

# 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 lågtröskelverksamhet.

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.