



Frälsningsarmén

Programkontoret, Social Rättvisa

Box 5090

102 42 Stockholm

Arbetsmarknadsdepartementet

Enheten för Jämställdhet

Regeringskansliet

2024-05-24

Remissvar SOU 2023:97 Ut ur utsatthet om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution

Kort om Frälsningsarméns arbete mot människohandel

Arbetet mot modernt slaveri och människohandel är högt prioritet inom Frälsningsarmén sociala arbete, både i Sverige och utomlands. Sedan 2008 har organisationen en International Social Justice Commission (ISJC) med permanent status vid FN:s huvudkontor i New York. Frälsningsarmén i Sverige har sedan 2014 en nationell samordning mot människohandel men arbetet med att ge skydd och stöd för utsatta i människohandel har pågått i olika former och intensitet inom ramen för ett socialt rättvisearbete sedan en lång tid tillbaka. All verksamhet är människorättsbaserad och utgår från individens behov med fokus på stärkandet av självbestämmande, inkludering och långsiktigt engagemang. Vår förhoppning är att stärka de utsattas levnadsvillkor och möjligheten att äga sin egna framtid.

Frälsningsarméns arbete mot människohandel i Sverige står på tre ben: förebyggande, praktiskt med skydd och stöd samt återintegration. Vi ger förebyggande insatser i form av utbildning, informationsinsatser för att fler yrkesverksamma inom vår organisation och övriga samhällsaktörer och allmänheten skall få ökad kännedom om att identifiera, reagera och agera mot människohandel samt minska efterfrågan. Årligen ger vi praktiskt stöd och skydd genom våra Safe Havens traffickingcenter, skyddade boenden samt vårt uppsökande sociala arbete runt om i landet. Under 2023 har Frälsningsarmén i Sverige varit i kontakt med 287* potentiellt utsatta för människohandel. Det handlar om både män, kvinnor och barn. Av dessa har 124, varav 11 barn fått någon form av uppföljande stöd och skydd. Ungefär hälften män och hälften kvinnor. Ca 60% arbetskraftsexploatering, ca 30% sexuell exploatering och 10% annan form/multipel exploatering. Frälsningsarméns siffror motsvara ungefär hälften av det totala antalet utsatta som Sveriges civilsamhälle genom Plattformen Civila Sverige mot människohandel mött. Det betyder att Frälsningsarmén är den enskilt största civila stödgivare till utsatta för människohandel i Sverige.

Eftersom vi är en internationell organisation som har närvaro i mer än 130 länder har vi också en stor förmåga att bistå vid återintegration och



återvändanden, i Europa har vi ett nätverk med kontaktpersoner som kan agera inom 24 timmar. Under 2023 bistod vi vid 14 återvändanden.¹

Frälsningsarmén har varit medgrundare till Plattformen Civila Sverige mot människohandel, innehaft ordförandeskapet under två perioder samt varit initiativtagare och huvudman för det Nationella Stödprogrammet. Årligen bistår vi med underlag till US Trafficking in Persons Report samt övriga granskningar av Sveriges arbete mot människohandel såsom Europarådets expertkommitté GRETA samt andra aktuella FN-organ på området. Mot denna bakgrund, påvisad bredd och gedigna erfarenhet menar vi att vi med god grund kan ge följande kommentarer;

Sammanfattningsvis kan Frälsningsarmén bekräfta de brister och utmaningar som utredningen lyfter vad gäller identifiering av människohandelsoffer och tillgången till långsiktigt stöd. Vi välkomnar därmed i stort utredningens förslag till förbättrad tillgång till stöd och anser att de stöd genom framtagande av exitprogram som vi menar skall gälla personer utsatta för människohandel för alla former oavsett kön, ålder, legal status eller former av exploateringsform. Sverige bör nämnvärt förbättra målgruppens grundläggande rättigheter med en uppdaterad handlingsplan och mer konkreta och enklare vägar in i vår NRM. Vi vill se en mer enhetlig efterlevnad av gällande regelverk, detta skulle i sin tur avsevärt förbättra våra möjligheter till brottsbekämpning och lagföring.

