



## Frälsningsarmén

Programkontoret, Social Rättvisa

Box 5090

102 42 Stockholm

Arbetsmarknadsdepartementet  
Enheten för arbetsrätt och miljö  
Regeringskansliet

2024-06-19

### Remissvar SOU 2024:14 Delbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet (Dnr 2024/00424)

#### **Kort om Frälsningsarméns arbete mot människohandel**

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 och exploatering. 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 och exploatering i Sverige.

#### **Inledande synpunkter gällande delegationens främsta förslag:**

Frälsningsarmén delar i stora delar delegationens syn på behov av förbättringar. Vi bekräftar de brister och utmaningar som utredningen lyfter vad gäller identifiering av människohandelsoffer och tillgången till långsiktigt stöd. Sedan 2018 har endast sju människoexploateringsärenden lagförts och ingen av dem kommer från ett myndighetsgemensamt tillslag, detta påvisat brister i kunskap och hantering av brottsofferperspektivet i Sveriges arbete mot arbetslivskriminalitet. Detta kan enbart bli bättre och vi välkomnar därmed i stort utredningens förslag till förbättrad stöd- och skyddsprocess för utsatta inom arbetskraftsexploatering på svensk arbetsmarknad men vill också förtydliga att tillgång till stöd och skydd skall gälla personer utsatta för människohandel för alla former oavsett kön, ålder, legal status eller former av exploateringsform. Vi efterfrågar en mer enhetlig efterlevnad av gällande regelverk, detta skulle i sin tur avsevärt förbättra våra möjligheter till brottsbekämpning och lagföring.



## 1. Gällande myndighetssamverkan:

Frälsningsarmén ställer sig positiva till en förbättrad myndighetssamverkan med tydligare uppdrag och behovet av ett stärkt ledarskap i samordningen. För oss som aktör som jobbar med de utsatta så är det fortfarande Jämställdhetsmyndigheten som är vår närmsta ingång men där finns inte operativt arbete för samordningen. Arbetet mot människohandel för olika former är alldeles för uppdelat och det behövs tydligare ägarskap och ansvaret för information till utsatta i arbetskraftsexploatering mellan Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsmyndigheten och Polismyndighetens A-krim center. Det vi ser idag är en otydlighet gällande vilka myndigheter som har uppdrag att rapportera och agera vid misstanke om personer i människohandel.

Trots tusentals myndighetsgemensamma inspektioner mot arbetslivskriminalitet har vi sett alldeles för få förundersökningar och nästan inga lagföringar på människohandel och människoexploatering. Endast sju människoexploateringsfall som lett till dom och ingen av dessa härrör från myndighetsgemensamma inspektioner utan genom att de brottsutsatta själva gett sig tillkänna. Detta är ett totalt misslyckande och pekar på några av de främsta utmaningar som det myndighetsgemensamma arbetet står inför.

Enligt Frälsningsarméns Traffickingcenter Safe Havens erfarenheter har det vid myndigheternas inspektioner funnits en tydlig brist på brottsofferperspektiv, avsaknad av informationsdelning och en påfallande rädsla för att göra fel. De nyinrättade A-krim center som skall komma åt arbetslivskriminaliteten får tillskott på resurser men måste vara lyhörda och kompetenta på att identifiera exploatering och agera därefter.

- Vi vill göra medskicket att landets A-krim center inte får stanna vid underrättelseverksamhet då detta leder till att brottsoffer varken identifieras eller får information, stöd och skydd. Informationsutbytet och ansvaret att agera är av största vikt och måste fungera mer effektivt för de utsattas bästa.
- Vi har tyvärr sett för många polisleda nedlagda förundersökningar, mandat som enbart åklagare skall ta gällande människohandel och från april 2024 även gällande människoexploatering. Här finns stort utrymme för bättre regelefterlevnad och förbättrad samverkan och styrning mellan polismyndigheten och åklagarmyndigheten.
- Vidare har vi från Ekobrottsmyndigheten sett ett effektivt arbete med några lyckade domar mot arbetslivskriminalitet men dessvärre utan att allmänna åklagare tagit vid och samtidigt undersökt exploateringsbrotten i samma ärende. Även här finns stort utrymme för synkronisering och samverkan för att komma åt exploateringsbrotten och inte enbart använda sig att brott mot Utlänningslagen gällande arbetstagarna utan tillstånd. Med rätt kunskap och arbete enligt Sveriges MMM bör stöd- och skyddsprocess initieras vid indikationer på människohandel.



- Vid många myndighetsgemensamma inspektioner har vi också erfarit att det alldeles för sällan finns med en myndighet med brottsofferansvar, och även om det gör det så är det inte säkert att den, oftast en regionkoordinator mot människohandel blir lyssnad på. Detta visar på behovet av tydligt metodstöd, rättslig vägledning och osynliga hierarkier myndigheterna emellan.
- Vi ser även ett behov av en tydligare struktur på dialog och upprättad samverkan mellan myndighetsaktörerna på landets A-krim center och civilsamhället.

