännedom eller misstanke om att ett barn far illa. Som nämnts i föregående avsnitt behöver specialiserad lågtröskelverksamhet kunna erbjuda någon typ av traumabehandling som också ska vara tillgänglig för barn som behöver sådan hjälp. Även barn riskerar i dag på grund av alltför komplex problematik att stå helt utan sådan behandling.

Det är framför allt organisationer inom civilsamhället som i dag erbjuder lågtröskelstöd till barn och unga. Mikamottagningen och SMC Pilen i Göteborg tar dock även emot barn, och Evonhuset i Malmö tar emot barn från 15 år. Det borde självfallet finnas offentligt finansierad specialiserad lågtröskelverksamhet över hela landet som även riktar sig till sexuellt exploaterade barn. Mottagningar som tar emot både barn och unga vuxna finns i dag när det gäller andra former av utsatthet, bland annat Origo i Stockholm som tar emot barn och unga i åldrarna 13–26 år som utsätts för hedersförtryck. Det kan finnas skäl för att en viss verksamhet särskilt riktar sig till en viss åldersgrupp. Men detta får aldrig medföra att den enskilde ställs utan hjälp på grund av fasta åldersgränser. Den utveckling av Mikamottagningar eller motsvarande kopplade till hälso- och sjukvård som vi föreslår behöver därför innefatta att åstadkomma en större åldersintegrering.

Även landets ungdomsmottagningar, som tar emot barn och unga från 12 till 25 år, kan utgöra en viktig lågtröskelverksamhet för den

åldersgruppen. Det förutsätter att man säkerställer att de som arbetar där har särskild kunskap om sexuell exploatering så att de kan fånga upp utnyttjade barn, skapa förtroende och motivera dem att berätta och ta emot hjälp. Ungdomsmottagningar borde också kunna ge sådant mer specialiserat stöd som ges vid Mikamottagningarna. Det finns redan i dag några specialiserade ungdomsmottagningar som har särskild kompetens för barn i utredningens målgrupper (Ung Utsatt i Göteborg samt Huddinge och Järva ungdomsmottagningar i Stockholm). De kan utgöra goda förebilder.

En tredje viktig ingång för barn är elevhälsan. Också där behöver säkerställas att det finns kunskap om sexuell exploatering av barn, för att kunna upptäcka, förstå och på ett traumamedvetet sätt möta utsatta barn och kunna slussa dem vidare till skydd, stöd och vård i individuella program eller till mera specialiserad lågtröskelverksamhet.

Även om en utökad offentlig lågtröskelverksamhet i enlighet med vad som nu beskrivits kommer till stånd, bedömer vi att civilsamhället också fortsättningsvis kommer att ha en viktig roll som en första ingång till stöd och information för sexuellt exploaterade barn och unga. Det är därför viktigt att relevanta civilsamhällesorganisationer ges ett långsiktigt ekonomiskt stöd för att kunna bedriva sådan verksamhet. För att kunna få del av sådant stöd måste givetvis säkerställas att dessa organisationer har den kompetens och de kunskaper som krävs för att kunna ta hand om utsatta barn och unga.

De åtgärder för genomförande som vi bedömer behövs för att nu beskrivna lågtröskelverksamheter ska komma till stånd redogör vi för i avsnitt 10.3.1–10.3.4.

10.1.3 Lättillgänglig information och tydliga kontaktvägar

Förslag: Den som vill ha hjälp måste kunna hitta lättillgänglig, samlad och övergripande information om var den kan få stöd och vård och vilket stöd och vilken vård som finns att tillgå. Det behöver också finnas tydliga kontaktvägar, exempelvis nationella stödlinjer, som riktar sig direkt till utredningens målgrupper och kan ge information, inledande stöd och motivation samt hänvisa vidare.

De åtgärder som behöver vidtas för genomförandet beskrivs i avsnitt 10.3.8–10.3.9.

Den som är utsatt och vill ha hjälp ska själv kunna hitta fram till tillgängligt stöd. Det behöver därför finnas en lättillgänglig, samlad och övergripande information som riktar sig till alla som vill veta var den som är sexuellt exploaterad och/eller utsatt för människohandel för sexuella ändamål kan få råd, stöd och vård och vilket stöd och vilken vård som finns att tillgå. Sådan information kan exempelvis göras tillgänglig via en nationell webbplats och/eller andra digitala plattformar som tydligt riktar sig till utredningens målgrupper, oavsett ålder och könsidentitet. Informationen måste vara tydlig och lättillgänglig och finnas på flera olika språk. Den måste också vara anpassad för olika åldersgrupper liksom för personer med funktionsnedsättningar. För att nå fram behöver den finnas tillgänglig där det är naturligt för personer i de olika målgrupperna att söka information.

Den som vill ha hjälp ska kostnadsfritt kunna komma i kontakt med en hjälpfunktion och därifrån kunna bli hänvisad till rätt skydd, stöd och vård. Många länder har i dag stödtelefoner riktade till offer för människohandel för alla ändamål. I Finland drivs en stödtelefon som är öppen dygnet runt av en specialiserad myndighet med uppgift att hjälpa eventuella offer för människohandel och deras barn. Den riktar sig till offer för människohandel, till myndigheter och civilsamhällesorganisationer samt till allmänheten. I Belgien driver en av de tre av staten utpekade hjälporganisationerna en stödtelefon som är öppen dygnet runt dit både utsatta och yrkesverksamma kan ringa. I Danmark drivs en nationell stödtelefon för människohandelsoffer, myndigheter, civilsamhällesorganisationer och allmänhet av Center mod Menneskehandel som har öppet dagtid varje dag. Norge har en nationell stödtelefon som drivs av en stor civilsamhällesorganisation och som är öppen dygnet runt. Frankrike har en stödtelefon för utsatta som är öppen under kontorstid.

I Sverige ansvarar Jämställdhetsmyndigheten för en stödtelefon för yrkesverksamma som erbjuder råd och vägledning i ärenden som rör prostitution och alla former av människohandel och människoexploatering. Den vänder sig till personer som arbetar inom kommuner, myndigheter och civilsamhällesorganisationer. Behovet av en stödtelefon som är tillgänglig för de utsatta, liknande de som finns i Danmark och Norge, har lyfts fram av flera aktörer som utredningen varit i kontakt med. En av uppmaningarna till Sverige från FN:s barnrättskommitté är också ”att säkerställa att barn har tillgång till konfidentiella och barnvänliga klagomålsmekanismer, inklusive hjälplinjer,

för att rapportera alla former av våld och övergrepp, och uppmuntra barn att använda dessa mekanismer”.¹

NCK driver i dag Kvinnofridslinjen som riktar sig till alla våldsutsatta vuxna inom området mäns våld mot kvinnor. Den riktar sig alltså även till vuxna i utredningens målgrupper, men detta är inte tydligt uttalat i dag. Det behöver finnas en stödlinje som på ett tydligt sätt inkluderar utredningens samtliga målgrupper och har särskild kompetens för att möta dessa. Med hänsyn till de särskilda behov som personer i prostitution och personer utsatta för människohandel för sexuella ändamål har, anser vi inte att en sådan stödlinje också ska rikta sig till personer utsatta för andra typer av människohandel.

De åtgärder som behöver vidtas för genomförandet beskrivs i avsnitt 10.3.8–10.3.9.

10.1.4 Uppsökande verksamhet och rutiner för att fråga om sexuell exploatering

Förslag: Det uppsökande, upptäckande och identifierande arbetet behöver stärkas, bland annat genom utökad samverkan mellan polis, socialtjänst och civilsamhälle. Ett metodstöd för en mer traumamedveten uppsökande verksamhet särskilt anpassad för barn behöver utvecklas. Yrkesverksamma inom framför allt skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård behöver ha tydliga rutiner för att kunna ställa frågor om sexuell utsatthet vilket ökar möjligheten att upptäcka dem som är utsatta.

De åtgärder som behöver vidtas för genomförandet beskrivs i avsnitt 10.3.10–10.3.11.

För att utredningens målgrupper ska få adekvat skydd, stöd och vård behöver det uppsökande, upptäckande och identifierande arbetet stärkas. Som tidigare nämnts är det vanligt att utredningens målgrupper har kontakter med till exempel socialtjänst eller hälso- och sjukvård utan att utsattheten upptäcks. Den som är utsatt berättar ofta inte självmant om sin utsatthet och tillfrågas inte heller.

Yrkesverksamma inom bland annat skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård behöver ha tydliga rutiner för att kunna ställa frågor om denna typ av utsatthet på samma sätt som frågor ställs om andra

¹ CRC/C/SWE/CO/6-7, punkt 26(b).

typer av våldsutsatthet. För detta krävs ökad kunskap om denna typ av utsatthet. När utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål uppdagas måste den som är yrkesverksam också ha en verktygslåda för att kunna bemöta individen på ett riktigt sätt och för att veta vilka åtgärder som behöver vidtas samt kunna hänvisa vidare.

Den uppsökande verksamhet som redan i dag bedrivs av socialtjänst och polis (se kapitel 7) behöver också öka, med fördel i samarbete med civilsamhället. Uppsökande verksamhet behöver riktas mot såväl vuxna som barn och behöver avse såväl digitala arenor som gatumiljö. Uppsökande verksamhet i gatumiljö, eller andra miljöer där man möts fysiskt, har utförts i olika former sedan lång tid tillbaka (se kapitel 4). Den fyller en viktig funktion genom att kontakter knyts och förtroende byggs upp. Erfarenheterna från *Prostitutionsprojektet* i Malmö i slutet av 1970-talet (se kapitel 4 och 6) visade på den stora betydelse sådant socialt uppsökande arbete har för att motivera utsatta personer att söka och ta emot hjälp. I dag är det också, med hänsyn till att kontakten mellan den som utnyttjas och den som utnyttjar främst sker via internet, nödvändigt att det sociala uppsökande arbetet även sker via nätet. Detta kräver digital kompetens hos yrkesverksamma, samt ett väl fungerande samarbete med civilsamhället som kan ha lättare att nå ut till målgrupperna.

Som nämnts i föregående kapitel har kommunerna sedan den 1 juli 2023 en skyldighet att arbeta brottsförebyggande, genom att bland annat kartlägga brottsligheten inom kommunen och besluta en plan för vilka åtgärder som kommunen avser att vidta för att förebygga brott.² Brottsförebyggande arbete innefattar också insatser för att den som redan har utsatts för brott inte ska utsättas på nytt.³ Brå har med anledning av kommunernas nya ansvar, i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten, tagit fram ett fördjupat stöd för hur den generella kartläggningen av brottsligheten i ett område kan kompletteras med en bild av hur bland annat prostitution och människohandel för sexuella ändamål ser ut och vilka förutsättningar som finns att förebygga sådant våld.⁴ Det nya ansvaret bör bidra till bättre kunskap om förekomsten av brott med koppling till sexuell exploatering inom varje kommun. Den kunskapen bör också

² Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

³ Prop. 2022/23:43, s. 9.

⁴ Brå (2022). *Metodstöd för kartläggning av tre våldstyper – våld i nära relationer, bedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.*

kunna bidra till en utökad uppsökande verksamhet som ger möjlighet att identifiera utsatta personer som behöver hittas och erbjudas stöd och hjälp.

När det särskilt gäller barn är det av yttersta vikt att öka identifieringen av utsatta för sexuell exploatering. För det krävs en väl fungerande samverkan mellan polis, socialtjänst och civilsamhälle. Polisen är beroende av ett nära samarbete med kommunernas socialtjänst för att kunna förebygga och upptäcka dessa brott som kräver uppsökande verksamhet för att upptäckas. Som framgår av kapitel 7, är den samverkan för uppsökande arbete som finns i dag sällan inriktad mot barn och unga och det saknas metodstöd för sådant arbete.

OKSE har i en rapport poängterat att varje insats behöver ha barnets bästa i fokus för att barnet ska känna fortsatt förtroende för utredningsprocessen och vilja medverka i den. Det är då helt avgörande att poliser som arbetar med denna typ av ärenden har de kunskaper som krävs för att barnet ska få ett bra bemötande.⁵

Antalet anmälda internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn beräknas utgöra endast en bråkdel av det faktiska antalet brott. Det gör det extra viktigt att arbeta uppsökande för att hitta de barn som är i riskzonen. Fler polisregioner bör formalisera sin samverkan med kommuner inom sitt område genom avtal för att systematisera arbetet med att identifiera och upptäcka barn och unga utsatta för sexuell exploatering och prostitution.

Projekt motsvarande Teen Wolf i polisregion Syd under våren 2022 behöver fortsätta att utvecklas då det visat sig vara framgångsrikt för att nå unga personer.⁶ Riksrevisionen framhöll i sin rapport *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn* (2021) att samarbetet mellan socialtjänst och polis när det gäller barn skulle kunna förbättras, exempelvis genom att skapa fler tydliga kontaktvägar, genom särskilda regionkoordinatorer för barn eller genom mer utvecklade och enhetliga Barnahus.⁷ Även Brå konstaterar i sin rapport *Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling – en uppföljning av lagens tillämpning* att polis och socialtjänst gemensamt behöver säkerställa att

⁵ Ombudsmannen mot kommersiell sexuell exploatering av barn (2022). *Alla tittade men ingen såg*, s. 51–52.

⁶ Malmö stad (2022). *Slutrapportering projekt Teen Wolf*.

⁷ Riksrevisionen (2021). *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare* (2021:25), s. 57.

ett uppsökande arbete kommer till stånd och att det uppsökande arbetet behöver öka.⁸

När det gäller rutiner för att kunna ställa frågor till barn och unga finns i dag screeningverktöget SEXIT, som är framtaget för att unga som är särskilt risktagande eller utsatta vad gäller sexuell ohälsa eller med erfarenhet av våld ska identifieras och erbjudas relevant vård och stöd. SEXIT används på ett antal ungdomsmottagningar och skolor över hela landet och är under fortsatt utveckling och spridning (se vidare kapitel 6). Förutom rutiner för att ställa frågor, behöver yrkesverksamma också ha de kunskaper som krävs för att känna igen tecken på sexuell exploatering, samt ha tillräcklig kunskap om våldsutsatthet för att kunna ställa relevanta frågor, ge ett bra bemötande och vidta lämpliga åtgärder.

De åtgärder som behövs för genomförandet finns i avsnitt 10.3.10 och 10.3.11.

10.2 Utformning och organisering av ett exitprogram för vuxna och ett program för barn

Den redovisning av svenska och internationella forskningsresultat samt av våra kontakter med myndigheter, kommuner och regioner, civilsamhällesorganisationer och enskilda personer med egen erfarenhet av utnyttjande som presenterats i tidigare kapitel visar att det inte, vare sig det gäller vuxna eller barn, är möjligt att utforma ett exitprogram med ett fast innehåll som passar alla de olika individer som behöver hjälp. Exitprogram för vuxna liksom program för barn måste i stället utformas individuellt med hänsyn till varje persons särskilda behov och förutsättningar. Alla personer med erfarenhet av att ha tagit emot ersättning för sexuella handlingar behöver inte heller lika omfattande hjälp för att hitta tillbaka till ett liv fritt från utnyttjandet. De program som beskrivs i detta avsnitt är avsedda att möta de komplexa behoven hos utsatta personer som behöver och vill ha en mera omfattande och samordnad hjälp för att ta sig ur utsattheten än den som kan ges inom ramen för specialiserad lågtröskelverksamhet.

⁸ Brottsförebyggande rådet (2022). *Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling – en uppföljning av lagens tillämpning* (2022:4).

Den forskning som har redovisats i kapitel 6 visar att en persons exitprocess för att vara framgångsrik kräver samordning av en rad olika insatser under en längre tid och på en rad olika områden. Det kan handla om traumabehandling (behandling av PTSD), olika typer av vård, försörjningsmöjligheter, skydd och boende. Detta gäller både vuxna och barn. Centrala aktörer är socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Men det kan även vara aktuellt med insatser från till exempel Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, skolan, polisen och rättsväsendet. Migrationsverket har en särskild roll när det gäller personer som inte är svenska medborgare. Utöver de offentliga aktörerna finns en rad olika civilsamhällesorganisationer som har en viktig roll.

Vår bedömning är att för att en exitprocess ska kunna komma i gång och genomföras måste det finnas en utpekad ansvarig myndighet som själv kan fatta beslut och vidta åtgärder, men som också har ett ansvar för att initiera en samverkan som leder till att även andra myndigheter eller organisationer beslutar om och genomför de olika insatser som krävs. En fungerande tvärprofessionell samverkan är avgörande för att processen ska bli framgångsrik. Socialtjänsten bör ha detta övergripande och samordnande ansvar för genomförande och samverkan och är därför central i fråga om såväl ett exitprogram för vuxna i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål som ett program för barn utsatta för sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål. Som redan framhållits behövs också ofta insatser från hälso- och sjukvården. Det gäller särskilt traumabehandling.

I arbetet mot kriminalitet har det, som närmare beskrivits i kapitel 6, utvecklats en rad åtgärder, arbetssätt och strukturer för att dels förebygga att unga personer i riskzonen återfaller i brott och dras in i gängkriminalitet, dels hjälpa den som vill hoppa av till ett nytt liv utan brott. Det operativa och tvärprofessionella arbetet genom samverkan mellan olika myndigheter i Sociala insatsgrupper (SIG), som används i många kommuner, och strukturen för avhoppbarverksamhet innehåller sådana intensiva och samordnade insatser över en längre tid i samverkan mellan olika professioner som vi menar kan vara en förebild vid utformningen av exitprogram för våra målgrupper. Syftet är i båda fallen att ge hjälp och stöd till den enskilde och att förebygga brott. Med den viktiga skillnaden att medan avhoppbarverksamheten är avsedd att få tidigare kriminellt belastade personer att sluta

begå brott, så ska exitprogram förhindra att våldsutsatta personer utsätts för nya brott.

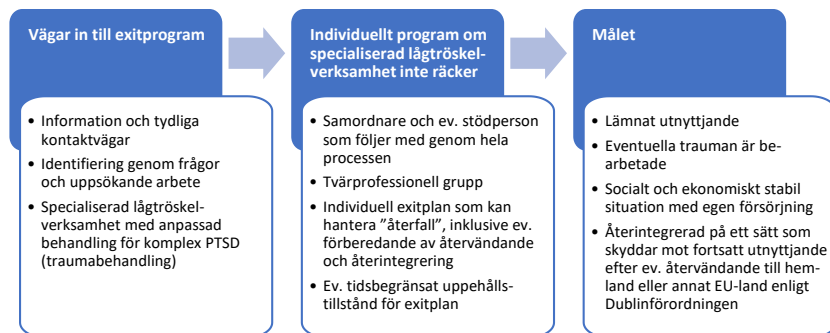
10.2.1 Exitprogram för vuxna med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan

Förslag: En vuxen person, som behöver en sådan omfattande hjälp som ett exitprogram innebär för att kunna lämna utnyttjande i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål, ska erbjudas ett individuellt utformat exitprogram. Socialtjänsten, genom utsedd samordnare, i den kommun som enligt ansvarsfördelningsreglerna i SoL är ansvarig för personen, ska upprätta en individuell plan för exitprocessen. Planen ska utformas efter samråd med alla berörda i en för individen särskilt sammansatt tvärprofessionell grupp. Socialtjänsten ska vidare erbjuda den enskilde en särskild stödperson som ska finnas med genom hela exitprocessen. Den individuella planen ska vara långsiktig och innehållet ska utformas med hänsyn till den aktuella individens särskilda förutsättningar och behov. Den ska innefatta de aktörer och åtgärder som behövs för att den utsatta varaktigt ska kunna lämna sin utsatta situation och etablera sig i en ny socialt och ekonomiskt hållbar tillvaro. Den individuella planen och den tvärprofessionella gruppen ska under processens gång kunna anpassas till nya eller ändrade behov.

De åtgärder som behöver vidtas för genomförandet beskrivs i avsnitt 10.3.1–10.3.4.

Exitprocessen för en vuxen person enligt vårt förslag kan beskrivas genom följande bild.

Figur 10.2 Exitprocessen för en vuxen person



Som redan framhållits kommer behov och förutsättningar att skilja sig mellan olika individer när det gäller vad som i det enskilda fallet behövs för en framgångsrik exitprocess. Tillgänglig forskning visar dock att det är av avgörande betydelse för att en exitprocess ska lyckas att individen följs av en särskilt utsedd person genom hela processen och att olika insatser samordnas. Detta kräver att det finns en utpekad person som har ansvar för samordningen av insatserna genom hela processen. Detta bör vara en anställd inom socialtjänsten, som antingen efter delegationsbeslut själv kan fatta, eller som kan initiera, beslut om olika typer av insatser, till exempel skyddat boende och ekonomiskt bistånd. Denna samordnande person, samordnaren, behöver ha särskild kunskap om exitprocessen och om de särskilda behov och svårigheter en person som utnyttjats i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål kan ha. I något fall skulle samordnaren kunna vara en regionkoordinator, men i normalfallet bör regionkoordinatorerna endast vara en resurs för de lokala samordnarna genom att ge metod- och kompetensstöd.

När en person som vill ha hjälp att lämna prostitution eller människohandel för sexuella ändamål, på eget initiativ eller med hjälp av exempelvis en Mikamottagning eller en civilsamhällesorganisation tar kontakt med socialtjänsten ska, om samtycke ges av den enskilde, en utredning enligt SoL inledas för att inventera individens behov och förutsättningar. Utredningen ska inledas skyndsamt och centralt är i ett inledande skede att motivera individen att genomgå en

exitprocess. Redan i detta skede bör en samordnare vara involverad. Alla åtgärder ska ske med den utsatta i centrum. Om utredningen leder fram till att den enskilde behöver och är villig att genomgå ett exitprogram ska arbetet med att utforma ett sådant inledas.

På samma sätt som i dag sker i Sociala insatsgrupper (SIG) när det gäller unga som riskerar att dras in i kriminalitet, bör den tvärprofessionella samordning som behövs i en exitprocess ske genom att en särskild grupp med relevanta aktörer sätts samman utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Samordning i en sådan tvärprofessionell grupp aktualiserar frågor om sekretess. För att samordningen ska fungera behöver samtycke till informationsutbyte mellan relevanta aktörer inhämtas från den enskilde i de fall där sekretessregler annars skulle hindra sådant utbyte.⁹

I den tvärprofessionella gruppen ska ingå, förutom samordnaren från socialtjänsten, de aktörer och personer som är viktiga för genomförandet av de insatser som den enskilde bedöms behöva för sin exitprocess. Med hänsyn till att personer som utnyttjas i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ofta är traumatiserade på grund av upplevelser såväl tidigare i livet som under exploateringen, kan det finnas behov av att psykiatri är representerad i gruppen, för att kunna bedöma om det finns behov av traumabehandling (behandling av PTSD). I övrigt kan det i gruppen behöva ingå personer från exempelvis Mikamottagning (eller motsvarande), i de fall Mikamottagningen ska utföra biståndsbedömda insatser i den individuella planen. Därutöver kan personer från arbetsförmedling, försäkringskassa, habilitering, skola, vuxenutbildning, migrationsverk, polis och civilsamhälle behöva ingå i gruppen. Om det finns en särskilt utsedd stödperson, se nedan, ska denna också ingå i gruppen. Regionkoordinatorerna ska kunna ge konsultativt metodstöd till den tvärprofessionella gruppen.

Samordnaren ska ansvara för att i samråd med den tvärprofessionella gruppen och den enskilde upprätta en individuellt utformad plan för exitprocessen. Planen ska kontinuerligt följas upp av samordnaren och kunna justeras efter behov. Även gruppens sammansättning ska efter hand kunna förändras för att kunna möta ändrade behov. Det kan även krävas flexibilitet och beredskap för samverkan mellan exempelvis stadsdelar eller kommuner för att förhindra att utsatta personer som behöver och vill ha hjälp, men som ofta byter adress eller som saknar folkbokföring, faller mellan stolarna.

⁹ Jämför Brå (2022), *Vägledning för arbete med Sociala insatsgrupper (SIG)*, s. 12.

Samordnaren eller en annan särskilt utsedd stödperson ska under hela processen utgöra ett kontinuerligt stöd för den enskilde och eventuella anhöriga som är berörda. Om en särskild stödperson utses, måste även den personen ha särskild kunskap om exitprocessen.

I SoL finns bland annat bestämmelser om samordning av insatser genom upprättande av individuella planer (SIP) i 2 kap. 7 §, om kontaktperson eller särskilt kvalificerad kontaktperson i 3 kap. 6 b §, och generellt om insatser utifrån den enskildes behov i 4 kap. 1 §. Motsvarande bestämmelse om samordning av insatser genom upprättande av individuella planer (SIP) finns för hälso- och sjukvården i 16 kap. 4 § HSL. Myndigheter har vidare enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) en allmän skyldighet att inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Redan befintliga bestämmelser ger därmed möjlighet till den nu föreslagna tvärprofessionella samordningen för upprättande och genomförande av individuellt utformade planer.

Vi bedömer alltså att en tvärprofessionell samverkan enligt en modell motsvarande den som i dag ges genom Sociala insatsgrupper (SIG) bör kunna användas för att erbjuda ett individuellt utformat exitprogram till den som vill ha och behöver hjälp för att kunna lämna utnyttjande i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål. Exempel på ett liknande arbetssätt finns bland annat i Göteborg, där det tillämpas för barn och unga vuxna (15–25 år).¹⁰ Tvärprofessionell samverkan tillämpas också i det franska exitprogrammet (se vidare kapitel 6) och metoden har enligt en genomförd utvärdering där bedömts vara framgångsrik. En tvärprofessionell grupp för samordning av insatser kombinerat med en särskilt utsedd stödperson liknande det som nu beskrivits, finns även i den integrerade modell med lokala exit-team som förordats i forskning från Storbritannien¹¹ (se vidare kapitel 6).

Som har nämnts under inledande överväganden kommer kommunerna att ha olika förutsättningar när det gäller att kunna bygga upp en sådan organisation som nu beskrivits. Mindre kommuner kan därför behöva samverka med varandra eller med större kommuner och också behöva stöd för att kunna erbjuda en sådan kvalificerad samordning av insatser som krävs. Redan befintlig samordning inom ramen för Finsamlagen skulle kunna utnyttjas, om den enskildes be-

¹⁰ UngÖst, se <https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/projekt-ung-ost/sa-har-arbetar-vi> (hämtat 2023-10-06).

¹¹ Matthews, R., Easton, H., Young, L. & Bindel, J. (2014). *Exiting Prostitution: A Study in Female Desistance*. Palgrave Macmillan.

hov motsvarar sådana behov av samordnade insatser för rehabilitering som den lagen är avsedd för, vilket kan omfatta samordning mellan socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Kommunerna har dock redan i dag ett ansvar för att ge stöd till våldsutsatta, även om många kommuner hittills inte har uppmärksammat att också utredningens målgrupper ingår i detta ansvar. En samordning av nu beskrivet slag skulle ge vinster både för den enskilde och för samhället genom att utsatta personer på ett effektivt sätt får hjälp ut ur utsatthet och in i en socialt och ekonomiskt hållbar situation. Situationen i dag är tyvärr ofta att de under lång tid och till höga kostnader slussas runt mellan stöd- och vårdinsatser utan att få effektiv hjälp.

Det närmare innehållet i exitprogrammet (den individuella planen) måste utformas utifrån den enskildes särskilda behov och det vid varje tid rådande kunskapsläget om vad som är verksamt stöd i en exitprocess. Enligt den forskning som har beskrivits i kapitel 6, är viktiga delar dock ofta skydd och boende, traumamedveten omsorg¹² och traumabehandling (behandling av PTSD), hjälp till annan försörjning och ekonomiskt stöd under en övergångsperiod, samt mentorskapsstöd eller peer-stöd från överlevare (personer med egen erfarenhet av utsattheten). En annan viktig del kan vara hjälp med budget- och skuldrådgivning och eventuellt skuldsanering. Det kan även finnas behov av provtagning för hiv och andra sexuellt överförbara infektioner. Allt detta kräver en fungerande tvärprofessionell samverkan vilket, som redan framhållits, är avgörande för att nå ett positivt resultat.