1. Gällande utformning och organisering av exitprogram för vuxna personer utsatta för prostitution och människohandel för sexuella ändamål:

- ❖ Frälsningsarmén ställer sig positiva till detta med kommentaren att ett sådant individuellt utformat exitprogram bör omfatta vuxna personer för alla former av människohandel och människoexploatering. Vi anser också att Socialtjänsten är rätt aktör att samordna dessa.
- ❖ Detta behöver också kontinuerligt följas upp och ha tydlig tillsyn av en oberoende myndighet för att fungera likvärdigt.

2. Utformning och organisering av program för barn utsatta för sexuell exploatering och människohandel för sexuella ändamål:

- ❖ Vi anser att det behövs särskilt inrättade boenden för barn samt barnfamiljer med fokus på ett genomgående barnperspektiv och barnets rättigheter och särskilda behov. Här finns goda erfarenheter att inhämta nationellt där Frälsningsarmén är huvudman för ett flertal sådana i andra länder.
- ❖ Vidare är våra erfarenheter att alldeles för många barn som varit indirekt utsatta eller medföljande inte fått sina rättigheter tillgodosedda och ofta utvisats genom Dublinärenden. Dessa riskerar att avvika och utsättas för re-trafficking.

¹ Se mer information om Frälsningsarméns arbete mot människohandel: www.fralsningsarmen.se/manniskohandel samt [International Social Justice Commission - MODERN SLAVERY AND HUMAN TRAFFICKING \(salvationarmy.org\)](http://International Social Justice Commission - MODERN SLAVERY AND HUMAN TRAFFICKING (salvationarmy.org))



3. Bedömning om hur Sverige lever upp till sina internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel:

- ❖ Sveriges bör ha en oberoende nationell rapportör i frågan i Sverige nationella samordnare bör ha ett tydligare operativt uppdrag att leda och samordna andra myndigheter för att efterfölja våra konventionsåtaganden. Enligt vår mening faller arbetet alldeles för ofta mellan stolarna.

Frälsningsarméns medskick och särskilda kommentarer:

Frälsningsarmén har årligen genom både egna rapporter, opinion och med övriga civilsamhällesaktörer inom Civila Plattformen identifierat ett flertal brister gällande både identifiering och stöd till utsatta för alla former av människohandel. Detta bekräftas också genomgående av internationella rapporter såsom de senaste GRETA, US State Departements Trafficking In Persons rapport samt understryks också i av utredaren i denna SOU. Se även vår rapport från 2022 om Sveriges moderna slaveri och våra rekommendationer däri.²

Stora delar av vår kritik kopplar vi till avsaknaden av ett genomgående rättighetsbaserat brottsofferperspektiv i Sveriges nationella skydd- och stödsystem. Den NRM/MMM (Manual vid misstanke om människohandel) som finns har inte en konkret och enkel väg in som gör att alla människohandelsoffer oavsett kön, ålder, form av exploatering eller legal status får tillgång till ett grundläggande rättighetspaket vid en identifiering. Framst för att det saknas en sammanhållen väg in, nämligen en nationell hotline men också mycket för att kunskaperna och resurserna kring identifiering och aktivering av stödet skiljer sig för mycket åt. Det är alldeles för få av identifierade Sveriges människohandelsoffer som får till den svenska NRM:en. Det visar tydligt de officiella siffrorna om antalet ansökta betänketider för 2023 som enbart nådde strax över ett tjugotal. Det finns dock välfungerande verktyg i stödsystemet; de som bör nämnas är landets regionkoordinatorer, civilsamhället certifierade aktörer i NSP och dess koordinator. Men alldeles för få yrkesverksamma med ansvar att agera för brottsförebyggande eller brottsbekämpande har kännedom om dessa/oss.

