

Avdelningen för kunskapsstyrning för
socialtjänsten, Socialstyrelsen
Olga Gislén
olga.gislen@socialstyrelsen.se

Mottagare:
Arbetsdepartementet

Nationella samordningen mot prostitution och
människohandel, Jämställdhetsmyndigheten
Catrin Sandman
catrin.sandman@jamstalldhetsmyndigheten.se

Betänketid för offer för människohandel -slutrapport

Bakgrund

Den första augusti 2022 skedde en ändring i utlänningslagen (2005:716) så att socialnämnder kan ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd för betänketid vid misstanke om att någon är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Det är Migrationsverket som beslutar om ansökan och beviljad ansökan ger den som kan vara utsatt för dessa brott ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar. Sedan tidigare kan förundersökningsledare ansöka om betänketid, och även tidsbegränsat uppehållstillstånd om 6 månader för bevisperson för medverkan i rättsprocess. Bakgrunden till lagändringen är de åtaganden som Sverige har enligt bl.a. artikel 13 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

Uppdrag till Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten

Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten har fått i uppdrag att sprida information och ge kompetensstöd till socialnämnden om människohandel för att stödja användandet av den betänketid som socialnämnden sedan den 1 augusti 2022 kan ansöka om för personer som antas vara utsatta för människohandel.¹ Bilaga 1 och 2.

Härmed slutredovisas uppdraget. Denna slutrapportering beskriver de båda myndigheternas arbete med uppdraget.

Syfte

Syftet med uppdraget är att socialnämnden ska känna till att de kan ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd för betänketid för personer som misstänks vara utsatta för människohandel. Detta för att de som utsätts ska få möjlighet att ta ställning till om de vill medverka i en rättsprocess och i förlängningen att personer som utsätter andra för människohandel blir dömda för brottet.

Mål

Projektmål 1: Att Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten har tillhandahållit information och stöd om människohandel till socialtjänsten.

Projektmål 2: Att Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten har tillhandahållit information och stöd till socialtjänsten om möjligheten att ansöka om betänketid för personer som antas vara utsatta för människohandel samt användningen av densamma.

Arbetets genomförande

Uppdraget har genomförts av Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten. I arbetet med uppdraget har myndigheterna samarbetat med Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel, NMT som Jämställdhetsmyndigheten samordnar, länsstyrelser, Sveriges Kommuner och Regioner samt relevanta civilsamhällesorganisationer.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Socialstyrelsen S2022/03178, S2022/04810 (delvis) samt Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten A2022/01653 A2022/01607(delvis).

Behovsanalys

Inledningsvis genomförde myndigheterna en behovsanalys för att kartlägga vilka typer av produkter som efterfrågas för att få information om den nya lagstiftningen samt vilka produkter som kan stödja tillämpningen av densamma. Socialtjänstens behov utifrån olika verksamheter och roller analyserades också.

Behovsanalysen gjordes i form av ett antal dialogmöten med bland annat representanter från regionkoordinatorer, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, civilsamhällesorganisationer och regionala stöd- och samverkansstrukturer (RSS) vid Sveriges Kommuner och Regioner. Erfarenheter och behov av stöd inom området hämtades även in från länsstyrelserna.

Utgångspunkter och omfattning

Huvudmålgruppen är personal inom socialtjänsten som kan komma i kontakt med personer som har utsatts för olika typer av människohandel och människoexploatering. Vi riktar oss även till socialnämnden och chefer inom socialtjänsten.

Grundkunskap om olika former av människohandel, riskfaktorer och tecken på att någon är utsatt, är en förutsättning för att kunna ta till sig informationen om möjligheten att ansöka om betänketid och kunna upptäcka och identifiera personer som är utsatta för människohandel. Behovsanalysen visade att målgruppen i stora delar saknar denna kunskap och metoder/verktyg för hur socialtjänsten kan arbeta med frågan. Informationen och vägledningen om betänketid har därför kopplats till befintligt stöd från Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen i arbetet mot människohandel.

