

Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel (SOU 2025:119)

Remiss från Justitiedepartementet
Remisstid den 17 mars 2026

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med Stockholms stads yttrande, bilaga 1 till stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Alexander Ojanne

Sammanfattning av ärendet

Justitiedepartementet har remitterat betänkandet, *Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel (SOU 2025:119)* till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Människohandel är ett allvarligt brott som kränker mänskliga rättigheter och ofta är kopplat till organiserad brottslighet. EU antog 2011 ett direktiv för att stärka arbetet mot människohandel, och ett ändringsdirektiv 2024 skärper kraven ytterligare.

Utredningen föreslår bland annat införandet av brottet olaga tjänsteutnyttjande, en förenklad straffbestämmelse med fler exploateringsformer, förstärkt nationell samordning via Jämställdhetsmyndigheten samt förbättrad uppföljning och stödinsatser från Socialstyrelsen. Utredningen föreslår att genomförandet i svensk lag och förordning sker den 1 januari 2027.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialnämnden.

På grund av kort remisstid har socialförvaltningen inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret bedömer sammantaget att betänkandets förslag är positiva, inte minst tillstyrker kontoret att exploatering av personer för brottslig verksamhet innefattas i straffbestämmelsen om människohandel.

Socialförvaltningen ställer sig i stort positiv till förslagen i utredningen men ser vissa risker. Dessutom noterar förvaltningen att utredningen fokuserar på att barn som utnyttjas av kriminella vuxna för att utföra brottsliga handlingar ska ses som brottsoffer och att det är svårt att det är motstridigt mot den förda politiken med hårdare straff för unga.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Det är positivt att denna utredning har genomförts, och jag ställer mig i huvudsak bakom många av dess slutsatser. Särskilt viktigt är att utredningen tydligt framhåller att barn som utnyttjas av vuxna för att begå kriminella handlingar ska betraktas som brottsoffer och som utsatta för människohandel. Det är en avgörande utgångspunkt som bör präglade även andra åtgärder mot kriminaliteten i samhället. Att straffa brottsoffer ligger sällan i linje med det allmänna rättsmedvetandet.

Förslagen i betänkandet kommer att leda till att fler brottsoffer kan och kommer identifieras, vilket är positivt. Samtidigt innebär det att fler personer kommer att behöva stöd; sannolikt inte bara från rättsväsendet utan också från kommunerna, särskilt genom socialtjänsten. Det handlar i praktiken om en ambitionshöjning för hela samhället, och det är avgörande att kommunerna ges förutsättningar att möta denna. Tyvärr uppmärksammar utredningen inte detta behov. Den nuvarande regeringen har genomfört flera lagändringar som höjt ambitionsnivån inom socialtjänsten, bland annat genom den nya socialtjänstlagen, men gemensamt för dessa reformer är att de inte finansierats i den omfattning som krävs för att säkerställa ett likvärdigt och effektivt arbete i hela landet.

Stockholm den 11 mars 2026

Alexander Ojanne

Bilagor

1. Stockholms stads yttrande, dnr KS 2025/1633-6.1
2. Remiss - Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel (SOU 2025:119), dnr KS 2025/1633-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande av borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Vi välkomnar utredningens ambition att stärka arbetet mot människohandel och människoutnyttjande. Att lagstiftningen utvecklas så att fler exploateringsformer tydliggörs och att efterfrågan på exploaterande tjänster motverkas är viktigt. Förslaget om ett nytt brott om olaga tjänsteutnyttjande är ett steg i den riktningen och kan bidra till att minska efterfrågan på tjänster som tillhandahålls genom exploatering.

Samtidigt är det avgörande att brottsofferperspektivet genomsyrar hela arbetet mot människohandel. Personer som utnyttjas i prostitution, tvångsarbete eller andra exploaterande situationer befinner sig ofta i en mycket utsatt position och har i många fall begränsad tillit till myndigheter. Erfarenheter från arbetet med personer i prostitution visar tydligt att ju mer repressivt myndigheters arbete upplevs vara mot människor i utsatthet, desto större är risken att dessa personer drar sig undan kontakt med samhället. Om kontakten med myndigheter främst förknippas med kontroll eller rättsliga konsekvenser finns en uppenbar risk att människor inte vågar söka hjälp. Det försvårar identifieringen av brottsoffer och gör det svårare att bryta exploateringen.

Arbetet mot människohandel måste därför alltid kombinera rättsväsendets insatser med ett starkt fokus på stöd, skydd och förtroendeskapande arbete. Kommunerna har här en central roll genom socialtjänstens arbete med stödinsatser, skyddade boenden och långsiktigt stöd till personer som vill lämna exploaterande situationer. När fler brott identifieras och fler brottsoffer synliggörs kommer också behovet av sådana insatser att öka, vilket behöver beaktas i det fortsatta arbetet.