De organisationer och enskilda vi haft kontakt med under utredningsarbetet, liksom utredningens experter, har alla betonat att det är av avgörande betydelse att den enskilde redan från start får ekonomiskt stöd som gör att hen inte är beroende av inkomster från prostitution för att kunna försörja sig och eventuella anhöriga. En speciell fråga är skatteskulder (se vidare kapitel 11). För den som inte är svensk medborgare och inte kan eller vill stanna i Sverige krävs också att exitprogrammet innefattar planering för ett tryggt återvändande till och återintegrering i hemlandet genom återvändandeprogrammet (se om återvändandeprogrammet i avsnitt 7.4.1). Detta för att före-

¹² Traumamedvetna förhållningssätt prioriterar den utsattes säkerhet, undersöker samspelande problem och arbetar styrkebaserat med egenmakt, utgår från personens egen vilja, resiliens (motståndskraft) och kontroll över stödet för att minimera risken för ytterligare trauman, enligt Jämställdhetsmyndighetens litteraturöversikt 2022, se kapitel 6, avsnitt 6.1.3.

bygga att personen på nytt hamnar i utnyttjande. I de fall återvändande och återintegrering inte kan ske inom ramen för återvändande-programmet behöver det i den individuella planen ingå åtgärder för att på annat sätt säkerställa ett tryggt återvändande.

För samtliga personer gäller att exitprogrammet behöver vara långsiktigt och också innehålla en tydlig framtidsplanering. Det måste även vara utformat för att tillåta och kunna hantera, men också minska risken för, ”återfall” under exitprocessen. Tillgänglig forskning visar att exitprocessen inte är linjär och att komplexiteten i olika samverkande faktorer kan medföra att personen knuffas fram och tillbaka mellan olika stadier i processen.

De åtgärder vi bedömer behövs för genomförande av exitprogram enligt denna modell beskrivs i avsnitt 10.3.1–10.3.4.

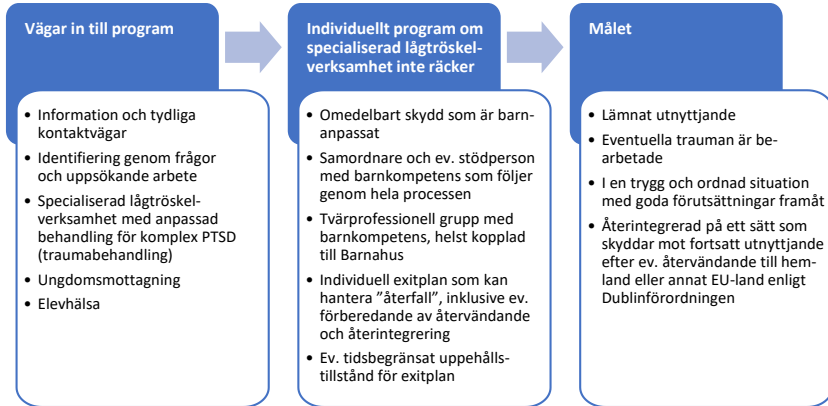
10.2.2 Program för barn med en särskilt utsedd samordnare, tvärprofessionell grupp och en individuell plan

Förslag: Ett barn har rätt till och behöver skydd och stöd för att ta sig ur utnyttjande i sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål och ska erbjudas ett individuellt utformat program för att säkerställa kedjan av stöd- och vårdinsatser. Socialtjänsten, genom utsedd samordnare, i den kommun som enligt ansvarsfördelningsreglerna i SoL är ansvarig för barnet, ska ansvara för att en individuell plan upprättas och för dess genomförande. Planen ska utformas efter samråd i en för individen särskilt sammansatt tvärprofessionell grupp. Socialtjänsten ska vidare erbjuda barnet en särskild stödperson som ska finnas med genom hela processen. Den individuella planen ska vara långsiktig och innehållet ska utformas med hänsyn till barnets särskilda förutsättningar och behov. Den ska innefatta de aktörer och åtgärder som behövs i det enskilda fallet för att barnet ska få omedelbart skydd och varaktigt stöd, samt vård och rehabilitering för att ta sig ur exploateringen. Den individuella planen och den tvärprofessionella gruppen ska under processens gång kunna anpassas till nya eller ändrade behov.

De åtgärder som behöver vidtas för genomförandet beskrivs i avsnitt 10.3.1–10.3.5.

Vägen ut ur sexuell exploatering för ett barn, enligt vårt förslag, kan beskrivas genom följande bild.

Figur 10.3 Exitprocessen för ett barn



Som framgår av beskrivningen av kunskapsläget i tidigare kapitel, har barn som utnyttjas i sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål samma behov som en vuxen person av samordning och stöd som följer med genom hela processen. Även ett program för barn behöver utformas individuellt utifrån barnets specifika behov och förutsättningar och också ett barn ska så långt det är möjligt få påverka utformningen av programmet. Den som är under 18 år har särskilda rättigheter, som motsvaras av samhällets skyldigheter, enligt bland annat barnkonventionen. Det innefattar rätt till omedelbart skydd för att inte utsättas för fortsatta brott av förövare. Vi anser att barn som behöver skydd från utnyttjande i sexuell exploatering samt stöd och vård för att inte riskera att utsättas på nytt ska få samma typ av samordnat stöd som vi har beskrivit beträffande vuxna, med en samordnare, en tvärprofessionell grupp och en individuell plan för att ta sig ur utnyttjande. Tvärprofessionell samverkan och en särskilt utsedd person som följer med genom hela processen framstår som extra viktigt och betydelsefullt när det gäller barn. Som nämnts i föregående avsnitt, medför regler om sekretess att samtycke till informationsutbyte mellan relevanta aktörer behöver inhämtas från barnet eller barnets vårdnadshavare i de fall där sekretessregler annars skulle hindra sådant utbyte av information.

Som också nämnts under föregående avsnitt finns bestämmelser i SoL och HSL som möjliggör tvärprofessionell samverkan även när det gäller barn. För barn finns dessutom särskilda bestämmelser om samverkan i 29 kap. 13 § skollagen (2010:800), 5 kap. 1 a § SoL och 5 kap. 8 § HSL som anger att myndigheterna på socialnämndens initiativ ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Enligt 2 kap. 25 § skollagen ska numera även elevhälsan vid behov samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Samordnaren, en eventuell särskild stödperson och övriga i en tvärprofessionell grupp runt ett barn behöver ha särskild barnkompetens. Om en regionkoordinator utses till samordnare bör det vara en regionkoordinator specialiserad på barn. I andra fall kan en regionkoordinator specialiserad på barn utgöra stöd för den lokala samordnaren. För barn bedömer vi att den särskilt sammansatta tvärprofessionella gruppen om det är möjligt bör kopplas till ett Barnahus (där socialtjänst, polis, åklagare, hälso- och sjukvård samt rättsmedicin samverkar runt brottsutsatta barn under ett och samma tak, se vidare kapitel 7). Där det är möjligt bör även kort- och långsiktig behandling ske inom ramen för Barnahus. På Barnahus finns särskild barnkompetens och en inarbetad struktur för att samråda och samverka tvärprofessionellt. En sådan samordnare som i dag finns på Barnahus och som är anställd av socialtjänsten skulle när det är lämpligt också kunna fungera som den utpekade person, samordnare, som har ansvar för insatserna genom hela processen i ett sådant individuellt program som vi nu föreslår.

Enligt de nationella riktlinjerna för Barnahus (2009) är målsättningen med samverkan i Barnahus att tillförsäkra barn som misstänks vara utsatta för brott rättstrygghet, gott bemötande och stöd, samt vid behov omgående kris- och behandlingsinsatser. De utredningar som parallellt genomförs inom rättsväsendet och socialtjänsten ska inledas skyndsamt och bedrivs så snabbt som hänsynen till barnet och sakens komplexitet medger. Barn i vår utrednings målgrupper är alltid utsatta för brott, oavsett polisanmälan eller förundersökning. De borde därför alltid aktualiseras för samråd, stöd och eventuell behandling i Barnahus även om så inte alltid sker i dag. En central tanke med Barnahus är också att barn som utsatts för brott inte ska slussas runt utan få sammanhållet stöd och hjälp på ett och samma ställe. Vi anser mot den här bakgrunden att det är lämpligt att använda sig av

den modell och de metoder som etablerats inom Barnahus där ett sådant finns, oavsett om förundersökning inleds eller om barnförhör ska hållas eller inte.

Barnahus finns emellertid i dag inte i alla delar av landet och det varierar mellan olika Barnahus vilka kompetenser som finns representerade och vilka åldrar som tas emot där. Det finns också skillnader bland annat när det gäller vem som är huvudman för verksamheten, vilka målgrupper man vänder sig till, vilka myndigheter som medverkar och vilka stödinsatser som erbjuds.

I ett särskilt yttrande till betänkandet *En uppväxt fri från våld* (SOU 2022:70) föreslås att en utredning bör få i uppdrag att ta fram en ny lagstiftning och kriterier för Barnahus, att se över sekretessregleringen och möjligheten till gemensam dokumentation, samt att i utarbetandet av nya kriterier för Barnahus ta tillvara modellen Det fjärde rummet¹³. Detta i syfte att ge barn över hela landet en likvärdig tillgång till stöd och även mera långsiktigt stöd och behandling enligt modellen Det fjärde rummet. Detta förslag ligger helt i linje med barnrättskommitténs rekommendationer till Sverige där kommittén i sin senaste rapport uttrycker oro över regionala skillnader, bland annat i tillgången till god hälso- och sjukvård, sociala tjänster och utbildning, samt i fråga om rättssystemet.¹⁴ Vidare uppmanas Sverige att anta lagstiftning i syfte att säkerställa en sektorsövergripande samordning av utredningar och övergripande kvalitetsstandarder för stödtjänster vid Barnahus, bland annat vid vittnesförhör, medicinska utvärderingar och terapeutiskt stöd till brottsoffer.¹⁵ Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att här föreslå förändringar av eller lagstiftning om Barnahus. Vi delar emellertid nu beskrivna bedömningar och anser att det är angeläget att en sådan utredning snarast tillsätts. Läs mer om Barnahus i avsnitt 7.1.5.

Liksom när det gäller vuxna måste det närmare innehållet i programmet (den individuella planen) utformas utifrån barnets specifika behov och förutsättningar och det vid varje tid rådande kun-

¹³ Det fjärde rummet är en modell för stöd och behandling för barn som utsatts för sexuella övergrepp, sexuellt våld eller annat fysiskt våld, framtagen av Stiftelsen Allmänna Barnhuset på uppdrag av regeringen. Modellen innebär bland annat att stöd och behandling med fokus på den psykiska hälsan ska kunna ges även mera långsiktigt inom ramen för Barnahus till barn som utsatts för våld eller övergrepp, oavsett om en utredning om brottet eller brotten sker eller har skett inom ramen för Barnahus. Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2019). *Det fjärde rummet – en modell för stöd och behandling för barn som utsatts för våld eller övergrepp*.

¹⁴ CRC/C/SWE/CO/6-7, punkt 16(c).

¹⁵ CRC/C/SWE/CO/6-7, punkt 26(d).

skapsläget om vad som är verksamt stöd för att hjälpa ett barn ut ur exploatering. Som framgår av kapitel 6 är skydd, traumamedveten omsorg¹⁶ och traumabehandling viktiga delar även för ett barn. Barnet måste få vara delaktigt i utformningen av insatserna. I rapporten *Alla tittade men ingen såg*, beskrev en ung person som blivit beviljad en kontaktperson sin upplevelse av att få skydd och ändå få bestämma mycket själv.

Jag fick fortfarande bestämma över det mesta i mitt liv och jag fick behålla de normala delarna av min vardag. Jag kunde fortsätta umgås med mina kompisar efter skolan, skolka, röka, äta godis till lunch och sånt, bara det att min kontaktperson följde med när jag gjorde allt det där. Jag skyddades från övergrepp samtidigt som jag fick gå kvar i den skola som jag trivdes i och vara som alla andra tonåringar.¹⁷

Ekonomiskt bistånd under en övergångsperiod kan i vissa fall spela en viktig roll även för ett barn, liksom mentorskapsstöd eller peerstöd från överlevare (personer med egen erfarenhet av utsattheten). Även för ett barn behöver programmet inte bara fungera i ett akut skede, utan även vara långsiktigt och innehålla en tydlig framtidsplanering. Det måste också vara utformat för att tillåta och kunna hantera, men också minska risken för, ”återfall” under processens gång. När det gäller barn är det viktigt att vuxna runt barnet är engagerade i utformandet av planen och att de också får stöd både för egen del och för att kunna hjälpa barnet. Detta gäller givetvis endast vuxna som inte utgör en risk för barnet. För ett barn som inte är svensk medborgare och inte kan eller vill stanna i Sverige måste programmet innefatta planering för ett tryggt återvändande till och återintegrering i hemlandet genom återvändandeprogrammet. Om återvändande och återintegrering inte kan ske inom ramen för återvändandeprogrammet, behöver det i den individuella planen ingå åtgärder för att på annat sätt säkerställa ett tryggt återvändande.

Ett särskilt angeläget problem som behöver uppmärksammas när det gäller barn är, som beskrivits i tidigare kapitel, att det i dag förekommer att sexuellt exploaterade barn inte bemöts som våldsutsatta utan beskrivs som barn med ”ett socialt nedbrytande beteende”. Det kan innebära att de får insatser som upplevs som skuldbeläggande

¹⁶ Traumamedvetna förhållningssätt prioriterar den utsattes säkerhet, undersöker samspelande problem och arbetar styrkebaserat med egenmakt, utgår från personens egen vilja, resiliens (motståndskraft) och kontroll över stödet för att minimera risken för ytterligare trauman, enligt Jämställdhetsmyndighetens litteraturöversikt 2022, se kapitel 6, avsnitt 6.1.3.

¹⁷ Ombudsmannen mot kommersiell sexuell exploatering (2022). *Alla tittade men ingen såg*, s. 67.

och bestraffande och som inte hjälper utan i stället traumatiserar dem ytterligare, även om insatserna syftar till att skydda dem. Det förekommer att sexuellt exploaterade barn, i de fall då frivilliga insatser eller mindre ingripande åtgärder enligt LVU inte anses tillräckliga, för att skyddas från fortsatt utnyttjande placeras på låsta institutioner. Den grund som då tillämpas för vård enligt LVU är ofta barnets eget ”socialt nedbrytande beteende” (3 § LVU). Detta trots att det är andra personers brottsliga beteende som orsakar barnets exploatering.

Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. Detta framgår av 1 kap. 2 § SoL. Vid beslut enligt LVU ska enligt 1 § LVU vad som är bäst för den unge vara avgörande. Vid utformandet av individuella planer för barn är det av yttersta vikt att barnet omedelbart skyddas från fortsatt exploatering. Skyddsbedömning är alltså en central första åtgärd. De åtgärder som vidtas enligt SoL eller LVU måste dock alltid utformas på ett sätt som inte skuldbelägger och traumatiserar barnet ytterligare. De larmrapporter som kommit från barn och unga med erfarenhet av samhällsvård, från forskning och från flera barnrättsorganisationer (se avsnitt 7.1.5), talar för att tvångsvård på särskilda ungdomshem, så som den är utformad i dag, är direkt olämplig för barn i utredningens målgrupper. Endast en liten andel av det totala antalet LVU-placeringar avser placering på särskilt ungdomshem, men av de barn och unga som var intagna på SiS-hem 2020 hade 17 procent procent av flickorna och 2 procent av pojkarna tagit emot ersättning i utbyte mot sexuella ”tjänster” och 7 procent av flickorna hade gjort det många gånger.¹⁸ Dessa barn och unga måste erbjudas andra former av skydd mot fortsatt exploatering än denna typ av inlåsning och behöver placeringar där det finns särskild kunskap om och kompetens för att behandla deras komplexa problematik. De insatser som sätts in måste tillgodose behovet av traumamedveten omsorg och ge barnet tillgång till verksam behandling. Så här beskrev en ung person sin upplevelse av att till slut få verksam hjälp, genom frivillig placering på ett HVB-boende.

Till slut fick jag jättebra hjälp. Jag tycker att jag borde ha fått den tidigare men till slut fick jag den i alla fall. Jag fick vård dygnet runt, hade två psykologer som hade möten med mig två gånger i veckan, och personal med en bredd av olika kompetenser. Vården var välstrukturerad,

¹⁸ Socialstyrelsen (2023). *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2023*, s. 51.

samordnad och kombinerade terapi med roliga vardagsaktiviteter. Jag vågade ta emot hjälpen ... De var väldigt professionella och mötte mig på min nivå och i min takt. När jag insåg att de var kompetenta och skulle hjälpa mig så kunde jag lita på dem och släppa all börda och ansvar som jag burit på. Alla som blivit utsatta för kommersiell sexuell exploatering borde få sådan hjälp. Det hade varit fantastiskt om jag hade fått den typen av hjälp tidigare. Jag kanske inte skulle ha utvecklat PTSD, och jag hade kunnat bryta den onda spiralen tidigare.¹⁹

När det gäller insatser från hälso- och sjukvården finns det i dag, vid behov av psykiatrisk vård, på flera håll möjlighet till självvald eller brukarstyrd inläggning, bland annat för personer med självskadebeteende, vilket innebär att patienten själv kan välja frivillig inläggning inom psykiatrin under en kortare period.²⁰

Sammanfattningsvis är det viktigt att det individuella programmet för barnet utformas utifrån rådande kunskap om utsattheten och vad som är verksamt hjälp ut ur den för att kunna hitta en väg framåt.

De åtgärder vi bedömer är nödvändiga för genomförande av program för barn enligt denna modell beskrivs i avsnitt 10.3.1-10.3.5.

10.2.3 Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kopplat till upprättande och genomförande av en individuell plan

Förslag: I 5 kap. 15 § utlänningslagen införs en möjlighet för socialnämnden att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (minst sex månader med möjlighet till förlängning upp till två år) för en utlänning, för att en individuell plan för att lämna utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas och genomföras.

Den som inte är svensk medborgare och inte har uppehållstillstånd eller annan uppehållsrätt som ger tillgång till insatser och vård från socialtjänst och hälso- och sjukvård, kan behöva ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att kunna få del av samordnat stöd i ett individuellt utformat exitprogram. Den som inte kan eller vill stanna i Sverige utan ska återvända till sitt hemland, eller ett annat EU-land

¹⁹ Ombudsmannen mot kommersiell sexuell exploatering (2022), *Alla tittade men ingen såg*, s. 68.

²⁰ Bland annat i Region Skåne, se <https://www.vetenskaphalsa.se/brukarstyrd-inlaggning-fungerar-aven-inom-barn-och-ungdomspsykiatrin/> (hämtat 2023-09-28). Se även Socialstyrelsens (2021) *Utvärdering av metoden självvald inläggning*.

enligt Dublinförordningen, behöver stöd och planering inför återvändandet för att inte hamna i en ny situation av utnyttjande. I 5 kap. 15 § utlänningslagen finns bestämmelser om tidsbegränsat uppehållstillstånd kopplat till förundersökning eller rättegång i ett brottmål. Sedan den 1 augusti 2022 kan även socialnämnden enligt den bestämmelsen ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en reflektionsperiod (betänketid) om 30 dagar för den som inte är svensk medborgare, om det kan antas att personen i fråga har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken (människohandel eller människoexploatering). Möjligheten till betänketid 30 dagar gäller oberoende av om förundersökning pågår eller inte. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, utöver reflektionsperioden, är dock fortfarande villkorat av att ett offer för människohandel är bevisperson i en pågående förundersökning eller rättegång och det är bara förundersökningssledaren som kan ansöka om sådant tillstånd.²¹

Enligt Istanbulkonventionen ska åtgärder vidtas för att skydda alla brottsoffer mot ytterligare våldshandlingar. Vidare ska skydd och stöd erbjudas till brottsoffer oavsett om brottsoffret vill göra en anmälan eller vittna mot förövaren (artikel 18, se vidare om konventionen i kapitel 3). Brottsofferdirektivets krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer efter behov får kostnadsfri och konfidentiell hjälp såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden, ska enligt direktivet gälla oberoende av om offret har anmält brottet till en behörig myndighet eller inte (artikel 8, se vidare om direktivet i kapitel 3). Hjälp och stöd till offer för människohandel ska enligt människohandelsdirektivet inte vara beroende av att offret är villigt att samarbeta i en rättsprocess. Enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ska ett människohandelsoffers villighet att vittna inte uppställas som villkor för hjälp till vederbörande.

Som nämnts i kapitel 3 och 8 har GRETA i sin andra respektive tredje utvärderingsrapport 2018 respektive 2023 om Sveriges implementering av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel²² uppmanat Sverige att vidta åtgärder för att säkerställa att

²¹ Se närmare om bestämmelserna om tillfälligt uppehållstillstånd och rätten till insatser från socialtjänsten och till vård i kapitel 4.

²² GRETA (2018). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden*. GRETA (2023). *Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*.

identifieringen av människohandelsoffer, vilken är av betydelse för tillgången till hjälp och stöd för offren, inte är villkorad av deras samarbete med rättsväsendet eller av att en rättsprocess inleds. GRETA har vidare i samma rapporter ansett att Sverige bör vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att alla människohandelsoffer får specialiserad hjälp enligt artikel 12 punkt 1 och 2 i konventionen inklusive genom att säkerställa att offrets samarbete i en förundersökning inte är ett villkor för att offret ska få kommunalt stöd.

Såväl GRETA (2018) som FN:s CEDAW-kommitté (2021)²³ har också uttryckt oro över det låga antalet utredningar, åtal och fällande domar i människohandelsmål. CEDAW-kommittén har därför rekommenderat Sverige att på området människohandel och utnyttjande i prostitution bland annat fortsätta att stärka sina insatser för att bekämpa människohandel och prioritera arbetet med att förebygga människohandel och vidarehandel. Kommittén pekar på att skyddet för offer och lagföringen av förövare kan stärkas bland annat genom att bevilja offer för människohandel tillfälliga uppehållstillstånd, oavsett vilja eller förmåga att samarbeta med Åklagarmyndigheten. Det kan här noteras att det under 2022 inte väcktes några åtal för människohandel för sexuella ändamål. Under samma period anmäldes totalt 87 sådana brott.²⁴ En forskningsstudie vid Lunds universitet som har initierats av Jämställdhetsmyndigheten arbetar med en genomgång av samtliga åtal för människohandel för sexuella ändamål som väckts under 2018–2023 och tittar på framgångsfaktorer och utmaningar i relation till fällande domar. Studien ska publiceras i april 2024.²⁵

I Plattformen Civila Sverige mot människohandels årsrapport för det Nationella Stödprogrammet 2022 beskrivs att förundersökningsledare har börjat dra in redan beviljade tidsbegränsade uppehållstillstånd när en förundersökning läggs ned vilket omöjliggör arbetet att hållbart och långsiktigt ordna en trygg framtid för den som varit offer för människohandel. I samma årsrapport betonas också att det behövs en avsevärt längre tid än 30 dagar av specialiserat stöd och skydd för att den som utnyttjats ska våga berätta om hela sin utsatthet och gå vidare med en polisanmälan eller i en asylprocess. Det

²³ CEDAW/C/SWE/CO/10.

²⁴ Kriminalstatistik från Brå, <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik.html>.

²⁵ Uppgifter från Jämställdhetsmyndigheten.

kan noteras att lagstiftningen i Norge²⁶ ger möjlighet till tidsbegränsat uppehållstillstånd för en reflektionsperiod om sex månader.

Som har beskrivits i kapitel 8, uppfylls inte, med nuvarande lagstiftning om tidsbegränsat uppehållstillstånd, Sveriges bindande åtaganden om hjälp och stöd till offer för människohandel enligt människohandelsdirektivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Offer för människohandel riskerar i dag att avvisas utan att ha identifierats. Detta på grund av att ett uppehållstillstånd längre än 30 dagar, vilket kan möjliggöra hjälp och stöd från socialtjänst och hälso- och sjukvård, är villkorat av att det pågår en förundersökning eller rättegång. Vuxna och barn som är utsatta för människohandel, men också personer som utnyttjas i prostitution och som ofta i realiteten är människohandelsoffer, får därför i dag inte den hjälp och det skydd och stöd de har rätt till enligt Sveriges internationella åtaganden.

Även om alla personer som utnyttjas i prostitution inte är offer för människohandel, är som tidigare nämnts den som utnyttjas i prostitution ofta utsatt för våld i Istanbulkonventionens mening och har därmed rätt till hjälp och stöd enligt den konventionen och enligt brottsofferdirektivet. Mot denna bakgrund och med hänsyn till det som utvecklats i kapitel 8, anser vi att det bör införas en möjlighet i 5 kap. 15 § utlänningslagen för den som inte är svensk medborgare att få ett något längre tidsbegränsat uppehållstillstånd om det behövs för att en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas av socialtjänsten och genomföras. Socialnämnden bör kunna ansöka om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader och det bör också kunna förlängas på ansökan av socialnämnden, om förutsättningarna för tillstånd fortfarande föreligger. Eftersom tillståndet knyts till en individuell plan för att lämna utnyttjande bör möjligheten till förlängning ha en borte tidsgräns. En rimlig sådan kan vara högst två år, vilket är den tidsgräns som har valts i Frankrike.

Det är rimligt att anta att många utsatta, liksom i dag, kommer att vilja återvända till sitt hemland relativt omgående och för dem bör ett uppehållstillstånd om sex månader vara tillräckligt för att möjliggöra förberedande av återvändandet på ett bra sätt. I de fall längre tid än så behövs bör möjligheten till en förlängning, även vid en borte tids-

²⁶ <https://www.udi.no/ord-og-begreper/refleksjonsperiode/> (hämtat 2023-11-11).

gräns på två år, ge tillräcklig tid för att förbereda ett tryggt återvändande och återintegrering i hemlandet. Det bör också ge tillräcklig tid för återintegrering här av den som av olika skäl vill och får stanna i Sverige. Liksom vid tidsbegränsade uppehållstillstånd knutna till förundersökning eller rättegång, bör en förutsättning för ett tillstånd knutet till en individuell exitplan vara att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas. När tillstånd övervägs ska alltså även säkerhetsaspekten vägas in. Begreppet allmän ordning och säkerhet i bestämmelsen har en gemenskapsrättslig innebörd.²⁷

Möjlighet för socialnämnden att överklaga ett beslut om avslag på ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd eller ett beslut om återkallelse av ett sådant, samt en rätt att få tillfälle att yttra sig före återkallelse, finns redan genom nuvarande bestämmelser i 14 kap. 4 § respektive 7 kap. 7 b § utlänningslagen, när det gäller ansökningar som gjorts av socialnämnden. Migrationsverket kan, enligt 12 kap. 12 b § utlänningslagen, besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa den utlänning som ansökan avser om en socialnämnd har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §. Av straffbestämmelsen i 20 kap. 1 § samma lag framgår vidare att en socialnämnds ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning enligt 5 kap. 15 § medför att utlänningens vistelse i Sverige inte medför straffansvar enligt den bestämmelsen.

Bestämmelsen i 5 kap. 15 § utlänningslagen infördes i syfte att underlätta lagföring av brott genom att möjliggöra för utländska målsägande och vittnen att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.²⁸ Det tidsbegränsade uppehållstillstånd vi nu föreslår ska inte ges i syfte att underlätta lagföring av brott, utan syftar i stället till att säkerställa behovet av skydd, stöd, vård och rehabilitering för den som utnyttjats vid brott. Även om syftet med det nu föreslagna tillägget är ett annat än för bestämmelsen i övrigt, kommer det dock att avse samma personer som i dag kan få uppehållstillstånd kopplat till en förundersökning. I förlängningen bedömer vi också att ett något längre tidsbegränsat uppehållstillstånd kopplat till en individuell exitplan ökar möjligheterna att få fler individer att vilja, orka och kunna medverka i brottsutredningar mot sina förövare. Detta kan öka möjligheterna

²⁷ Sandesjö, H. & Wikrén, G., *Utlänningslagen med kommentarer* (22 dec 2022, Version 13, JUNO) kommentaren till 5 kap. 15 §.

²⁸ Prop. 2003/04:35, s. 70.

att väcka åtal och få en domstolsprövning i människohandelsmål.²⁹ Det är som framgått något som efterfrågats av bland annat CEDAW-kommittén och som skulle innebära att Sverige bättre än i dag uppfyller sina internationella åtaganden. Det skulle också kunna bidra till bekämpandet av den grova organiserade brottslighet som finansierar sin verksamhet genom inkomster från prostitution och människohandel.

I Frankrike, som genom sitt exitprogram sedan 2016 ger utländska personer möjlighet till uppehållstillstånd i totalt två år, hade enligt en utvärdering i slutet av 2019 antalet utredningar om koppleri och människohandel för sexuella ändamål ökat med 54 procent på fyra år.

Vi anser mot den bakgrunden att 5 kap. 15 § utlänningslagen är en lämplig placering för den nya möjlighet till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som vi nu föreslår.

Vi noterar att GRETA:s uppmaningar till Sverige avser offer för människohandel för alla ändamål och inte enbart sexuella. Vårt uppdrag och därmed vårt förslag i denna del omfattar dock endast människohandel för sexuella ändamål.