- **Frälsningsarmén står därför bakom en specialiserad lågtröskelverksamhet med lättillgänglig organisation och kontaktvägar.** Detta skulle underlätta för både potentiellt utsatta, yrkesverksamma och allmänheten att identifiera, reagera och agera vid misstanke om människohandel.
- Vi har goda erfarenheter av att undanröja många av dessa hinder då vi sedan 2018 driver ett **Safe Havens Traffickingcenter**³ för att potentiellt

² Frälsningsarméns rapport om Sveriges moderna slaveri 2022 [modernt slaveri i sverige-en lagesrapport fran fralsningsarmen220127-01 svenska.pdf](https://www.fralsningsarmen.se/2022/01/modernt-slaveri-i-sverige-en-lagesrapport-fran-fralsningsarmen220127-01-svenska.pdf)

³ www.fralsningsarmen.se/safehavens



utsatta just skall få möjlighet att få sina konventionsstadgade rättigheter tillgodosedda gällande juridiskt- och socialt stöd genom att få perspektiv på sina rättigheter och möjligheter till det svenska stöd- och skyddssystemet. Sedan januari 2018 har vi mött 588 unika individer och än tills idag är vi Sveriges enda traffickingcenter för människohandel för alla former. Vi menar att denna unika verksamhet tillsammans med kontaktvägen till det nationella stödprogrammet och landets regionskoordinatorer är de enda specialiserade och etablerade lågtröskelkontakterna in för att erbjudas direkt stöd och rådgivning. Genom att kombinera resurser och expertis från både den civila och statliga sektorn kan man uppnå synergier och maximera effekten av insatserna. Safe Havens senaste rapport har utvärderats genom en färsk rapport där vi framställer våra främsta rekommendationer för att Sveriges skall leva upp till sina åtaganden för att de utsatta skall få skydd och stöd. ⁴ Så i linje med utredningen förslag att vilja se lågtröskelverksamheter i varje län: *Önskar vi se Frälsningsarméns Safe Havens Traffickingcenter en god ideell samverkansaktör att knyta an till utredningen förslag till.* Idag finns vi i Stockholm och Göteborg men har digitalt verksamhet i hela landet.

Ur Safe Havens rapport:

"Frälsningsarméns Safe Havens gav snabb respons och flög snabbt upp och deltog redan i den akuta fasen då ett av Sveriges hittills största fall av människoexploatering i Sverige identifierades i Åsele. Genom information om rättigheter, stabiliserande samtal och grundläggande sjukvård gav de gediget stöd för de utsattas grundläggande behov".- Eva Norlin, regionkoordinator

- Vidare är vi mycket positiva till aktivt deltagande i samverkansgrupper på lokal och regionnivå för att de specialiserade lågtröskelprogrammet och ger input till de tvärprofessionellas grupperna. Sedan 2016 har vi drivit på lokala nätverk mot människohandel med syfte att sammanföra lokala kärnaktörer i en operativt stärkt förmåga för att förebygga och bekämpa människohandel., detta utifrån en spridning av Helsingborgsmodellen. Gällande detta finns vårt nyligen framtagna **metodstöd Stad för Stad**⁵, framtaget tillsammans med Länsstyrelsen Skåne vilket mycket väl kan mycket väl konkretiseras och användas inom kunskapshöjning och samverkansuppdrag.
- **Vi ser behov av en nationell hotline**
Vad gäller den samlade och tillgängliga informationen som den som söker hjälp kan få så vill Frälsningsarmén se vägvalet som de flesta andra länder i Europa men också internationellt vedertaget; att initiera en separat **24/7 nationell hotline** som på olika språk kan informera utsatta om sina rättigheter och vart de kan vända sig. Denna bör

⁴ Safe Havens rapporten 2024: *Arbetet med Sveriges okända människohandelsoffer- ett civilt gensvar på ett statligt åtagande Safe Havens traffickingcenter - ett civilt gensvar på ett statligt åtagande (fralsningsarmen.se)*

⁵ Metodstödet Stad för Stad 2023- *en lokal samverkansmodell för att förebygga och motverka arbetet mot människohandel och prostitution Metodmaterial - stad för stad | Frälsningsarmén (fralsningsarmen.se)*



kommuniceras på alla platser både vid gränsen in till Sverige och hos myndigheter och civilsamhället. Dokumenterade erfarenheter och statistik visar att detta höjer kännedomen och benägenheten att både anmäla och söka hjälp.