Utredningen lyfter också en annan viktig princip. Barn och unga som utnyttjas av kriminella vuxna för att begå brott ska betraktas som brottsoffer och som utsatta för exploatering. Det är en avgörande utgångspunkt. Om barn utnyttjas i kriminalitet inom ramen för människohandel måste samhällets respons också präglas av detta perspektiv.

Det innebär att även i de fall där frihetsberövande kan vara nödvändigt för att skydda barnet från fortsatt exploatering måste tiden under frihetsberövande innehålla kvalificerade stödinsatser, behandling och ett tydligt fokus på att bryta banden till kriminella aktörer. Barn som utnyttjats i kriminalitet behöver hjälp att lämna den situation de dragits in i.

Att bekämpa människohandel handlar därför inte enbart om straffrättsliga åtgärder. Det handlar lika mycket om att säkerställa att människor i utsatta situationer identifieras som brottsoffer, får tillgång till stöd och vågar ta emot hjälp. Ett konsekvent brottsofferperspektiv måste prägla hela kedjan av insatser. Från identifiering och rättsprocess till socialt stöd och möjligheten att lämna exploatering bakom sig.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande av Jan Jönsson (L) och Kristin Jacobsson (C) som är likalydande med Liberalernas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Regeringen gav i februari 2025 Justitiedepartementet i uppdrag att analysera och föreslå författningsändringar i syfte att anpassa svensk rätt till människohandelsdirektivet.

Människohandelsdirektivets syfte är att fastställa minimiregler på människohandelsområdet. I betänkandet redovisas utredningens förslag kring genomförandet av det reviderade människohandelsdirektivet i svensk rätt. Förslagen syftar till att åstadkomma en mer ändamålsenlig strafflagstiftning mot människohandel, att förbättra uppföljning och övervakning av arbetet mot människohandel.

Förslagen som föreslås innebär i huvudsak följande.

- Att det ska införas ett nytt brott (olaga tjänsteutnyttjande) som utvidgar det kriminaliserade området och gör det straffbart att beställa eller nyttja en tjänst som tillhandahålls av en person som är utsatt för människohandel eller människoexploatering.
- Att straffbestämmelsen om människohandel ska formuleras på ett enklare och tydligare sätt, där fler exploateringsformer uttryckligen lyfts fram i lagtexten, och det tidigare nödlägesrekvisitet formuleras om, vilket kan förenkla tillämpningen av straffbestämmelsen.
- Att åtgärder vidtas för att stärka offentliga aktörers samordning för att förebygga och bekämpa människohandel, bland annat genom att Jämställdhetsmyndigheten ges i uppgift att vara nationell samordnare mot människohandel enligt artikel 19.3 i direktivet.
- Att Jämställdhetsmyndigheten ges ett formellt ansvar för Sveriges vidarelussningsmekanism (NRM) och också utses till att vara nationell kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidarelussningen av brottsoffer inom EU. Myndigheten får på detta vis också ett helhetsansvar för det strategiska arbetet mot människohandel i Sverige.
- Att uppföljningen och övervakningen av arbetet mot människohandel ska förstärkas genom att Institutet för mänskliga rättigheter ges i uppgift att fungera som oberoende organ enligt direktivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.
- Att Socialstyrelsen ges i uppdrag att dels kartlägga tillgången till boendeinsatser, dels ta fram stödmaterial och vidta kunskapshöjande åtgärder på området riktade till aktörer på kommunal och regional nivå.

Lag- och förordningsändringarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt, men senast den 1 januari 2027.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialnämnden.

På grund av kort remisstid har socialförvaltningen inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 februari 2026 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret bedömer sammantaget att betänkandets förslag är positiva och bidrar till ett mer sammanhållet och effektivt arbete för att förebygga och bekämpa människohandel, stärka lagföringen av människohandelsbrott samt förbättra skyddet för brottsoffrets rättigheter. Att barn särskilt uppmärksammas som en utsatt grupp och att exploatering av personer för brottslig verksamhet innefattas i straffbestämmelsen om människohandel tillstyrks särskilt, då detta kan utgöra ett betydelsefullt bidrag i arbetet mot den organiserade brottsligheten.

Stadsledningskontoret vill uppmärksamma att även om statliga myndigheter tilldelas resurser eller bedöms kunna hantera kostnadsökningar inom befintliga anslag, finns det en risk att kommunerna belastas av ökade behov av stöd och skydd utan att motsvarande ekonomisk kompensation tillförs. Detta bör beaktas i det fortsatta arbetet, särskilt mot bakgrund av kommunernas centrala roll i genomförandet av flera av de stöd- och skyddsåtgärder som aktualiseras genom förslagen.