Ett praktiskt exempel från Talitas verksamhet illustrerar behovet av att en möjlighet införs till tidsbegränsat uppehållstillstånd som är kopplat enbart till skydd och stöd och inte till förundersökningsledarens bedömning av vad som behövs för en pågående förundersökning eller rättegång.

En ung kvinna från Kazakstan anträffades i en lägenhet där det pågick prostitution. Hon ville ta sig ur sin situation och kom med hjälp av polis och socialtjänst till Talita. En polisutredning inleddes och regionkoordinatören ansökte om 30 dagars reflektionsperiod, vilket beviljades. Under reflektionsperioden betalade socialtjänsten för placeringen hos Talita. När tiden var på väg att gå ut, tillfrågades förundersökningsledaren om denne kunde ansöka om ett tillfälligt uppehållstillstånd i 6 månader, dels för att kvinnan ville fortsätta medverka i polisutredningen, dels för att hon önskade stanna hos Talita och ingå i deras exit-program. Polisen svarade att ”till skillnad från i andra fall beviljas dessa tillstånd inte i utlänningens intresse utan av skäl som har att göra med statens intresse och behovet av utlänningens medverkan i en utredning om allvarlig brottslighet”. Kvinnan nekades ett tillfälligt uppehållstillstånd, med hänvisning till att hon hade ett studentvisum i Spanien och därför inte behövde något tillfälligt uppehållstillstånd, trots att polisen informerades om att

²⁹ Vårt förslag ligger i linje med Polismyndighetens (Nationella operativa avdelningen) analys i rapporten *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 23*, Polismyndighetens rapport för 2021 s. 85 f.

detta visum skulle gå ut inom några dagar. Kvinnan tvingades därför återvända till hemlandet Kazakstan. Hon kunde därmed inte fortsätta bidra till utredningen och fick inte heller möjlighet att fullfölja rehabiliteringen.

10.2.4 Möjlighet för kommuner att ansöka om ersättning för kostnader i individärenden

Förslag: Den kommun som ansvarar för upprättande och genomförande av en svensk eller utländsk persons individuella plan för att lämna utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna ansöka om ersättning av statliga medel för kostnaderna för genomförandet av planen, om kommunens kostnader inte ersätts av Migrationsverket enligt förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Socialstyrelsen föreslås besluta om och betala ut dessa statliga medel.

Den som vill lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål kan behöva omfattande och långvariga insatser. Det är den kommun där personen bor eller tillfälligt vistas som bär huvudansvaret för att rätt insatser ges. I de fall kommunen inte själv förfogar över lämpliga insatser kan kostnader uppkomma för att köpa in till exempel extern öppenvård eller heldygnsvård. Det kan vara särskilt svårt för en liten kommun att själv bära den kostnaden, men också större kommuner kan i dag ha svårt att klara den ekonomiska belastningen. För att ge alla i utredningens målgrupper, både vuxna och barn, möjlighet till en fungerande exitprocess på lika villkor behöver det finnas möjlighet för kommunerna att få tillgång till statliga medel för att täcka kostnaderna för genomförande av exitprogram eller program för barn.

Även när det gäller personer som inte är svenska medborgare bör staten, i enlighet med Sveriges internationella åtaganden, bidra till att kommunerna kan ge stöd och hjälp till de personer som råkar befinna sig i kommunen. För den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen finns redan i dag möjlighet för kommuner och regioner att få kostnader ersatta enligt förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

En motsvarande ordning om rätt till ersättning för liknande insatser finns när det gäller kommuners kostnader för personer som vill

ta sig ur organiserad brottslighet (se vidare kapitel 6). Inte heller när det gäller våra målgrupper bör den enskilda kommunens ekonomi få begränsa möjligheten att kunna ge även mer kostsamt stöd när det behövs, exempelvis en placering i skyddat boende med längre behandling. Det är inte rimligt att civilsamhället, så som fallet ofta är i dag, ska bära kostnader för placeringar av våldsutsatta som kommunerna inte själva klarar av att finansiera.

Följande exempel från Talitas verksamhet visar betydelsen av att kommuner kan få ersättning för kostnader för individer som behöver hjälp genom program för att lämna utnyttjande:

Socialtjänsten i en mindre stad kontaktade för ett drygt år sedan Talita angående en kvinna som hade utnyttjats i prostitution i mer än ett decennium. De bad att få göra en placering i Talitas skyddade boende för att ge kvinnan möjlighet att få hjälp genom Talitas rehabiliteringsprogram. Efter ett bedömningssamtal togs hon emot. Socialtjänsten meddelade att några formaliteter saknades för att formellt besluta om placeringen men att det skulle ordna sig inom kort. Talita accepterade att ta emot kvinnan kostnadsfritt den första månaden. När månaden gått meddelade socialtjänsten att de inte hade fått beviljat några pengar till placering. Kvinnan har därefter bott kvar utan att någon betalat för placeringen. I dag har kvinnan bearbetat sina trauman, arbetstränar via arbetsförmedlingen och har ett fungerande liv.

När det gäller formerna för hur kommunerna ska ersättas för individuella program för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål kan Polismyndighetens fördelning av statliga medel för kostnader i avhopparärenden utgöra en förebild. Som framgår av kapitel 6 hanteras kommunernas ersättningar i avhopparärenden av Polismyndigheten, som tilldelas ett visst belopp för detta ändamål genom myndighetens regleringsbrev (för 2023 högst 72 500 000 kronor). Kommunerna ansöker om medel i individärenden för personer som uppfyller definitionen av ”avhoppare” samt vissa andra krav. I ansökan redovisas inga personuppgifter för den enskilde, men en individuell plan redovisas och beräknade kostnader för denna. Det statliga stödet ska enligt villkoren för medlen användas som delbetalning i enskilda avhopparärenden. Bidrag kan sökas för insatser som är påbörjade men som inte behöver vara avslutade. Det går att söka statliga medel för maximalt 12 månader åt gången. Den kommun som har beviljats medel ansvarar för genomförandet och ska lämna en redovisning av insatsen enligt inlämnad handlingsplan och vård-

plan. Bidrag som beviljas ska användas till de kostnader och under den tid som angetts i handlingsplanen.

Vi bedömer att kommuners ansökningar om ersättning för kostnader för genomförande av individuella exitprogram och program för barn skulle kunna hanteras på motsvarande sätt och att personuppgifter då inte heller ska behöva redovisas i kommunernas ansökningar. Som förutsättning för att få ersättning bör det krävas att en individuell plan för att lämna utnyttjande har upprättats, i enlighet med vad som ovan beskrivits och med angivande av beräknad kostnad. En kommun som fått ersättning ska i efterhand redovisa för användningen av medlen.

Vi bedömer att Socialstyrelsen är en lämplig myndighet att besluta om och betala ut statliga medel till kommunerna för kostnader för genomförande av individuella planer i exitprogram för vuxna och program för barn, i de fall kostnaderna inte ersätts av Migrationsverket genom den tidigare nämnda förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. De närmare formerna för statlig ersättning för individuella planer i exitprogram och program för barn via Socialstyrelsen bör regleras i en särskild förordning. I den bör kraven på insatser och utförare utformas så att det tydligt framgår att kommunerna måste kontrollera kompetens och kvalitet och att programmet måste utgå från den aktuella individens särskilda och ofta komplexa behov.

10.3 Åtgärder som krävs för att exitprogram för vuxna, program för barn och vägar in till dessa ska bli verklighet

10.3.1 Utredningens målgrupper behöver lyftas fram i 5 kap. 11 § SoL

Förslag: Genom ett tillägg i 5 kap. 11 § SoL tydliggörs socialnämndens ansvar för att personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution, eller människohandel för sexuella ändamål får det stöd och den hjälp de behöver för att kunna förändra sin situation.

Som nämnts har socialtjänsten redan i dag både ansvar för och möjlighet att i samordning med framför allt hälso- och sjukvård men även med andra relevanta aktörer erbjuda insatser i individuellt utformade planer som möjliggör för den som är utnyttjad att lämna prostitution, sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål. Detta sker dock i dag i mycket liten utsträckning, vilket framgår av redovisningen i kapitel 7. En förutsättning för att exitprogram för vuxna och program för barn ska kunna bli verklighet är att personer som är i behov av detta självmant söker hjälp eller att de identifieras, genom uppsökande verksamhet eller genom frågor från yrkesverksamma som på olika sätt kommer i kontakt med dem. De behöver därefter hjälp att hitta vägar ur sin utsatthet. Som har angetts i tidigare kapitel söker den som är utsatt sällan själv hjälp och den som gör det uppfattas ofta inte som våldsutsatt. Kunskaperna om denna typ av utsatthet är på många håll låg bland yrkesverksamma och frågor om sexuell exploatering ställs sällan i sammanhang där frågor ställs om annan våldsutsatthet. Uppsökande verksamhet bedrivs endast i liten omfattning.

Bristerna när det gäller identifiering av personer utsatta för sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål, är betydande. För att Sverige ska kunna anses leva upp till internationella åtaganden på området bedömer vi att målgruppernas våldsutsatthet och egenskap av brottsoffer – och därmed kommuners och regioners ansvar för att upptäcka dem och erbjuda stöd och vård – måste tydliggöras. Detta gäller både barn och vuxna.

Ett sätt att synliggöra att utredningens målgrupper är våldsutsatta och utsatta för brott kan vara att lyfta fram dem i den så kallade brottsofferparagrafen i 5 kap. 11 § SoL. Detta skulle tydliggöra det ansvar som kommunerna redan i dag har för att identifiera och erbjuda dem skydd och stöd. Det är tydligt att dessa målgrupper inte har uppmärksammats på samma sätt som andra grupper som ingår i området mäns våld mot kvinnor. Detta trots att de ingår i den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor och de facto är våldsutsatta, ofta traumatiserade och i behov av samma typ av omfattande och långsiktigt stöd som den som utsatts för våld i en nära relation eller är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck.

En förklaring till detta, som har förts fram till utredningen från flera håll, är att våra målgrupper inte ingår i Socialstyrelsens föreskrifter, allmänna råd och vägledningar. De får vidare sällan status

som målsägande i brottmålsprocesser om brotten *köp av sexuell tjänst* eller *koppleri*, vilket kan vara ett skäl till att det inte är tydligt för socialtjänsten att de omfattas av det ansvar för brottsoffer som beskrivs i 5 kap. 11 § SoL. Information via Socialstyrelsen om vilka särskilda behov utredningens målgrupper kan ha och vilka överväganden som kan behöva göras beträffande dem, finns i dag endast i Socialstyrelsens utbildningsmaterial om sex mot ersättning gällande barn och unga respektive vuxna, samt i en vägledning för socialtjänsten om barn i internationell människohandel och exploatering (se om dessa i kapitel 4).

Ett argument mot en ändring av brottsofferparagrafen är att ett särskilt omnämnande av ansvar för olika målgrupper inte är i linje med socialtjänstlagens karaktär av ramlag. Ett annat skäl som skulle kunna anföras mot en ändring är att den som är vuxen sällan får status som målsägande i en brottmålsprocess gällande enbart sexköp eller koppleri. Ett särskilt omnämnande av utredningens målgrupper i brottsofferparagrafen skulle därmed innebära att de ”brottsoffer” som tas upp i bestämmelsen inte alltid skulle vara ”målsägande” i en brottmålsprocess.

I 5 kap. 11 § SoL omnämns i dag socialnämndens ansvar för stöd och hjälp till brottsoffer och deras närstående, till kvinnor utsatta för våld i nära relation och till barn utsatta för brott och deras närstående. Barn som utnyttjas i sexuell exploatering liksom barn och vuxna som utnyttjas i människohandel för sexuella ändamål har alltid status som målsägande om brotten leder till en polisutredning och rättegång. En vuxen person som utnyttjas i prostitution får däremot sällan status som målsägande i en brottmålsprocess om köp av sexuell tjänst eller koppleri. Som tidigare framhållits innebär dock utnyttjande i prostitution mycket ofta tvång och olika former av våld.

Enligt en forskningsöversikt från Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer (VKV) rapporterade 45–75 procent av kvinnor i prostitution att de varit utsatta för fysiskt eller sexuellt våld i samband med prostitutionen och 32–55 procent att de varit utsatta för denna typ av våld under det senaste året.³⁰ I Jämställdhetsmyndighetens omfattningskartläggning från 2021 noterades också en hög grad av brottsutsatthet inte minst vad gäller våldsbrott. Omkring en tredjedel av respondenterna uppgav att de utsatts

³⁰ Västra Götalandsregionen (2020). *Genväg till forskning 12 – Våld i samband med prostitution och människohandel för sexuella ändamål.*

för fysiskt, sexuellt och/eller psykiskt våld i samband med sex mot ersättning. Närmare hälften uppgav vidare att de pressats att utföra oönskade handlingar och att överträda sina gränser.³¹ Prostitutionen i sig påverkar också ofta den psykiska hälsan hos den som utnyttjas. Till detta kommer att den som utnyttjas ofta har varit utsatt för våld eller sexuella övergrepp tidigare i livet. Som redan har nämnts finns det därför starka skäl att betrakta vuxna personer som utnyttjas i prostitution som våldsutsatta och därmed som brottsoffer, även om de inte skulle få status som målsägande i en brottmålsprocess gällande sexköp eller koppleri.

Som framgår i kapitel 4 tillkom den bestämmelse i socialtjänstlagen som numera kallas brottsofferparagrafen mot bakgrund av regeringens konstaterande att det fanns brister i socialtjänstens arbete med kvinnor som utsätts för våld. Även om socialtjänstens ansvar redan omfattade kvinnor som drabbats av våld ansåg regeringen att de påvisade bristerna i socialtjänstens arbete talade för att ansvaret för att hjälpa dessa kvinnor borde anges tydligare i lagen genom en särskild bestämmelse.

Med samma motivering kompletterades bestämmelsen 2001 så att den nu omfattar alla brottsoffer. När bestämmelsen därefter utvidgades 2006 till att avse även barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående, förde regeringen ett särskilt resonemang om brottsofferbegreppet. Några remissinstanser hade uttryckt tveksamhet till att i socialtjänstlagen ta in en sådan bestämmelse med hänvisning till att det ur systematisk synpunkt ansågs olyckligt att beteckna personer som brottsoffer som kanske inte skadeståndsrättsligt kunde härleda sin rätt till ersättning på grund av brottslig handling. Regeringen framhöll att det inte finns någon legal definition av brottsoffer och inte heller någon allmänt accepterad definition av vem eller vilka som är att betrakta som brottsoffer. Ny kunskap och nya insikter angavs göra brottsoffer till ett föränderligt begrepp och det konstaterades att olika definitioner används i olika sammanhang. Att barn som bevittnat våld i vissa fall inte skadeståndsrättsligt kunde härleda sin rätt till ersättning på grund av brottslig handling utgjorde därför, enligt regeringens uppfattning, inte ett skäl mot den föreslagna kompletteringen i socialtjänstlagen. Enligt regeringens mening skulle det vara positivt om begreppet brottsoffer utvecklades i riktning mot att det blev naturligt att barn som bevittnat våld sågs som offer för

³¹ Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människobandel* (2021:23).

brott. Detta skulle enligt regeringen förhoppningsvis leda till ett tydliggörande av dessa barns situation även i andra myndigheters arbete.

Bestämmelsen har därefter skärpts från *bör* till *ska* och omformulerats. Även vid den senaste ändringen 2013, som gällde ansvaret för stöd och hjälp till barn som utsatts för brott och till barnets närstående, angavs som skäl att socialnämndens redan gällande ansvar för gruppen behövde göras tydligare.

I förslaget till ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) finns brottsofferparagrafen kvar, flyttad och något omformulerad och med tillägget att socialnämnden särskilt ska beakta att personer som är eller har varit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation. Förslaget om tillägg i bestämmelsen har motiverats med att hedersrelaterat våld och förtryck alltjämt är ett problem i det svenska samhället trots att ett flertal initiativ och lagstiftningsåtgärder vidtagits och att det därför finns skäl att, liksom beträffande mäns våld mot kvinnor, synliggöra socialnämndens ansvar för stöd och hjälp till den som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck i den bestämmelse som reglerar brottsofferstödet.

Vi konstaterar att även den som blir sexuellt exploaterad, utnyttjas i prostitution eller i människohandel för sexuella ändamål ofta behöver stöd och hjälp för att förändra sin situation. Som påpekades vid ändringen i 5 kap. 11 § SoL 2007, är brottsofferbegreppet inte synonymt med målsägandebegreppet och det faktum att en vuxen person utsatt för prostitution inte alltid ses som målsägande i en brottmålsprocess mot en sexköpare eller kopplare bör därför inte utgöra något hinder mot att lyfta fram socialtjänstens ansvar för gruppen i bestämmelsen.

Socialtjänstlagens karaktär av ramlag är också något som diskuteras i förslaget till ny socialtjänstlag (SOU 2020:47). Den diskussionen utmynnade i bedömningen att det fanns skäl att behålla den särskilda bestämmelsen om brottsoffer och dessutom särskilt omnämna ytterligare en våldsutsatt grupp; den som är utsatt för hedersrelaterat våld eller förtryck. Inte heller det faktum att socialtjänstlagen är avsedd att vara en ramlag, talar därför enligt vår bedömning mot att nu göra ett tillägg i brottsofferparagrafen för att tydliggöra ansvaret för utredningens målgrupper. Vi föreslår därför att socialnämndens ansvar för stöd och hjälp till våra målgrupper bör tydliggöras genom ett tillägg i 5 kap. 11 § SoL.

Om förslaget till ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) genomförs bör ett motsvarande tillägg göras i den föreslagna nya bestämmelsen i 10 kap. 3 §.

Att ändringen även bör omfatta barn, trots att ansvaret för barn som utsatts för brott redan omnämns i bestämmelsens två sista stycken och det i 5 kap 1–3 §§ finns särskilda bestämmelser om ansvaret för barn och unga, är motiverat eftersom barn i utredningens målgrupper, trots att barn har rätt till ett särskilt starkt skydd, inte har uppmärksamrats tillräckligt. Det nu föreslagna tillägget tydliggör ytterligare ansvaret också när det gäller barn.

10.3.2 Socialstyrelsen ska få i uppdrag att ta fram stöd för rättstillämpningen med anledning av ändringen i SoL

Förslag: Socialstyrelsen ges i uppdrag att, med anledning av förtydligandet i 5 kap. 11 § SoL, ta fram stöd för rättstillämpningen när det gäller socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för identifiering, skydd, stöd, vård och rehabilitering för personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution, eller människohandel för sexuella ändamål. Socialstyrelsen bör därvid också se över behov av och förutsättningar för att ta fram föreskrifter som preciserar socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för utredningens målgrupper.

Den nu föreslagna ändringen i 5 kap. 11 § SoL medför att Socialstyrelsen behöver ta fram stöd för rättstillämpningen när det gäller socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för identifiering, skydd, stöd, vård och rehabilitering för utredningens målgrupper. 5 kap. 11 § SoL grundar inte i sig några individuella rättigheter, men genom att utredningens målgrupper särskilt nämns i bestämmelsen blir det tydligt att de har omfattande behov som behöver omhändertas. Ändringen i SoL pekar ut socialtjänstens ansvar för målgrupperna.

Avsaknaden av föreskrifter och allmänna råd som omfattar utredningens målgrupper är något som från flera håll har lyfts fram som en brist i de kontakter utredningen har haft med olika aktörer (se kapitel 7). Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relation har haft stor betydelse för att stärka kommuners och regioners arbete på det området. Om föreskrifter och allmänna råd

tas fram beträffande våra målgrupper, eller om dessa kan inkluderas och särskilt uppmärksammas i de föreskrifter och allmänna råd som redan finns för våldsutsatta personer, bedömer vi att det sannolikt skulle få stor betydelse för utvecklingen av kommuners och regioners arbete med identifiering, skydd, stöd och vård även på detta område.

Våra målgruppers utsatthet och behov har likheter med de som gäller för personer utsatta för våld i nära relationer eller hedersrelaterat våld eller förtryck, men de omfattas inte av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för våld i nära relationer. I dag finns våra målgruppers behov och särskilda svårigheter tydligt beskrivna endast i Socialstyrelsens två utbildningsmaterial från 2015 om sex mot ersättning; ett avseende skydd och stöd till barn och unga och ett om stöd och hjälp till vuxna, samt i en vägledning för socialtjänsten avseende barn i internationell människohandel och exploatering. Dessa dokument ingår i ett utbildningspaket tillsammans med en webb-utbildning. Utbildningspaketet för barn och unga är avsett att ge verktyg för att identifiera, samtala med och fånga upp barn och unga som riskerar att fara illa på grund av att de har sex mot ersättning. Det framgår inte tydligt i utbildningsmaterialet som gäller barn och unga att den som är under 18 år och utnyttjas genom köp av sexuell handling alltid är målsägande och utsatt för ett sexualbrott. Där framgår inte heller att den som är under 15 år utsätts för ett mycket allvarligt brott, våldtäkt mot barn, även om förövaren betalar vid övergreppet. Däremot finns viktig information om behovet av att bygga förtroende och ställa frågor om utsattheten med ord som barnet eller den unge kan relatera till och om vikten av att lyssna och ta emot barnets eller den unges berättelse utan att döma eller moralisera. Att den som utnyttjas i prostitution, sexuell exploatering av barn eller människohandel för sexuella ändamål ofta har varit utsatt för sexuella övergrepp tidigare i livet framgår också av utbildningsmaterialet. I utbildningsmaterialet som avser vuxna beskrivs att många personer som utnyttjas i prostitution eller människohandel för sexuella ändamål utsätts för våld, av köpare eller av någon de lever med, och att de ofta lider av psykisk ohälsa.

Enligt uppgift från Socialstyrelsen kommer de två utbildningsmaterialen att uppdateras med start våren 2024 inom ramen för regeringsuppdraget till Socialstyrelsen och SBU att stödja genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och

bekämpa mäns våld mot kvinnor (A2022/01028, se om uppdraget i kapitel 4).

Mot bakgrund av vad som beskrivits i kapitel 7 om situationen i dag när det gäller skydd, stöd och vård för våra målgrupper, så har det nu beskrivna materialet inte varit tillräckligt för att ge de som i sitt arbete möter personer i utredningens målgrupper tillräcklig kunskap för att säkerställa att barn och vuxna som är utsatta eller tidigare varit utsatta för sexuell exploatering får ett lämpligt bemötande och omhändertagande och att deras särskilda utsatthet beaktas vid till exempel bedömning av behov av bistånd. I de olika typer av material på Socialstyrelsens webbplats som behandlar våldsutsatthet eller stöd till brottsoffer, nämns inte heller prostitution som en våldsutsatthet som bör föranleda särskilda överväganden eller åtgärder.

Hälso- och sjukvården påverkas inte direkt av ändringen i SoL. I HSL finns inga bestämmelser som särskilt uppmärksammar våldsutsatta personer. Vård och behandling av våldsutsatta styrs i stället av de generella regler som gäller vid hälso- och sjukvård. Dessa innebär bland annat att hälso- och sjukvården ska arbeta för att förebygga ohälsa och att den ska bedrivas så att den uppfyller kraven på god vård. Detta framgår av 3 kap. 2 § och 5 kap. 1 § HSL. För att kunna uppnå god och adekvat vård måste så långt det är möjligt orsaken till de symptom en patient söker för identifieras. Utredningens målgrupper berättar sällan spontant om sin våldsutsatthet. Detta medför att hälso- och sjukvården behöver identifiera våldsutsatthet som kan bidra till en patients hälsoproblem. Även för hälso- och sjukvården behövs stöd för att man där ska kunna fullgöra sitt ansvar gentemot patienter i utredningens målgrupper. Sådant stöd, bland annat i form av föreskrifter och allmänna råd, finns redan i dag när det gäller våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck inom nära relation.

Socialstyrelsen bör mot den här bakgrunden ges i uppdrag att ta fram stöd för rättstillämpningen med anledning av förtydligandet i 5 kap. 11 § SoL och också se över behov av och förutsättningar för att ta fram föreskrifter som tydliggör socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för utredningens målgrupper. En viktig fråga är att säkerställa att frågor om våldsutsatthet regelmässigt ställs inom berörda verksamheter såsom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården. I uppdraget bör även ingå att se över publikationer och informations- och utbildningsmaterial som handlar om vålds-

utsatthet eller brottsoffer generellt och göra kompletteringar där våra målgruppers utsatthet och särskilda behov kan behöva framgå som faktorer att beakta vid individuella behovsbedömningar.

En sådan faktor som behöver tydliggöras är att möjligheten till ekonomiskt bistånd under en övergångsperiod kan vara helt avgörande för att den som är utnyttjad ska kunna ta sig ur sin utsatthet. Det finns inget i dagens lagstiftning som hindrar att ekonomiskt bistånd beviljas den som behöver det för att kunna lämna utnyttjande i prostitution, även om personen i närtid har haft eller har inkomster från prostitution. En samlad bedömning av vad som behövs för att personen i fråga ska kunna förändra sin situation bör ofta medföra att sådana inkomster inte hindrar bistånd. Trots detta är det, enligt den information vi har fått under utredningen (se kapitel 7), inte ovanligt att bistånd nekas om inte personen i fråga helt har saknat inkomst under de senaste tre månaderna.

Vikten av att handläggare inom socialtjänsten med ansvar för beslut om ekonomiskt bistånd, förstår de särskilda svårigheter som en person utnyttjad i prostitution kan ha och vilken avgörande betydelse ekonomisk hjälp har för att inte vara hänvisad till att fortsätta försörja sig på detta sätt, kan illustreras med följande fall från Talitas verksamhet och från Mikamottagningen Stockholm:

S har en bakgrund av sexuella övergrepp och en mycket dysfunktionell familj. Han fick redan som barn en känsla av att vara helt värdelös, vilket gjorde att han i tidiga tonåren pushades in i prostitution. Han kom till Talita och berättade att han var i prostitution men var beredd att göra nästan vad som helst för att slippa sälja sig. Men det var svårt då han behövde pengar till mat och hyra. Vi frågade om han sökt försörjningsstöd hos socialtjänsten och han svarade att han gjort det men inte kunde få något om han inte haft noll kronor på sitt bankkonto tre månader i följd. Han frågade oss vad han skulle leva på under dessa tre månader. Han hade funderat på att be sexköparna betala kontant så det inte kom in några pengar på kontot, men eftersom han ville 'trappa ner' och enbart sälja filmer och bilder på sig själv så gick inte det. Han ville helst inte träffa dem i verkligheten eftersom risken för våldtäkter och förnedring var ännu större då. Hans uppgivenhet var total och vi visste inte hur vi skulle kunna hjälpa honom.

Mikamottagningen jobbade under flera år intensivt i gatumiljö relationsbyggande och motiverande för att personerna där skulle be om hjälp om de behövde det. Vid ett flertal tillfällen sökte sig kvinnor till mottagningen för att få hjälp med att gå igenom andra försörjningsmöjligheter eller söka ekonomiskt bistånd. Alla fick avslag då de inte ansågs ha rätt till a-kassa eller ekonomiskt bistånd eftersom deras swish

räknades av bakåt i tiden även om det var helt tomt på kontona nu. Några dagar senare var kvinnorna tillbaka på gatan igen. Här blir det tydligt att socialtjänstens olika uppdrag krockar. Mikamottagningen har i uppdrag att arbeta uppsökande och motiverande för att personer ska kunna ta sig ur prostitution och en annan del av socialtjänsten stänger dörren när Mikamottagningen lyckats i sitt uppdrag.

Socialstyrelsen har redan i dag ett pågående uppdrag (som omfattar alla typer av våld som ingår i den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, inklusive prostitution och människohandel) att kartlägga behovet av ytterligare kunskapsstöd riktade till socialtjänsten, tandvården, samt hälso- och sjukvården och vid behov ta fram sådana stöd. I uppdraget anges att om sådana behov identifieras ska myndigheten i första hand komplettera redan befintliga kunskapsstöd på området. Socialstyrelsen ska i det uppdraget särskilt beakta behovet av stöd avseende personer som utsatts för sexuellt våld, inklusive i prostitution. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) ska enligt samma uppdrag i samråd med Socialstyrelsen ta fram det kunskapsunderlag som Socialstyrelsen behöver för att ta fram kunskapsstöd avseende vård för personer som utsatts för sexuellt våld, inklusive i prostitution. Det uppdraget omfattar patienter på alla vårdnivåer och såväl i ett akut som i ett senare skede. Vården av patienter med komplex traumatisering eller psykiatrisk samsjuklighet ska enligt uppdraget särskilt uppmärksammas.³²

Utöver detta har Socialstyrelsen också ett pågående uppdrag att genomföra insatser för att stödja en jämlik och kunskapsbaserad vård för personer som har utsatts för sexuellt våld. I det uppdraget ingår att göra en fördjupad kartläggning och analys av hälso- och sjukvården för personer som har utsatts för sexuella övergrepp och sexuellt våld och föreslå ändamålsenliga och kostnadseffektiva insatser för att utveckla vården. I detta ingår också att analysera behovet av en nationell stödfunktion samt att analysera behovet av och ta fram kunskapsstöd och utbildningsinsatser för hälso- och sjukvården. Resultatet av uppdraget ska bidra till ett stärkt och enhetligt arbete i hela landet.³³

Det uppdrag som vi nu föreslår bör kunna komplettera och samordnas med dessa två redan pågående uppdrag, som båda delvis över-

³² Regeringsbeslut den 7 juli 2022 (A2022/01028), se också kapitel 4.