Good practice -First Responders

Det uppsökande och upptäckande arbetet kommer också att vara behjälpt av tillgången till en 24/7 hotline. Skulle man också öppna upp för fler aktörer såsom regionkoordinatorer och certifierade aktörer inom det nationella stödprogrammet att agera sk. *First Responders* så skulle antalet identifierade öka.

- Frälsningsarmén ställer sig också positiv till behovet av ökad kunskap och kunskapsinsatser med uppföljning om tydliga uppdrag och handlingsplaner att agera hos alla aktörer som jobba i första linjen med sårbara målgrupper. (särskilt hälso- och sjukvård, elevhälsa, socialtjänst men även migrationsverkets personal)
- Nationellt ser vi behovet av ett starkt ledarskap och samordning mellan myndigheterna för att kontinuerligt förbättra och utveckla arbetet mot människohandel men det är samverkan på regional och lokal nivå som är nyckeln till att vi än bättre kan möta och tillgodose det individuella brottsofferperspektivet. Här behövs en tydlig lots mellan civilsamhället och ansvariga myndigheter med god hjälp och stöd av en närvarande regionkoordinator. När certifierad aktör inom NSP, ansvarig socialtjänst och polis, åklagare med aktivering av målsägandebiträde hittat varandra så arbetar vi som bäst och det finns tyvärr alldeles för få exempel av. Ofta saknas mandat, resurser eller kunskap för att komma dit. Utgångspunkten med framgångsrika NSP-ärenden med lots/vägledning från regionkoordinator och aktörer som nämndes ovan är att föredra för att hitta good-practices. Här vill Frälsningsarmén understryka det som civila plattformens mot människohandel statuerar; idag möter vi ca 90% av Sveriges människohandelsutsatta men får bara resurser för ca 10% av den. Det måste tillskjutas erforderliga resurser och till en stor förflyttning. Vi anser nämligen att vi är ett civilt gensvar på ett statligt åtagande och att alldeles för många kommuners socialnämnder inte förstått sitt ansvar för de brottsutsatta i linje med Socialtjänstlagen.
- Vi ställer oss bakom att Socialstyrelsen till landets kommuner skall besluta om och betala ut dessa medel men också ett översyn med synkronisering av Jämställdhetsmyndighetens anslag till det nationella stödprogrammet. Dessa statliga anslag bör vara mer långsiktigt hållbara och följa antalet upptäckta och stödärenden.
- **Frälsningsarmén ställer sig vidare bakom en målsägandestatus vid sexköpsbrott**
Utifrån aspekten om förbättrade möjligheter för personer i prostitution att ta sig ur sin utsatta situation skulle en målsägandestatus med formella rättigheter såsom tillgång till ett målsägandebiträde och senare rätt till skadestånd. Vidare skulle detta kunna ge den som utnyttjats vid ett sexköpsbrott bättre möjligheter till stöd enligt 5 kap. 11 § SoL. Med



en målsägandestatys kommer trygghet och information och en rad rättigheter som kan generera ett förtroende och därmed ge helt andra möjligheter för att få goda effekter i det brottsbekämpande arbetet och i ännu större utsträckning knyta sexköpsbrotten till människohandelsbrotten.

Gällande utredningens författningsförslag:

- Tillägget i den sk. brottsofferparagrafen SoL.5:11 borde omfatta hela målgruppen "alla former av människohandel och människoexploatering" och inte bara de som utsatts för prostitution och människohandel för sexuella ändamål.
- Vi anför i grunden även samma argumentation kring korrigering och utökning av målgruppen i UtL 5:15

Särskilda kommentarer om den konventionsstadgade betänketiden/reflektionsperioden från ECAT art 12 och 13:

För att exploaterade personer som bara är tillfälligt i Sverige ska kunna få nödvändigt skydd och stöd samt vård, har Frälsningsarméns Safe Havens Traffickingcenter och Plattformen Civila Sverige mot människohandel till utredningen särskilt framhållit vikten av att dessa personer inte avvisas och att de får längre tid för reflektion och återhämtning än vad som nu är fallet