I Stockholm stads är det framförallt socialnämndens verksamhetsområde som berörs av delar av förslagen. I följande avsnitt kommenteras delar av utredningsförslagen mer utförligt.

Ställningstaganden

Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel

Stadsledningskontoret vill framhålla att i betänkandet framgår att förslagen kan medföra ökade arbetsuppgifter för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, bland annat genom mer omfattande och komplexa utredningar som i vissa fall kan omfatta både misstankar om människohandel och olaga tjänsteutnyttjande. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att Polismyndigheten kan komma att få ökade kostnader, men att dessa sammantaget bedöms kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag.

Stadsledningskontoret vill samtidigt understryka att ökade utredningar och ärenden rörande människohandel och relaterade brott även rimligen kan antas medföra att fler personer identifieras som brottsoffer och därmed får behov av stödinsatser från kommunen, exempelvis inom socialtjänsten.

Stadsledningskontoret vill därför uppmärksamma att det finns en risk att kommunerna belastas av ökade behov av stöd och skydd utan att motsvarande ekonomisk kompensation tillförs. Detta bör beaktas i det fortsatta arbetet, särskilt mot bakgrund av kommunernas centrala roll i genomförandet av flera av de stöd- och skyddsåtgärder som aktualiseras genom förslagen.

5.9 Ett nytt brott om olaga tjänsteutnyttjande bör införas

Stadsledningskontoret tillstyrker förslag om en ny straffbestämmelse om olaga tjänsteutnyttjande som innebär en utvidgning av det kriminaliserade området. Förslaget innebär att det ska vara straffbart att beställa eller på annat sätt nyttja en tjänst som tillhandahålls av en person som är utsatt för människohandel eller människoexploatering. En sådan reglering bedöms stärka skyddet för utsatta personer, minska efterfrågan på exploaterande tjänster samt utgöra ett viktigt komplement till befintlig straffrättslig lagstiftning i syfte att effektivt motverka dessa brott.

5.8 Människohandelsbrottet bör ändras

Stadsledningskontoret tillstyrker förslag om att straffbestämmelsen om människohandel formuleras på ett enklare och tydligare sätt, vilket bedöms kunna underlätta tillämpningen av bestämmelsen.

I direktivet pekas barn ut som en särskilt utsatt grupp som organiserade kriminella grupper riktar in sig på och utnyttjar för att begå brott. Detta är en angelägen och högt prioriterad fråga för Stockholms stad. Att exploatering av personer för brottslig verksamhet uttryckligen ingår i straffbestämmelsen för människohandel.

Även om ett otillbörligt utnyttjande av någon i syfte att begå brott redan i dag kan omfattas av bestämmelsen, tydliggörs genom den föreslagna ändringen att ageranden där barn och unga rekryteras och utnyttjas i brottslig verksamhet kan utgöra det allvarliga brottet människohandel. Om ändringen i denna del leder till att fler personer som rekryterar och använder barn och unga för att begå brott lagförs och döms för människohandel, kan detta i sig utgöra ett betydelsefullt bidrag i arbetet mot den organiserade brottsligheten.

6.5.2 Vidareslussningsmekanism och nationell kontaktpunkt

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att Jämställdhetsmyndigheten ges ett formellt ansvar för Sveriges vidareslussningsmekanism, Manualen vid misstanke om människohandel.

Stadsledningskontoret tillstyrker även att Jämställdhetsmyndigheten utses till nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer. För att möjliggöra detta bedöms införandet av särskild reglering om personuppgiftsbehandling och sekretess hos myndigheten vara nödvändigt för att genomföra direktivet. Stadsledningskontoret tillstyrker också förslagen om dessa bestämmelsers utformning.

Stadsledningskontoret vill samtidigt understryka vikten av att det görs en analys av hur föreslagen sekretessbestämmelse för uppgifter inom Jämställdhetsmyndigheten ska förhålla sig till den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Eftersom förslaget i betänkandet utarbetades innan 10 kap. 15 a § OSL trädde i kraft, är det angeläget att analysera och bedöma om den nya sekretessbrytande bestämmelsen ska omfatta uppgifter inom Jämställdhetsmyndigheten och vilka konsekvenser det i så fall får.

Socialstyrelsen bör också ges i uppdrag att ta fram stödmaterial och vidta kunskapshöjande åtgärder

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att Socialstyrelsen ges i uppdrag att kartlägga tillgången till boendeinsatser för offer för människohandel, inklusive skyddat boende, i enlighet med människohandelsdirektivet. En sådan kartläggning bedöms vara nödvändig för att möjliggöra en samlad bedömning av om boendeinsatserna är tillräckliga och lättillgängliga samt för att säkerställa att stödet motsvarar de behov som finns inom socialnämndernas ansvarsområden.