³³ Regeringsbeslut den 9 mars 2023, (S2023/00970 (delvis)), se också kapitel 4.

lappar det stöd för tillämpningen av 5 kap. 11 § SoL som vi föreslår. Vi förutsätter att det inom ramen för det första uppdraget, som är kopplat till den nationella strategin för att förebygga våld mot kvinnor, också uppmärksammas att det i våra målgrupper, liksom när det gäller våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, även finns pojkar, män och hbtqi-personer som är utsatta.

10.3.3 Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna ska verka för att alla kommuner ska kunna erbjuda exitprogram och program för barn samt för att kommuner och regioner ska utveckla specialiserad lågtröskelverksamhet. Socialstyrelsen ska förvalta programmet för barn

Förslag: Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna ska ges i uppdrag att verka för att alla kommuner ska kunna erbjuda exitprogram för vuxna och program för barn i enlighet med våra förslag, samt verka för att specialiserad lågtröskelverksamhet för utredningens målgrupper utvecklas. Uppdraget ska utföras i nära samverkan med SKR och i samråd med andra myndigheter samt civilsamhällesorganisationer som kan bidra till genomförandet.

Socialstyrelsen ges även ett uppdrag att förvalta programmet för barn genom att tillhandahålla nödvändigt kunskapsstöd för arbete i tvärprofessionella grupper och utformande av individuella planer, samt genom att följa upp och utvärdera tillämpningen av arbetssättet.

Socialtjänsten har redan i dag både ansvar för och möjlighet att i samverkan med framför allt hälso- och sjukvård men även med andra relevanta aktörer erbjuda insatser i individuellt utformade planer som de ovan beskrivna, insatser som möjliggör för den som är utnyttjad att lämna sexuell exploatering, prostitution, eller människohandel för sexuella ändamål. Som en jämförelse kan nämnas modellen med Sociala insatsgrupper (SIG) för unga på väg in i kriminalitet. Det arbetssättet har inte genomförts genom särskild lagstiftning, utan utvecklats efter förslag i SOU 2010:15.³⁴ Modellen prövades först i pilotprojekt

³⁴ SOU 2010:15. Se vidare om modellen i kapitel 6.

i tolv kommuner. Arbetssättet har därefter spridits och är numera en etablerad del av socialtjänstens arbete i många kommuner. År 2021 tillämpades det i 109 av landets kommuner. Arbetet i SIG bedrivs på olika sätt i olika kommuner. En vägledning för modellen har tagits fram på uppdrag av Brå och ett material har, i samarbete mellan flera olika myndigheter, tagits fram riktat till verksamheter som planerar att starta SIG eller utveckla ett pågående arbete med SIG.³⁵

Vi bedömer därför att det inte krävs någon ny lagstiftning för att kommunerna i samverkan med andra relevanta aktörer ska kunna erbjuda sådana individuella exitprogram som har beskrivits ovan. De kan emellertid behöva stöd och vägledning för att komma i gång med sitt arbete. Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna bör därför få i uppdrag att verka för att landets samtliga kommuner ska kunna erbjuda exitprogram och program för barn på det sätt vi föreslår. Samma myndigheter bör även verka för att kommuner och regioner fortsätter att utveckla sådan specialiserad lågtröskelverksamhet som beskrivits ovan, utifrån de lokala förutsättningar som gäller i olika delar av landet. Uppdraget bör utföras i nära samverkan med SKR och i samråd med andra myndigheter samt civilsamhällesorganisationer som kan bidra till genomförandet.

Socialstyrelsen kan som kunskapsmyndighet för socialtjänst och hälso- och sjukvård verka för utveckling av nu föreslagna arbetssätt och samverkan i lågtröskelverksamhet bland annat genom att ge kunskapsstöd i utvecklingsarbetet och genom att fördela utvecklingsmedel (se avsnitt 10.3.4) till kommuner och regioner.

Kommuner och regioner behöver gemensamt undersöka och besluta hur föreslagna arbetssätt och lågtröskelverksamhet bäst kan utformas utifrån lokala och regionala förutsättningar.

Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna är viktiga aktörer som samverkar med kommuner och regioner i fråga om stöd när det gäller utveckling, samordning och kunskapsspridning. Länsstyrelserna har ett särskilt uppdrag att, genom sin samordningsfunktion för bland annat prostitution och människohandel, stödja och bidra till införandet av effektiva metoder, arbetssätt och kunskapsstöd i regionala och lokala verksamheter och att bidra till samarbetet på lokal, regional och nationell nivå. SKR:s regionala samverkans- och

³⁵ Socialstyrelsen, Polisen, Brå, Skolverket, MUCF, SKR (2022). *SIG – Samverkan i sociala insatsgrupper*. Se om utveckling och utvärdering av modellen även <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2016-2-17.pdf>.

stödstruktur (RSS) verkar på länsnivå för samverkan och utveckling i frågor som rör socialtjänst och hälso- och sjukvård. Det gäller både samverkan mellan kommunerna i länet och samverkan mellan kommunerna i länet och regionen. Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna och SKR genom RSS kan utgöra ett viktigt stöd till kommuner och regioner i arbetet med att utveckla lämpliga lokala och regionala samverkansformer för nu föreslagna arbetssätt och specialiserad lågtröskelverksamhet. De bör därför vara delaktiga i utvecklingsarbetet. Även andra myndigheter med verksamhet på lokal och regional nivå, bland annat Polismyndigheten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, samt relevanta civilsamhällesorganisationer bör involveras i utvecklingen av föreslaget arbetssätt för att erbjuda exitprogram och program för barn.

I utvecklingsarbetet kan den modell som används för Sociala insatsgrupper (SIG) utgöra en förebild. I den mån det bedöms lämpligt kan utvecklingen ske genom pilotverksamhet där de närmare formerna för att tillämpa arbetssättet för utredningens målgrupper prövas och utvärderas för att därefter kunna permanentas. Hälso- och sjukvården spelar en mycket viktig roll i den tvärprofessionella samordning som föreslås ingå i programmen och är även en central del i utvecklingen av specialiserad lågtröskelverksamhet. Inom hälso- och sjukvården pågår för närvarande en omställning till Nära vård.³⁶ Omställningen innebär att vården ska bli personcentrerad och utformas tillsammans med patienten. I denna ingår även att samverkan mellan kommuner och regioner utvecklas för patientgrupper som är i behov av både hälso- och sjukvård och insatser från socialtjänsten, bland annat genom en ökad användning av individuella planer enligt 2 kap. 7 § SoL och 16 kap. 4 § HSL (SIP). Den utveckling av samverkan i tvärprofessionella grupper för genomförande av individuella program samt i specialiserad lågtröskelverksamhet som vi nu föreslår, bör kunna ingå som en del i det fortsatta arbetet inom kommuner och regioner för en omställning till Nära vård.

I vårt uppdrag ingår även att föreslå lämplig aktör att förvalta ett program för barn. Vårt förslag i fråga om program för barn innebär att individuella planer kommer att utformas utifrån varje barns särskilda behov och förutsättningar. När det gäller förvaltningen av en modell för program för barn bedömer vi att det som främst behövs

³⁶ Se till exempel SKR (2023). *Nästa steg i omställningen till Nära vård*. Årsberättelse 2022 och 2023.

är kunskapsstöd för det föreslagna arbetssättet i tvärprofessionella grupper och för utformande av individuella planer, samt uppföljning och utvärdering av hur arbetssättet tillämpas. Genomförandet av ett program för barn kommer att förutsätta samverkan, ofta mellan ett antal olika berörda myndigheter, på lokal, regional och nationell nivå. Vi gör bedömningen att Socialstyrelsen som kunskapsmyndighet för socialtjänst och hälso- och sjukvård är den aktör som är bäst lämpad att ansvara för denna förvaltning. Vi föreslår därför att Socialstyrelsen ges ett sådant uppdrag när det gäller att förvalta den nu föreslagna modellen för program för barn.

10.3.4 Utvecklingsmedel till kommuner och regioner öronmärkta för utredningens målgrupper

Förslag: Kommuner och regioner ska ges möjlighet att rekquirera utvecklingsmedel särskilt avsedda för att *dels* utveckla arbetsformer som gör det möjligt att utforma och genomföra exitprogram och program för barn på det sätt som vi föreslår, *dels* säkerställa tillgången till specialiserad lågröskelverksamhet i varje län riktad till barn och vuxna i utredningens målgrupper. Utvecklingsmedlen ska också kunna användas för att knyta verksamhetsnära forskning till de specialiserade lågröskelverksamheterna för att utvärdera effekterna av organisation och tillämpade metoder. En viss del av utvecklingsmedlen bör vara särskilt öronmärkta för arbetsformer och verksamhet som avser barn. Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att fördela dessa utvecklingsmedel.

Kommuner och regioner har olika förutsättningar för att inom sina organisationer kunna skapa och tillämpa arbetsformer som gör det möjligt att erbjuda exitprogram för vuxna och program för barn på det sätt vi föreslår, liksom för att kunna erbjuda specialiserad lågröskelverksamhet till barn och vuxna i utredningens målgrupper. För att Sverige ska kunna anses leva upp till sina internationella åtaganden krävs det ett fortsatt utvecklingsarbete i kommuner och regioner med syftet att ge alla som behöver stöd och hjälp samma möjligheter till skydd, stöd och vård oavsett var i landet denne befinner sig. För att utveckla organisation och arbetsformer samt specialiserad lågröskelverksamhet enligt våra förslag behöver kommuner och

regioner få tillgång till statliga utvecklingsmedel. Detta kan bidra till att höja kvaliteten i verksamheten, skapa goda förebilder och även åstadkomma en mer jämlik tillgång till stöd och vård över landet.

Utvecklingsmedlen bör även kunna användas för att knyta verksamhetsnära forskning till de specialiserade lågtröskelverksamheterna för att utvärdera effekterna av organisation och tillämpade metoder. Utvecklingsmedlen utgör i denna del ett komplement till den forskning som nämns under avsnitt 10.3.6 och 10.3.7.

En del av utvecklingsmedlen bör vara särskilt öronmärkta för verksamhet som riktar sig till barn. Det är nödvändigt att vid utveckling av organisation, samordning, stöd och vård särskilt beakta barns särskilda behov. En viktig aspekt är därvid att ett påbörjat stöd måste kunna fortsätta utan uppehåll eller byte av stöd- och vårdkontakter när barnet fyller 18 år.

Socialstyrelsen fördelar i dag ett antal statsbidrag till kommuner och regioner. Vi bedömer att Socialstyrelsen också bör fördela de utvecklingsmedel till kommuner och regioner som vi nu föreslår.

10.3.5 Särskilda barnkoordinatorer och förstärkt finansiering av regionkoordinatorerna för att stödja den lokala nivån

Förslag: Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna ska ges i uppdrag att verka för att en särskild regionkoordinator med specifikt uppdrag att stötta i ärenden som rör barn och unga inrättas i varje polisregion. Vi föreslår också att det i Jämställdhetsmyndighetens instruktion förs in att myndigheten ska samordna arbetet med regionkoordinatorerna på nationell nivå.

Som vi beskrivit i tidigare kapitel finns i dag regionkoordinatorer i polisregionerna Bergslagen, Mitt, Nord, Stockholm, Syd, Väst och Öst. Regionkoordinatorerna ger bland annat stöd till yrkesverksamma i ärenden som rör prostitution och människohandel men ger även stödjande insatser till utsatta. De utgör viktig spetskompetens i frågor som rör utredningens målgrupper. Att regionkoordinatorerna är en viktig del i arbetet mot prostitution och människohandel är något som har betonats i många rapporter och i våra möten med yrkesverksamma, anhöriga och personer i målgrupperna. Det som också har framhållits är att denna funktion behöver förstärkas och utvidgas

för att kunna hjälpa och stödja fler utsatta och yrkesverksamma. Regionkoordinatorerna har olika förutsättningar i olika polisregioner. Det finns geografiska utmaningar och den i dag höga arbetsbelastningen för koordinatorerna är något som ständigt nämns framför allt sedan regeringsuppdragen om myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet gavs³⁷. Vi anser att det uppsökande och stödjande arbetet riktat mot barn och unga, och där regionkoordinatorerna är en viktig del, behöver förstärkas.

Region Stockholm har en utpekad regionkoordinator som är anställd inom Stockholms stad med uppdrag att stötta i ärenden som rör barn och unga. Vi bedömer att en förstärkning bör ske av regionkoordinatorerna så att det i varje polisregion finns en koordinator med särskilt ansvar för ärenden som rör barn och unga. En sådan barnkoordinator skulle utgöra ett särskilt stöd till den lokala nivån vilket skulle öka möjligheterna att utveckla det arbetssätt vi har föreslagit när det gäller program för barn. En utpekad barnkoordinator i varje polisregion skulle också kunna säkerställa särskild barnkompetens för stöd till de tvärprofessionella grupperna, ge stödjande insatser till utsatta utifrån lokala förutsättningar, och koordinera insatser mellan berörda myndigheter och aktörer i det uppsökande arbetet. En barnkoordinator skulle också kunna utses till ett barns samordnare eller särskilda stödperson när det anses möjligt och lämpligt. Jämställdhetsmyndigheten, som samordnar och ansvarar för regionkoordinatorerna samt finansierar funktionen tillsammans med länsstyrelserna och respektive kommun där koordinatorerna är anställda, bör få i uppdrag att verka för att den nu nämnda förstärkningen av regionkoordinatorerna kommer till stånd.

För att kunna etableras och ges långsiktiga förutsättningar att fungera bör det i Jämställdhetsmyndighetens instruktion infogas ett tillägg i 4 § 3, om att myndigheten ska samordna arbetet med regionkoordinatorerna på nationell nivå. Jämställdhetsmyndigheten bör också erhålla ett fast anslag för finansiering av koordinatorerna.

³⁷ <https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/samverkan/samverkan-mot-arbetslivskriminalitet/> (hämtat 2023-10-01).

10.3.6 Vård- och behandlingsformer inom hälso- och sjukvård samt socialtjänstinsatser behöver utvecklas

Förslag: Vård- och behandlingsformer samt socialtjänstinsatser, inklusive boendeformer, anpassade för målgruppernas komplexa behov behöver utvecklas. Regeringen bör därför avsätta särskilda medel för forskning som rör detta område.

Det framgår av vår kartläggning, i kapitel 7, att ett stort problem är att utredningens målgrupper har svårt att få tillgång till icke akut vård i form av traumabehandling. Den offentliga vården har i dag mycket svårt att erbjuda såväl barn som vuxna en traumabehandling som kan hantera de komplexa problem som utredningens målgrupper ofta har. Detta beror inte enbart på de långa köerna till psykiatri generellt, utan också på att de som ingår i våra målgrupper ofta inte har en tillräckligt stabil situation för att psykiatri ska anse det möjligt att inleda en traumabehandling. En särskild komplikation är att den som är i prostitution eller på annat sätt sexuellt exploaterad ofta samtidigt befinner sig i ett missbruk. För att det ska vara möjligt att hjälpa dessa individer att komma ur sin utsatthet behöver behandlingsformer som är anpassade för målgruppernas ofta komplexa problematik utvecklas. Det kan därvid vara av intresse att ta del av redan befintliga metoder som i dag inte tillämpas i Sverige eller som inte tillämpas inom den offentliga vården. Detta gäller både barn och vuxna.

Ett särskilt problem som beskrivits i kapitel 7 är att barn som utnyttjas i sexuell exploatering beskrivs ha ett beteendeproblem, trots att deras egentliga problem är att de utsätts för brott. I stället för att benämnas och bemötas på ett sätt som upplevs som skuldbeläggande och bestraffande behöver barnet skyddas från sina förövare och få stöd och vård för medicinska och psykiska problem. Synen på exploateringen som ett beteendeproblem leder också i vissa fall till vård enligt LVU i syfte att skydda barnet, ibland med inlåsning under former som leder till ytterligare traumatisering, som inte alltid skyddar från fortsatt utnyttjande och som inte innehåller adekvat vård och verksamt stöd. Att barn som är brottsoffer vårdas på särskilda ungdomshem utan att få adekvat hjälp kan sannolikt delvis förklaras av att det i dag saknas boendeformer, som är anpassade för barn i utredningens målgrupper och som kan ge traumamedveten omsorg. En utveckling av sådana boendeformer som också beaktar vikten av

och formerna för vårdnadshavares delaktighet i insatser till barnet är en nödvändig del för att kunna hjälpa barn och unga ur sin utsatthet.

Som angetts i kapitel 3 har FN:s CEDAW-kommitté konstaterat att det i Sverige saknas tillräckliga, specialiserade skyddade boenden för kvinnor och flickor som är utsatta för människohandel.³⁸ Kommittén har därför uppmanat Sverige att öka antalet skyddade boenden både i städer och på landsbygden för att leva upp till sina internationella åtaganden. Vi delar bedömningen att specialiserade boendeformer som är anpassade efter målgruppernas specifika behov är något som ytterligare behöver utvecklas och anser att detta också gäller för barn och vuxna utsatta för andra former av sexuell exploatering än människohandel.

För att möjliggöra utveckling av vård- och behandlingsformer samt socialtjänstinsatser, inklusive boendeformer, anpassade för målgruppernas komplexa behov bör regeringen avsätta särskilda medel för forskning som rör detta område. Utredningen har därför, före överlämnandet av detta betänkande, lämnat in förslag om angelägna forskningsområden till Regeringskansliet för att detta ska kunna tas om hand i ordinarie processer för avsättande av medel till forskning. Förslaget avser även medel för sådan forskning som bör knytas till tvärprofessionella arbetsmetoder för att ge skydd, stöd och vård samt till specialiserad lågröskelverksamhet, enligt avsnitt 10.3.4.³⁹

10.3.7 Vi föreslår inget samlat nationellt kunskapscentrum men en översyn och förstärkning av uppdragen till Uppsala universitet och Linköpings universitet samt utvecklad samverkan mellan alla inblandade aktörer

Förslag: Vi har funnit att det varken är lämpligt eller möjligt att bryta ut ansvaret för utredningens målgrupper från de bredare uppdrag som många olika aktörer har i dag. De nuvarande uppdragen till Uppsala universitet (NCK) om mäns våld mot kvinnor respektive Linköpings universitet (Barnafrid – nationellt centrum för kunskap om våld mot barn) om våld och andra övergrepp mot barn bör emellertid ses över så att de tydligt omfattar utredningens målgrupper. Uppdragen ska innefatta att bedriva och stödja tvär-

³⁸ CEDAW/C/SWE/CO/10, punkt 25(e).

³⁹ Diarienummer hos Regeringskansliet U2023/01467.

vetenskaplig, tvärprofessionell och verksamhetsnära forskning avseende prostitution, sexuell exploatering av barn samt människohandel för sexuella ändamål. När det gäller identifiering av forskningsbehov och spridning av kunskap ska de båda universiteten samverka inbördes, med Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen, med övriga lärosäten, samt med aktörer från civilsamhället särskilt inriktade på utredningens målgrupper.

Behovet av utveckling när det gäller vård- och behandlingsformer samt socialtjänstinsatser, inklusive boendeformer, anpassade för utredningens målgrupper väcker frågan om behovet av ett samlat nationellt kunskapscentrum eller kompetenscentrum med uppdraget att ha ett övergripande ansvar för utveckling, forskning och utvärdering när det gäller prostitution, sexuell exploatering av barn samt människohandel för sexuella ändamål. Frågan om ett sådant centrum har väckts flera gånger tidigare i olika sammanhang. Redan 1977 års prostitutionsutredning föreslog att en ”nationell samordningsgrupp för prostitutionsfrågor” skulle inrättas.⁴⁰ Därefter har frågan om ett sektorsövergripande angreppssätt som involverar myndigheter, frivilligorganisationer och forskare väckts i en rad olika sammanhang, bland annat av 1993 års prostitutionsutredning, i Brås rapport *Köp av sexuella tjänster – en uppföljning av lagens tillämpning* (2022) och i Jämställdhetsmyndighetens delredovisning *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2022* (2023). År 2010 förordades i betänkandet Förbud mot köp av sexuell tjänst (SOU 2010:49) inrättandet av ett nationellt centrum under rubriken ”Ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål”. En viktig uppgift för ett sådant centrum skulle enligt utredningen vara ”att kontinuerligt och systematiskt samla in och sammanställa kunskap om prostitutionens och människohandelns förekomst och förändring.” En annan viktig uppgift skulle vara ”att utifrån denna kunskap utveckla metoderna i det sociala arbetet och att skapa bestående strukturer för samverkan och kunskapsöverföring”.⁴¹

I dag har Jämställdhetsmyndigheten, Uppsala universitet (NCK) och Linköpings universitet (Barnafrid – nationellt centrum för kunskap om våld mot barn) alla tre uppdrag som innefattar uppgifter som enligt vad som ovan beskrivits bör ingå i ett nationellt kunskaps- eller

⁴⁰ Se till exempel de sakkunnigas och sekreterarnas rapport, Ds S 1980:9.

⁴¹ SOU 2010:49 s. 233.

kompetenscentrum med uppdraget att ha ett övergripande ansvar för utveckling, forskning och utvärdering när det gäller prostitution, sexuell exploatering av barn samt människohandel för sexuella ändamål. Samtidigt har alla tre bredare uppdrag som även omfattar andra frågor.

Jämställdhetsmyndigheten har ett brett uppdrag för frågor som rör jämställdhetspolitiken och ska enligt sin instruktion arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Myndigheten ska vidare följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen, främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället nationellt, regionalt och lokalt, samt inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik. Vidare har Jämställdhetsmyndigheten ett uppdrag att främja utvecklingen av förebyggande insatser när det gäller mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för alla ändamål samt våld i samkönade relationer, att synliggöra och motverka hedersrelaterat våld och förtryck med inriktning på nationell kunskapsutveckling och strategiska övergripande frågor samt att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.⁴²

Uppsala universitets uppdrag innefattar att bedriva forskning med anknytning till den kliniska verksamheten inom området mäns våld mot kvinnor. I uppdraget ingår att kontinuerligt analysera behovet av ny forskning, samt att samverka med Akademiska sjukhuset i Uppsala i frågor som rör den kliniska verksamheten inom området. I detta ingår att stödja driften av en nationell stödtelefon.⁴³

Linköpings universitets uppdrag är att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn. Grundläggande utgångspunkter för uppdraget är att inneha tvärprofessionell kompetens inom aktuella verksamhetsområden för att kunna analysera och målgruppsanpassa kunskapen och att bedriva verksamhetsnära och tvär-

⁴² 3 och 4 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

⁴³ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Uppsala universitet, Regeringsbeslut den 22 december 2022 (U2022/03416, U2022/04004 (delvis), U2022/04015).

professionell forskning avseende våld och andra övergrepp mot barn, bland annat med inriktning på förekomsten av våld mot barn och förebyggande insatser. Syftet med uppdraget är att främja tvärprofessionell kunskapsutveckling kring våld och andra övergrepp mot barn, att stimulera och stödja samverkan över myndighetsgränser, samt att bidra till att främja nätverk och kunskapsutbyte mellan yrkesverksamma praktiker, forskare och idéburna organisationer inom det civila samhället.⁴⁴

Jämställdhetsmyndigheten har alltså när det gäller utredningens målgrupper ett uppdrag att främja utvecklingen av förebyggande insatser och att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål samt bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling. Myndigheten har vidare ett mera allmänt uppdrag att inom sitt ansvarsområde (jämställdhetspolitiken) samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet samt verka för en kunskapsbaserad praktik. Uppsala universitet och Linköpings universitet har uppdrag inriktade på forskning om mäns våld mot kvinnor respektive våld och andra övergrepp mot barn, vilket omfattar även utredningens målgrupper.

För att få till stånd de konkreta exitprogram för vuxna och program för barn som är vårt huvuduppdrag bedömer vi att det framför allt är viktigt att utveckla vård- och behandlingsformer samt socialtjänstinsatser, inklusive boendeformer, som är särskilt anpassade för utredningens målgrupper. Samtidigt har emellertid, utifrån ett bredare perspektiv, de olika utvecklings-, utbildnings- och forskningsuppgifter som i dag åvilar Jämställdhetsmyndigheten, Uppsala universitet och Linköpings universitet också relevans för frågan hur stöd och hjälp till våra målgrupper bäst ska organiseras och utformas. Till detta kommer att även andra myndigheter, bland annat Socialstyrelsen, Brå, Folkhälsomyndigheten och SBU, har uppdrag som inkluderar utvecklings-, utvärderings- och forskningsfrågor med relevans för våra målgrupper. Det bedrivs också för våra målgrupper angelägen forskning även vid andra universitet och högskolor.

Vi anser mot den här bakgrunden att det varken är lämpligt eller möjligt att bryta ut ansvaret för utredningens målgrupper från de bredare uppdrag som Jämställdhetsmyndigheten, de två universiteten men även andra myndigheter och organisationer har i dag för att

⁴⁴ Uppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn, Regeringsbeslut den 17 juni 2015 (S2012/275/FST).

samla allt ansvar hos ett enda kunskapscentrum. Vi bedömer också att det är viktigt att inte skilja ut utredningens målgrupper från övriga våldsutsatta som ingår i den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor. Som tidigare framhållits är det mycket vanligt att den som utnyttjas i prostitution också är eller har varit drabbad av andra former av våld. Det finns ett starkt samband och likheter mellan de olika våldstyperna som behöver uppmärksammas. Den särskilt komplexa problematik som många i våra målgrupper har behöver lyftas fram på ett tydligare sätt inom de välfungerande verksamheter som redan i dag har bredare uppdrag på kunskaps- och kompetensområdet när det gäller mäns våld mot kvinnor och våld mot barn. Samverkan mellan aktörer som har delvis överlappande uppdrag behöver också fortsätta att stärkas.

Uppdragen till Uppsala universitet och Linköpings universitet bör därför ses över så att det tydligt framgår att de omfattar utredningens målgrupper. Uppdragen ska innefatta att bedriva och stödja tvärvetenskaplig, tvärprofessionell och verksamhetsnära forskning avseende prostitution, sexuell exploatering av barn samt människohandel för sexuella ändamål. När det gäller identifiering av forskningsbehov och spridning av kunskap är det viktigt och bör tydligt framgå att samverkan ska ske med de övriga lärosäten som bedriver forskning inom området liksom med Jämställdhetsmyndigheten i egenskap av nationell samordnare för området människohandel för alla ändamål och med ett kunskapsuppdrag inom hela jämställdhetsområdet. Vidare bör samverkan ske med Socialstyrelsen i egenskap av kunskapsmyndighet för socialtjänst och hälso- och sjukvård. Samverkan bör även ske med de aktörer från civilsamhället som arbetar med utredningens målgrupper. En viktig uppgift blir att uppmuntra och stödja initiativ i olika delar av landet.

En tydligare utvecklad samverkan mellan Uppsala universitet, Linköpings universitet och Jämställdhetsmyndigheten bör leda till ett förbättrat informationsflöde i båda riktningarna mellan lokala verksamheter som arbetar med målgrupperna och forskningsvärlden, via länsstyrelsernas och Jämställdhetsmyndighetens strukturer för samordning. På samma sätt som när det gäller våra förslag om arbetet runt varje enskild individ, betonar vi alltså att det även på denna nivå i stället för ”stuprör” behövs ökad tvärprofessionell samverkan för att på bästa sätt tillgodose behoven av kunskap och kompetens gällande utredningens målgrupper. Även här är Social-

styrelsen, som kunskapsmyndighet för socialtjänst och hälso- och sjukvård, viktig i en sådan samverkan.