Socialtjänsten behöver ha kännedom om människohandel

Socialtjänsten behöver ha kännedom om möjligheten att ansöka om betänketid, men med tanke på det stora ansvarsområde som socialtjänsten har, finns det inte alltid möjlighet att ha djupare kunskap om alla frågor. Utgångspunkten har därför varit att yrkesverksamma ska känna till att människor utnyttjas i människohandel och människoexploatering i Sverige och att socialtjänsten kan ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd för betänketid för de som utsätts. De ska även känna till var de kan söka mer information och kunskap samt vem de kan rådgöra med vid behov.

Produkter som tagits fram

Med utgångspunkt från resultaten i behovsanalysen har ett flertal produkter tagits fram som syftar till att ge information och stöd till socialtjänsten om möjligheten att ansöka om betänketid för personer som antas vara utsatta för människohandel samt användningen av densamma. Information om betänketid har även förts in i befintligt material om människohandel.

Kunskapsstöd på Kunskapsguiden.se

Socialstyrelsens webbplats Kunskapsguiden.se används i stor utsträckning av socialtjänsten, vilket gör den till en bra plattform för att nå ut med information och kunskap till målgruppen. Inom ramen för arbetet med uppdraget har Socialstyrelsen därför tagit fram ett nytt tema på Kunskapsguiden.² Här ges en övergripande beskrivning av människohandel och information om möjligheten för socialnämnden att ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd för betänketid. Här finns även länkar till annat material och verksamheter som verkar inom området. Nedan ges en beskrivning av innehållet på temat på Kunskapsguiden.se.

- Vad är människohandel?

I detta avsnitt beskrivs vad människohandel och människoexploatering är samt olika typer av exploatering. Här beskrivs också omfattningen av antalet misstänkta fall i Sverige som har kommit myndigheterna till kännedom.

- Upptäcka människohandel – riskfaktorer och tecken

Här redogörs för vilka riskfaktorer för att bli utsatt för människohandel som finns samt tecken att vara uppmärksam på.

- Stöd och skydd för barn respektive vuxna

Här beskrivs hur den individuella situationen för offer och potentiella offer kan se ut, och att en samlad bedömning av iakttagelser och offrets egen berättelse alltid måste göras. Här beskrivs även vilka olika behov som offer för människohandel kan ha och vad som är viktigt att beakta i en utredning.

- Möjlighet för socialtjänsten att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid

Betänketiden är en viktig del i stöd- och skyddsprocessen. Här redogör vi för vilka personer som kan få betänketid och hur socialtjänsten kan göra en ansökan. Här finns också länk till ansökningsblanketten för att underlätta för den som söker information.

² <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/vald-och-fortryck/manniskohandel/>

Meddelandeblad om betänketiden

Inom ramen för uppdraget tog Socialstyrelsen fram meddelandebladet: Ansöka om uppehållstillstånd för betänketid vid människohandel eller människoexploatering.³ Bilaga 3. Här redogör Socialstyrelsen för regelverket kring uppehållstillstånd för att delta i en rättsprocess. Det finns också en beskrivning av socialnämndens möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid.

Nationella samordningen för prostitution och människohandel

Under hösten 2022 efter att lagändringen om betänketid trätt i kraft uppdaterade Nationella samordningen mot prostitution och människohandel vid Jämställdhetsmyndigheten, NSPM, information om betänketiden i Manual vid misstanke om människohandel - en stöd- och skyddsprocess för offer för människohandel. I samband med detta tog Jämställdhetsmyndigheten även fram en särskild informationssida om betänketiden på NSPM:s webbplats. Under hösten 2023 har denna sida fyllts på med Socialstyrelsens meddelandeblad samt det faktablad och den presentation som tagits fram under uppdraget.