Stadsledningskontoret tillstyrker att Socialstyrelsen ges i uppdrag att, i samråd med Jämställdhetsmyndigheten, ta fram stödmaterial och vidta kunskapshöjande åtgärder riktade till aktörer på kommunal och regional nivå. Förslaget bedöms kunna bidra till ett ökat genomslag för Manualen vid misstanke om människohandel samt till en mer enhetlig kunskapsnivå och tillämpning inom kommunerna, där en stor del av det praktiska stödet till brottsoffer tillhandahålls.

Sammantaget kan förslagen leda till förbättrade förutsättningar för brottsoffers faktiska tillgång till skydd och stöd samt stärka kommuners och regioners förmåga att identifiera och möta behov hos förmodade och identifierade offer för människohandel.

7.4.3 Jämställdhetsmyndigheten ges i uppgift att vara nationell samordnare och oberoende organ

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att Jämställdhetsmyndigheten ges i uppdrag att fungera som nationell samordnare mot människohandel samt som ett oberoende organ inom området. Genom detta förslag stärks offentliga aktörers samordning i arbetet med att förebygga och bekämpa människohandel och bättre förutsättningar skapas för ett mer sammanhållet, effektivt och långsiktigt arbete på nationell, regional och lokal nivå.

Socialförvaltningen

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 2 februari 2026 har i huvudsak följande lydelse.

Socialförvaltningen ställer sig bakom direktivets övergripande syfte att stärka skyddet för utsatta personer, särskilt barn, och att motverka människohandel och exploatering i brottslig verksamhet. Förvaltningen bedömer att förslaget kan bidra till att motverka efterfrågan på tjänster som tillhandahålls genom människohandel eller människoexploatering. Förvaltningen noterar samtidigt att det föreslagna straffansvaret, i enlighet med utredningen, förutsätter vetskap om exploateringen och inte innebär något generellt kontrollansvar för kommuner. Förslaget aktualiserar främst behovet av tydliga rutiner för hur kommunen ska agera när konkreta uppgifter om exploatering framkommer.

Förvaltningen delar bedömningen att en förenklad och tydligare straffbestämmelse, där fler exploateringsformer uttryckligen lyfts fram, kan underlätta lagstiftningens

tillämpning. Särskilt viktigt är att ”brottslig verksamhet” tydliggörs som en exploateringsform, eftersom detta stärker möjligheten att identifiera och lagföra vuxna som utnyttjar barn och unga i kriminalitet. Samtidigt bedömer förvaltningen att ändringen av rekvisitet från ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” till ”något annat jämförbart ändamål” fortfarande riskerar att bli vag och svår att tolka i praktiken. Förvaltningen noterar att denna utredning fokuserar på att barn som utnyttjas av kriminella vuxna för att utföra brottsliga handlingar ses som brottsoffer och att det ska klassas som människohandel. Det kan utifrån detta vara svårt att förstå att lagförslaget om att barn från 13 år som begår dessa brott på uppdrag och därmed utsätts för människohandel, ska straffas med fängelse och med delvis borttagen åldersreduktion/straffrabatt. Det vill säga hårdare straff för den gruppen ungdomar som utnyttjas och exploateras inom ramen för människohandel av vuxna kriminella.

Förvaltningen välkomnar att Jämställdhetsmyndigheten får ansvar för vidareutredning och ett helhetsansvar som nationell samordnare på området, men understryker att ansvars- och samverkansvägar gentemot kommunerna och utrikesdepartementet måste vara tydligt definierade för att fungera i praktiken. Förvaltningen bedömer att förslaget kan stärka brottsofferperspektivet och bidra till att utsatta personer i högre utsträckning får sina rättigheter tillgodosedda. I detta sammanhang bedöms det även vara fördelaktigt att myndigheten får ett formellt ansvar för identifiering av brottsoffer, då det i dagsläget kan göras av vem som helst, medan flera andra länder har en särskild aktör med formellt uppdrag att fastställa brottsoffers status. En sådan förändring skulle avsevärt stärka brottsofferperspektivet och tryggheten kring tillgång till stöd och skydd, både på kort och lång sikt. Det behöver också förtydligas hur identifiering av brottsoffer görs när det gäller barn och unga som utnyttjas att begå olika former av brottsliga handlingar och våldsdåd av kriminella vuxna.

Förvaltningen bedömer att det är angeläget att arbetet följs upp och övervakas på nationell nivå, eftersom detta kan ge kommunerna bättre underlag för sina insatser. Förvaltningen välkomnar även Socialstyrelsens åtgärder för kartläggning av boende och framtagande av stödmaterial, samtidigt som det understryks att tillgång till tillräckliga resurser och kompetensutveckling är avgörande för att direktivets intentioner ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.