10.3.8 Kvinnofridslinjen och information riktad till utsatta bör utvecklas och stärkas

Förslag: Uppsala universitet ska ges i uppdrag att utveckla och stärka den nationella stödtelefonen för våldsutsatta, Kvinnofridslinjen, som drivs av NCK. I uppdraget ska ingå att undersöka möjligheterna att knyta en chattfunktion till linjen och att överväga hur man kan göra den mer välkänd och tillgänglig för utredningens vuxna målgrupper. Vidare bör det i uppdraget ingå att i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten på lämplig plats samla och tydliggöra lättillgänglig information om hjälp och stöd riktad till vuxna i utredningens målgrupper.

Det finns flera nationella stödtelefoner som riktar sig till både våldsutsatta och våldsutövare. NCK har lång erfarenhet av att driva stödtelefoner och driver i dag Kvinnofridslinjen, Stödlinjen för män och Stödlinjen för transpersoner (de två senare som pilotverksamhet under 2023). Kvinnofridslinjen är en dygnet-runt-telefon som ger stöd till vuxna som utsatts för fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld och får redan i dag en del samtal från personer utsatta för prostitution eller människohandel för sexuella ändamål (1 procent av de inringande 2020). Samtalet är kostnadsfritt och den som ringer kan vara anonym. Den som inte talar svenska kan inom cirka tio minuter få hjälp av tolk under samtalet. Linjen vänder sig till alla oavsett könstillhörighet, könsidentitet eller sexuell läggning. Även närstående till våldsutsatta kan ringa för att få råd och stöd. "Välj att sluta" är en telefonlinje som riktar sig till våldsutövare, främst personer över 18 år men även yngre är välkomna att ringa. Den drivs av Manscentrum Stockholm, numera på uppdrag av Socialstyrelsen men har utvecklats av Länsstyrelsen i Stockholm. "Preventell" är en hjälplinje som riktar sig till personer som vill ha hjälp med oönskad sexualitet och drivs av ANOVA på Karolinska Universitetssjukhuset. Jämställdhetsmyndigheten och CVE har nationella stödtelefoner som riktar sig till yrkesverksamma som behöver råd i sitt arbete.

Kvinnofridslinjen omfattar redan i dag alla målgrupper som ingår i mäns våld mot kvinnor, men vänder sig endast till personer över 18 år. Vuxna personer i utredningens målgrupper omfattas alltså redan av Kvinnofridslinjen, och vi anser att denna funktion bör vara kvar hos NCK och att det inte heller är nödvändigt att hos NCK skapa en separat stödlinje för utredningens målgrupper. Däremot behöver det tydligt framgå att Kvinnofridslinjen riktar sig även till vuxna som utnyttjas i prostitution och människohandel för sexuella ändamål. För att ytterligare öka tillgängligheten bör vidare möjligheterna att koppla en chattfunktion till linjen undersökas. Behovet av tydligare information samt ökad tillgänglighet gentemot utredningens målgrupper gäller även de båda stödlinjer som nu drivs som pilotverksamhet (stödlinjerna för män respektive transpersoner) om dessa stödlinjer permanentas.

I uppdraget till NCK bör vidare ingå att i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten se över befintlig information som riktar sig till utsatta och på en lämplig och tydligt utpekad plats samla inkluderande och tillgänglighetsanpassad information om hjälp och stöd riktad till vuxna i utredningens målgrupper. Sådan information bör utformas så att den är tillgänglig även för den som inte förstår svenska eller har en funktionsnedsättning.

Eftersom Kvinnofridslinjen endast tar emot samtal från utsatta som är över 18 år, behövs en annan lösning för utsatta barns kontaktvägar till stöd. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt.

10.3.9 Kontaktvägar till stöd för barn och unga utifrån deras åsikter och erfarenheter

Förslag: Barnombudsmannen ska ges i uppdrag att i samverkan med relevanta aktörer från civilsamhället inhämta barns och ungas erfarenheter och åsikter om hur vägar till stöd och hjälp bör utformas och utifrån resultatet av detta lämna förslag på utformning av lättillgänglig information och tydliga kontaktvägar till stöd och hjälp för barn och unga. I uppdraget bör även ingå att samråda med andra relevanta myndigheter.

När det gäller utsatta barn och unga är det särskilt viktigt med låga trösklar för en första stödkontakt där den som tar kontakt till en början kan vara anonym. Information och kontaktvägar måste vara utformade så att barn och unga själva kan hitta till och våga ta en första kontakt, samt fungera som en väg in varefter barnet eller den unga kan få hjälp vidare utifrån sina individuella behov. Enligt en studie från Stockholms universitet⁴⁵ är ideella verksamheters stöd med möjlighet till anonymitet viktigt för unga våldsutsatta. Många unga söker stöd "här och nu", ibland under pågående utsatthet, och behovet av att kunna söka anonymt stöd online är stort. God tillgänglighet lyfts fram som viktigt, något som offentliga verksamheter har svårt att tillgodose, varför de ideella verksamheter som erbjuder anonymt chattstöd kvällstid fyller en viktig funktion. Studien visar också att de ideella verksamheterna har svårt att hänvisa stödsökande vidare och att bryggan till offentligt stöd därför behöver stärkas. Erfarenheter från Bris stödtelefon är att barn inte alltid identifierar sig som vålds- eller brottsutsatta utan initialt söker kontakt för något annat problem och att våldsutsattheten kan komma fram senare.

Vi bedömer att det behöver finnas tydliga kontaktvägar och lätt-tillgänglig information som riktar sig särskilt till barn och unga med erfarenhet av sexuell exploatering. Sådan information bör utformas så att den är tillgänglig även för den som inte förstår svenska eller har en funktionsnedsättning. Det behöver också framgå att den som söker stöd kommer att mötas av någon som har särskild kunskap om och förstår utsattheten. Som framgår av kapitel 7, kan det vara särskilt svårt för barn att berätta om denna typ av utsatthet och för att inte skrämja bort någon bör det finnas möjlighet för den som vänder sig till exempelvis en stödlinje, chattfunktion eller annan kontaktväg för barn och unga att vara anonym. Eftersom möjligheten till anonymitet har framhållits som en särskild svårighet vid tidigare överväganden om stödlinjer för barn⁴⁶, bedömer vi att behovet av anonymitet talar för att en kontaktväg i form av exempelvis en stödlinje eller chattfunktion för barn i utredningens målgrupper lämpligast bör drivas av en organisation inom civilsamhället.

⁴⁵ Korkmaz, S. & Överlien, C. (2023). *Våld i ungas nära relationer & det ideella stödet*, Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete (2023:1).

⁴⁶ Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala universitet (2020), *Redovisning av regeringsuppdraget "Uppdrag att stärka och utveckla den nationella stödtelefonen för våldsutsatta m.m"*. (A2019/01272/JÅM), Dnr NCK 2019/28.

I utredningens möten med yrkesverksamma inom både offentlig och ideell verksamhet har behovet av stödlinje och chattfunktion betonats som viktigt för att barn och unga ska få lättillgängligt stöd. Vi har under utredningstiden dock inte inhämtat synpunkter direkt från barn och unga i fråga om vilka kontaktvägar till stöd som de själva efterfrågar. Barnombudsmannen bör därför få i uppdrag att inhämta barns och ungas åsikter och erfarenheter och utifrån resultatet ta fram förslag på utformning av lättillgänglig information och tydliga kontaktvägar som kan utgöra stöd och hjälp för barn och unga. Inom ramen för uppdraget bör barn och unga tillfrågas om vilka olika typer av stöd som målgruppen själva önskar och hur det bör utformas. Uppdraget bör utföras i samverkan med civilsamhället, där det finns flera organisationer med erfarenhet av att arbeta med frågor om sexuella övergrepp och sexuell exploatering av barn och unga. Flera av dessa driver redan i dag stödverksamheter riktade till barn och unga.

Det är som redan framhållits viktigt med hög tillgänglighet och breda ingångar till kontakt för barn som utsätts för våld. Även om vi gör bedömningen att det behövs särskilt stöd för de barn som ingår i våra målgrupper delar vi den bedömning som gjorts i betänkandet *En uppväxt fri från våld* (SOU 2022:70), att det är viktigt att säkerställa tillgång till stöd via den nationella stödlinjen för barn som drivs av Bris och som har öppet dygnet runt. Vidare har samma utredning föreslagit att Brottsoffermyndigheten ska få i uppdrag att säkerställa tillgången till informationsmaterial avsett och anpassat för barn om våld, dess skadeverkningar och vilken hjälp som finns att få. Om ett sådant uppdrag ges är det viktigt att även våld i form av sexuell exploatering inkluderas och att ett samråd sker mellan Brottsoffermyndigheten och Barnombudsmannen gällande dessa uppdrag.

10.3.10 Metoder för uppsökande verksamhet behöver utvecklas

Förslag: Polismyndigheten ska ges i uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen och i samråd med andra relevanta aktörer implementera den metod och det metodstöd för en mer traumamedveten brottsförebyggande uppsökande verksamhet särskilt anpassad för barn, som är under utveckling hos Polismyndigheten. Dessutom ska Jämställdhetsmyndigheten ges ett uppdrag att, i

Samverkan med Socialstyrelsen, Linköpings universitet (Barnafrid) och Uppsala universitet (NCK), kartlägga, utvärdera och vidareutveckla arbetssätt för socialt uppsökande arbete på internet gällande både barn och vuxna.

För att hitta de barn som utnyttjas genom olika former av sexuell exploatering är uppsökande arbete, som beskrivits i avsnitt 10.1.4, nödvändigt, som ett komplement till information och kontaktvägar där barnen själva kan söka hjälp. Eftersom barn sällan självmant berättar för någon om sin utsatthet krävs det aktiv spaning och uppsökande verksamhet för att upptäcka de barn som utnyttjas. Detta behöver ske i nära samverkan mellan polisen och socialtjänsten. Ett aktivt arbete för att identifiera barn som utnyttjas eller riskerar att utnyttjas krävs både enligt barnkonventionen och för att Sverige ska anses leva upp till sina internationella åtaganden. Ett sådant identifierande och förebyggande arbete behöver därför utvecklas i hela landet.

Polismyndigheten ska ges i uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen och efter samråd med andra relevanta aktörer, bland annat civilsamhällesorganisationer som arbetar uppsökande mot utredningens målgrupper, utveckla, sprida och implementera den metod och det metodstöd som myndigheten inom sitt brottsförebyggande uppdrag tagit fram för uppsökande verksamhet. Metoden är särskilt anpassad för barn och minimerar risken för att barnet utsätts för ytterligare trauman.

Även i övrigt behöver det sociala uppsökande arbetet på internet riktat till utredningens samtliga målgrupper utvecklas. Som nämnts under avsnitt 10.1.4 är det sociala uppsökande arbetet av central betydelse för att förmedla information om hjälp och stöd samt för att bygga upp relationer och förtroende som gör att den som är utsatt kan övervinna de hinder som ofta finns mot att berätta om utsatthet och söka och ta emot hjälp. Befintliga arbetssätt för det sociala uppsökande arbetet på internet, som i dag är den huvudsakliga arenan för sexköp, behöver därför kartläggas, utvärderas och vidareutvecklas gällande både vuxna och barn. Jämställdhetsmyndigheten bör få ett sådant uppdrag att utföras i samverkan med, Socialstyrelsen, Linköpings universitet (Barnafrid) och Uppsala universitet (NCK). Uppdraget bör utföras i samråd med relevanta civilsamhällesorganisationer och med utgångspunkt i de åsikter barn och unga själva har om hur vägar till stöd och hjälp bäst kan utformas (se föregående avsnitt).

10.3.11 Rutiner för att fråga om våld samt bedömningsmetoder behöver utvecklas

Förslag: Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att i samverkan med Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) kartlägga och se över existerande rutiner för att fråga om våld och frågeformulär utformade för att upptäcka våldsutsatthet samt att undersöka om dessa kan kompletteras med frågor som avser våra målgrupper. I uppdraget ska också ingå att undersöka behovet av att ta fram eller komplettera nuvarande metoder för att bedöma risker och skyddsbehov när det gäller våra målgrupper. När det gäller barn bör uppdraget kunna kopplas till uppdraget att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga.

Förutom tydliggörandet av målgruppernas våldsutsatthet och egenkap av brottsoffer och det stöd för rättstillämpningen som Socialstyrelsen ska ansvara för, behövs rutiner och metoder för hur socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska kunna fullgöra ansvaret för identifiering och göra korrekta bedömningar av risker och skyddsbehov. Ett sätt att upptäcka våldsutsatthet är att i olika sammanhang ställa frågor. Det finns frågeformulär och bedömningsmetoder som används inom socialtjänst och hälso- och sjukvård och som innehåller frågor om våldsutsatthet, exempelvis FREDA och ADAD. Frågor om våldsutsatthet inkluderar emellertid sällan frågor om sexuell exploatering.

På samma sätt som när det gäller andra former av våldsutsatthet behöver relevanta verksamheter inom framför allt socialtjänsten och hälso- och sjukvården, förutom frågor på indikation, rutinmässigt ställa frågor om erfarenheter av prostitution och annan sexuell exploatering. Att ställa sådana frågor rutinmässigt kan upplevas som lättare och fånga upp fler utsatta, än att ställa frågor om våld på indikation. Rutinmässiga frågor om erfarenhet av prostitution och sexuell exploatering bör därför införas som en del av frågor om våld.

Vi ser när det gäller barn ett stort behov av att utveckla både frågeformulär för rutinmässiga frågor och metoder för att bedöma risker och skyddsbehov. I dag saknas nationella standardiserade frågeformulär för upptäckt av barn som är utsatta för sexuell exploatering. Ett omfattande utvecklingsarbete pågår dock vid Kunskapscentrum

för sexuell hälsa i Västra Götalandsregionen.⁴⁷ Metoden och frågeformuläret SEXIT har utvärderats och spridits till kommuner och regioner runt om i landet, men arbetet drivs på regional nivå och motsvarande kunskapsstöd saknas nationellt. Jämställdhetsmyndigheten och andra yrkesverksamma som vi talat med har påtalat att det saknas riskbedömningsinstrument kopplade till prostitution och människohandel när det gäller unga. Jämställdhetsmyndigheten har föreslagit att ett särskilt uppdrag skulle kunna riktas till lämplig myndighet för att utveckla ett sådant riskbedömningsinstrument.⁴⁸

Socialstyrelsen bör därför ges ett uppdrag att, i samverkan med SBU, kartlägga och se över existerande rutiner för att fråga om våld och frågeformulär avsedda att upptäcka våldsutsatthet samt undersöka om de kan kompletteras med frågor som avser våra målgrupper. I uppdraget ska också ingå att undersöka behovet av att ta fram eller komplettera nuvarande metoder för att bedöma risker och skyddsbehov när det gäller våra målgrupper. När det gäller barn bör uppdraget kunna kopplas till det pågående uppdraget till bland annat Socialstyrelsen och SBU att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga.⁴⁹

Vårt förslag i denna del ligger i linje med förslaget i betänkandet *En uppväxt fri från våld* (SOU 2022:70) att ge Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp i vilken utsträckning frågor om våld ställs inom vård och omsorg och i vilken utsträckning insatser ges i syfte att motverka våld och våldets negativa konsekvenser om sådant avslöjas, samt att undersöka och bedöma behovet av att förtydliga och/eller utöka befintliga rekommendationer. Där föreslås också att SBU ges i uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen kartlägga behov och utbud av metoder och arbetssätt för att screena för våld inom barnhälsovården och elevhälsan, samt bedöma metodernas lämplighet/användbarhet. Ett ytterligare förslag är att Skolverket ska få i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur en satsning för att höja barns kunskaper om våld kan genomföras i förskolan och i samtliga skolformer samt

⁴⁷ <https://www.mynewsdesk.com/se/hogskolanvast/news/unga-som-aer-sexuellt-risktagande-eller-utsatta-i-fokus-i-nytt-projekt-469397>.

⁴⁸ Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2022* (2023:3), s. 49.

⁴⁹ Uppdrag till Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering och Statens skolverk att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga till och med 20 års ålder. Regeringsbeslut den 10 augusti 2023 (S2021/04102 (delvis), S2021/06171, S2021/06815 (delvis), S2022/01303, S2023/02379 (delvis)).

att se över relevanta styrdokument om hur arbetet för upptäckt av våld ska bedrivas inom ramen för skolans övergripande elevhälsoarbete. Uppdraget till Skolverket föreslås kunna kopplas till förslaget om att utveckla ett nationellt hälsoprogram för barn och unga. Vi anser att dessa förslag är relevanta och viktiga och att de bör innefatta även barn i våra målgrupper på ett tydligt sätt.

Det finns även ett pågående uppdrag där Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Socialstyrelsen gemensamt ska verka för förbättrad upptäckt av våld (se avsnitt 4.8.1). I detta uppdrag ingår prostitution och människohandel för sexuella ändamål. De fem myndigheterna ska utveckla samverkan när det gäller rutiner och metoder inom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket för att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande. Också detta är ett uppdrag som kan bidra till att upptäcka våldsutsatthet, bland annat när det gäller våra målgrupper.

11 Avslutande överväganden avseende offer för människohandel för sexuella ändamål och rättsliga hinder mot att lämna prostitution

I detta kapitel presenterar vi de avslutande bedömningar och överväganden som avser den tredje delen av utredningens uppdrag och som inte redan har redovisats i kapitel 8–10.

Utöver uppdraget att utforma program, har vi också haft i uppdrag att bedöma, *dels* hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla arbetet, *dels* om det finns rättsliga hinder för personer att lämna prostitution och i så fall föreslå åtgärder för att komma till rätta med dessa, samt lämna nödvändiga författningsförslag, med hänsyn till pågående lagstiftningsarbeten på området. I denna del har också ingått att beakta resultaten av Brås uppdrag att följa upp tillämpningen av sexköpsbrottet, där det ingick att göra en fördjupad analys av vad det skulle innebära att den som säljer sex ses som målsägande.

11.1 **Bedömningen av hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel för sexuella ändamål**

Vår bedömning i denna del har redovisats i kapitel 8, tillsammans med bedömningen av internationella åtaganden gentemot utredningens samtliga målgrupper. Som har konstaterats där finns det brister i fråga

om identifiering, skydd, stöd och återvändande som i stora delar är gemensamma med de brister som gäller för utredningens målgrupper i stort, även om det för människohandelsoffer finns en särskilt uppbyggd struktur för identifiering, skydd, stöd och återvändande.

Vi bedömer att de förslag vi har lämnat i kapitel 10 om bland annat förtydligande av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för alla utredningens målgrupper genom ändring i SoL och uppdrag till Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna att i samråd och samverkan med flera andra aktörer verka för genomförandet av de föreslagna programmen och utveckling av specialiserad lågtröskelverksamhet, kommer att leda till att människohandelsoffer för sexuella ändamål, både svenska och utländska, i högre grad kommer att identifieras och erbjudas skydd, stöd samt i de fall det är aktuellt hjälp med återvändande och återintegrering i hemlandet. Vi bedömer också att förslaget att införa möjlighet till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som inte är kopplat till en förundersökning utan till en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål kommer att avsevärt minska risken för att människohandelsoffer för sexuella ändamål avvisas utan att först ha identifierats och erbjudits skydd, stöd, vård och hjälp med återvändande och återintegrering i hemlandet. Det ger socialtjänsten en självständig möjlighet att tillgodose rättigheterna enligt våra internationella åtaganden även för de offer för människohandel för sexuella ändamål som inte ingår i en förundersökning eller rättegång. Det bör också möjliggöra en bättre koordination av de insatser som behövs för att förbereda och genomföra ett tryggt återvändande.¹ Även den föreslagna rätten till ersättning av statliga medel för genomförande av individuella planer för att lämna människohandel för sexuella ändamål kommer att öka förutsättningarna för offer för människohandel att få det skydd och stöd och den vård och hjälp med eventuellt återvändande och återintegrering som de har rätt till. Detta eftersom enskilda kommuners ekonomiska möjligheter inte kommer att avgöra möjligheten att erbjuda denna hjälp till den som behöver det.

De förslag som har lämnats i kapitel 10 om utveckling av specialiserad lågtröskelverksamhet, samt lättillgänglig information och

¹ Se bland annat den kritik avseende bristande koordination vid återvändande som framförts av Plattformen Civila Sverige mot människohandel i årsrapporten för Nationella stödprogrammet 2022. Plattformen Civila Sverige mot Människohandel (2023). *Nationella Stödprogrammet Årsrapport 2022*.

kontaktvägar till stöd kommer också att göra det enklare även för den som är offer för människohandel för sexuella ändamål att själv hitta till stöd och söka hjälp.

Förslagen om utveckling av uppsökande verksamhet, rutiner för att fråga om våld och utsatthet, bedömningsmetoder, samt förstärkning av forskning och utveckling kommer också att vara till gagn även för människohandelsoffer genom att metoder, arbetssätt, vård- och behandlingsformer samt specialiserade boendeformer utvecklas för att bättre kunna möta de ofta komplexa behov och svårigheter som utredningens målgrupper har.

11.2 Bedömningen av om det finns rättsliga hinder för personer att lämna prostitution och åtgärder för att i så fall komma till rätta med dessa

Utifrån det kunskapsläge vi har beskrivit i kapitel 6, samt vad som har kommit fram i kartläggningen i kapitel 7, kan vi konstatera att tre viktiga hinder mot att lämna prostitution är 1) att inte bemötas som en person som är utsatt för brott och få det skydd och det stöd som behövs för att kunna lämna situationen av utnyttjande, 2) att avvisas från Sverige utan att det klarlagts om det föreligger rätt till skydd, stöd, vård och hjälp med återvändande samt återintegrering, 3) att inte få ekonomiskt stöd som möjliggör för den som är utnyttjad att sluta sälja sin kropp.

En särskild fråga som hänger samman med bristen på ekonomiskt stöd, är omständigheten att ekonomisk ersättning som mottagits av en person som befinner sig i prostitution enligt ett antal domar har bedömts grunda skattskyldighet, trots att de uppkommit genom att personen utsatts för brott. Detta har visat sig kunna leda till skatteskulder som i praktiken kan omöjliggöra för den som är utnyttjad att lämna prostitutionen.

11.2.1 Målsägandestatus

I vårt uppdrag anges att vi i denna tredje del ska beakta resultaten från Brottsförebyggande rådets (Brå) uppdrag att följa upp tillämpningen av sexköpsbrott (Brå 2022:3) där det ingick att göra en för-

djupad analys av vad det skulle innebära att den som säljer sex ses som målsägande.

Brå konstaterade i rapporten att den person som utnyttjas vid ett sexköpsbrott sällan får status som målsägande i en rättsprocess rörande sexköpsbrottet. Om sexköpsbrottet i stället alltid skulle ses som ett brott riktat mot person skulle detta enligt Brå ge den som utnyttjats vid sexköpsbrottet vissa formella rättigheter under rättsprocessen, bland annat rätt till målsägandebiträde och rätt till skadestånd. Polisarbetet mot sexköpsbrott skulle dock enligt Brå kanske behöva förändras och den administrativa bördan skulle sannolikt öka för rättsväsendet, med ökade utgifter för målsägandebiträden. När det gäller stöd från socialtjänsten bedömde Brå att införandet av målsägandestatus skulle kunna ge den som utnyttjats vid ett sexköpsbrott bättre möjligheter till stöd enligt 5 kap. 11 § SoL.

Vårt uppdrag handlar inte om den straffrättsliga eller skadeståndsrättsliga aspekten av sexköpsbrott, utan om skydd, stöd och vård för de personer som utnyttjas i prostitution, sexuell exploatering av barn och människohandel för sexuella ändamål, samt möjligheterna för dem att kunna ta sig ur sin utsatta situation. Som vi har redogjort för i kapitel 10, i anslutning till förslaget om ändring i 5 kap. 11 § SoL, är målsägandebegreppet inte synonymt med brottsofferbegreppet. Den som utnyttjas i prostitution är per definition utsatt för ett brott och därmed ett brottsoffer. Av de skäl som vi har redogjort för i kapitel 10 finns det också grund för att generellt sett se, inte bara människohandelsoffer och sexuellt exploaterade barn utan även vuxna personer som utnyttjas i prostitution som våldsutsatta och därmed som brottsoffer. Detta oavsett om de skulle ha status som målsägande eller inte i en brottmålsprocess gällande sexköp eller koppleri. För att förtydliga socialtjänstens ansvar för samtliga i utredningens målgrupper har vi därför föreslagit att det ska framgå av 5 kap. 11 § SoL att samtliga i utredningens målgrupper är att betrakta som utsatta för brott och att socialnämnden därmed har ett särskilt ansvar för deras behov av stöd för att kunna förändra sin situation. Vi bedömer att detta förtydligande tillsammans med stöd för tillämpningen från Socialstyrelsen kommer att förbättra målgruppernas situation i de avseenden som uppdraget gäller. Frågan om eventuell målsägandestatus i brottmålsprocessen saknar därför betydelse för vårt uppdrag och vi berör den inte närmare.

11.2.2 Avisning

Som framgår av kapitel 3 åligger det Sverige att identifiera våldsutsatta flickor och kvinnor samt offer för människohandel för alla ändamål, samt att erbjuda dem skydd, stöd, vård och hjälp med eventuellt återvändande samt återintegrering i hemlandet. Det kan här anmärkas att även om de aktuella rättsliga instrumenten talar om flickor och kvinnor så måste enligt rättsstatens grundläggande principer samma åliggande vid behov anses gälla oavsett den våldsutsattas könsidentitet.

Som har beskrivits i kapitel 8 kan Sverige inte anses leva upp till sina internationella åtaganden i detta avseende om personer i prostitution eller utsatta för sexuell exploatering avvisas från Sverige utan att först identifieras och erbjudas stöd. Att bli avvisad utan att ha fått stöd och hjälp innebär ofta att den som avvisas inte har något annat försörjningsalternativ vid återvändande till hemlandet, eller till något annat EU-land enligt Dublin-förordningen, och därför på nytt hamnar i utnyttjande. Tillämpningen av bestämmelsen i 8 kap. 3 § utlänningslagen om avvisning med hänvisning till att personen ”inte kan antas försörja sig på ett ärligt sätt under vistelsen i Sverige” (prostitution anges i äldre förarbetsuttalanden, från tiden långt innan sexköp kriminaliserades, vara ett oärligt försörjningssätt) kan därför sägas utgöra ett rättsligt hinder mot att lämna prostitution.

Det ingår dock inte i vårt uppdrag att se över reglerna i utlänningslagen om avvisning. Vi konstaterar dock att bestämmelsen i 8 kap. 3 § utlänningslagen behöver ses över eftersom den i dag tillämpas på ett sätt som står i strid med Sveriges internationella åtaganden.

11.2.3 Ekonomiskt bistånd

Som vi har nämnt tidigare är möjligheten till en alternativ försörjning ofta av avgörande betydelse för att den som är utnyttjad i prostitution ska kunna förändra sin situation. Ekonomiskt bistånd enligt SoL beviljas utifrån en individuell behovsbedömning. Som vi har nämnt i kapitel 10 finns det inget lagligt hinder mot att ekonomiskt bistånd vid en sådan individuell behovsbedömning beviljas den som har inkomster från prostitution den närmaste tiden före ansökan, om det behövs för att personen ska kunna lämna situationen av ut-

nyttjande. Det är enligt vår bedömning framför allt okunskap om och bristande förståelse för den komplexa situation den som är utnyttjad i prostitution befinner sig i som gör att ekonomiskt bistånd trots det ofta inte beviljas. Att ekonomiskt bistånd i dag ofta inte beviljas den som behöver det för att kunna lämna prostitution är ett hinder, men kan inte sägas utgöra ett rättsligt hinder, eftersom det snarare handlar om okunskap vid tillämpningen av SoL.

Det ingår inte i vårt uppdrag att lämna förslag om regelverket för ekonomiskt bistånd. Vi bedömer dock att förslagen i föregående kapitel om ändring i 5 kap. 11 § SoL för att förtydliga att utredningens målgrupper är offer för brott och att de kan behöva hjälp för att kunna förändra sin situation, tillsammans med stöd för tillämpningen från Socialstyrelsen kommer att leda till att den enskildes hela situation regelmässigt beaktas vid biståndsbedömningar som sker inom ramen för de program vi har föreslagit. När det gäller personer som inte är svenska medborgare och som inte kan eller vill stanna i Sverige, kommer möjligheten till tidsbegränsat uppehållstillstånd, kopplat till en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål, även att ge ökade möjligheter att förbereda återvändande och återintegrering på ett sätt som ger den enskilde bättre förutsättningar att hitta annan försörjning i hemlandet och därmed lämna situationen av utnyttjande.

11.2.4 Beskattning av inkomster från prostitution

Förslag: En utredning bör tillsättas för att se över frågan om beskattning av ersättning från prostitution.