#### *Exempel från vår lokala samverkansmodell Stad för Stad*

*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**<sup>1</sup>, framtaget tillsammans med Länsstyrelsen Skåne vilket mycket väl kan mycket väl konkretiseras och användas inom kunskapshöjande insatser och samverkansuppdrag med landets A-krim center för tvärprofessionell samverkan med myndigheter men också mot fackliga organisationer. Under 2023 anordnade vi två större samverkansdagar, den ena med Länsstyrelsen Norrbotten med ett utifrån utmaningarna med samhällsomvandlingen i norr och den andra med Länsstyrelsen Skåne utifrån lokala förutsättningar att motverka människohandel.*

#### 2. Gällande en myndighetsgemensam tipstelefon

Vi välkomnar ett särskilt inrättande av en myndighetsgemensam tipstelefon. Det behöver finnas enkla och tillgängliga vägar in för att tipsa varandra och det behöver underlättas av en enklare informationsdelning. Dock vill vi här framföra behovet att tipstelefon bör omfatta alla former av människohandel och inte enbart gällande arbetslivskriminalitet. Därtill vill vi också understryka att en myndighetsgemensam tipstelefon inte ersätter behovet att ge utsatta information om möjligheter till stöd och skydd.

#### 3. Gällande lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete

För att Sverige skall bli bättre i vårt arbete mot arbetslivskriminalitet och arbetskraftsexploatering behöver vi ta lärdom av och använda oss att verktyg och erfarenheter som fungerar. Detta är Belgiens arbete mot människohandel ett bra exempel på där allt arbete mot människohandel genomsyras av respekten för de brottsutsattas rättigheter. Vi välkomnar därför särskilt en översyn att vår människohandelslagstiftning i enlighet med Belgien samt det heltäckande stöd- och skyddssystemet med hjälp av tre certifierade civilsamhällesaktörer.

---

<sup>1</sup> 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)



### **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. Se även vår rapport från 2022 om Sveriges moderna slaveri och våra rekommendationer däri som i många delar speglar de brottsofferinriktade delarna i delegationen förslag.<sup>2</sup>

Stora delar av Frälsningsarméns kritik handlar om 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. Främst 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.

Många av ovan nämnda utmaningar har vi genom etableringen av vårt **Safe Havens Traffickingcenter**<sup>3</sup> försökt att ge ett civilt gensvar på. Det handlar främst om att erbjuda en trygg plats för att potentiellt 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.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Frälsningsarméns rapport om Sveriges moderna slaveri 2022 [modernt slaveri i sverige-en lagesrapport fran fralsningsarmen220127-01\\_svenska.pdf](#)

<sup>3</sup> [www.fralsningsarmen.se/safehavens](http://www.fralsningsarmen.se/safehavens)

<sup>4</sup> 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 \(fralsningsarmen.se\)](#)



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 mot människohandel*

GRETA understryker i sin senaste granskning av Sverige att civila organisationer som gratis juridisk rådgivning, det unika för vårt Traffickingcenter, bör ges statliga medel. Vi önskar därmed även här bekräfta detta önskemål, då de möjligheter som erbjuds hos Jämställdhetsmyndigheten främst relaterar till arbete mot människohandel med sexuella ändamål.

❖ **Frälsningsarmén står bakom ett utvecklat stöd- och skydd system till utsatta.**

Liksom delegation framhåller så behövs det ett enklare och mer heltäckande system för rätten till information, stöd och skydd för alla former mot människohandel. 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 identifieras, 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 (Människohandelskonventionen 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.
  - Hjälp 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 att rättigheterna ovan inte i tillräcklig utsträckning respekteras, vår uppfattning kring tolkningen från Jämställdhetsmyndighetens 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. Till detta ser vi behov av ökad kunskap då inte tillräckligt med förundersökningsledare och socialnämnder ansöker om denna.



- **Frälsningsarmén ser behov av en nationell 24/7 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 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.

#### ❖ Erfarenheter från gränsöverskridande arbete

Frälsningsarmén är eniga om att Sverige bör implementera viktiga och välfungerande verktyg från Belgien. Belgiens tydliga definition av identifiering utifrån "en kränkt värdighet" och därtill heltäckande stödstruktur förefaller vara incitament och bidragande orsak att man lyckas med god lagföringsfrekvens.

- Särskilt vill vi betona de tre specialiserade mottagningscenter, som tillhandahåller stöd, juridisk rådgivning och den trygghet som brottsoffren har rätt till och som skapar förutsättningar för integration och samarbete med myndigheter. Även möjligheten för offren att få permanenta uppehållstillstånd vid väckta åtal för människohandel, är ett ytterligare exempel på ett brottsofferinriktat arbete som vi gärna ser att Sverige tar efter.
- Återigen är Finlands arbete är en förebild att ta vid med en myndighet som även dem på ett heltäckande och operativt sätt har till uppgift att hjälpa offer för människohandel genom tillgänglig information på olika språk till arbetstagare i riskgrupp samt det essentiella med en nationell hotline för människohandel.
- En sista lärdom att framhålla här är non-punishment klausulen från Människohandelskonventionens art 26 där tex Belgien har en bestämmelse där det framgår uttryckligen att ett offer för människohandel som begått brott som en direkt följd av exploateringen inte ska ådra sig något straffrättsligt ansvar för dessa brott samt att det inte ska ske någon utvisning av personer som inte har rätt att vara i landet, om det finns tecken som tyder på exploatering. I GREtas senaste utvärdering av Sverige konstaterades att Sverige bör förbättra regleringen på området.