- En viktig aspekt för att brottsoffer skall kunna tillgodogöras stödet är att respektera den s.k. Reflektionsperioden (ECAPT art 12 och 13) Dessa rättigheter handlar **inte enbart om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd att visas i landet utan även om grundläggande rättigheter såsom:**
 - Lämplig och trygg bostad samt psykologiskt och materiellt bistånd.
 - Tillgång till akutsjukvård.
 - Hjälps med översättning och tolkning
 - Rådgivning och upplysning, särskilt om deras lagliga rättigheter och de tjänster som står till deras förfogande, på ett språk som de kan förstå.
 - Biträde så att deras rättigheter och intressen kan framföras och beaktas i lämpliga skeden av brottmålsförfaranden mot förövare.
 - Tillgång till utbildning för barn.

Här anser Frälsningsarmén att många rättigheterna ovan inte i tillräcklig utsträckning respekteras, vår uppfattning kring tolkningen från Jämställdhetsmyndigheterna och många socialtjänster handlat enbart om rätten att visas i Sverige som är nog så viktigt men satt utan sammanhang med det rättighetspaket som alla potentiella offer för människohandel skall ha rätt till. Återigen vill vi poängtera att denna rätt som Sverige åtagit sig att följa skall omfatta alla potentiella offer för människohandel (och inte bara den målgrupp som utredningens uppdrag avser) Till detta ser vi behov av ökad kunskap då inte tillräckligt med förundersökningsledare och socialnämnder ansöker om denna.

Exempel från Storbritannien:



Frälsningsarmén har goda erfarenheter från arbetet i Storbritannien där över ett 10-tal myndigheter och NGO:s (inkl The Salvation Army UK som är ansvarig för adult victim services⁶) agerar s.k. First Responders ⁷ att identifiera och referera potentiellt utsatta. Sedan Modern Slavery Act's inträde 2015 har antalet identifierade ökat med ca 30% varje år.⁸ Antalet identifierade under 2023 uppgick till så många som 17 000 personer.

- Mot bakgrund av ovanstående ställer sig Frälsningsarmén positiv till förslaget om en utökad möjlighet för människohandelsoffer att få sina rättigheter tillgodosedda genom ett särskilt uppehållstillstånd. Förslaget behöver dock förtydligas, dels gälla människohandel för alla former, dels ge ett bättre brottsofferperspektiv.

För det fall att regeringen anser att sex månader, med rätten att förlänga upp till två år, är för generös vill vi göra följande särskilda kommentarer:

- Nuvarande bestämmelser med rätten om minst 30 dagar respekteras inte och tillämpas i alldeles för liten omfattning. Låt alla offer för människohandel åtminstone få 90 dagar som en lägsta nivå med grundläggande rättighetspaket med att få återhämta sig och undkomma sin föröware. I större utsträckning vi respekterar de utsattas mänskliga rättigheter och antar ett starkare brottsofferperspektiv desto större möjligheter har vi i effektiv brottsbekämpning.
- Se över reflektionsperiodens tillämplig, tolkning och lagrum för att på ett bättre sätt återspegla dess innebörd. Vår erfarenhet är att den blivit inklämd i UtL 5:15 med tvetydiga förarbeten som inte ger en rättvis bild av att det är en rättighet som ligger i utlännings intresse.

Remissyttrandets underlag är sammanställt av Frälsningsarméns nationella arbetsgrupp under ledning av Madeleine Sundell, jurist och nationell samordnare mot människohandel.

Stockholm 2024-05-24

Markus Kihlagård, Frälsningsarméns programchef

⁶ Mer om Frälsningsarméns arbete mot modernt slaveri och människohandel i Storbritannien [How we support survivors | The Salvation Army](#)

⁷ [First Responders | The Salvation Army](#)

⁸ [878 SA Modern Slavery Report 2023 \(adobe.com\)](#) s.5