En fråga som hänger samman med vikten av ekonomiskt stöd för att kunna lämna prostitution är det faktum att ersättning, som den som är utnyttjad i prostitution mottagit, av Skatteverket och enligt domstolspraxis betraktas som en beskattningsbar inkomst som den som är utnyttjad ska redovisa i sin deklaration. På senare tid har frågan om det är rimligt att beskatta inkomster från prostitution, när sexköp numera är kriminaliserat och prostitution ses som en del av

mäns våld mot kvinnor, uppmärksammats av bland annat organisationen Talita och av vissa politiker.²

Det fall som Talita lyfte fram under sommaren 2023 gällde en utnyttjad kvinna som med hjälp av Talitas rehabiliteringsprogram hade lyckats lämna prostitution. Hon fick i samband med det besked från Skatteverket om att hon var skyldig att betala 60 000 kronor i skatt. Bakgrunden till detta var att polisen många år tidigare hade hittat kontanter i hennes lägenhet och upplyst Skatteverket om detta. Enligt Talitas uppgifter dömdes kvinnan för skattebrott, trots att det var känt att pengarna kom från prostitution. Kvinnan fick därefter rådet att starta ett företag, vilket hon gjorde. Hon betalade skatt och moms på inkomsterna från prostitution under tio år. Hennes revisor gav henne rådet att skjuta upp en del av skatten genom en periodiseringsfond, vilket hon gjorde. Skatteskulden om 60 000 kronor avsåg den uppskjutna skatten som hon blev skyldig att betala när företaget avvecklades i samband med att hon fick hjälp att lämna prostitution.

Som vi har nämnt i avsnitt 4.1 ses alltså inkomster från prostitution, även efter det där beskrivna skiftet i synen på prostitution och kriminaliseringen av sexköp, som en skattepliktig inkomst som ska deklarerar och beskattas. Skatteskulder som därmed kan uppkomma utgör ytterligare ett hinder för den som är utnyttjad att ta sig ur sin utsatta situation.

Som har angetts flera gånger tidigare i framställningen, innefattar utnyttjande i prostitution regelmässigt tvång och olika former av våld. Prostitutionen i sig påverkar också ofta framför allt den psykiska hälsan hos den som utnyttjas. Till detta kommer att den som utnyttjas ofta har varit utsatt för våld eller övergrepp tidigare i livet, ofta som barn. Bland annat insikten om detta ledde fram till att sexköp kriminaliserades 1999. Prostitution ses också numera som en form av mäns våld mot kvinnor. Skatteverket, liksom många andra myndigheter, arbetar för att motverka mäns våld mot kvinnor, vilket framgår bland annat av inriktningen för Skatteverkets arbete med jämställdhetsintegrering 2022–2025.³ Mot den bakgrunden är det inte rimligt att staten genom beskattning tar del av den betalning som en förövare lämnar till den som utnyttjas vid ett sexköpsbrott. Hur den

² Senast i en motion till Riksdagen, (motion 2023/24:2692).

³ Skatteverket (2021). *Inriktning för Skatteverkets arbete med jämställdhetsintegrering 2022–2025*. 2021-08-30, dnr 8-1160451.

nuvarande skattelagstiftningen lämpligen bör ändras för att undvika att staten på detta sätt tjänar pengar på prostitution, är en fråga som inte kan hanteras inom ramen för vår utredning. Vi anser dock att frågan bör utredas vidare.

11.3 Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis bedömer vi alltså att de förslag vi har lämnat i kapitel 10 åtgärdar de konstaterade bristerna i hur Sverige lever upp till internationella åtaganden mot människohandelsoffer för sexuella ändamål och även adresserar de hinder mot att lämna prostitution som består i avsaknad av målsägandestatus, risk för avvisning och avsaknad av ekonomiskt stöd. Förutom förslaget att låta utreda frågan om beskattning av inkomster från prostitution, lämnar vi därför i denna del inte några ytterligare förslag än de som har angetts i kapitel 10.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Det är angeläget att de föreslagna lagändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som krävs för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling, bedömer vi att ikraftträdande inte är möjligt under 2024. Vi föreslår därför att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

12.2 Övergångsbestämmelser

Vi bedömer att det inte är nödvändigt med några övergångsbestämmelser till de lagändringar vi har föreslagit.

13 Konsekvenser av utredningens förslag

Bestämmelser om vilka konsekvenser av en utrednings förslag som ska redovisas finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Kostnadsmässiga och andra konsekvenser med anledning av de föreslagna lagändringarna ska anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I våra direktiv anges att ekonomiska och andra konsekvenser för de aktörer som bedöms relevanta för att erbjuda skydd, stöd och vård, inklusive kommuner och regioner ska anges och att konsekvenser ska beskrivas för de myndigheter som berörs av förslagen. När det gäller konsekvenser för jämställdhet ska enligt direktiven särskilt konsekvenser för genomförandet av delmålen om jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra beskrivas. När förslag berör individer ska vidare genomgående konsekvenserna för barn, hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning, skadligt bruk eller beroende och andra särskilda svårigheter beskrivas.

I detta kapitel redogör vi för våra bedömningar av förslagets konsekvenser enligt de ovan nämnda bestämmelserna och anvisningarna i våra direktiv. I de fall bedömningar som rör konsekvenser redan har gjorts i tidigare kapitel nämner vi det. Vi redogör först för alternativa lösningar och vilka effekter det får om inga lagändringar görs. Därefter beskriver vi konsekvenserna för utredningens målgrupper, ekonomiska konsekvenser för olika berörda aktörer när det gäller olika delar av förslagen och föreslår finansiering. Efter det behandlas konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, jämställdheten och brottsligheten. Avslutningsvis redovisas samhällsekonomiska konsekvenser.

13.1 Alternativa lösningar i förhållande till föreslagna lagändringar

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning bland annat innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, alternativa lösningar samt effekterna av att en reglering inte kommer till stånd.

Skälen till att utredningen tillsattes var att regeringen bedömde *dels* att skydd, stöd och vård för vuxna som vill lämna prostitution eller som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål behöver utvecklas och nå fler enskilda i hela landet, *dels* att skydd, stöd, rehabilitering och vård för barn som är utsatta för sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål behöver utvecklas och nå fler barn i hela landet. Utredningens uppdrag är att föreslå ett exitprogram för vuxna och ett program för barn, samt åtgärder för att komma till rätta med eventuella brister i förhållande till Sveriges internationella åtaganden gentemot offer för människohandel för sexuella ändamål eller eventuella rättsliga hinder mot att lämna prostitution.

I kapitel 8 och 9 har vi beskrivit de problem som våra förslag behöver lösa. Av våra överväganden i kapitel 10 framgår vidare varför vi bedömer att de föreslagna ändringarna i 5 kap. 11 § SoL och 5 kap. 15 § utlänningslagen är nödvändiga för att komma till rätta med de konstaterade bristerna. Överväganden beträffande ändringen i utlänningslagen finns i avsnitt 10.2.3 och beträffande ändringen i socialtjänstlagen i avsnitt 10.3.1.

Utan de lagändringar vi har föreslagit bedömer vi att nuvarande brister när det gäller skydd, stöd, rehabilitering, och vård till utredningens målgrupper skulle kvarstå. Detta får anses oacceptabelt med hänsyn till de skyldigheter Sverige har genom bland annat barnkonventionen och dess fakultativa protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi, Istanbulkonventionen samt de övriga internationella instrument avseende människohandel och brottsoffer som redogjorts för i kapitel 3. Vi bedömer vidare att de regleringar vi föreslår, tillsammans med stöd för tillämpningen från Socialstyrelsen och de övriga åtgärder vi har föreslagit, kommer att leda till avsevärda förbättringar på de områden där vi har konstaterat att det finns brister. Med hänsyn till att kommuner och regioner utifrån sina lokala förutsättningar själva behöver kunna styra den närmare utformningen av arbetssätt och strukturer för att genomföra de program vi

har föreslagit och vägar in till dessa, har vi bedömt att ytterligare lagregleringar inte är nödvändiga och inte heller lämpliga.

Vi anser att den reglering vi har föreslagit överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Vi bedömer vidare att förslagen till lagändringar inte har några konsekvenser för företag.

13.2 Konsekvenser för utredningens målgrupper

Vi har redan delvis beskrivit förväntade konsekvenser av våra förslag för utredningens målgrupper i kapitel 10 och 11. Här sammanfattas de konsekvenser vi bedömer att förslagen kommer att leda till för olika delar av målgrupperna.

13.2.1 Konsekvenser för barn

Bedömning: Förslagen förväntas leda till att barn som riskerar att utnyttjas i sexuell exploatering eller som redan är utsatta snabbare och oftare än i dag identifieras, att ett pågående utnyttjande avbryts snabbare och att fler barn än i dag får tillgång till individuellt anpassade och mer verksamma insatser för skydd, stöd och behandling. Dessa stärkta insatser för skydd, stöd och behandling förväntas även leda till en ökad jämlikhet såväl mellan grupper av barn som över landet, och bidra till att andra rättigheter som barn har i enlighet med barnkonventionen förverkligas i högre utsträckning än i dag. Att stärka skyddet för barn som utsätts för olika former av våld förväntas också leda till förbättrade framtidsmöjligheter för barn och unga som utsätts eller riskerar att utsättas.

Våra förslag syftar bland annat till att det uppsökande arbetet mot barn i utredningens målgrupper ska förbättras och utökas och att yrkesverksamma som kommer i kontakt med barn rutinmässigt ska ställa frågor om denna typ av våldsutsatthet. Vi bedömer att detta kommer att bidra till att fler utnyttjade barn upptäcks än som fallet i dag och att de upptäcks i ett tidigare skede än i dag. Genom förbättrad och lättillgänglig information anpassad för barn och tyd-

liga kontaktvägar särskilt riktade till barn i målgrupperna, samt specialiserad lågröskelverksamhet riktad även till barn i målgrupperna kommer det också att bli lättare för ett utsatt barn att själv kunna söka och få hjälp.

Utveckling av metoder för den uppsökande verksamheten bör leda till ett mer barnvänligt och traumamedvetet arbetssätt, vilket minskar risken för att barn som utnyttjats bemöts på ett sätt som skapar nya trauman och motverkar möjligheten att ta emot hjälp och stöd.

Tydliggörandet av att barn i målgruppen är brottsoffer och har rätt till skydd, stöd, rehabilitering och vård bör även det leda till att barn som upptäcks eller själva söker hjälp bemöts på ett sätt som inte ytterligare traumatiserar dem utan underlättar för dem att ta emot hjälp. Att sexuellt exploaterade barns egenskap av brottsoffer förtydligas bör vidare leda till att de får insatser som utgår från att de är just offer för brott i stället för att bli placerade på låsta institutioner utan tillgång till det skydd och stöd och den vård och rehabilitering de har rätt till. Detta är tyvärr något som förekommer i dag.

Att skapa program av det slag vi föreslår, med individuellt anpassade intensiva insatser med hjälp av en tvärprofessionell grupp och en samordnare och/eller en särskild stödperson som följer barnet genom hela processen ökar också förutsättningarna för att varje individ ska kunna få verk samma insatser utifrån sina särskilda behov och förutsättningar. Detta kommer att minska risken för att verksam hjälp uteblir eller att barnet hamnar mellan stolarna på grund av glapp i vårdkedjan. En utveckling av vård- och behandlingsformer anpassade för målgruppens komplexa behov ökar vidare förutsättningarna för att barn snabbt ska kunna hjälpas ur sexuell exploatering utan att traumatiseras ytterligare.

Förslagen kommer sammantaget därmed att leda till minskat personligt lidande för det enskilda barnet och bättre förutsättningar för barnet att kunna ta sig ur sin utsatthet och få en trygg och ordnad situation med goda förutsättningar framåt i livet.

13.2.2 Konsekvenser för vuxna

Bedömning: Förslagen förväntas leda till att vuxna som behöver hjälp för att kunna lämna prostitution eller människohandel för sexuella ändamål oftare än i dag får sådan hjälp, samt att de får det

skydd och stöd och den vård de har rätt till samt, när det är aktuellt, ett tryggt återvändande och återintegrering som innebär att de inte på nytt hamnar i en situation av utnyttjande.

Genom våra förslag om lättillgänglig information, stödlinje, stödchatt och lågröskelverksamhet, kommer vuxna som utnyttjas i prostitution och människohandel för sexuella ändamål att lättare kunna söka och få hjälp för att komma ur sin utsatthet. Förslagen förväntas också leda till att fler utnyttjade identifieras genom rutinmässiga frågor och ett ökat uppsökande arbete. Genom tillgång till stöd i specialiserad lågröskelverksamhet och till samordnat stöd genom förslagen om tvärprofessionella grupper och individuella planer bedömer vi att utnyttjade vuxna, på samma sätt som beskrivits när det gäller barn, kommer få ökad och snabbare tillgång till verksamt stöd och nödvändig vård för att kunna ta sig ur sin utsatthet. Detta kommer även för vuxna personer att leda till ett minskat personligt lidande och bättre förutsättningar att kunna skapa sig en ny socialt och ekonomiskt hållbar situation utan fortsatt utnyttjande.

För den som inte är svensk medborgare och som inte vill eller kan stanna i Sverige kommer också möjligheterna att på ett varaktigt sätt ta sig ur en situation av utnyttjande öka genom möjligheten att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kopplat till en exitplan. Därigenom kommer återvändande och återintegrering att kunna förberedas på ett bättre sätt än som i dag ofta är fallet.

13.2.3 Konsekvenser för hbtqi-personer, personer med funktionsnedsättning, skadligt bruk eller beroende eller med andra svårigheter

Bedömning: Förslagen förväntas leda till att även utnyttjade personer i särskilt sårbara grupper, som i dag i högre grad än andra är utsatta för utnyttjande i sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål, snabbare och i större utsträckning än i dag kommer att upptäckas och få det skydd och stöd samt den vård de behöver och har rätt till.

Som vi har beskrivit i kapitel 5 löper vissa grupper en högre risk än andra att bli utnyttjade i sexuell exploatering, prostitution eller män-

niskohandel för sexuella ändamål. Bland annat är personer som identifierar sig som hbtqi, personer med funktionsnedsättning och personer med skadligt bruk eller beroende oftare utsatta för sådan exploatering än andra grupper i samhället. De löper också risk att inte ses som brottsoffer när de söker stöd eller vård för till exempel sexuellt våld. Detta är något som bland annat GREVIO, som övervakar Istanbulkonventionen, har uppmärksammat och uttryckt oro över när det gäller våldsutsatta kvinnor som befinner sig i missbruk och/eller prostitution. För dessa särskilt sårbara och utsatta grupper är våra förslag därför extra betydelsefulla.

På samma sätt som gäller för barn är det för dessa grupper extra viktigt att få till stånd individuellt anpassade insatser utifrån deras behov och förutsättningar. Insatserna måste vara samordnade för att kunna möta varje individs ofta komplexa behov. Vi bedömer att ett genomförande av våra förslag kommer att leda till att utnyttjade personer i dessa grupper snabbare upptäcks och att de i större utsträckning än i dag kan få tillgång till ett samordnat och verksamt stöd anpassat efter deras individuella behov. Utveckling av anpassade insatser, samt av vård- och behandlingsformer ökar möjligheten till ett effektivt skydd och stöd samt till effektiv vård. Detta i stället för att, som i dag inte sällan förekommer, bollas runt mellan verksamheter och stödformer eller helt bli utan vård på grund av att deras problematik bedöms vara alltför komplex.

13.3 Ekonomiska konsekvenser

Nedan beskrivs de ekonomiska konsekvenser vi bedömer att våra förslag kommer att få. Vissa av våra förslag berör även andra aktörer än de som nämns nedan. Andra myndigheter än de nedan nämnda som berörs av förslagen bedöms inte få ökade kostnader i större utsträckning än som ryms inom deras ordinarie anslag. Hur olika kostnader kan finansieras beskriver vi avslutningsvis i avsnitt 13.3.11.

13.3.1 Konsekvenser av ändringen i socialtjänstlagen

Bedömning: Den föreslagna ändringen i socialtjänstlagen utgör endast ett förtydligande av det ansvar kommunerna redan i dag har och bör därmed inte i sig medföra några ökade kostnader för kommunerna.

Förtydligandet av kommunernas ansvar bör leda till en ökad identifiering av utnyttjade barn och vuxna vilket också bör föranleda fler anmälningar om brott. Antalet ärenden hos polis, åklagarmyndighet och allmänna domstolar kan därför förväntas öka, men inte mera än att ökningen ryms inom dessa myndigheters befintliga anslag.

Som vi har angett i avsnitt 10.3.1, innebär ändringen i 5 kap. 11 § SoL inte något nytt åtagande för kommunerna utan är ett tydliggörande av det ansvar som kommunerna redan har för att ge hjälp och stöd till den som behöver det. Ändringen i sig medför därmed inte någon kostnadsökning för kommunerna. Däremot bör ändringen medföra att kommunerna på ett bättre sätt än i dag lever upp till detta ansvar. Lagändringen bör föranleda vissa insatser i form av information, utbildning och liknande, framför allt av socialtjänstens personal. Det ligger emellertid i socialtjänstens allmänna uppdrag att hålla sig uppdaterad om ny lagstiftning inom sitt område. Socialstyrelsen som kunskapsmyndighet för socialtjänsten kan bistå med sådant stöd. Behovet av utbildningsinsatser bör därför inte föranleda några märkbart ökade kostnader för kommunerna.

En ökad medvetenhet hos kommunerna om ansvaret för målgrupperna och deras behov av hjälp och stöd kan dock förväntas leda till att kommunerna kommer att upptäcka fler sexuellt exploaterade barn och vuxna än tidigare. Detta kan leda till fler anmälningar om brott och därmed en ökning av antalet ärenden om sexköpsbrott, koppleri och människohandelsbrott hos polis, åklagare och allmänna domstolar. Vi bedömer dock att denna ökning inte kommer att vara av större omfattning än att den ryms inom dessa myndigheters befintliga anslag.

13.3.2 Samverkan i specialiserade lågtröskelverksamheter och tvärprofessionell samordning av insatser

Bedömning: Förslaget om samverkan mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård i specialiserad lågtröskelverksamhet riktad helt eller delvis till utredningens målgrupper bedöms efter visst utvecklingsarbete inte medföra några extra kostnader för kommuner eller regioner.

Förslaget att socialtjänsten och de övriga aktörer som är aktuella i varje enskilt fall ska samarbeta i en tvärprofessionell grupp runt varje individ och att en särskilt utsedd person ska följa individen genom exitprocessen, bedöms kräva visst utvecklingsarbete. Utformningen och genomförandet av individuella program enligt vårt förslag förutsätter också för att bli framgångsrikt ett tillräckligt antal motiverade och välutbildade medarbetare hos kommuner och regioner liksom hos övriga berörda aktörer.

Utvecklingsmedel behöver tillföras kommuner och regioner för att specialiserad lågtröskelverksamhet och samarbetsformer i tvärprofessionella grupper ska kunna etableras i hela landet. Utvecklingsarbetet kan behöva kunna pågå under en övergångsperiod om fem år och kostnaden kan uppskattas till 100 miljoner kronor per år.

Den utveckling av specialiserad lågtröskelverksamhet som vi föreslår är avsedd att effektivare än i dag kunna ge det stöd och den vård som kommuner och regioner redan i dag är skyldiga att ge till den som behöver det. Det är alltså inte fråga om något nytt åtagande, utan innebär en utveckling av arbetsformer. Vi bedömer att specialiserad lågtröskelverksamhet utformad i samverkan mellan kommuner och regioner kommer att vara kostnadsbesparande på sikt. När verksamheten väl är etablerad bör den årliga driftskostnaden rymmas inom kommunernas och regionernas ordinarie verksamhet.

För de kommuner och regioner som inte redan erbjuder specialiserad lågtröskelverksamhet till utredningens målgrupper, kommer det att kosta att bygga upp sådan. För kommuner och regioner som redan har någon typ av sådan verksamhet behöver samverkan mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård ytterligare utvecklas, särskilt när det gäller möjligheten att erbjuda anpassad behandling av komplex PTSD (traumabehandling). Vi har därför föreslagit att kommuner och

regioner ska tillföras utvecklingsmedel för att sådan verksamhet ska kunna etableras och utvecklas, utifrån lokala förutsättningar.

Vi har vidare föreslagit att barn och vuxna i utredningens målgrupper av socialtjänsten ska erbjudas ett individuellt utformat program respektive exitprogram, genom att en individuell plan upprättas, efter samråd i en för individen särskilt sammansatt tvärprofessionell grupp samt att en särskilt utsedd person ska följa den enskilde genom exitprocessen.

Förslaget innebär inte att någon ny arbetsuppgift åläggs socialtjänsten, hälso- och sjukvården eller de övriga aktörer som kan behöva ingå i en sådan tvärprofessionell grupp, utan syftar till att möjliggöra ett effektivt operativt samarbete mellan flera aktörer, framför allt socialtjänst och hälso- och sjukvård. Utgångspunkten är att arbetet runt en enskild person ska samordnas bättre. Att tillämpa ett sådant arbetssätt bör därför på sikt inte innebära någon ökad kostnad för kommuner, regioner eller andra relevanta aktörer. Tvärtom bör det, på samma sätt som för specialiserad lågtröskelverksamhet, medföra att den enskilde kan få mera effektiva och verksamma insatser, vilket i förlängningen bör vara kostnadsbesparande för samtliga berörda aktörer. Däremot kommer utvecklingen av en struktur för det tvärprofessionella arbetet som är lämplig utifrån lokala förutsättningar att medföra en viss ökning av kostnaderna för kommuner och regioner. Vi har därför föreslagit att kommuner och regioner ska få tillgång till utvecklingsmedel för att kunna organisera arbetet i tvärprofessionella grupper på ett sätt som passar de lokala och regionala förutsättningarna. Utvecklingen av lämpliga samverkansformer bör dock även kunna ingå som en del i arbetet med att införa ett personcentrerat arbetssätt i den omställning till Nära vård som nu pågår inom kommuner och regioner.¹

Vi bedömer att utvecklingsmedel för att kunna etablera specialiserad lågtröskelverksamhet och ett tvärprofessionellt arbetssätt behöver tillföras kommuner och regioner under en övergångsperiod om fem år. Som vi har angett i avsnitt 10.3.4 ska dessa utvecklingsmedel också kunna användas för att knyta verksamhetsnära forskning till de specialiserade lågtröskelverksamheterna för utvärdering av effekter av organisation och tillämpade metoder. Vi bedömer att utveck-

¹ Se till exempel SKR (2023). *Nästa steg i omställningen till Nära vård. Årsberättelse 2022 och 2023.*

lingsmedel bör tillföras kommuner och regioner under en femårsperiod med 100 miljoner kronor årligen.

13.3.3 Utveckling av vård- och behandlingsformer inom hälso- och sjukvård samt socialtjänstinsatser

Bedömning: Regeringen bör avsätta minst 15 miljoner kronor årligen under den tid som den kommande forskningspropositionen gäller för att stärka forskning om och utveckling av vård- och behandlingsformer inom hälso- och sjukvård samt socialtjänstinsatser, inklusive boendeformer, som är särskilt anpassade för den komplexa problematik som utredningens målgrupper ofta har. Forskningen bör ha särskilt fokus på praktisk forskning samt implementeringsforskning.

Som vi har beskrivit i avsnitt 10.3.6, behöver vård- och behandlingsformer samt socialtjänstinsatser, inklusive boendeformer, anpassade för målgruppernas ofta komplexa problematik utvecklas. Forskning behöver också knytas till utvecklingen av sådana arbetssätt och specialiserade lågröskelverksamheter vi nu föreslår för genomförande av program och vägar in till dessa. För att möjliggöra detta behöver medel avsättas med uppskattningsvis minst 15 miljoner kronor per år, med särskild inriktning på att stärka forskningen på detta område. Forskningen bör ha särskilt fokus på praktisk forskning och implementeringsforskning.

Utredningen har, före överlämnandet av detta betänkande, lämnat in ett förslag till Regeringskansliet om att regeringen bör avsätta särskilda medel för att möjliggöra forskning på dessa områden, för att förslaget ska kunna tas om hand i ordinarie processer för avsättande av medel till forskning (se avsnitt 10.3.6).

13.3.4 Konsekvenser av ändringen i utlänningslagen och kostnaden för stöd vid uppehållstillstånd kopplat till en exitplan

Bedömning: Förslaget att socialnämnden ska kunna ansöka om tidsbegränsat uppehållstillstånd för att en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas och genomföras, kan förväntas leda till en ökning av antalet ansökningar till Migrationsverket och att fler sådana tillstånd beviljas. Detta kommer att innebära en kostnadsökning för Migrationsverket. Antalet tillkommande ärenden kan dock inte antas bli större än att ökningen ryms inom befintliga anslag.

Förslaget kan antas leda till behov av en ökning av anslaget till Jämställdhetsmyndigheten för finansieringen av Återvändandeprogrammet. Vi bedömer att det inledningsvis kan vara rimligt att öka anslaget med 4 miljoner kronor årligen.

Förslaget förväntas inte leda till några ökade kostnader för kommunerna.

Socialnämnden föreslås få en möjlighet att ansöka om tidsbegränsat uppehållstillstånd för den som inte är svensk medborgare om det behövs för att en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna genomföras. Förslaget är avsett att leda till att fler personer än i dag ska få skydd, stöd och vård av socialtjänst och hälso- och sjukvård och att den som inte kan eller vill stanna i Sverige ska få ett bättre förberett återvändande och återintegrering.

Det är svårt att bedöma hur många nya ansökningar om tidsbegränsade uppehållstillstånd förslaget kan leda till. Enligt uppgift från Migrationsverket gjordes från och med den 1 augusti 2022, då socialnämnden fick möjlighet att ansöka om betänketid, till och med den 22 augusti 2023 tretton av totalt tjugo ansökningar om betänketid av socialnämnder. Som framgår av kapitel 5 är det mycket svårt att uppskatta hur många personer som utnyttjas i sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige och hur många av dessa som inte är svenska medborgare. Viss ledning kan sökas i antalet förmodade människohandelsoffer som varje år rapporteras om från olika aktörer. Antalet förmodade offer

för människohandel för sexuella ändamål som identifieras varje år av regionkoordinatorerna, Migrationsverket och Polismyndigheten är lågt och rör sig i storleksordningen 100–200 personer. Även Nationella Stödprogrammet rapporterar liknande siffror per år. Det är oklart i vilken utsträckning de rapporterade siffrorna från olika aktörer avser samma individer. Mörkertalet bedöms dock vara stort. Även om betydligt fler utnyttjade personer än i dag skulle upptäckas och erbjudas hjälp och stöd, kommer inte alla dessa att vara beredda att ta emot hjälp för att lämna situationen av exploatering genom en individuell plan och för detta behöva få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på ansökan av socialnämnden. Detta talar för att det för de flesta kommuner förmodligen kommer att röra sig om endast ett fåtal ansökningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd per år. Arbetet för kommuner att ansöka om tidsbegränsade uppehållstillstånd kan därmed inte förväntas leda till någon kostnadsökning.

Förslaget kan förväntas leda till en viss ökning av antalet ärenden hos Migrationsverket. Av nyss beskrivna skäl bör antalet ärenden inte heller för Migrationsverket, i relation till det totala antalet ärenden, bli särskilt stort och ärendena bör inte heller föranleda någon omfattande eller tidsödande prövning, utan bör kunna hanteras relativt snabbt. Dessa nya ärenden bör därför inte föranleda någon sådan ökad arbetsbörda för Migrationsverket att kostnaderna inte rymms inom Migrationsverkets befintliga anslag.

Kommuners och regioners kostnader för bistånd och hälso- och sjukvård till personer som fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen ersätts av Migrationsverket enligt förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Kostnaderna för stöd till de personer som kommer i fråga för dessa tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer därför inte att slutligt belasta kommunerna och regionerna. Som nyss nämnts torde det inte bli fråga om något större antal uppehållstillstånd per år. Migrationsverket har enligt regleringsbrevet för 2023 ett ramanslag om 8 miljarder kronor för ersättningar till asylsökande, kommuner och regioner, som får användas bland annat till ersättningar till kommuner och regioner enligt förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.² Enligt uppgift från Migrationsverket har hittills under 2023 (till och med september) totalt beviljats motsvarande 1,5 miljoner

² Regeringsbeslut 2022-12-21 (Ju2022/03643 (delvis), Ju2022/00472, Ju2022/00732 m.fl.) *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket* anslag 1:2, s. 9–10.

kronor till åtta kommuner för totalt 16 personer med anledning av tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen. Även om det skulle bli fråga om en större ökning av antalet tidsbegränsade uppehållstillstånd med anledning av den nya möjligheten till sådant kopplat till en individuell exitplan, bör kostnaderna inte bli större än att de ryms inom befintliga anslag. De kostnader som hänger samman med återvändande och återintegrering i hemlandet eller ett annat EU-land kommer att bekostas av Återvändandeprogrammet. Jämställdhetsmyndigheten finansierar det programmet med för närvarande cirka 4 miljoner kronor per år. Ökade möjligheter till stöd för återvändande och återintegrering genom tidsbegränsade uppehållstillstånd kopplade till en exitplan kan komma att leda till ökade kostnader för Återvändandeprogrammet. Anslaget till Jämställdhetsmyndigheten för finansiering av programmet kan därför behöva ökas. Vi bedömer att en rimlig ökning inledningsvis är 4 miljoner kronor årligen.