Jämställdhetsmyndighetens webbutbildning om sexuell exploatering av barn, prostitution och människohandel har uppdaterats med information om betänketid vid misstanke om människohandel och människoexploatering. Information om lagändringen för betänketid finns även med i broschyren "Att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av barn, prostitution och människohandel - så gör vi" som Jämställdhetsmyndigheten tagit fram. Broschyren ger yrkesverksamma information om vilket stöd som finns att tillgå från den nationella samordningen mot prostitution och människohandel.

Informationspaket

Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten har tagit fram ett informationspaket som består av ett faktablad om betänketiden samt en presentation som ger grundläggande information om människohandel och betänketiden. Bilaga 4 och 5.

³ Ansöka om uppehållstillstånd för betänketid vid människohandel eller människoexploatering Meddelandeblad, nr 7/2023.

Uppdaterad vägledning om barn i internationell människohandel

Socialstyrelsens avser att uppdatera vägledningen *Barn i internationell människohandel och exploatering – Vägledning för socialtjänsten* under 2024, så att den omfattar den nya lagstiftningen om betänketid.

Spridningsaktiviteter

Information om betänketiden och människohandel samt de produkter som har tagits fram inom ramen för detta regeringsuppdrag har spridits i en rad kanaler under hösten 2023, genom följande:

- Medverkan på SKR:s nätverksmöte med de regionala stödstrukturerna.
- Information i Socialstyrelsens nyhetsbrev.
- Information i Kunskapsguidens nyhetsbrev.
- Information på Jämställdhetsmyndighetens hemsida och nyhetsbrev för NSPM.
- Möte med Nationellt Metodstödsteam mot prostitution och människohandel där även Migrationsverkets centrala samordnare i frågor om människohandel och människoexploatering medverkade.
- Information på Länsstyrelsernas nationella träff för utvecklingsledare som arbetar mot mäns våld mot kvinnor.
- Möte med regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel där en jurist på Socialstyrelsen och Migrationsverkets nationella samordnare mot människohandel medverkade för att besvara frågor om betänketidens tillämpning som regionkoordinatorer uppmärksammat i kontakt med socialtjänsten.
- Information på Socionomdagarna 2023.

Webbinarium

Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen anordnade ett webinarium under hösten 2023. På webinariet beskrevs bestämmelsen om betänketid och ansökan om densamma samt vad människohandel är och olika tecken på människohandel. Bilaga 6. Webinariet spelades även in och finns tillgängligt på Kunskapsguiden.se och Jämställdhetsmyndighetens webbplats.

Resultat och uppföljning

Den information och det stöd om människohandel och möjligheten att ansöka om betänketid som har tagits fram finns tillgänglig på Socialstyrelsens hemsida, webbplatsen Kunskapsguiden.se och Jämställdhetsmyndighetens webbplats. Information om detta och om de

produkter som tagits fram om betänketid har spridits i en rad olika kanaler genom:

- Socialstyrelsens nyhetsbrev, drygt 23 600 prenumeranter
- Kunskapsguidens nyhetsbrev, drygt 19 000 prenumeranter
- Jämställdhetsmyndighetens nyhetsbrev för NSPM, cirka 270 prenumeranter.

På webinariet om människohandel och betänketiden deltog 145 personer och 245 personer har tagit del av det i efterhand.

Inkomna ansökningar om betänketid 2023

Även om det inte går att dra slutsatser kring huruvida antalet ansökningar om betänketid under perioden beror på genomförandet av regeringsuppdraget eller en faktisk ökning, så är det relevant att följa upp om socialtjänsten ansöker om betänketid. Sedan lagändringen trädde i kraft, har 8 ansökningar från socialtjänsten kommit in, vilket visar att lagen behövs och används.

Antal ansökningar om betänketid hos Migrationsverket 1 januari 2022- 31 december 2023.