### Övriga kommentarer på delegationens förslag:

#### **Gällande vikten av informationsutbyte på eget initiativ**

Vi vill även likt delegation understryka vikten av att ett mer effektivt informationsutbyte på eget initiativ sker och förespråkar tillse att förslaget enligt betänkandet i SOU 2023:69 (*Informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel*) går igenom med det förtydligade uppdraget till bla Skatteverket och Migrationsverket gällande rutiner att dokumentera indikatorer på människohandel och instruktion att anmäla detta vidare Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket med följdverkningar av behov av specialiserade resurser och inspektörer att ta vid (likt både Belgien och Finland)

- Vårt tillägg skulle vara att även ge detta förtydligande uppdrag till Försäkringskassan i koppling till deras underrättelseinformation på välfärdsbrotten kopplade till exploatering, där vi befarar att detta i större utsträckning skulle kunna kontrolleras tex på uppmärksammade högriskbranscher såsom, thaimassagesalonger, assistansbolag m.fl.

#### **Gällande förslaget om *exploatering av utländsk arbetskraft***

Med bakgrund i SOU 2021:88 (*Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m*) föreslogs nya bestämmelsen exploatering av utländsk arbetskraft som till skillnad från människohandel och människoexploatering inte otillbörliga medel, såsom att tex tvinga eller vilseleda arbetstagaren vill vi anföra följande:

- Om en sådan bestämmelse införs vill vi i linje med delegationens förslag understryka vikten av att denna skall vara subsidiär i förhållande till människohandel och människoexploatering.
- Detta är just tolkningsskillnader och bevisvärigheter gällande de otillbörliga medel som varit utmaningen i de senaste människohandels- och människoexploateringsärendena. Att jämföra med Belgiens människohandelsbestämmelse som, i enlighet med Palermoprotokollet, är utformad utan krav på otillbörliga medel. Något som vi därför ser behov av att utreda.



### **Frälsningsarmén samlade rekommendationer för ett förbättrat arbete mot arbetskraftsexploatering:**

1. Inrätta en nationell hotline/stödtelefon, bemannad dygnet runt, varje vecka året runt, dit allmänheten och potentiellt brottsutsatta kan vända sig för att få hjälp och information om sina rättigheter. Förslagsvis ska denna placeras hos en aktör i civilsamhället för att vinna tillit hos de brottsutsatta.
2. Ge Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att avsätta minst 10 miljoner SEK för ett hållbart nationellt stödprogram för alla former av människohandel som säkerställer tillgång till adekvat skydd och stöd (inklusive kostnadsfri juridisk rådgivning) för alla offer – oavsett ålder, kön eller utnyttjandeformer.
3. Tillse att samtliga ansvariga aktörer implementerar Manual vid Misstanke om Människohandel i praktiken, med ett stärkt fokus på arbetskraftsexploatering.
4. Stärk brottsofferperspektivet i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Ger samtliga nio myndighetsaktörer på landets nyinrättade A-krim center tydligare uppdrag mot människohandel att de vid varje misstanke om exploatering ska agera (kontakta polis, regionkoordinator eller socialtjänst)
5. Tillförsäkra en enhetlig och hållbar tillämpning av den ovillkorade betänketiden, samt:
  - utökar betänketiden till minst 90 dagar.
  - tillåt certifierade aktörer inom Civila Plattformens Nationella Stödprogram att ansöka om detta. (likt den belgiska modellen)
6. Stärk polisens och åklagarnas resurser mot människohandel och exploatering genom att:
  - – inrätta ett nationellt mobilt team så att polisen vid större tillslag kan agera med samma resurser som vid en särskild händelse.
  - – tillse att förundersökningsledare gör ett mer skyndsamt förordnande av målsägandebiträde och att detta bör göras så snart ett potentiellt offer i exploatering har identifierats.

Avslutningsvis några röster från klienter på vårt Safe Havens Traffickingcenter:

*”Detta är inte vårt land och vi vill inte klaga. Men det verkar som att vem som helst kan lura vem helst ni Sverige. Våldigt många utnyttjar andra och väldigt många känner sig otrygga på sin arbetsplats. De lovar arbete och så arbetar man, men sedan får man ingen lön och inget händer. Det verkar enkelt att lura andra med de lagar som finns. Vi kunde fått bidrag när vi kom till Sverige men det ville vi inte utan vi ville bidra och jobba. Men när vi gjorde det fick vi inte våra pengar. Jag hoppas att politiker lyssnar på Safe Havens eftersom ni träffar de vanliga personerna och de som har det svårt och blir utnyttjade. De får skydd hos er.”*





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

Stockholm 2024-06-19

---

Markus Kihlagård, Programchef, Frälsningsarmén