För civilsamhällesorganisationer som tar emot personer i utredningens målgrupper för skydd och stöd, kan förslaget om tidsbegränsat uppehållstillstånd kopplat till en exitplan förväntas leda till att kommuner som kan begära ersättning från staten för sina kostnader i flera fall än i dag kommer att kunna ersätta dem för placeringar av personer som behöver skydd och stöd. Även om våra förslag genomförs kommer dock sannolikt det Nationella Stödprogrammet, som drivs av Plattformen Civila Sverige mot människohandel, också fortsättningsvis att utgöra ett viktigt komplement till det skydd och stöd och den vård som erbjuds av kommuner och regioner. Ett ökat ansvarstagande från det offentliga sida för utredningens målgrupper, bör dock leda till att det Nationella Stödprogrammets resurser bättre än i dag kan räcka till för att erbjuda nödvändigt stöd till de personer som vänder sig till stödprogrammet för hjälp.

Socialnämndernas nu föreslagna möjlighet att ansöka om tidsbegränsade uppehållstillstånd kopplade till individuella exitplaner kommer till en början att kräva insatser i form av information, utbildning och nya rutiner, för socialtjänstens personal och kommunala politiker. Det ingår emellertid i socialtjänstens allmänna uppdrag att hålla sig uppdaterad om ny lagstiftning inom sitt område. Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen som kunskapsmyndighet för socialtjänsten kommer emellertid att bistå med kompe-

tensstöd. Behovet av dessa utbildningsinsatser bör därför inte förändra ökade kostnader för kommunerna.

13.3.5 Kostnader för genomförande av individuella planer i program som inte är kopplade till tidsbegränsade uppehållstillstånd

Bedömning: Förslagen kan förväntas innebära en ökad kostnad för kommunerna när de verkligen ska ge det stöd och den hjälp till behovande som de redan i dag är skyldiga att göra. För att säkerställa att utredningens målgrupper får det skydd och stöd samt den vård och rehabilitering som de har rätt till, föreslår vi att staten ska ersätta kommunerna för kostnaderna för genomförande av individuella planer. Genomförandet av individuella planer kommer därmed att innebära en ökad kostnad för staten. Inledningsvis bör 75 miljoner kronor per år avsättas för detta.

Som vi har angett i avsnitt 10.2.4 kan den som vill lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål behöva omfattande och långvariga insatser. För att ge alla i utredningens målgrupper möjlighet till en fungerande exitprocess på lika villkor har vi föreslagit en möjlighet för kommunerna att kunna ansöka om statliga medel för att täcka kostnaderna för genomförande av exitprogram eller program för barn.

Det är svårt att uppskatta hur stora kostnaderna för genomförandet av individuella program kan bli per år. För personer som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen ersätter staten redan i dag, genom Migrationsverket, de kostnader som uppkommer för kommuner och regioner för skydd, stöd och vård till dessa personer (se föregående avsnitt).

Som framgår av kapitel 5, och som vi också berört under föregående avsnitt, är det svårt att uppskatta omfattningen av sexuell exploatering, prostitution och människohandel i Sverige och mörkertalet förmodas vara stort. En stor andel av de som utnyttjas bedöms vara personer som vistas tillfälligt i Sverige. Undersökningar bland svenska barn och vuxna visar dock att ett inte obetydligt antal har tagit emot ersättning för sex vid något tillfälle. Utifrån de undersökningar som har redovisats i kapitel 5 skulle antalet utnyttjade personer i ålders-

gruppen 15–29 år kunna uppgå till så många som cirka 40 000 personer, med utgångspunkt i redovisade procentsatser och SCB:s uppgifter om antalet personer i olika åldersgrupper under 2022.

Dessa undersökningar talar alltså för att det i den svenska befolkningen finns ett relativt stort antal barn och unga vuxna som vid något tillfälle har tagit emot ersättning för sex. Till detta kommer, som angetts i kapitel 5, att befolkningsundersökningar inte alltid når särskilt utsatta grupper i samhället, där utnyttjande kan vara ännu vanligare och allvarigare. Även om samtliga personer med erfarenhet av att ta emot ersättning för sex skulle upptäckas och erbjudas hjälp är det dock sannolikt att många av dem inte skulle anse sig vara i behov av hjälp för att ta sig ur en situation av utnyttjande. Det är vidare sannolikt att det för många skulle vara tillräckligt med sådan hjälp som kan ges vid en specialiserad lågtröskelmottagning. Vi bedömer därför att det endast kommer att vara en mindre del av alla personer med erfarenhet av att ta emot ersättning för sex som kommer att vara i behov av sådana mera omfattande insatser som de föreslagna programmen är avsedda att erbjuda. De individuella planerna kan vidare i flera fall antas komma att innehålla sådana insatser som kommunerna själva förfogar över.

Det är mot denna bakgrund mycket svårt att uppskatta hur många personer som kan bli aktuella för individuella planer varje år och kostnaden för varje sådan plan. Vi bedömer att det kan vara rimligt att anta att ett hundratal personer varje år kan komma att vilja ha och behöva hjälp genom en individuell plan i ett exitprogram eller ett program för barn. Liksom när det gäller personer som behöver hjälp att lämna organiserad brottslighet, kan kostnaden för de mest kostsamma individuella planerna för personer i utredningens målgrupper antas komma att uppgå till cirka 1–1,5 miljoner kronor per individ och år.³ Detta innebär att statens kostnad för individuella program skulle kunna uppgå till cirka 100 miljoner kronor per år. Även om de nu redovisade uppskattningarna av antal program och kostnaderna för dem är mycket osäkra, är det rimligt att inledningsvis avsätta medel för ersättning till kommunerna motsvarande i vart fall det belopp som i dag avsätts till ersättning i individärenden i avhopparverksamheten, vilket för 2023 var 72,5 miljoner kronor. Vi anser där-

³ Se Justitiedepartementet (Ju2021:D), *Slutredovisning av utredarens uppdrag att biträda Justitiedepartementet och myndigheterna i att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare i landet*, s. 49.

för att 75 miljoner kronor bör avsättas årligen för ersättning till kommunerna för genomförande av individuella planer.

För civilsamhällsorganisationer som tar emot personer i utredningens målgrupper för skydd, stöd och vård, kan förslaget att kommuner ska ersättas av staten för genomförande av individuella planer förväntas leda till att kommuner i högre grad än i dag kommer att ersätta organisationerna för placeringar hos dem av personer i utredningens målgrupper.

13.3.6 Uppdragen till Socialstyrelsen

Bedömning: Socialstyrelsen bör för de föreslagna uppgifterna i avsnitt 10.2.4, 10.3.2–10.3.4, 10.3.10 och 10.3.11 tillföras medel om sammanlagt cirka 6 miljoner kronor i anslutning till att uppgifterna ges. Uppgiften att förvalta programmet för barn bedöms efter en uppstartsperiod inte utgöra någon extra kostnad utan bör rymmas inom myndighetens anslag.

Vi föreslår att Socialstyrelsen ska ges uppdrag när det gäller stöd för tillämpningen (avsnitt 10.3.2), att tillsammans med Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna verka för genomförande av förslagen om program och utveckling av specialiserad lågtröskelverksamhet samt förvalta programmet för barn (avsnitt 10.3.3), fördela utvecklingsmedel och besluta om ersättning i individärenden (avsnitt 10.2.4 och 10.3.4), samverka med Polismyndigheten i implementering av polisens metod för uppsökande verksamhet anpassad för barn och samverka med andra vid kartläggning, utvärdering och vidareutveckling av arbetssätt för socialt uppsökande arbete på internet (avsnitt 10.3.10) samt att kartlägga och se över rutiner för att fråga om våld samt undersöka behovet av metoder för att bedöma risker och skyddsbehov (avsnitt 10.3.11).

Uppdragen kommer att kräva ett tillskott av medel i anslutning till att uppgifterna ges. Som vi har noterat i kapitel 4 och 10 har dock Socialstyrelsen pågående uppdrag (A2022/01028, A2022/00842, S2023/00970 (delvis)) som delvis överlappar de nu föreslagna uppgifterna och som dessa bör kunna samordnas med eller bygga vidare på. Uppskattningsvis kan den sammanlagda kostnaden för att utföra

de nu föreslagna uppdragen komma att uppgå till cirka 6 miljoner kronor.

13.3.7 Uppdragen till Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna

Bedömning: Jämställdhetsmyndigheten bör för de föreslagna uppdragen att, i samverkan med andra, kartlägga, utvärdera och vidareutveckla socialt uppsökande arbete på internet, samt att tillsammans med andra verka för att individuella program ska erbjudas och specialiserade lågröskelverksamheter utvecklas tillföras medel med totalt cirka 4 miljoner kronor i anslutning till att uppdragen ges.

Vårt förslag om att Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna ska ges i uppdrag att verka för inrättandet av särskilda regionkoordinatorer för barn, medför att finansieringen av regionkoordinatorerna behöver stärkas, genom en ökning med 10 miljoner kronor per år.

Uppdraget till länsstyrelserna att tillsammans med andra verka för att individuella program ska erbjudas samt specialiserade lågröskelverksamheter utvecklas bör kunna utföras inom ramen för deras ordinarie samordnande uppdrag på området mäns våld mot kvinnor och därför rymmas inom ordinarie anslag.

De föreslagna uppdragen till Jämställdhetsmyndigheten att, i samverkan med andra, kartlägga, utvärdera och vidareutveckla, socialt uppsökande arbete på internet samt att tillsammans med andra verka för att individuella program ska erbjudas och specialiserade lågröskelverksamheter utvecklas, bör leda till en viss kostnadsökning för myndigheten (avsnitt 10.3.3 och 10.3.10). Vi bedömer att Jämställdhetsmyndigheten bör tillföras sammanlagt 4 miljoner kronor för dessa båda uppdrag i samband med att uppdragen ges.

Vi föreslår vidare att Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna ska ges i uppdrag att verka för att det i varje polisregion ska finnas en särskild regionkoordinator med specifikt uppdrag att stötta i ärenden som rör barn och unga (avsnitt 10.3.5). Regionkoordinatorfunktionen finansieras i dag med cirka 10 miljoner kronor årligen genom medel från Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna. Vi bedömer att denna finansiering bör fördubblas för att

säkerställa att särskilda barnkoordinatorer kan inrättas och att regionkoordinatorerna även i övrigt kan fortsätta att utföra sitt oerhört betydelsefulla arbete med att utgöra regional spetskompetens och ge stöd i det operativa lokala arbetet.

Länsstyrelsernas uppdrag att tillsammans med andra verka för att program kan erbjudas och specialiserad lågröskelverksamhet utvecklas (avsnitt 10.3.3) bör kunna utföras inom ramen för deras ordinarie samordnande funktion inom området mäns våld mot kvinnor och därför inte föranleda någon extra kostnad för dem.

13.3.8 Uppdragen till Uppsala och Linköpings universitet

Bedömning: Förslagen om förstärkta uppdrag till Uppsala universitet (NCK) och Linköpings universitet (Barnafrid), bör föranleda en ökning av deras anslag, med cirka 2 miljoner kronor per år och universitet.

Det föreslagna uppdraget om stärkning av Kvinnofridslinjen medför att Uppsala universitet bör tillföras medel med cirka 2 miljoner kronor när uppdraget ges.

För förslaget att de båda universiteterna ska samverka i uppdraget att kartlägga, utvärdera och vidareutveckla arbetssätt för socialt uppsökande arbete på internet bör de tilldelas 500 000 kronor vardera.

Vi bedömer att förslagen om översyn och stärkta uppdrag till de båda universiteterna när det gäller utredningens målgrupper (avsnitt 10.3.7) kommer att medföra en viss kostnadsökning för dem, uppskattningsvis 2 miljoner kronor per år och universitet. Deras grundanslag bör därför öka med motsvarande belopp.

Medel behöver även tillföras Uppsala universitet för att genomföra det föreslagna uppdraget när det gäller att stärka Kvinnofridslinjen och eventuellt de båda stödlinjer som drivs som pilotverksamhet (avsnitt 10.3.8). Vi bedömer att uppdraget kan förväntas kräva ett tillskott om 2 miljoner kronor till Uppsala universitet när uppdraget ges.

Vidare bör 500 000 kronor vardera tilldelas de båda universiteterna för samverkan i uppdraget att kartlägga, utvärdera och vidareutveckla

arbetsätt för socialt uppsökande arbete på internet gällande både barn och vuxna (avsnitt 10.3.10).

13.3.9 Uppdraget till Barnombudsmannen

Bedömning: Förslaget att Barnombudsmannen (BO) ska ges i uppdrag att i samverkan med andra inhämta barns och ungas erfarenheter och åsikter samt lämna förslag på utformning av information och kontaktvägar bedöms föranleda en kostnad om cirka 1 miljon kronor.

Vårt förslag i detta avseende har redovisats i avsnitt 10.3.9. Uppdraget kan förväntas leda till en kostnad för BO om cirka 1 miljon kronor som behöver tillföras BO när uppdraget ges.

13.3.10 Uppdraget till Polismyndigheten

Bedömning: För uppdraget till Polismyndigheten att i samverkan med Socialstyrelsen och i samråd med andra relevanta aktörer implementera den metod och det metodstöd för en mer traumamedveten brottsförebyggande uppsökande verksamhet särskilt anpassad för barn som är under utveckling, bör myndigheten tillföras 500 000 kronor.

Vårt förslag i detta avseende har redovisats i avsnitt 10.3.10. Uppdraget kan förväntas leda till en kostnad för Polismyndigheten om 500 000 kronor som behöver tillföras Polismyndigheten när uppdraget ges.

13.3.11 Finansiering

Bedömning: Kostnaderna för utvecklingsmedel bör finansieras genom utgiftsområde 9, anslag 4:7.

Kostnaderna för utveckling av vård- och behandlingsformer, samt socialtjänstinsatser, inklusive boendeformer, bör finansieras genom ökade anslag för medel till forskning.

Kostnaderna för ersättning i individärenden bör finansieras genom utgiftsområde 25, anslag 1:1.

De årliga kostnadsökningarna för Jämställdhetsmyndigheten för Återvändandeprogrammet och regionkoordinatorerna, samt för Linköpings universitet och Uppsala universitet för stärkta uppdrag, bör täckas genom ökade anslag till dessa tre myndigheter motsvarande kostnadsökningarna.

Uppdrag som innebär tillfälliga kostnadsökningar bör finansieras genom utgiftsområde 13, anslag 3:1.

De kostnader vi har angett för utvecklingsmedel i avsnitt 13.3.2 bör finansieras genom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.

Det ökade anslaget för medel till forskning som utredningen har föreslagit bör användas för finansiering av förslagen om utveckling av vård- och behandlingsmetoder, samt socialtjänstinsatser, inklusive boendeformer, anpassade för utredningens målgrupper, samt för finansiering av verksamhetsnära forskning som knyts till nu föreslagna arbetssätt och specialiserade lågtröskelverksamheter (avsnitt 13.3.3).

Kostnaderna för ersättning i individärenden (avsnitt 13.3.5) bör finansieras genom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning.

I avsnitt 13.3.4 och 13.3.7 har vi angett att den årliga kostnaden för finansieringen av Återvändandeprogrammet kan förväntas öka och att finansieringen av regionkoordinatorerna bör förstärkas. Kostnaderna för sådan ökad finansiering bör täckas genom ett ökat årligt anslag till Jämställdhetsmyndigheten med motsvarande belopp. I avsnitt 13.3.8 har vi bedömt att de förstärkta uppdragen till Uppsala universitet (NCK) respektive Linköpings universitet (Barnafrid) kommer att medföra en viss kostnadsökning för dem. Den kostnaden bör täckas genom ökade årliga anslag till de båda universiteterna med motsvarande belopp.

Vi har i avsnitt 13.3.6-13.3.10 angett att medel bör tillföras när de där angivna uppdragen ges till Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Barnombudsmanen och Polismyndigheten för att täcka kostnaderna för dessa uppdrag. Dessa kostnader bör finansieras genom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.

13.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Våra förslag påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

Vi bedömer att våra förslag inte påverkar den kommunala självstyrelsen. Kommunerna har enligt SoL det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver och ska därför redan i dag vid behov erbjuda stöd och hjälp till utredningens målgrupper. Regionerna ansvarar enligt HSL för att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen. I detta ingår att ge vård och behandling till personer som utsatts för sexuellt våld eller har andra vårdbehov till följd av prostitution, sexuell exploatering av barn eller människohandel för sexuella ändamål. Det finns redan i dag i SoL och HSL krav på kommuner och regioner att samverka runt enskilda individer som behöver det.

Den nu föreslagna ändringen i SoL innebär inte något nytt ansvar för kommunerna, utan är ett förtydligande av det ansvar kommunerna redan har för brottsoffer, inklusive utredningens målgrupper. Ändringen är avsedd att synliggöra detta ansvar och Socialstyrelsen föreslås ge stöd för tillämpningen av bestämmelsen till socialtjänst och hälso- och sjukvård med anledning av ändringen. Förslagen i övrigt innebär inte heller krav på att kommuner och regioner måste arbeta eller organisera sig på ett visst sätt. Däremot föreslås en modell för samverkan runt enskilda personer och former för att erbjuda stöd och vård genom specialiserade lågröskelverksamheter som bör leda till ett mer effektivt utförande av ansvaret som socialtjänst och hälso- och sjukvård har för den som behöver skydd, stöd och vård. Den närmare organiseringen för att samverka och ge stöd och vård på detta mer effektiva och verksamma sätt behöver dock utformas utifrån lokala förutsättningar i varje kommun och region.

Förslaget om ändring i utlänningslagen innebär inget krav på socialnämnden att ansöka om tidsbegränsat uppehållstillstånd utan en möjlighet att göra det.

13.5 Konsekvenser för jämställdhet

Bedömning; Våra förslag kan förväntas bidra till att uppfylla jämställdhetspolitikens mål och delmålen om jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Målet har brutits ner i sex delmål. Det femte delmålet är jämställd hälsa, innebärande att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor. Det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, innebärande att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Utredningens målgrupper är i mycket hög grad utsatta för flera former av det våld som ingår i området mäns våld mot kvinnor. De har ofta en komplex problematik med stora behov av vård för framför allt sin psykiska hälsa. Trots sin stora utsatthet får de av olika skäl i dag ofta inte tillgång till nödvändig vård. Våra förslag om exitprogram och program för barn samt vägar in till dessa genom bland annat specialiserade lågtröskelverksamheter, syftar till att utredningens målgrupper över hela landet ska få tillgång till skydd, stöd, vård och rehabilitering som de har rätt till. Förslagen kommer därigenom att bidra till att bättre uppnå målet om jämställd hälsa. Genom att på ett effektivt sätt hjälpa sexuellt exploaterade personer ut ur sin utsatthet bidrar förslagen vidare till att uppnå delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

13.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Våra förslag kan förväntas bidra till att förhindra att brottsoffer utsätts för nya brott och verkar därmed brottsförebyggande. Förslagen kan vidare förväntas leda till förbättrade möjligheter att lagföra personer inom grov organiserad brottslighet för brott som människohandel och koppleri.

Genom våra förslag kommer fler utnyttjade barn och vuxna att identifieras och få verksam hjälp att lämna sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Förslagen kommer därigenom förhindra att dessa brottsoffer utsätts för ytterligare brott, vilket är en viktig del i det brottsförebyggande arbetet.

Som vi har angett i avsnitt 10.2.3 bör bättre möjligheter till identifiering, skydd, stöd, vård och eventuellt återvändande för människohandelsoffer och andra våldsutsatta i prostitution eller för sexuell exploaterade barn, i förlängningen också leda till en ökad möjlighet att få fler individer att vilja, orka och kunna medverka i brottsutredningar mot sina förövare. Detta kan i sin tur förbättra möjligheterna att väcka åtal för människohandel och/eller koppleri. Som framgår i bland annat kapitel 5, är människohandel för sexuella ändamål en extremt lönsam verksamhet för både svensk och gränsöverskridande grov organiserad brottslighet. Lagföringsnivån är trots det i dag mycket låg och det väcktes under 2022 inga åtal för människohandel för sexuella ändamål. Den låga lagföringsgraden har uppmärksamats av bland annat GRETA som övervakar tillämpningen av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Ett större fokus på att skydda och hjälpa brottsoffer enligt våra förslag, och därigenom större chans till lagföring av människohandlare och kopplare, utgör alltså en viktig del i bekämpandet av grov organiserad brottslighet.

13.7 Samhällsekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen förväntas sammantagna leda till positiva samhällsekonomiska konsekvenser, dels genom att våldsutsatta personer får effektivt skydd och stöd samt vård som gör att de kan återhämta sig och därefter kommer att ha mindre behov av vård och stöd, vara mindre sjukskrivna samt bidra till och generera inkomster för samhället, dels genom att förslagen bidrar till att minska en betydelsefull inkomstkälla för grov organiserad brottslighet.

I kapitel 5 har vi beskrivit vad sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål typiskt sett innebär för den som utnyttjas.

I en rapport publicerad 2022⁴, analyserade två forskare det hedersrelaterade våldet och förtryckets kostnader och kostnaderna för stöd, hjälp och skydd till personer utsatta för sådant våld utifrån ett socialt investeringsperspektiv. Utifrån ett antal olika livsscenarion för människor utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, både på kort och lång sikt, drog de slutsatsen att kostnaderna för det utanförskap som kan följa av våldet är stora, även vid ett ringa eller måttligt utanförskap. De konstaterade att kostnaderna för våldet på kort sikt kan röra sig om allt från tiotusentals kronor upp till, i extremfall, kostnader på flera miljoner kronor. På lång sikt blir kostnaderna enligt deras analys betydligt större. Ett sju år tidigare inträde på arbetsmarknaden leder exempelvis till en samhällsvinst på cirka 3,5 miljoner kronor. Att undvika reducerad livslön till följd av skolmisslyckanden som en konsekvens av hedersrelaterat våld och förtryck ger en samhällsvinst på 2,4 miljoner kronor. Att undvika ett flertal kortare och längre perioder av sjukskrivning och arbetslöshet som en följd av de konsekvenser som uppstår av våldet ger en samhällsvinst på 7 miljoner kronor. Att undvika ett livslångt utanförskap utan följdkomplikationer som en följd av sådant våld och förtryck ger en samhällsvinst på cirka 10 miljoner kronor. Att undvika ett livslångt utanförskap med följdkomplikationer som psykisk ohälsa och missbruk ger en samhällsvinst på cirka 15 miljoner kronor.

Forskarnas analys visar att samhället kan göra stora vinster på att ge skydd, stöd och vård till den som är våldsutsatt. Med hänsyn till de svåra följder som utnyttjandet ofta innebär för våra målgrupper, bedömer vi att forskarnas slutsatser är direkt överförbara på vårt område. De kortsiktiga kostnader som kan förväntas följa av våra förslag om förbättrat skydd och stöd, samt bättre tillgång till vård och rehabilitering kan alltså på lite längre sikt förväntas leda till stora samhällsvinster. De förväntade långsiktiga samhällsvinsterna uppväger därmed väl de kortsiktiga kostnaderna för bättre skydd, stöd, vård och rehabilitering för våra målgrupper.

Som vi också har beskrivit i kapitel 5, innebär vidare utnyttjandet av personer i sexuell exploatering en viktig inkomstkälla för den grova organiserade brottsligheten. Den som utnyttjas kan, till minimal kostnad och risk för människohandlare och kopplare, säljas om och om igen och inbringa stora inkomster till de kriminella nätverken till

⁴ Nilsson Lundmark, E. & Nilsson, I., Länsstyrelsen Östergötland (2022). *Att synliggöra det osynliga. En socioekonomisk analys av hedersrelaterat våld och förtryck.*

priset av stort lidande för de som utnyttjas. En viktig del i bekämpandet av grov organiserad brottslighet är därför att hjälpa de personer som utnyttjas ut ur exploateringen. Bättre stöd till de personer som utnyttjas kan som tidigare nämnts även förväntas leda till ökad lagföring av människohandlare och kopplare och även till förverkande av deras brottsvinster.

Sammanfattningsvis bedömer vi därför att våra förslag, även om de medför vissa kostnader på kort sikt, i ett längre perspektiv kommer att leda till stora samhällsekonomiska vinster.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

5 kap.

11 §

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Socialnämnden ansvarar för att personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål får det stöd och den hjälp de behöver för att förändra sin situation.

Socialnämnden ansvarar för att ett barn som utsatts för brott och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver.

Socialnämnden ska också särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.3.1.

Bestämmelsens *första och andra stycke* är oförändrade.

Ett nytt *tredje stycke* införs som innebär att socialnämnden ansvarar för att personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål får det stöd och den hjälp de behöver för att förändra sin situation. Det nya stycket gäller alla som utnyttjas eller har utnyttjats på angivet sätt, oavsett ålder och oavsett den enskildes kön, könsidentitet eller könsuttryck. Med sexuell exploatering och prostitution avses sexuella handlingar mot ersättning. Ersättningen kan vara pengar men även annat, som boende, kläder, resor eller presenter. När den som

utnyttjas är ett barn kan den sexuella exploateringen även bestå i mycket allvarliga brott som våldtäkt mot barn eller sexuellt utnyttjande av barn. Sexuell exploatering kan ske fysiskt eller på distans via webbkamera eller någon annan överföring på internet. Människohandel för sexuella ändamål har här samma betydelse som i bestämmelsen i 4 kap. 1 a § brottsbalken.

På samma sätt som när det gäller stöd till andra grupper av brottsoffer enligt paragrafen, krävs det inte att handlingen har polisanmälts eller att en förövare har dömts för brott mot den enskilde. Och på samma sätt som gäller för paragrafen i övrigt, grundar bestämmelsen i sig inte någon rätt till stöd, utan avser att tydliggöra socialnämndens ansvar för att de angivna personerna får det stöd och den hjälp de behöver och har rätt till enligt andra bestämmelser i socialtjänstlagen.

Bestämmelsens *fjärde och femte stycke* motsvarar de tidigare tredje och fjärde styckena.

14.2 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

5 kap.

15 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska ges till en utlänning som vistas här, om

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras,
2. utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,
3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och
4. hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska också ges till en utlänning som vistas här, om det behövs för att en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna utarbetas.

mål ska kunna upprättas av socialtjänsten och genomföras och om de förutsättningar som anges i första stycket 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första eller tredje stycket får förlängas om de förutsättningar som anges där fortfarande är uppfyllda. *Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt tredje stycket får dock förlängas till att gälla i högst två år.* Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

En ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd enligt första eller andra stycket görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 § eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket göras även av socialnämnden. *En ansökan om uppehållstillstånd enligt tredje stycket eller om förlängt sådant tillstånd görs av socialnämnden.*

Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.3.

Bestämmelsens första och andra stycke är oförändrade.

I bestämmelsen införs ett nytt tredje stycke som innebär att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader också ska ges till en utlänning som vistas här om det behövs för att en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas av socialtjänsten och genomföras. Liksom för tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt första stycket, är en förutsättning för ett sådant tillstånd att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att ett sådant tillstånd beviljas.

I bestämmelsens fjärde stycke (tidigare bestämmelsens tredje stycke) görs ett tillägg som innebär att även ett uppehållstillstånd som har meddelats enligt det nya tredje stycket får förlängas om de förutsättningar som anges i tredje stycket fortfarande är uppfyllda. För ett uppehållstillstånd som har meddelats enligt det nya tredje stycket gäller dock begränsningen att ett sådant tillstånd får förlängas till att gälla i högst två år.