Antalet ansökningar om betänketid hos Migrationsverket	Socialtjänsten	Förundersökningsledare	Totalt
2022	5 (1 kvinna, 4 män)	15 (11 kvinnor, 4 män)	20
2023	10, (samtliga kvinnor/flickor)	12 (4 kvinnor, 8 män, varav 2 barn)	22

Statistiken visar att antalet ansökningar från såväl socialtjänsten som förundersökningsledare är lågt i förhållande till antalet misstänkta fall av människohandel som uppmärksammas årligen i Sverige; uppskattningsvis omkring 300-500 fall per år.⁴ Antalet misstänkta fall av människohandel

⁴ Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel identifierade exempelvis mellan 300-500 möjliga offer för människohandel och människoexploatering årligen de senaste fem åren⁴. Plattformen Civila Sverige mot människohandel rapporterade för 2022 att deras medlemmar kommit i kontakt med närmre 200 personer som var direkt eller indirekt utsatta för människohandel eller människohandelsliknande exploatering⁴. Migrationsverket identifierade i sin tur cirka 500 misstänkta fall av människohandel under 2022. Samma ärende kan ha uppmärksammats av flera aktörer.

som uppmärksammas årligen i Sverige är troligen bara en liten del av det totala antalet personer som utsatt och mörkertalet är sannolikt stort. Det kan bland annat bero på att få personer som utsatts för människohandel själva kontaktar polisen. Antalet upptäckta fall är därför beroende av i vilken omfattning det sker insatser för att upptäcka brotten, och hur många tips som kommer in till Polismyndigheten.

Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten behöver därför fortsätta att sprida kunskap om denna form av utsatthet och möjlighet att ansöka om betänketid.

Uppföljning med regionkoordinatorer och Migrationsverket

Jämställdhetsmyndigheten samordnar arbetet med regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel på nationell nivå och erbjuder dem metodstöd för att kunna utföra sitt arbete i linje med stöd- och skyddsprocessen för offer för människohandel i Sverige.

Regionkoordinatorerna är anställda inom socialtjänstens verksamheter och ger direkt stöd till personer som kan vara utsatta för prostitution och människohandel lokalt. En central del i deras tjänst är även att ge metodstöd om människohandel till yrkesverksamma i regionen. I sin funktion stödjer de bland annat socialtjänst med kunskap om möjlighet att ansöka om betänketid vid misstanke om människohandel och människoexploatering.

Regionkoordinatorerna har lyft frågor som uppkommer vid den praktiska tillämpningen kring betänketid där de sett behov av tydligare vägledning i arbetet. Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten har därför haft ett möte med regionkoordinatorerna där även Migrationsverkets centrala samordnare i frågor om människohandel och människoexploatering medverkat för att diskutera frågorna. Här beskriver vi frågor som uppkommit.

Socialtjänsten behöver stöd från regionkoordinatorer i att ansöka om betänketid. I dialogen med regionkoordinatorerna beskriver de att de i några fall själva har ansökt om betänketid. De har även gett konsultativt stöd kring ansökan om betänketid till socialtjänst i ärenden där de själva inte har befogenhet att ansöka. Regionkoordinatorerna beskriver att socialtjänsten i flera fall har varit osäkra på att ansöka om betänketid och inte gjort detta trots att det funnits tecken på exploatering. Det handlar om att socialtjänsten är ovana att hantera frågor om uppehållstillstånd, vilket skapar en osäkerhet i att ansöka. Vi kommer därför fortsätta stödja socialtjänsten med den

kunskap som tagits fram i uppdraget, samt löpande lyfta frågor om betänketid vid möten med regionkoordinatorer och NMT vid behov.

Barn som är utsatta för exploatering eller är närstående till någon som utsatts

I ärenden där barn misstänkts ha utsatts för människohandel eller människoexploatering har regionkoordinatorerna lyft behov av tydligare vägledning. Det gäller bland annat barn med hemvist i annat land och som omhändertas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Som stöd i arbetet hänvisas till LVU – Handbok för socialtjänsten.⁵

En annan fråga gäller ansökan om betänketid i de fall barnet är i behov av god man. När det gäller frågor om god man hänvisas till Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga – handbok för socialtjänsten.⁶ Dessa frågor kommer också att utgöra underlag för den kommande uppdateringen av Socialstyrelsens vägledning Barn i internationell människohandel och exploatering.

Medföljande barns rätt till tidsbegränsat uppehållstillstånd har också kommit upp i dialog med regionkoordinatorer och Migrationsverket. Socialnämnden kan inte ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för medföljande barn till utländska personer om barnet inte själv antas ha utsatts för människohandel eller människoexploatering.⁷ En förundersökningsledare kan dock ansöka om uppehållstillstånd för dessa barn eller andra familjemedlemmar om de är att anse som bevispersoner.⁸ Möjligheten för Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd för barn till brottsutsatta beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Migrationsverket har angett att det vanligtvis krävs en dialog mellan Migrationsverket och socialnämnden i dessa ärenden.

Arbetet framåt

Under regeringsuppdraget har Socialstyrelsens och Jämställdhetsmyndighetens stöd om människohandel och möjligheten att ansöka om betänketid utvecklats. Det är vår bedömning att materialet har nått ut bland

⁵ LVU – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen, 2023.

⁶ Ensamkommande barn och unga – Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2020

⁷ Se 5 kap. 15 § fjärde stycket utlänningslagen och prop. 2021/22:224 s. 119.

⁸ Se 5 kap. 15 § första och fjärde stycket utlänningslagen och prop. 2021/22:224 s. 93.

relevanta aktörer. Vi ser att socialtjänsten har börjat använda möjligheten att ansöka om betänketid, vilket är positivt.

Inom socialtjänsten finns dock en brist på grundläggande kunskap om människohandel och brottsoffrens rättigheter, vilket gör att ansökningarna om betänketid fortsatt ligger lågt, kopplat till det faktiska antalet fall.

För att öka antalet ansökningar om betänketid finns därmed ett fortsatt behov av ökad medvetenhet hos socialtjänsten, så att de kan upptäcka personer som utnyttjas i människohandel och människoexploatering, samt ansöka om betänketid. Ökad kunskap behöver även finnas inom rättsväsendet för att öka ansökningarna om betänketid och tidsbegränsat uppehållstillstånd om sex månader. Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen kommer därför att fortsätta lyfta frågan i de kontakter och nätverk som myndigheterna har inom ramen för våra ordinarie verksamheter inom området. Det finns även ett behov av att följa antalet ansökningar om betänketid för att ta ställning till om fler åtgärder behöver vidtas.

Under genomförandet av regeringsuppdraget har Migrationsverket påpekat att medföljande barn inte har tillgång till betänketid i de fall de själva inte är utsatta för människohandel eller människoexploatering. Att studera de medföljande barnens rättsliga situation har inte ingått i regeringsuppdraget, men är ett område som det finns behov av att undersöka vidare.

Det finns även behov av att på ett övergripande plan öka kunskapen om medföljande barns situation. De behov som Jämställdhetsmyndigheten tidigare lyft i uppdrag om barn i människohandel om att studera de medföljande barnens situation kvarstår. Det kan till exempel handla om i vilken utsträckning barnen får sina behov av omsorg tillgodosedda och i vilken utsträckning de själva utsätts för våld och upplever det våld som närstående blir utsatta för vid människohandel. Det finns ett stort behov av att undersöka dessa barns livssituation närmare. Dessa frågor kan också komma att ingå i den kommande uppdateringen av Barn i internationell människohandel och exploatering – Vägledning för socialtjänsten från Socialstyrelsen.

Bilagor

1. Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Socialstyrelsen S2022/03178. S2022/04810 (delvis).
2. Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten
3. Ansöka om uppehållstillstånd för betänketid vid människohandel eller människoexploatering. Meddelandeblad, nr 7/2023
4. Faktablad om betänketid
5. Presentation om människohandel
6. Inbjudan till webinarium