I femte stycket (tidigare bestämmelsens fjärde stycke) görs en språklig ändring i styckets första mening som en anpassning till övriga ändringar i bestämmelsen. En ny tredje mening läggs också till i bestämmelsen, där det anges att ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt bestämmelsens nya tredje stycke eller förlängt sådant tillstånd görs av socialnämnden. Liksom tidigare är alltså förundersökningsledaren behörig att ansöka om uppehållstillstånd enligt bestämmel-

sens första och andra stycke, och om förlängning av sådana tillstånd. Vid sidan av förundersökningsledaren är även socialnämnden, liksom tidigare, behörig att ansöka om uppehållstillstånd enligt andra stycket (betänketid), om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 § eller 1 b § brottsbalken (människohandel eller människoexploatering). Det är däremot endast socialnämnden som är behörig att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kopplat till en individuell plan för att lämna prostitution, sexuell exploatering av barn eller människohandel för sexuella ändamål, eller förlängt sådant tillstånd, enligt bestämmelsens nya tredje stycke.

De nu införda ändringarna i bestämmelsens tredje till femte stycken ska ses mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden i frågor som rör människohandel och våld mot framför allt kvinnor och barn. Enligt dessa åtaganden ska de berörda staterna bland annat säkerställa att den som utsatts för sådana brott inte utsätts på nytt och även säkerställa att brottsoffren får en viss nivå av stöd, hjälp och skydd, samt möjlighet till ett tryggt återvändande och återintegrering. Rättigheterna ska inte vara villkorade av deltagande i en brottsutredning eller rättsprocess. Socialnämnden ges därför behörighet att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som inte är villkorat av deltagande i utredning eller rättsprocess, men som behövs för att en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas av socialtjänsten och genomföras.

Det är socialnämnden som avgör om det finns förutsättningar för en individuell plan och behov av att den enskilde får rätt att vistas i Sverige genom ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under upprättande och genomförande av en sådan plan. Migrationsverket har alltså inte någon närmare utredningsskyldighet i dessa delar, utan ska utgå från socialnämndens uppgifter om detta. Migrationsverket ska dock pröva att allmän ordning och säkerhet, utifrån dessa begrepps gemenskapsrättsliga innebörd, inte talar emot att ansökan beviljas (se prop. 2005/06:77 s. 195 f.).

Socialnämndens rätt att besluta i frågan om en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska göras, bör liksom i fråga om ansökan om betänketid normalt kunna delegeras enligt ordinarie förfaranden i kommunallagen (2017:725) till exempelvis en anställd inom socialtjänsten (se 6 kap. 37 och 38 §§ och 7 kap.5 §). Under alla förhållanden kan nämnden uppdra åt ordföranden, eller en annan ut-

sedd ledamot att besluta på nämndens vägnar när det gäller sådana ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas (se 6 kap. 39 § kommunallagen). Därmed kan ärendet handläggas med den skyndsamhet som dess beskaffenhet kräver.

Kommittédirektiv 2022:115

Exitprogram för personer som är utsatta för prostitution

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att lämna förslag på ett exitprogram för vuxna personer som är utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt ett program för barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål. Utredaren ska även bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel. Syftet med programmen är att stärka identifiering, skydds-, stöd- och vårdinsatser för vuxna personer som vill lämna prostitution eller som har blivit utsatta för människohandel för sexuella ändamål och behöver skydd, stöd och hjälp för att göra det samt stärka det uppsökande och identifierande arbetet med barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål och säkerställa kedjan av stödinsatser.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag på utformning och organisering av ett exitprogram för vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål,
- lämna förslag på utformning och organisering av ett program för barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål, samt lämna förslag på lämplig aktör att förvalta ett sådant program, och

- bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel, och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla arbetet.

Uppdraget, som utgår från en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna, ska redovisas senast den 30 november 2023.

Uppdraget att utforma ett exitprogram för vuxna

Regeringen presenterade i juni 2021 ett åtgärds paket med 40 punkter för det fortsatta arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. En av punkterna handlade om att skyddet och stödet till utsatta för prostitution och människohandel skulle stärkas, bland annat i förhållande till Sveriges åtagande att erbjuda ett säkert återvändande för offer för människohandel. Regeringen presenterade sedan i december 2021 ett åtgärdsprogram med 99 åtgärder för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Det var det andra åtgärdsprogrammet inom ramen för den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor som beslutades i november 2016 och som gäller 2017–2026. I åtgärdsprogrammet slås det fast att arbetet mot prostitution och människohandel fortsatt är ett prioriterat område för regeringen och att det förebyggande arbetet och insatser för att säkra skydd och stöd till utsatta för prostitution och människohandel bör förstärkas, vilket omfattar utformandet av ett exitprogram. Med ett exitprogram avses ett kunskapsbaserat, sammanhållet och långsiktigt program med skydds-, stöd- och vårdinsatser för vuxna personer som vill lämna prostitution eller som har blivit utsatta för människohandel för sexuella ändamål och behöver skydd, stöd och hjälp för att göra det.

I Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning SRHR 2017 uppgav 1,5 procent av kvinnorna och 1 procent av männen att de hade tagit emot ersättning för sex. Att ta emot ersättning för sex var betydligt vanligare bland hbtq-personer, oavsett kön, där motsvarande andel var 7 procent. Enligt myndigheten är dessa siffror sannolikt underskattningar då utsatta grupper är svåra att nå i generella befolkningsundersökningar. En befolkningsundersökning når inte heller personer som inte är folkbokförda i Sverige, vilket kan vara fallet när

det gäller utlänningar som är utsatta för prostitution och människohandel i Sverige.

Får vuxna det skydd, stöd och den vård de har rätt till?

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialnämnden ska verka för att den som har utsatts för brott får stöd och hjälp. Det är därmed socialtjänsten som har det yttersta ansvaret för att vid behov erbjuda stöd och hjälp till vuxna personer som utsatts för prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Regionerna ansvarar enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) för att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen. I detta ansvar ingår att ge vård och behandling till personer som utsatts för sexuellt våld eller har andra vårdbehov till följd av prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Hur vården är organiserad och vart man ska vända sig med sådana vårdbehov varierar från region till region. Generellt finns dock tillgång till gynekologisk vård, psykiatrisk vård och vård i samband med sexuellt våld i alla regioner. När den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården, ska kommunen och regionen tillsammans upprätta en samordnad individuell plan.

I intervjuer med Socialstyrelsen har specialiserade stödverksamheter framhållit att personer utsatta för prostitution efterfrågar hjälp med bl.a. ekonomiskt bistånd, hjälp med skuldsanering, akut- eller specialistvård, boende, arbete, sysselsättning, utbildning, etablering i Sverige, provtagning (hiv/STI), kondomer, samtalskontakter och behandling som syftar till förändring. Det framgår också att målgruppen ofta upplever svårigheter i myndighetskontakter. Denna bild bekräftas i Jämställdhetsmyndighetens kartläggning av omfattningen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål (2021). Många av dem som stödverksamheterna kommer i kontakt med har en komplex problematik, samsjuklighet och olika former av social utsatthet samt ett omfattande behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård. Kartläggningen visar att de utsatta är mest nöjda med bemötandet från specialiserade verksamheter inom socialtjänst och hälso- och sjukvård men att det finns brister i bemötandet från andra verksamheter.

Det är viktigt att den som är utsatt för prostitution eller människohandel för sexuella ändamål får adekvat stöd och hjälp från myndigheter för att kunna ta sig ur situationen. Det finns i dag kommunala specialiserade mottagningar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Borås och Umeå som erbjuder samtalsbehandling, psykosocialt stöd och hjälp till personer som är utsatta för prostitution, har erfarenhet av sex mot ersättning eller av att skada sig själv med sex eller är offer för människohandel för sexuella ändamål. Därtill finns 14 regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel fördelade på sju regioner i Sverige som följer polisregionernas indelning. Regionkoordinatorerna är anställda inom socialtjänsten och finansieras av Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna och de kommuner i vilka respektive regionkoordinator är anställd. De fungerar som stöd till Jämställdhetsmyndighetens nationella uppdrag om prostitution och människohandel. Arbetsuppgifterna för en regionkoordinator består bl.a. av att bistå till exempel polis och socialtjänst med stöd i ärenden och fungera som en regional aktör med spetskompetens i frågor om prostitution och människohandel.

Utöver det finns det civilsamhällesorganisationer som driver specialiserade verksamheter i flera städer, inklusive det nationella stödprogram (NSP) som Plattformen Civila Sverige mot människohandel svarar för. Den ideella organisationen Talita erbjuder ett ettårigt rehabiliteringsprogram för kvinnor som vill lämna prostitution.

Tillgången till specialiserat stöd är dock ojämnt fördelad över landet. Enligt Jämställdhetsmyndighetens kartläggning (2021) är vissa återkommande behov också svåra att tillgodose, till exempel när det gäller traumabehandling. Flera av de yrkesverksamma som Jämställdhetsmyndigheten intervjuat menar att det saknas en fungerande struktur för samordning av stöd, skydd och vård för personer utsatta för prostitution. Det finns inte något sammanhållet program för stöd och hjälp att lämna prostitution eller människohandel för sexuella ändamål.

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar också att det finns en otydlighet om vem som har ansvar att erbjuda insatser till målgruppen. Personer med erfarenhet av prostitution och människohandel för sexuella ändamål som myndigheten talat med upplever att deras erfarenheter ofta osynliggörs eller anses vara någon annans ansvarsområde. Flera utsatta upplever t.ex. en otydlighet när det gäller socialtjänstens och psykiatrins ansvar att erbjuda vård- och stödinsatser

till personer utsatta för sexuell exploatering, prostitution och människohandel.

Undersökningar visar att många kvinnor och hbtqi-personer i prostitution är utsatta för sexuellt våld och tvång. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har t.ex. genomfört en nationell kartläggning av vården för personer som utsatts för sexuellt våld (2020). Även den visar att det finns förbättringsbehov. Till exempel behöver bemötandet förbättras och tillgängligheten till vård i ett icke-akut skede stärkas. Dessutom behöver kunskapen om adekvat behandling vid komplex problematik och traumatisering öka. I en tilläggsöverenskommelse mellan regeringen och SKR inom området kvinnors hälsa och förlossningsvård 2021–2022 (S2021/00822) ingår att regionerna ska vidta insatser för att personer som har utsatts för sexuellt våld ska få tillgång till en god vård baserad på bästa möjliga kunskap. Syftet med överenskommelsen är att vården ska utvecklas i enlighet med slutsatserna från kartläggningen. Inom ramen för uppdrag till Socialstyrelsen genomfördes 2008 och 2014 internationella översikter av sociala insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Översikterna visade bl.a. att få sådana insatser har utvärderats och att kunskapen om verkningfulla arbetssätt på området är begränsad.

I fransk lagstiftning finns det, till skillnad från i Sverige, t.ex. en skyldighet att erbjuda ett exitprogram för att hjälpa personer utsatta för prostitution att hitta annan försörjning samt erbjuda aktiviteter till stöd för att lämna prostitutionen.

Regeringen bedömer att sociala insatser till skydd och stöd samt vård för vuxna som vill lämna prostitution eller som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål behöver utvecklas och nå fler enskilda över landet, exempelvis genom inrättandet av ett exitprogram som är sektorsövergripande. Exitprogrammet behöver vara kunskapsbaserat och bygga på samverkan mellan berörda myndigheter på lokal, regional och nationell nivå. Sociala stödinsatser, hälso- och sjukvård, boende, utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser m.m. behöver koordineras och ha en långsiktighet och ett helhetsperspektiv.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilket skydd, stöd och vård som vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål erbjuds och tar del av samt analysera eventuella hinder som finns för att ta del av stödet,

- identifiera framgångsrika internationella program och projekt för personer som vill lämna prostitution samt utvärderingar och relevant forskning på området,
- lämna förslag på utformning och organisering av ett exitprogram för vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål, inklusive hur programmet ska följas upp,
- lämna nödvändiga författningsförslag och då ta hänsyn till relevanta pågående lagstiftningsarbeten på området, t.ex. de som rör socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, och
- genomgående i analys och förslag beakta att funktionsnedsättning, skadligt bruk eller beroende av alkohol eller narkotika och andra sårbarheter kan göra att det är särskilt svårt för vissa individer eller grupper att söka och ta emot skydd, stöd och vård.

Utredaren ska inte lämna förslag om regelverket för ekonomiskt bistånd. I denna del av uppdraget ingår inte heller att se över reglerna i utlänningslagen (2005:716) i frågan om avvisning.

Uppdraget att utforma ett program för barn utsatta för sexuell exploatering

Europarådet uppskattar att ett av fem barn faller offer för någon form av sexuellt våld i Europa. Sexuella övergrepp mot och sexuell exploatering av barn kan anta många former och kan ske både online och offline. Enligt EU-kommissionens strategi för en effektivare bekämpning av sexuella övergrepp mot barn har antalet rapporter om sexuella övergrepp mot barn på nätet ökat dramatiskt i EU. Ökningen har varit lika stor globalt sett. EU-kommissionens strategi mot människohandel 2021–2025 visar att merparten av offren i EU är kvinnor och flickor som utsätts för människohandel för sexuella ändamål och att nästan vart fjärde offer för människohandel i EU är ett barn.

Studien Unga, sex och internet efter #metoo (Stiftelsen Allmänna Barnhuset 2021) har undersökt erfarenhet av att ha tagit emot ersättning för sex bland gymnasieelever. På frågan om de hade tagit emot ersättning för sex svarade 1,1 procent av eleverna ja. Genomsnittsåldern för det första tillfället var 15,7 år. De anledningar som ung-

domarna själva uppgav för att sälja sex varierade, 42 procent uppgav att de sålde sex för att de mådde psykiskt dåligt och 25 procent för att dämpa ångest. De elever som hade sålt sex hade varit utsatta för sexuella övergrepp i betydligt större utsträckning än andra elever. De elever som hade sålt sex var också i högre grad diagnostiserade med en funktionsnedsättning än andra elever. Skillnaden var dock enbart signifikant för pojkar. Elever som hade sålt sex hade en signifikant sämre hälsa än andra elever och dessutom större svårigheter att reglera känslor. Dessa resultat indikerar att elever som har sålt sex ofta är i behov av stöd och behandling, oavsett om behovet grundas i erfarenheter av att exploateras sexuellt eller av andra svårigheter och erfarenheter. Det bör dock noteras att denna undersökning inte når unga som inte går i skolan.

Jämställdhetsmyndigheten har haft i uppdrag att stärka arbetet mot att barn och unga respektive vuxna utnyttjas i prostitution och människohandel, samt att kartlägga omfattningen av prostitution och människohandel (A2019/01571, A2019/00873). Uppdraget redovisades i oktober 2021 och i slutsatserna lyfts bl.a. fram att barn i större utsträckning än tidigare riskerar att exploateras och utnyttjas i prostitution och människohandel när förövare hittar nya vägar och arenor att nå dem på, exempelvis via nätet såsom olika webbsidor, dejtingsidor, sociala medier och även spelappar för barn. Barn och unga med tidigare erfarenheter av sexuella övergrepp, personer med intellektuella funktionsnedsättningar eller psykisk ohälsa, hbtqi-personer, ensamkommande barn och personer i missbruk identifieras som sårbara grupper. Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport (2022:4) om hur rättsväsendet tillämpar förbudet mot utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling visar att ungefär en tredjedel av de anmälda ärendena som Brå gått igenom har någon form av koppling till så kallad sugardejting. I den allmänna beskrivningen av sugardejting framställs fenomenet i regel som en relation mellan en "äldre" person (företrädesvis en man) och en ung åtråvärd person (företrädesvis en kvinna) med en överenskommelse där båda vill ha någonting av den andre – umgänge, intimitet och eventuellt sex i utbyte mot restaurangbesök, resor, lyxiga saker och pengar. Flera offentliga aktörer och organisationer lyfter emellertid fram risker med hur sugardejting framställs, och att det kan locka barn och unga till sexuell exploatering. I de flesta av ärendena som nämns i Brås rapport har kontakt uppstått via en så kallad sugardejtingsida, men det förekom-

mer även ärenden med kopplingar till sugardejting där kontakt tagits via dejtingsidor, sociala medier eller att målsägaren och den miss-tänkte gärningsmannen haft kontakt sedan tidigare.

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi, ställer långtgående krav på konventionsstaterna att förebygga och motverka alla former av våld mot barn, inkluderat sexualbrott mot barn. Barnkonventionen och det fakultativa protokollet ska vara en utgångspunkt i utredarens arbete.

Får barn det skydd, stöd och den vård de har rätt till?

Barn som har utsatts för sexuell exploatering har, liksom andra brotts- och våldsutsatta barn, rätt till skydd, stöd och vård från samhället. Som tidigare nämnts har socialtjänsten det yttersta ansvaret även när det gäller barn som har utsatts för sexuell exploatering. I socialnämndens uppgifter ingår att verka för att den som utsatts för brott får stöd och hjälp och det regleras särskilt att socialnämnden ansvarar för att ett barn som utsatts för brott, och barnets närstående, får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialnämnden har ett särskilt ansvar för att barn och unga ska växa upp under trygga och goda förhållanden. I detta ingår att bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa, och tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem. Utnyttjande i sexuell exploatering kan vara en grund för vård på grund av förhållanden i hemmet enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. Det saknas dock information om i vilken utsträckning socialtjänsten, inklusive den sociala barn- och ungdomsvården, kommer i kontakt med barn utsatta för sexuell exploatering. Det finns även civilsamhällesorganisationer som tillhandahåller stöd för sexualbrottsutsatta som i viss utsträckning är inriktat på personer som utsatts för sexuell exploatering.

Som tidigare nämnts ansvarar regionerna för att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen. I detta ansvar ingår att ge vård och behandling till personer som utsatts för

sexuellt våld eller har andra vårdbehov till följd av sexuell exploatering. När hälso- och sjukvård ges till barn ska barnets bästa särskilt beaktas. För barn och unga finns även möjligheter att vända sig till en ungdomsmottagning. Personal i hälso- och sjukvården är också skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Hälso- och sjukvården ska även, på socialnämndens initiativ, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Många barn och unga har också annan problematik vilket gör aktörer som primärvården, barn- och ungdomspsykiatri, ungdomsmottagningarna och elevhälsan viktiga när det gäller att identifiera och upptäcka barn som utsätts för sexuell exploatering.

Några av de yrkesverksamma som intervjuades i Jämställdhetsmyndighetens kartläggning lyfter särskilt fram behov av ett förbättrat stöd till barn som utsätts för sexuell exploatering. Flera av personerna med egen erfarenhet av att ha utsatts för sexuell exploatering som barn vittnar om hur de har mötts av skuldbeläggande och osynliggörande av vuxenvärlden där erfarenheterna varken identifieras, bemöts eller behandlas som en våldsutsatthet utan snarare ses som ett beteendeproblem hos barnet.

Kritik har framförts från civilsamhället när det gäller bristande stöd för målgruppen. Ellencentret, #intedinhora och Child10 genomförde en kartläggning i november 2020 av vilket stöd som finns för barn, unga och vuxna med erfarenhet av prostitution, människohandel för sexuella ändamål och annan kommersiell sexuell exploatering. Kartläggningen visar att fler än varannan utsatt person uppger att de inte har fått professionell hjälp med att bearbeta sina upplevelser. Bland personer under 18 år upplevde tre av fyra att stödet de fick var dåligt eller mycket dåligt och endast 12 procent svarade att de upplevde att de hade blivit bemötta som brottsoffer.

I november 2021 genomförde samma organisationer en kartläggning av regionernas vård för personer som har utsatts för sexuell exploatering. Även denna rapport visar på brister i vården. I rapporten uppgavs t.ex. att endast 1 av 20 regioner ställer rutinmässiga frågor för att identifiera utsatta för sexuell exploatering och har rutiner för att all hälso- och sjukvårdspersonal ska ha grundläggande kunskap om prostitution, människohandel och sexuell exploatering av barn. Rapporten tyder på att traumabehandling ofta finns, men att den är

svårtillgänglig för målgruppen då personer utsatta för kommersiell sexuell exploatering inte alltid identifieras av vården och inte alltid räknas till kategorin våldsutsatta.

Regeringen bedömer att sociala insatser till skydd, stöd, rehabilitering och vård för barn som är utsatta för sexuell exploatering eller människohandel för sexuella ändamål behöver utvecklas och nå fler barn över landet, exempelvis genom ett program som är sektorsövergripande.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilket skydd, stöd, rehabilitering och vård som barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål erbjuds och tar del av samt analysera eventuella hinder som finns för att ta del av det stöd de har rätt till,
- föreslå åtgärder för att barn i större omfattning än i dag ska kunna ta del av det befintliga skydd, stöd, rehabilitering och vård som de har rätt till,
- lämna förslag på utformning och organisering av ett program för barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål med syfte att bl.a. stärka det uppsökande och identifierande arbetet med utsatta barn, säkerställa kedjan av stödinsatser, samt lämna förslag på lämplig aktör att förvalta ett sådant program, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och då ta hänsyn till relevanta pågående lagstiftningsarbeten på området, t.ex. de som rör socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Uppdraget att se över hur Sveriges internationella åtaganden följs

Frågor om människohandel behandlas i en rad olika internationella instrument, och Sverige har enligt dessa en skyldighet att identifiera utsatta, samt att erbjuda skydd och stöd till offer för människohandel och exploatering såsom prostitution. Frivilligt återvändande och återintegration för personer utsatta för människohandel behandlas också i flera internationella konventioner och andra instrument som Sverige har godkänt, och underlättar för utsatta personer att återvända hem på ett värdigt och tryggt sätt.

Bland dessa internationella konventioner finns FN:s tilläggsprotokoll till konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, det s.k. Palermoprotokollet som antogs 2000, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel som antogs 2005, och det s.k. människohandelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF).

Andra konventioner som berör ämnet är FN:s konvention om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW), som trädde i kraft i Sverige 1981. CEDAW ålägger stater bl.a. att vidta lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnor i prostitution. Till FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) hör bl.a. ett fakultativt protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi som ratificerats av Sverige. Sverige ratificerade barnkonventionen den 21 juni 1990, och den 1 januari 2020 blev barnkonventionen svensk lag.

Enligt Polismyndighetens lägesrapport för 2020 om människohandel för sexuella och andra ändamål kom de flesta personer som utnyttjades i prostitution i gatumiljö i Sverige från andra länder, endast en liten andel kom från Sverige. Ursprungsländerna var företrädesvis Rumänien, Nigeria, Ungern, Polen, Thailand, Ryssland, Ukraina och Colombia. De flesta offren var kvinnor mellan 20 och 40 år. Sexuella tjänster säljs dock i dag framför allt via annonsering på internet. Annonseringen på webbsidor under 2020 rörde huvudsakligen utländska kvinnor och flickor från Rumänien, Nigeria, Colombia, Ungern, Ryssland, Ukraina och Polen. Annonserna gällde också ett mindre antal svenska kvinnor och flickor samt enstaka kvinnor från Bulgarien och Brasilien. I Brås rapport Köp av sexuella tjänster – En uppföljning av lagens tillämpning (2022:3), framgår att andelen utländska medborgare bland dem som säljer sex är stor. Av de säljare som förekommer i sexköpsbrotten Brå har studerat är 43 procent utländska medborgare. Andelen svenska säljare är 36 procent och för övriga säljare (21 procent) har det inte funnits tillräckligt med uppgifter i det studerade materialet för att identifiera svenskt eller utländskt medborgarskap. Polismyndigheten uppger också att den i

det uppsökande arbetet i första hand träffar säljare som är tillfälligt i Sverige.

Sverige har ett internationellt åtagande att erbjuda ett säkert återvändande för offer för prostitution och människohandel. Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för och finansierar Återvändandeprogrammet Människohandel – Prostitution som genomförs av FN-organet International Organization for Migration (IOM). Programmet avser individanpassat stöd för utländska medborgare utsatta för prostitution och människohandel i Sverige.

En viktig princip bakom bestämmelsen om förbud mot köp av sexuella tjänster är att personer i prostitution är en utsatt grupp och att de ska erbjudas stöd och hjälp att lämna prostitutionen. Det är angeläget att närliggande lagstiftning stödjer dessa principer. Köp av sexuell tjänst kan utgöra såväl ett brott mot person som ett brott mot allmän ordning. Oavsett vilket brott det är fråga om ska den person som har utfört en sexuell tjänst erhålla behövligt skydd och stöd.

Utredaren ska därför

- bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel, och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla arbetet,
- bedöma om det finns rättsliga hinder för personer att lämna prostitution och föreslå åtgärder för att komma till rätta med dessa, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och då ta hänsyn till relevanta pågående lagstiftningsarbeten på området, t.ex. de som rör socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Utredaren ska i denna del beakta resultaten från Brottsförebyggande rådets uppdrag att följa upp tillämpningen av sexköpsbrott (Brå 2022:3), där det ingick att göra en fördjupad analys av vad det skulle innebära att den som säljer sex ses som målsägande. Utredaren ska inte lämna förslag om regelverket för ekonomiskt bistånd. I denna del av uppdraget ingår inte heller att se över reglerna i utlänningslagen (2005:716) i frågan om avvisning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva ekonomiska och andra konsekvenser för de aktörer som bedöms som relevanta för att erbjuda skydd, stöd och vård, inklusive kommuner och regioner. Utredaren ska även beskriva konsekvenser för de myndigheter inom rättsväsendet som berörs av förslagen. När det gäller konsekvenser för jämställdhet ska särskilt konsekvenser för genomförandet av delmålen om jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra beskrivas. När förslag berör individer ska genomgående konsekvenserna för barn, hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning, skadligt bruk eller beroende och andra särskilda sårbarheter beskrivas.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter och erfarenheter från personer som är utsatta eller har utsatts för prostitution eller sexuell exploatering, inklusive barn och unga, samt från yrkesverksamma på myndigheter, i kommuner och regioner samt inom civilsamhällesorganisationer som möter målgruppen. Utredaren ska inhämta kunskap från relevant forskning. Utredaren ska när det gäller uppdraget att utforma ett exitprogram för vuxna och att utforma ett program för barn, så långt det är möjligt samordna arbetet gentemot regionerna och eventuella förslag som rör hälso- och sjukvården med utredningen Skydd, stöd och vård för personer som har utsatts för övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi (dir. 2022:100). Utredaren ska, när det gäller uppdraget att utforma ett program för barn även ha kontakt med utredningen En uppväxt fri från våld (A2021:02) som bl.a. ska lämna förslag till en nationell strategi för att förebygga och bekämpa alla former av våld mot barn, samt undersöka tillgång och tillgänglighet till insatser vad gäller barnets rätt till

och behov av skydd, stöd, rehabilitering och behandling och lämna förslag till åtgärder inom området (dir. 2021:29 och dir. 2022:17).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2023.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervju berättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.
73. Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. S.
74. Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. LI.
75. Stärkt konstitutionell beredskap. Ju.
76. Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. S.
77. Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. LI.
78. Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. Ju.
79. Arbetsrätten under krig och krigsfara. A.
80. Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. Ju.
81. Ett enklare bilstöd. S.
82. Ökad kontroll över tandvårdssektorn. S.
83. Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. S.
84. En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle. LI.
85. Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. Fi.
86. Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
87. Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
88. Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
89. Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
90. Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
91. Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
92. Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
93. Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
94. Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. Fi.
95. Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. U.
96. En reform för datadelning. Fi.
97. Ut ur utsatthet. A.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
 - Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]
- Arbetsrätten under krig och krigsfara. [79]
- Ut ur utsatthet. [97]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
 - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]
- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47]
- Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]
- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]
- En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]
- Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. [85]
- Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. [86]
- Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. [87]
- Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. [88]
- Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. [89]
- Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. [90]
- Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. [91]
- Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. [92]
- Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. [93]
- Förändring genom försök.
 - Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. [94]
- En reform för datadelning. [96]

Försvarsdepartementet

- En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

- Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
- Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
- Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
- En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
- Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
- Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
- Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
- Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
- Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
- Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldsgrepp samt omvändelseförsök. [37]
- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]
- Vem äger fastigheten. [55]
- Åtgärder för tryggare bostadsområden. [57]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. [60]
- Anonyma vittnen. [67]
- Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel. [69]
- Stärkt konstitutionell beredskap. [75]
- Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. [78]
- Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. [80]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]
- Organisera för hållbar utveckling. [14]
- Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]
- Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

- Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. [58]
- Sveriges säkerhet i etern. [63]
- Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tordedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. [68]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]
- Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]
- Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]
- Jakt och fiske i renbetesland. [46]
- Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister. [65]
- Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. [70]

En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. [72]

Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. [74]

Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. [77]

En hållbar bioekonomistategi. – för ett välmående fossilfritt samhälle. [84]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]

Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. [52]

En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. [53]

Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen. [56]

Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. [62]

För barn och unga i samhällsvård. [66]

Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. [71]

Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. [73]

Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. [76]

Ett enklare bilstöd. [81]

Ökad kontroll över tandvårdssektorn. [82]

Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. [83]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. [59]

Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. [95]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intygan. [42]